

Lagrådsremiss

En ny lag om ordningsvakter

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 2 februari 2023

Gunnar Strömmer

Peter Lindström
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Polismyndigheten har huvudansvaret för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället. Ordningsvakter utgör ett viktigt komplement till myndighetens arbete.

Regelverket för ordningsvakter behöver anpassas till dagens förhållanden. Regeringen föreslår därför en ny lag om ordningsvakter som skapar förutsättningar för en mer flexibel och ökad användning av ordningsvakter. Ordningsvakter ska få användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller främja trygghet. De ska även ges fler befogenheter, till exempel få transportera vissa omhändertagna personer och förstöra beslagtagen alkohol om värdet är ringa.

En helt ny tillståndsprocess för att använda ordningsvakter införs. Fokus ska vara både behov och ändamålsenlighet. Tillståndsprocessen stärker också Polismyndighetens möjligheter till ledning och kontroll av ordningsvakter. Ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter får under vissa förutsättningar återkallas.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ordningsvakter.....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.....	9
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.....	11
2.4	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	12
2.5	Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	13
2.6	Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)	14
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.....	15
3	Ärendet och dess beredning	16
4	Allmänt om ordningsvakter	16
5	Dagens reglering om ordningsvakter	17
5.1	Bestämmelser som reglerar ordningsvakternas verksamhet	17
5.2	Lagen om ordningsvakter.....	17
5.3	Polismyndighetens roll	18
6	Behovet av en reform.....	19
7	Användning av ordningsvakter	20
7.1	Kan ordningsvakter bidra till ökad trygghet?	20
7.2	Kan ordningsvakter bidra i det brottsförebyggande arbetet?	22
7.3	Det behövs en tydligare och mer ändamålsenlig reglering för användningen av ordningsvakter	23
7.3.1	En ny lag ska införas	23
7.3.2	Ordningsvakter ska få användas till ordningshållning och trygghetsfrämjande ändamål	24
7.3.3	Som utgångspunkt ska tillstånd krävas för att få använda ordningsvakter.....	29
7.3.4	Förutsättningar för att få tillstånd att använda ordningsvakter	32
7.3.5	Undantag från krav på tillstånd	37
7.3.6	Beslut om tillstånd.....	41
7.3.7	Återkallelse av tillstånd	43
8	Polismyndighetens ledning av ordningsvakter.....	44
9	Förordnande som ordningsvakt.....	46
9.1	Krav för att förordnas som ordningsvakt.....	46
9.2	Förordnande av ordningsvakter	49
10	Avstängning och återkallelse av ordningsvaktsförordnande.....	50

10.1	Återkallelse av förordnande	50
10.2	Avstängning	52
11	Beslutsordning	53
12	Ordningsvaktens ingripanden	54
12.1	Proportionalitetsprincipen gäller vid ordningsvaktens ingripanden.....	55
12.2	Information om var ordningsvaktens befogenheter regleras	56
12.3	Transport av personer som har omhändertagits på grund av berusning eller vissa ordningsstörningar	57
12.4	Kroppsvsitation för att kunna fastställa identiteten	62
12.5	Förstörande av beslagtagna alkohol om värdet är ringa.....	65
12.6	En ordningsvaktens envarsgripande och beslag	66
13	Några övriga frågor	68
13.1	Tystnadsplikt för ordningsvakter.....	68
13.2	Straff.....	69
13.3	Bemyndigande.....	71
13.4	Överklagande av Polismyndighetens beslut	71
14	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	72
14.1	Ikraftträdande	72
14.2	Övergångsbestämmelser.....	73
15	Konsekvenser av förslagen	74
16	Författningskommentar.....	79
16.1	Förslaget till lag om ordningsvakter.....	79
16.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.	90
16.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer	91
16.4	Förslaget till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	92
16.5	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	93
16.6	Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)	94
16.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.....	95
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet En ny lag om ordningsvakter m.m. (SOU 2021:38)	96
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	101
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	112

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ordningsvakter,
2. lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.,
3. lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.,
4. lag om ändring i polislagen (1984:387),
5. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617),
6. lag om ändring i alkohollagen (2010:1622),
7. lag om ändring i lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ordningsvakter

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

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 ordningsvaktens ingripanden.

Användningen av ordningsvakter

2 § Ordningsvakter får användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller 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 eller 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 ordningsvaktarnas arbete.

Undantag från tillståndskravet

5 § Tillstånd för användning av ordningsvakter krävs inte om villkor för sådan användning redan har meddelats vid beslut som gäller

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).

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. Villkor får meddelas endast om skälen för villkoret uppväger det intrång eller men i övrigt som villkoret innebär för den som har ansökt om tillstånd eller för något annat motstående intresse. Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras, får nya villkor meddelas.

Tidsbegränsning av tillstånd

7 § Ett beslut om tillstånd ska meddelas för en viss tid.

Återkallelse av tillstånd

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

Förordnande av ordningsvakter

Förutsättningar för förordnande

9 § För att en person ska kunna förordnas som ordningsvakt krävs att han eller hon

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 eller tjänstgör som militärpolisman får inte förordnas som ordningsvakt.

Tidsbegränsning av förordnande

10 § Ett förordnande ska meddelas för en viss tid.

Återkallelse och avstängning

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

12 § Om det kan antas att ett förordnande kommer att återkallas, får en ordningsvakt stängas av från sin tjänstgöring fram till dess att frågan om återkallelse har prövats slutligt.

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

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

Ledning av ordningsvakter

13 § En ordningsvakt står under Polismyndighetens ledning.

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

14 § En ordningsvakt ska hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör verksamheten och som är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom.

Ordningsvaktens ingripanden

Proportionalitet vid ingripanden

15 § En ordningsvaktens ingripande ska ske 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

16 § Bestämmelser om en ordningsvaktens 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,
9. lagen (2021:77) om säkerhetskontroll på frivårdskontor, och
10. lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

Tystnadsplikt

17 § En ordningsvakt får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om

1. en enskilds personliga förhållanden, eller
2. omständigheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller för att bekämpa brott.

I det allmänna verksamhet tillämpas offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Straff

18 § Den som uppsåtligt 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.

Ringa fall utgör inte brott.

Bemyndigande

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

1. tillstånd att använda ordningsvakter,
2. förordnande av ordningsvakter,
3. ordningsvaktens rapporteringsplikt,
4. ordningsvaktens utbildning och utrustning, och
5. avgifter för utbildning och ärendehandläggning.

Beslut och överklagande

20 § Beslut enligt denna lag fattas av Polismyndigheten.

Om Polismyndighetens beslut om avstängning enligt 12 § inte kan avvaktas, får en polisman besluta om avstängning. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Om avstängningen inte redan har upphört, ska myndigheten omedelbart pröva om den ska bestå.

Beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet.

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.
 2. Genom lagen upphävs lagen (1980:578) om ordningsvakter.
 3. Den upphävda lagen gäller dock fortfarande för ett beslut om återkallelse av förordnande som ordningsvakt eller avstängning av ordningsvakt som har meddelats enligt den lagen.
 4. Ett förordnande som ordningsvakt som har beslutats enligt den upphävda lagen upphör att gälla vid utgången av år 2025, om det inte dessförinnan har återkallats eller annars har upphört att gälla.

2.2 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.

Lydelse enligt 2022:158

Föreslagen lydelse

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. Beslagtagna 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 (2022:156) om alkoholskatt. Annan egendom får säljas på det sätt som med hänsyn till egendomen är lämpligt. Intäkter vid försäljning av beslagtagna 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 beslagtagna 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 5 kap. 2 § järnvägssäkerhetslagen (2022:367) eller med 6 kap. 2 § lagen (2022:368) om nationella järnvägssystem 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-

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2019:347.

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 beslagtagen alkohol 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 januari 2024.

2.3 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.¹ 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.

Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt skall överlämnas till närmaste polisman.

Det som gäller för en polisman enligt denna lag gäller i tillämpliga delar också för en ordningsvakt.

Om en ordningsvakt har omhändertagit någon, ska den omhändertagne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten i stället överlämna till ordningsvakter att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger. Detta gäller under förutsättning att en förman enligt 5§ har beslutat att omhändertagandet ska bestå.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

¹ Lagen omtryckt 1984:391.

2.4 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 §¹

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 §, 13 § och 19 § första stycket 2 gäller också en ordningsvakt. Om en ordningsvakt har omhändertagit någon, gäller 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 ordningsvakter att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger. Detta gäller under förutsättning att en förman enligt 15 § första stycket har beslutat att omhändertagandet ska bestå.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2.5 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.

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.

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 (2023:000) 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 (2023:000) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2.6 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 §¹

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 alkohol- drycksliknande 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 9 § lagen (2023:000) om ordningsvakter. Restaurangskolor med serveringstillstånd samt, efter överenskommelse med skolan, även andra restauranger med sådant tillstånd får i utbildningssyfte anlita restaurangskolans elever.

I lagen (2023:000) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

En in- eller utpasseringskontroll ska utföras av en polisman eller av en ordningsvakt som förordnats av Polismyndigheten enligt 2 d och 5 §§ lagen (1980:578) om ordningsvakter.

4 §

En in- eller utpasseringskontroll ska utföras av en polisman eller av en ordningsvakt som förordnats av Polismyndigheten enligt 9 § lagen (2023:000) om ordningsvakter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2024.

3 Ärendet och dess beredning

I november 2019 fick en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av regelverket för ordningsvakter. Syftet med utredningen var att modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden. I uppdraget ingick att överväga bland annat 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 skulle också se över vissa frågor kring lämplighetsprövningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag (dir. 2019:89).

Utredningen, som tog namnet Ordningsvaktsutredningen, överlämnade i maj 2021 betänkandet En ny lag om ordningsvakter m.m. (SOU 2021:38). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remitterats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (www.regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2021/02070).

Utredningens lagförslag, utom det som gäller ändringar i lagen (1974:191) om bevakningsföretag, behandlas i denna lagrådsremiss. Övriga delar av betänkandet bereds vidare inom Regeringskansliet.

4 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. 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 det inte i instruktionen för vilka uppgifter en ordningsvakt kunde förordnas. Tidigare avsåg det största antalet förordnanden för ordningsvakter ordningshållning vid offentliga tillställningar.

Ordningsvakter har fortfarande en viktig funktion vid bevakning av offentliga tillställningar av olika slag, t.ex. idrottsevenemang och dans-tillställningar. Numera tjänstgör ordningsvakter också t.ex. i Stockholms

tunnelbana, i domstolar och vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner. Det finns knappt 8 000 förordnade ordningsvakter i Sverige.

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 ordningsvaktförordnanden är anställda av bevakningsföretag. Kostnaden för ordningsvakternas ordningshållning kan alltså belasta både allmänna och privata aktörer.

5 Dagens reglering om ordningsvakter

5.1 Bestämmelser som reglerar ordningsvakternas verksamhet

Ordningsvakternas verksamhet regleras i flera författningar. De viktigaste är lagen (1980:578) om ordningsvakter, förkortad LOV, och ordningsvaktförordningen (1980:589). Regleringen har varit i kraft i ca 40 år. Inga större förändringar av regelverket har gjorts genom åren, förutom att ordningsvakter nu får tjänstgöra vid säkerhetskontroll i bl.a. domstol enligt vad som framgår av 2 a och 2 b §§ LOV. Vidare regleras ordningsvakternas verksamhet genom Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12, FAP 670-1).

5.2 Lagen om ordningsvakter

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 Sametinget (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 något annat godtagbart sätt (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 (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 omständigheter gör en sådan lösning nödvändig. Förordnandena enligt 3 § LOV får ges på platser som är möjliga att klart avgränsa.

Det är Polismyndigheten som prövar om det finns ett särskilt behov och om det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt att förordna ordningsvakter enligt 3 § LOV. 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 förhållandevis 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.

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. Myndigheten kan under vissa förutsättningar enligt 9 § LOV återkalla ett ordningsvaktsförordnande.

5.3 Polismyndighetens roll

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. Ordningvaktsansvariga finns på den centrala rättsavdelningen, på HR-avdelningen och på den nationella operativa avdelningen samt i varje polisregion. Ordningvaktsamordnare finns vid de sju regionala rättsenheterna och i varje polisområde. De ordningvaktsamordnare som finns vid polisområdena samordnar de kontaktpoliser som ska finnas i varje lokalpolisområde. Vidare finns det inom Polismyndigheten en kompetensenhet som ansvarar för att samordna ordningvaktsutbildningen.

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

6 Behovet av en reform

Den nuvarande lagen om ordningsvakter infördes bland annat i syfte att strama upp användningen av ordningsvakter och att begränsa de uppgifter som en ordningsvakt skulle få sköta (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 (prop. s. 18 f.).

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. 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 bland annat en förändrad demografi och växande utanförskapsområden som har lett till omfattande ordningsproblem. Samhällsförändringarna har i sin tur lett till en ökad efterfrågan från såväl kommuner och regioner som privata aktörer på att använda ordningsvakter för att främja trygghet och förebygga brott.

Av statistik från Transportföretagen för åren 2017–2018 framgår att ordningsvakter (och väktare) får allt fler sociala uppdrag i takt med att efterfrågan på säkerhet ökar inom bl.a. handeln, kollektivtrafiken och för kommunerna. Många ordningsvakter vittnar om att intensiteten i uppdragen förändrats och beskriver ett ökat behov av att ingripa mot såväl ordningsstörande ungdomar och narkotikahandel som systematiska butiksstölder (jfr avsnitt 7). Det kan konstateras att det numera, utifrån den efterfrågan på ordningshållning som finns, i stor utsträckning ges förordnanden enligt 3 § LOV vid vissa platser, till exempel 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. Antalet sådana förordnanden har ökat stadigt de senaste åren. Utökningen av s.k. § 3-områden och antalet ordningsvakter som tjänstgör i dessa områden har inneburit att ordningsvakternas roll i samhället till viss del har förändrats. I dag finns det således fler synliga ordningsvakter som rör sig i lokalsamhället än vad som tidigare har varit fallet. Kravet i 5 § LOV på att det i varje förordnande enligt 3 § ska anges uppgift om tjänsteställe som förordnandet gäller för har blivit svårt att följa. 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 LOV. Polismyndigheten har angett att den ökade användningen av ordningsvakter har gjort kraven i lagen mycket svåra att följa. Lagen anses inte heller spegla

det behov av att använda ordningsvakter som många enskilda aktörer anser sig ha.

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.

Sammantaget har dessa förändringar lett till att ordningsvakter har 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, till exempel vid domstolar, på anläggningar för allmänna transportmedel och på sjukhus. Efterfrågan på att få använda ordningsvakter över större områden har också ökat, till exempel förekommer det att ordningsvakter verkar i större stadskärnor och bostadsområden för att bidra till att upprätthålla ordning och främja trygghet där.

En fråga som återkommande har aktualiserats 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 nu gällande lagen är, som framgår ovan, 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. Mot den bakgrunden bör reglerna om användning av ordningsvakter ändras på ett sådant sätt att de bättre motsvarar dagens behov.

7 Användning av ordningsvakter

7.1 Kan ordningsvakter bidra till ökad trygghet?

Att öka tryggheten är ett kriminalpolitiskt mål som rättsväsendets myndigheter, men även andra samhällsaktörer, bidrar till (prop. 2019/20:1 utgiftsområde 4 s. 13 f.). Trygghet och oro för brott kartläggs varje år i Sverige genom Brås nationella trygghetsundersökning (NTU). Brå har genomfört NTU årligen sedan 2006. 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 Brås rapport 2022:9, Nationella trygghetsundersökningen 2022, Om utsatthet, otrygghet och förtroende. År 2022 uppgav 27 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, vilket i princip är på samma nivå som 2021, då andelen var 28 procent. Efter en svag minskning under de första åren efter 2006 var andelen otrygga relativt oförändrad

fram till och med 2015, följt av en påtaglig ökning året därpå. Sedan 2016 har nivån varit stabil med någon enstaka variation. NTU visar vidare att kvinnor överlag upplever större otrygghet än män. År 2022 uppgav 35 procent av kvinnorna respektive 18 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 uppges 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. Brås 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) anges bl.a. följande. För att hantera ökad otrygghet bland kommuninvånarna och ökade ordningsproblem har allt fler kommuner börjat upphandla ordningsvakter som ”patrullerar” i det offentliga rummet. 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 s.k. § 3-områden avser användandet av ordningsvakter på sjukhus eller i vårdlokaler, köpcentrum, butiker och kommunala fastigheter. Antalet § 3-områden har ökat från 472 (2016) till 534 (2019/2020). 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. Av siffror från Polismyndigheten framgår att antalet § 3-områden var 565 i april 2021.

Människors rädsla för 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. Frågorna berörs i olika sammanhang där samhällets roll betonas för utvecklingen av rädslan för brott – om medborgarna till exempel upplever en ökning av antalet 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 vidta åtgärder som visar för medborgarna att man har kontroll. En symbol för samhällelig kontroll är, enligt vissa forskare, närvaro av uniformerad personal, 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 (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 alla typer av fotpatrullering (dvs. av polismän, ordningsvakter eller polisvolontärer) i jämförelse med närvaro av 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.

Regeringen anser i likhet med utredningen att det finns stöd för att ordningsvakter kan bidra till att främja tryggheten genom sin närvaro på platser där allmänheten vistas.

7.2 Kan ordningsvakter bidra i det brottsförebyggande arbetet?

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 en utredning haft i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur kommunerna kan få ett lagstadgat ansvar för brottsförebyggande arbete (SOU 2021:49). Betänkandet har remitterats. I propositionen Kommuners ansvar för brottsförebyggande arbete

(prop. 2022/23:43) som regeringen beslutade den 22 december 2022 föreslås hur ett lagstadgat kommunalt ansvar för det brottsförebyggande arbetet bör utformas. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Många kommuner är intresserade av att använda ordningsvakter i det trygghetsskapande arbetet och utvecklingen av det lokala brottsförebyggande arbetet bör medföra att ordningsvakterna framöver 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.

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 brottsfallet. 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, till exempel 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 därmed utföra brottsförebyggande insatser.

7.3 Det behövs en tydligare och mer ändamålsenlig reglering för användningen av ordningsvakter

7.3.1 En ny lag ska införas

<p>Regeringens förslag: Lagen om ordningsvakter ska upphävas och ersättas av en ny lag. Den ska benämnas lagen om ordningsvakter. Lagen ska inledas med en bestämmelse som anger lagens innehåll.</p>
--

Nödvändiga följdändringar och förtydliganden ska genomföras i andra författningar.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår dock inte en inledande bestämmelse som anger lagens innehåll.

Remissinstanserna har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Det finns ett stort behov av att förtydliga bestämmelserna i lagen om ordningsvakter. Lagen bör ges en delvis ny struktur och till viss del ett nytt sakligt innehåll. Eftersom lagen behöver omarbetas helt bör lagen om ordningsvakter upphävas och ersättas av en ny lag. Däremot återspeglar lagens nuvarande rubrik på ett bra sätt vad lagen faktiskt reglerar. Det finns därför inte något behov av att ändra rubriken. Den nya lagen ska alltså benämnas lagen om ordningsvakter. Lagens namn kan då också även i fortsättningen förkortas LOV, som är en inarbetad förkortning för dagens lag.

Lagen om ordningsvakter saknar en paragraf som upplyser om lagens innehåll. Det finns goda skäl för att i en inledande paragraf i den nya lagen i allmänna ordalag upplysa om lagens innehåll. Lagen bör alltså inledas med en upplysning om att den innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar och för vilka ändamål ordningsvakter får användas. Upplysningen bör också innefatta att det i lagen finns bestämmelser om förordnande av ordningsvakter och om ordningsvaktens ingripanden. Detta anger ramarna för innehållet i lagstiftningen.

Eftersom lagen om ordningsvakter upphävs och ersätts av en ny lag, om än med samma benämning, behöver nödvändiga följdändringar och förtydliganden bl.a. avseende vad den nya lagen reglerar göras i ordningslagen (1993:1617), alkohollagen (2010:1622) och lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

7.3.2 Ordningsvakter ska få användas till ordningshållning och trygghetsfrämjande ändamål

Regeringens förslag: Ordningsvakter ska få användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller främja trygghet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En stor del av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Bland de remissinstanser som är uttryckligt positiva till att ordningsvakter ska kunna användas för att upprätthålla ordningen och främja tryggheten kan *Hylte kommun*, *SIOS – samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige* (SIOS), *Svensk Handel* och *Svensk Kollektivtrafik* nämnas.

Civil Rights Defenders och *Uppsala universitet* efterfrågar ytterligare resonemang om varför ordningsvakter ska kunna användas mer än i dag.

En del remissinstanser, såsom *Fastighetsägarna*, *Leksands kommun*, *Malmö kommun*, *Region Stockholm*, *Svensk scenkonst*, *SKR* och

Stockholms kommun, framhåller att det är viktigt att staten, genom i första hand Polismyndigheten, även fortsättningsvis har huvudansvaret för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället. *Lidingö kommun*, *Offentliganställdas förhandlingsråd* (Polisförbundet), *Sveriges advokatsamfund*, *Svensk Handel*, *Stockholms universitet* och *Uppsala universitet* framhåller vikten av att ordningsvakter även framöver ska utgöra ett komplement till polisens verksamhet. Också en del andra remissinstanser framhåller Polismyndighetens roll och uppgifter. *Lidingö kommun* anser att antalet poliser måste fortsätta öka för att polisen ska kunna genomföra sitt uppdrag. *Jönköpings kommun* anser att en polisbrist inte kan lösas genom att utvidga behörigheten för ordningsvakter.

Malmö kommun och *Uppsala universitet* efterfrågar en utökad analys av vad utredningens förslag innebär för kommuner utifrån att uppgiften att upprätthålla allmän ordning är en verksamhet som tillfaller polisen, dvs. en statlig angelägenhet (1 § polislagen), och att kommuner och regioner enligt 2 kap. 2 § kommunallagen inte får ha hand om sådana.

Älvkarleby kommun framhåller vikten av att förebygga brott och påpekar att det även behövs närvaro av ordningsvakter i ett förebyggande skede där det finns påvisad risk för vissa typer av brott eller olaga hot. Kommunen pekar också på vikten av att tillgodose mindre lokala behov som kan skilja sig från storstädernas behov.

Svensk Kollektivtrafik, *Trafikverket* och *Östgötatrafiken* framhåller att kollektivtrafiken är en av de större uppdragsgivarna och användarna av ordningsvakter.

Älvkarleby kommun anser att begreppet allmän ordning är svårtolkat och föreslår i stället begreppet ordning.

När det gäller begreppet trygghet har flera remissinstanser synpunkter på förslaget och vad det innebär. *Svenska Transportarbetareförbundet* och *Säkerhetsföretagen* anser att förslaget avsevärt förenklar för kommuner, kollektivtrafik m.m. att använda ordningsvakter för att öka tryggheten i samhället. *Företagarna* tillstyrker att ordningsvakter ska kunna verka i trygghetsfrämjande syften. *Trafikverket* är positivt till att trygghet lyfts då detta begrepp utgör en grund för Trafikverket i dess bidrag att skapa ett tryggt och säkert järnvägs- och kollektivtrafiksystem för alla och anser att det för myndigheten är ett värdefullt verktyg att nyttja ordningsvakter. *Stockholms kommun* pekar på en utvärdering som kommunen gjort med *Brå* och *Malmö kommun* som understryker att ordningsvakter ökar tryggheten både för boende och näringsidkare i områden där de verkar. Ordningsvakterna är ett viktigt verktyg för kommunerna för att upprätthålla lag och ordning på allmän plats vilket i sin tur leder till ökad trygghet.

Amnesty International (Amnesty) avstyrker att behovet av ordningsvakter ska bedömas mot bakgrund av om det är ändamålsenligt för att främja tryggheten. *Amnesty* och *Civil Rights Defenders* anser att det saknas en konkret definition av vad som menas med begreppen trygghet och trygghetsfrämjande arbete. *Amnesty* är tveksam till om begreppet trygghet uppfyller de krav på förutsebarhet och bestämdhet som ställs av legalitetsprincipen.

Antidiskrimineringsbyrån Norra Skåne och *Civil Rights Defenders* anser inte att ordningsvakter bidrar med trygghet för alla. Även *Rädda Barnens Ungdomsförbund* och *Ungdom Mot Rasism* är inne på ett liknande resonemang där de anser att det finns en risk för att det trygghetsbegrepp

som används inte speglar den verklighet som råder i de områden där ordningsvakter används.

Skälen för regeringens förslag

Polisens uppdrag och verksamhetsmål

I 1 § polislagen (1984:387) anges att polisens arbete ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Uttrycket ”upprätthålla allmän ordning och säkerhet” är inte klart definierat även om det används både i polislagen och i flera andra författningar. Det anses dock innebära att polisen har skyldighet och befogenhet att 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. Detta kommer också till konkret uttryck genom att det i 2 § 4 polislagen 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 och säkerheten inbegrips således hela den egentliga polisverksamheten.

Polismyndighetens arbete för att stärka den lokala närvaron är en viktig del i en mer framgångsrik brottsbekämpning och upplärning och för att öka tryggheten i lokalsamhället. Polismyndigheten ska därför genomföra aktiviteter för att öka den polisiära närvaron i hela landet.

Flera remissinstanser, bl.a. *Malmö kommun*, *Svensk Handel* och *Sveriges advokatsamfund*, framhåller att det är angeläget att staten även fortsättningsvis ska ha huvudansvaret för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och betonar Polismyndighetens viktiga samhällsfunktion. Som till exempel *Lidingö kommun* och Region Stockholm är inne på innebär en utökning av möjligheten att använda ordningsvakter inte att den polisiära närvaron ska minskas eller att ansvaret för trygghetsfrågorna skjuts över på andra aktörer. Det är därmed inte fråga om, som några remissinstanser har uttryckt farhågor för, att flytta över det ansvaret till andra aktörer. Förslaget om att ordningsvakter ska få användas till ordningshållning och trygghetsfrämjande ändamål bedöms alltså inte, som Malmö kommun och *Uppsala universitet* har uttryckt farhågor för, stå i strid med andra regelverk som exempelvis kommunallagen (2017:725). Förslagen om att öka möjligheten att använda ordningsvakter ska inte heller ses som en signal om att polisens närvaro ska minska. Det är för regeringen en självklarhet att staten genom Polismyndigheten ska ha huvudansvaret för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället. Poliser ska användas i sammanhang som kräver polisiär kompetens och befogenheter. Regeringen prioriterar även fortsättningsvis en utbyggnad av Polismyndigheten. Myndigheten ska växa med målet att polistätheten åtminstone ska motsvara genomsnittet i EU.

Regeringen gör bedömningen att ordningsvakterna kan möta en efterfrågan på en sådan högre lokal närvaro i syfte att upprätthålla ordningen som Polismyndigheten i det korta perspektivet kommer att ha svårt att ensam tillgodose. Det är därför viktigt att säkerställa att ordningsvakterna

på ett så bra sätt som möjligt kompletterar polisens arbete med att upprätthålla ordningen och skapa trygghet. Som anges i avsnitt 7.3.5 föreslås det även att Polismyndigheten helt eller delvis själv ska kunna anlita ordningsvakter. Tillgången till personal som kan verka i yttre tjänst skulle då öka påtagligt. Samtidigt innebär förslaget inte någon skyldighet för kommuner och andra aktörer att anlita ordningsvakter. Förslaget ska i stället ses som en möjlighet för de aktörer som vill anlita ordningsvakter i större utsträckning än i dag.

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

En ordningsvaks grundläggande uppgift är enligt gällande regler att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Ordningsvaktens befogenheter och utbildning liksom prövningen inför förordnandet är anpassade för att ordningsvakten ska kunna utföra den uppgiften. Det har inte framkommit skäl för att ändra den utgångspunkten. Det finns alltså inte någon anledning att i grunden förändra ordningsvaktens uppdrag. Till skillnad från *Älvkarleby kommun* anser regeringen att det inte heller finns skäl att ändra begreppet allmän ordning. Uttrycket är vedertaget och förekommer även i annan lagstiftning. 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.

Civil Rights Defenders och Uppsala universitet efterfrågar ytterligare resonemang om varför ordningsvakter ska kunna användas mer än i dag. Uppsala universitet anser att det inte är självklart att komma fram till slutsatsen att ordningsvakter är lösningen för att ansvara för att ordning upprätthålls och trygghet främjas över större områden och över längre tid än vad som i dagsläget är möjligt. Ordningsvakter medverkar redan i dag till att upprätthålla allmän ordning och har relativt långtgående befogenheter kopplade till sitt uppdrag att lyda under Polismyndigheten. De utför uppgifter i olika miljöer och har kommit att bli ett vanligt inslag i ordningshållningen i samhället. Behovet av trygghetsskapande tjänster har snarare ökat än minskat. Ordningsvakter används inte heller bara i de större kommunerna. Som *Älvkarleby kommun* påpekar har även mindre kommuner behov av att anlita ordningsvakter och de lokala behoven kan se olika ut. Även andra aktörer än kommuner använder ordningsvakter. Svensk Handel framhåller att ordningsvakter och väktare har kommit att bli en nödvändig del av deras medlemmars säkerhetsarbete samtidigt som det är en förutsättning för att väktare och ordningsvakter ska kunna bedriva ett effektivt och säkert arbete att det finns en närvarande polis. Även inom kollektivtrafiken är ordningsvakter, som *Svensk kollektivtrafik*, *Trafikverket* och *Östgötatrafiken* framhåller, ett vanligt inslag. Ordningsvakter tjänstgör vidare 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 polisär 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 ett mer omfattande stöd från Polis-

myndigheten när de ska utföra sina arbetsuppgifter. Polismän har således bättre resurser för att möta och hantera besvärliga situationer än vad en ordningsvakt har. Ordningvakter har väsentligt kortare utbildning och de arbetar ofta ensamma eller i små grupper. De är inte heller en del av Polismyndigheten. Detta innebär att ordningvakter inte bör utföra sådana uppgifter som kräver polisiär kompetens och Polismyndighetens organisation.

En väl fungerande ordningvaktsskår kan enligt regeringens mening i större utsträckning än i dag komplettera Polismyndigheten. Flera remissinstanser, bland annat *Polisförbundet*, *Stockholms universitet*, Sveriges advokatsamfund och Svensk Handel, gör samma bedömning. Det finns därför skäl att ändra regleringen i syfte att skapa förutsättningar för en mer flexibel och ökad användning av ordningvakter för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

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 ordningvakter. Det finns, som Älvkarleby kommun framhåller, behov av ordningvakter inte minst i brottsförebyggande skeden. Ordningvakter bidrar nämligen i det brottsförebyggande arbetet, både genom att brott förhindras genom en ordningvaks närvaro på platsen och genom att ordningvakter 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. Civil Rights Defenders och *Amnesty* ifrågasätter vad begreppet trygghet innebär. Begreppet trygghet kan naturligtvis ha olika betydelse för olika människor. Uttrycket ”främja trygghet” omfattar åtgärder som kan stärka allmänhetens känsla av personlig säkerhet. Som anges i avsnitt 7.2 förekommer det att situationer och platser upplevs som otrygga trots att risken för exempelvis brott är låg, samtidigt som andra platser kan upplevas som mer trygga även om risken för brott där är högre. Som vissa remissinstanser anför, till exempel *Stockholms kommun* och Trafikverket, är ordningvakterna ett viktigt verktyg för att upprätthålla lag och ordning på allmän plats vilket i sin tur leder till ökad trygghet. Ytterligare argument för att ordningvakter kan spela en viktig roll för ökad trygghet kan hämtas från bl.a. Trafikverket som framhåller att järnvägs- och kollektivtrafiksystemet omfattar väsentliga arenor där nivåerna av ordning och säkerhet påtagligt påverkar människors trygghet. Stockholms kommun pekar vidare på en utvärdering som kommunen gjort med Brå och Malmö kommun som understryker att ordningvakter ökar tryggheten både för boende och näringsidkare i områden där de verkar.

Det är mot denna bakgrund regeringens uppfattning att ordningvakterna genom sin närvaro kan bidra till att främja trygghet på platser som annars kan uppfattas som otrygga. Ordningvakter kan även arbeta relationsskapande med dem som bor i lokalsamhället och på så sätt främja tryggheten på dessa platser. Ordningvakter kan till exempel ta kontakt med problemskapande individer och vid behov lotsa dem vidare. Detta innebär även att ordningvakter inte bara rycker ut när det blivit problem utan också skapar relationer till omkringliggande institutioner. Samtidigt är det värt att uppmärksamma, som *Antidiskrimineringsbyrån Norra*

Skåne, Civil Rights Defenders, Rädde Barnens Ungdomsförbund och Ungdom Mot Rasism framhåller, att bedömningen att ordningsvakter bidrar med trygghet för alla inte är entydig. Det är svårt att helt undvika att det kan finnas enstaka individer som inte utför sina uppgifter på ett förtroendeskapande eller tillförlitligt sätt. Det är därför viktigt att poängtera att förslagen i denna lagrådsremiss bl.a. inkluderar att ordningsvakter även fortsättningsvis bör stå under Polismyndighetens ledning (se avsnitt 8), att utbildningen är kvalitetssäkrad och relevant utifrån ordningsvaktens befogenheter samt att en ordningsvaktens förordnande kan återkallas om han eller hon exempelvis åsidosätter sina skyldigheter (se avsnitt 10.1).

Sammanfattningsvis visar utredningen och övrigt underlag att ordningsvakter kan bidra till ökad trygghet i lokalsamhället. Till skillnad från Amnesty anser regeringen därför att bestämmelsen om ordningsvakternas ändamål bör utformas på ett sådant sätt att det trygghetsfrämjande arbete som ordningsvakterna förväntas bedriva lyfts fram. Detta innebär inte att några väsentligt nya uppgifter tillförs ordningsvakterna men tydliggör att den trygghetsfrämjande funktionen är en betydelsefull del av uppdraget.

I 1 § polislagen 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 dessa uppgifter. Det bör därför tas in en bestämmelse i lagen som anger att ordningsvakter får användas inte bara för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet utan även för att främja trygghet.

7.3.3 Som utgångspunkt ska tillstånd krävas för att få använda ordningsvakter

Regeringens förslag: Ordningsvakter ska få användas endast om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter eller om det följer av lag eller annan författning.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Civil Rights Defenders* och *Stockholms universitet* anser att det är en motiverad ordning att den som vill anlita ordningsvakter ska ansöka om ett sådant tillstånd eftersom den ger större möjligheter för Polismyndigheten att göra en behovsprövning och bygga upp ett samarbete med ordningsvakternas uppdragsgivare. *Trafikverket* anser att järnvägslagen (2004:519) bör anges som en av de lagar som avses med att det följer av lag att ordningsvakter får användas.

Skälen för regeringens förslag

Med dagens regler är det den enskilda ordningsvakten som enligt 1 § ordningsvaktsförordningen ska ansöka hos Polismyndigheten om att bli förordnad för en viss verksamhet enligt 2–2c §§ LOV eller, om det avser ett förordnande enligt 3 § LOV, för ett visst tjänstgöringsställe. Detta har fungerat väl när ordningsvakter arbetar enskilt och har haft sitt uppdrag vid en tillställning, som krovakt eller inom ett mindre område. Behoven

av att använda ordningsvakter och omständigheterna kring anställningsförhållanden och liknande har emellertid ändrats sedan lagen om ordningsvakter trädde i kraft för ca 40 år sedan. Numera är ungefär hälften av alla ordningsvakter anställda av bevakningsföretag. 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 numera sällan exakt var han eller hon kommer att tjänstgöra. Med reglernas nuvarande utformning ger ett förordnande inte heller någon information om huruvida ordningsvakter faktiskt används på ett visst ställe. Som exempel kan en ordningsvakt få ett förordnande enligt 2 § LOV som gäller inom ett visst län. Ordningsvakten kan då tjänstgöra för alla ändamål som räknas upp i förordnandet inom det aktuella länet. Det finns däremot ingen möjlighet att genom ett generellt förordnande veta var eller om denna ordningsvakt rent faktiskt tjänstgör. Polismyndigheten vet alltså i vissa fall inte om och i vilken utsträckning ordningsvakter används för verksamheter som omfattas av lagen, annat än genom att den enskilda ordningsvakten i förekommande fall ska anmäla sin tjänstgöring. Det är angeläget att Polismyndigheten har överblick över användningen av ordningsvakter för att myndigheten ska kunna leda och kontrollera användningen av ordningsvakter på ett ändamålsenligt sätt. Polismyndigheten utvecklar nu visserligen ett tekniskt hjälpmedel som bidrar till myndighetens överblick över användningen av ordningsvakter, men även en förändring av regelverket kan ge bättre förutsättningar för en effektiv ledning och kontroll från myndighetens sida.

Den som vill använda ordningsvakter i sin verksamhet saknar i dag möjlighet att ansöka om det. Det saknas också möjlighet för användaren av ordningsvakter att få beslutet prövat i domstol. Den som vill använda en ordningsvakt är inte part i ett ärende om ordningsvaktens förordnande. Som anges i avsnitt 7.3.2 finns det ett ökat behov hos olika aktörer av att kunna anlita ordningsvakter för skilda ändamål. Det är därför en brist med det nuvarande systemet att den som önskar anlita en ordningsvakt saknar möjlighet till domstolsprövning av frågor som rör användningen av ordningsvakter. Dagens regelverk leder också till att det saknas praxis när det gäller tillämpningen av regelverket för sådana syften.

Den nuvarande ordningen innebär alltså vissa svårigheter och otydligheter för den enskilda ordningsvakten, för den som vill kunna använda sig av ordningsvakter och för Polismyndigheten. Det finns därför goda skäl att se över hur regleringen kan ändras för att på ett mer ändamålsenligt sätt tillgodose behoven hos de nämnda aktörerna och samtidigt möjliggöra en ökad användning av ordningsvakter. Fråga är då hur regleringen bör utformas för att fylla dessa syften. Ett alternativ är ett anmälningsförfarande där den som vill använda sig av ordningsvakter anmäler detta till Polismyndigheten, som då inte gör någon efterföljande prövning av behovet att anlita ordningsvakter. Ett sådant förfarande framstår visserligen som okomplicerat, både för den som vill använda sig av ordningsvakter och för Polismyndigheten, men brister i andra avseenden. Användningen av ordningsvakter behöver enligt regeringens mening vara mer kontrollerad och behovsstyrd än vad ett anmälningsförfarande skulle innebära. Även om tillämpningsområdet för ordningsvakter bör vidgas (se avsnitt 7.3.2) finns det fortsatt behov av att

Polismyndigheten noga kontrollerar och leder ordningsvakter, bl.a. utifrån deras uppgifter (se avsnitt 12). Av dessa skäl är ett anmälningsförfarande inte en tillfredsställande lösning, och det förordas inte heller av remissinstanserna. En ordning som på ett mer ändamålsenligt sätt skulle kunna möta dessa behov är, vilket utredningen föreslår, ett tillståndsförfarande för dem som vill använda sig av ordningsvakter. Flera remissinstanser, bl.a. *Bodens kommun*, *Region Norrbotten*, *Region Stockholm*, *Svensk scenkonst*, *Svenska Transportarbetareförbundet*, *Säkerhetsföretagen* och *Uppsala universitet*, är också positiva till detta. En ordning som bygger på tillståndsprövning innebär att ett helt nytt tillståndsförfarande införs som Polismyndigheten ska hantera. Därigenom ökar visserligen Polismyndighetens administrativa uppgifter. Regeringen anser dock att detta vägs upp av att en tillståndsprövning förbättrar möjligheterna 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. Som *Civil Rights Defenders* och *Stockholms universitet* är inne på ger en tillståndsprövning också större möjligheter för Polismyndigheten att göra en behovsprövning och bygga upp ett samarbete med ordningsvakternas uppdragsgivare, vilket är positivt. Det är också positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv med ett system som ger den som vill använda sig av ordningsvakter en möjlighet att ansöka om det, samt att en möjlighet till rättslig prövning införs för det fall att ansökan avslås (se avsnitt 13.4). Tillståndsplikten lägger därmed grunden för att ordningsvakter på ett bättre sätt än i dag ska kunna medverka till att upprätthålla bl.a. den allmänna ordningen. Systemet möjliggör också en ökad användning av ordningsvakter vilket kan leda till större flexibilitet när behoven av ordningsskapande och trygghetsfrämjande insatser i olika områden ändras.

Genom den tillståndsprövning som föreslås finns det utrymme för Polismyndigheten att anpassa sin prövning av tillståndsärendena. I vissa fall kan en sådan prövning förväntas ske enkelt och tidseffektivt, inte minst när den som ansöker om tillstånd tidigare har beviljats motsvarande tillstånd och ger in en komplett ansökan.

En ytterligare fråga är om det ska vara obligatoriskt med ett beslut om tillstånd i alla situationer, eller om det ska finnas undantag från tillståndsplikten. Om det inte finns möjlighet till undantag från kravet på tillstånd, finns det risk för att systemet blir alltför stelbent. Med för många undantag från tillståndsplikten finns det å andra sidan risk för att systemet urvattnas och att det inte leder till den efterfrågade ökade överblicken och kontrollen av användningen av ordningsvakter. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att ett generellt undantag bör gälla om rätten att använda ordningsvakter följer av lag eller annan författning. Till skillnad från *Trafikverket* anser regeringen att samma lagar som redan i dag ger rätt att använda ordningsvakter bör ge en sådan rätt även framöver. Ordningsvakter ska således få användas utan ett beslut om tillstånd om det följer av 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 lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

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 rätts-salens 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 eftersom lagstiftaren redan har gjort bedömningen att ordningsvakter får användas för den aktuella uppgiften.

Ordningsvakter får i de utpekade fallen endast användas för de ändamål som lagen anger. Det ska därför inte krävas tillstånd för en domstol som använder ordningsvakt vid säkerhetskontrollen eller enligt 5 kap. 15 § RB. Däremot krävs tillstånd om samma ordningsvakt ska användas för andra ordningshållande uppgifter i domstolen.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis 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. I avsnitt 7.3.4 lämnas förslag på under vilka förutsättningar tillstånd att använda ordningsvakter ska få meddelas och i avsnitt 7.3.5 föreslås under vilka förutsättningar ett undantag från tillstånd ska gälla.

7.3.4 Förutsättningar för att få tillstånd att använda ordningsvakter

Regeringens förslag: Tillstånd att använda ordningsvakter ska få meddelas om det finns ett behov av sådan användning och det är ändamålsenligt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller 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

- 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.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Sveriges advokatsamfund är positivt till förslaget under förutsättning att Polismyndigheten har faktisk möjlighet att utöva ledning och kontroll över ordningsvakternas verksamhet. *Svensk scenkonst* anser att det är viktigt att Polismyndigheten har samlad information om i vilka verksamheter och var i landet som enskilda ordningsvakter faktiskt tjänstgör. *Helsingborgs kommun* anser att det bör vara en del av tillståndsgivningen att ställa krav på samverkan med den som söker tillstånd, framför allt när tillstånds-ansökningar kommer från det offentliga. *Jönköpings kommun* anser att det hade varit önskvärt med en förenklad tillståndsprovning för kommuner och regioner för att öka möjligheterna att använda sig av ordningsvakter.

Göteborgs kommun och *Malmö kommun* anser att det behöver vara tydligt vad som ska framgå av en ansökan om tillstånd och att bedömningsgrunderna behöver kunna förutses.

Migrationsverket anser att eftersom ordningsvakter har en viktig uppgift i att trygga säkerheten på deras boenden ska även boenden hos Migrationsverket vara exempel på platser där allmänheten inte har tillträde, men där det är möjligt att använda sig av ordningsvakter.

Företagarna, *Göteborgs kommun* och *Malmö kommun* anser att ordningsvakter bör kunna användas i förebyggande syfte.

Migrationsverket anser att förslaget bör ändras till att om Polismyndigheten bedömer att det finns behov av ordningsvakter inom ett geografiskt angränsat område åligger det Polismyndigheten att säkerställa att den har möjlighet att leda och kontrollera ordningsvakterna, detta för att ordningsvakter ska kunna användas även i glesbygd. Några remissinstanser, bl.a. *Region Stockholm*, *Malmö kommun* och *Trelleborgs kommun* har synpunkter på om beslut om tillstånd bör fattas på lokal nivå inom Polismyndigheten eller inte, utifrån vikten av enhetlighet och likartade bedömningar. Även *Stockholms kommun* för fram liknande synpunkter.

Skälen för regeringens förslag

En mer flexibel reglering

Den nuvarande regleringen av situationer där ordningsvakter som huvudregel får användas består av en uppräknning i 2 § LOV. I 3 § LOV finns en undantagsregel som ofta i praktiken avser ett geografiskt bestämt område. Dagens behov av att använda sig av ordningsvakter sträcker sig ofta längre än vad som omfattas av huvudregeln i 2 § LOV, och tillståndsprövningen rör många gånger undantagsbestämmelsen i 3 § LOV. Förordnanden enligt 3 § ges närmast regelmässigt vid vissa platser dit allmänheten har tillträde, t.ex. 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 §. Undantagsbestämmelsen tillämpas alltså alltmer sällan som just ett undantag från huvudregeln, vilket indikerar att behovet av att använda ordningsvakter på fler platser än vad som anges i 2 § har ökat. Det finns därför, som även konstateras i avsnitt 7.3.2, skäl att föreslå en reglering som möjliggör för en mer ändamålsenlig användning av ordningsvakter.

Regeringen föreslår därför att den nuvarande uppdelningen i en huvudregel och en undantagsregel tas bort. Regleringen bör i stället utformas mot bakgrund av att behovet av att förordna ordningsvakter för att tillgodose trygghet och allmän ordning och säkerhet har ökat på senare år. Eftersom det finns vissa svårigheter med att förutse och i lag avgränsa var en ordningsvakt kan behöva användas, bör bestämmelsen som styr användningen av ordningsvakter utformas på ett flexibelt sätt som innebär att regelverket kan tillämpas även om behoven av att använda ordningsvakter förändras i framtiden.

Ansökan om tillstånd att använda ordningsvakt

Som anges i avsnitt 7.3.3 föreslås ett krav på tillstånd för att få använda ordningsvakter. Regeringen instämmer i *Göteborgs kommun* och *Malmö kommun* synpunkt om att det behöver vara tydligt vad som ska framgå av en ansökan om tillstånd. Närmare anvisningar om hur ansökan ska utformas behöver emellertid inte anges i lag utan bör i stället framgå av föreskrifter på lägre nivå. 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 alltså kunna ansöka om tillstånd. Inte heller bör det finnas någon formell begränsning av vilken plats, vilket område eller vilken verksamhet ansökan får avse. Däremot anser regeringen, till skillnad från *Jönköpings kommun*, att det saknas anledning att särskilt förenkla tillståndsprövningen för kommuner och regioner. En likvärdig tillståndsprocess i detta avseende bedöms vara mest rättssäker och ändamålsenlig. Vidare är en nära samverkan mellan den som anlitar ordningsvakter, den enskilda ordningsvakten och Polismyndigheten en förutsättning för att de inblandade aktörerna ska kunna sköta sina uppgifter. Enligt regeringens uppfattning finns det därför inte heller skäl att, som *Helsingborgs kommun* efterfrågar, i lag ställa krav på samverkan med den som söker tillstånd.

Som flera remissinstanser påpekar, bl.a. *Region Stockholm*, *Malmö kommun* och *Trelleborgs kommun*, är det angeläget att Polismyndighetens prövningar av ansökan om tillstånd att använda ordningsvakter blir enhetliga och likartade. Samtidigt behöver prövningarna utgå från de individuella omständigheterna i de enskilda fallen. Polismyndighetens beslut föreslås bli överklagbara (se avsnitt 13.4) och det blir därför ytterst en fråga för rättstillämpningen att avgöra hur den närmare tillståndsprövningen bör gå till.

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 eller 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 att hålla ordning. Det rör sig om verksamheter där ordningsproblem typiskt sett kan uppstå 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 såväl större som mindre orter och kommuner. I dessa fall framträder behovet av trygghetsfrämjande åtgärder på ett tydligt sätt.

Begreppet allmän ordning och säkerhet används i polislagen. I begreppet ligger 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 dock 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, som *Migrationsverket* påpekar på Migrationsverkets boenden och på vissa platser på sjukhus eller hos socialtjänsten. 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. Uppräkningen är inte uttömmande utan även andra platser kan rymmas inom användningsområdet för ordningsvakter.

Avgörande för bedömningen av om det finns behov av att använda ordningsvakter ska vara att det finns omständigheter som talar för att den allmänna ordningen, säkerheten eller tryggheten på den aktuella platsen kan komma att förbättras om ordningsvakter arbetar där. Styrande bör i många fall vara om man generellt har grund för påståendet att det kan finnas behov av ordningsvakter. Det är den som ansöker om tillstånd att använda ordningsvakter som ska kunna visa att behovet finns. För att inte undergräva syftet med regleringen får kravet 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. Det kan t.ex. vara så att genomförda undersökningar visar att en plats upplevs som otrygg. Som flera remissinstanser framhåller, bl.a. Göteborgs kommun, Malmö kommun och *Företagarna*, bör ordningsvakter alltså kunna användas även i förebyggande syfte.

Är det ändamålsenligt att använda ordningsvakter?

Vilken art och omfattning har uppdraget som ordningsvakt?

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 ordningsvakter ska beviljas. Det krävs också att den som ansöker om tillstånd kan 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 om 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. För den enskilda ordningsvaktens säkerhet är det av vikt att uppdraget inte är av sådan art att det är alltför riskfyllt eller utsätter den enskilda 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 kan variera beroende på om det rör sig om en ansökan från någon som tidigare har anlitat ordningsvakter eller om det rör sig om en ny aktör. Även andra omständigheter kan vara av betydelse för bedömningen av om användningen av ordningsvakter ska anses ändamålsenlig.

Var ska uppdraget utföras?

Även platsen, området eller verksamheten som ansökan avser har betydelse vid bedömningen av om 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 verkade på en viss plats eller att myndigheten redan har verksamhet på det avsedda stället. Det skulle även kunna vara så att användningen av ordningsvakter på ett visst område påverkar någon annans rätt 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 där ordningsvakten inte kan verka utan att utsätta sig för alltför stora risker.

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

Regeringen instämmer i *Sveriges advokatsamfunds* synpunkt att Polismyndighetens faktiska möjligheter att leda och kontrollera ordningsvakternas arbete är av särskild betydelse vid bedömningen av om tillstånd ska beviljas eller inte. Som *Svensk scenkonst* påpekar bör Polismyndigheten 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. Förutsättningarna för att bevilja tillstånd kan variera beroende på om det är fråga om ett större eller ett mindre område eller om ansökan avser enstaka eller ett större antal ordningsvakter. Som *Migrationsverket* konstaterar kan det vara flera aktörer som har behov av ordningsvakter och deras tjänster inom samma område. Att många ordningsvakter är verksamma inom samma område kan naturligtvis vara positivt utifrån ordningshållande och trygghetsfrämjande skäl. Samtidigt kan det innebära att ytterligare användning av ordningsvakter i samma område inte kommer att vara ändamålsenlig. Om många ordningsvakter redan tjänstgör inom samma område, kan det alltså finnas grund för att avslå ansökningar om ytterligare tillstånd till användning av ordningsvakter i det området. Detta får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Ett tillstånd som omfattar ett större område med ett stort antal ordningsvakter ställer högre krav på Polismyndighetens ledning och kontroll av verksamheten. På vilket sätt Polismyndigheten utövar ledning och kontroll varierar beroende på vilket slags uppdrag ordningsvakterna har. För uppdrag som innebär att en eller ett par ordningsvakter arbetar på en pub eller vid ett myndighetskontor krävs normalt sett mindre i detta hänseende än för ordningsvakter som arbetar trygghetsfrämjande i stadskärnor och på torg. I sådana fall kan det 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 polisiär närvaro där ordningsvakterna verkar utan det kan ske genom att myndigheten och ordningsvakterna samverkar och planerar det arbete som ordningsvakterna ska utföra. Till skillnad från Migrationsverket anser regeringen att det inte finns skäl att omformulera förslaget i detta avseende. Förslagets utformning innebär att det finns goda möjligheter att använda ordningsvakter även i glesbygden. Om det däremot saknas förutsättningar för att bedriva verksamheten på ett sådant sätt att Polismyndigheten på ett tillfredsställande sätt kan utöva ledning och kontroll, bör användningen av ordningsvakter inte bedömas som ändamålsenlig.

Sammanfattning

Regeringen föreslår sammanfattningsvis 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 eller 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.

7.3.5 Undantag från krav på tillstånd

Regeringens förslag: Tillstånd för användning av ordningsvakter krävs inte om villkor för sådan användning redan har meddelats vid beslut som gäller allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar enligt ordningslagen eller vissa lokaler eller utrymmen med tillstånd enligt alkohollagen.

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

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Några remissinstanser anser att det bör finnas fler undantag från tillståndskravet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att undantaget för serveringsställen även bör omfatta serveringstillståndshavare som har till-

stånd utan villkor om användning av ordningsvakter enligt alkohollagen (2010:1622). *Justitiekanslern* anser att eftersom förslaget exempelvis träffar lokaler med serveringstillstånd som inte redan omfattas av ett villkor att använda ordningsvakter kommer förslaget att innebära en ökad administration för såväl Polismyndigheten som enskilda. *Migrationsverket* anser att myndighetens egen verksamhet bör omfattas av ett undantag från krav på tillstånd. *SäkerhetsBranschen* anser att kommuner, efter en behovs- och riskbedömning, självständigt bör få anlita ordningsvakter från auktoriserade bevakningsbolag, utan krav på tillstånd från Polismyndigheten. *Domstolsverket* anser att bestämmelsen bör utökas med ett undantag från tillståndsplikten för domstols och nämnds lokaler. *Trafikverket* anser att järnvägs- och kollektivtrafiksystemet inklusive resenärsanläggningar bör undantas från kravet på tillstånd att använda ordningsvakter. Även *Svensk Kollektivtrafik* för fram synpunkter i linje med detta. *Polismyndigheten* anser att det bör framgå av lagen om vissa ordningsvakter bör placeras i säkerhetsklass enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585). Myndigheten anser vidare att det bör framgå av förarbetena om ordningsvakter bör eller ska placeras i säkerhetsklass 3 med anledning av att de medverkar i polisiär verksamhet och kan få tillgång till känsliga uppgifter om t.ex. polisens arbete.

Skälen för regeringens förslag

Användning av ordningsvakter vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

Ordningsslagen (1993:1617), förkortad OL, innehåller bl.a. bestämmelser om allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Med allmän sammankomst avses 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, biograföreställningar, 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 cirkusföreställningar. 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 som huvudregel tillstånd (2 kap. 4 § OL). I annat fall ska tillställningen eller sammankomsten anmälas. Polismyndigheten prövar frågor om sådana tillstånd.

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 utrymme att ange villkor för ordning och säkerhet vid en sammankomst eller en tillställning är inte begränsat till sådana evenemang som kräver tillstånd. Även i de fall då det bara behövs en anmälan till Polismyndigheten kan villkor meddelas. Villkoren ska anges i tillståndsbeslutet eller i beslut med anledning av en anmälan. En generell förutsättning för att en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning ska få hållas är att anordnaren ska kunna klara av att upprätthålla ordningen och säkerheten (jfr prop. 1979/80:17 s. 24).

Polismyndigheten kan, om vissa förutsättningar är uppfyllda, som villkor för tillstånd till konserter och offentliga tillställningar föreskriva att ordningsvakter ska anlitas. Om villkor att använda ordningsvakter vid en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning redan har meddelats vid beslut om tillstånd enligt ordningslagen anser regeringen, i likhet med utredningen, att det finns skäl att göra undantag från tillståndskravet enligt lagen om ordningsvakter. Den behovs- och lämplighetsprövning som ska göras har då redan skett i samband med beslutet enligt ordningslagen. Det innebär att anordnaren, utan att behöva ansöka om tillstånd, kan använda sig av fler ordningsvakter än vad som anges i villkoret om det inte i villkoret anges ett högsta antal ordningsvakter som får användas.

Användning av ordningsvakter vid lokaler med serveringstillstånd

För att en verksamhet ska få servera alkoholdrycker krävs som huvudregel tillstånd (serveringstillstånd) av den kommun där serveringsstället är beläget (8 kap. 1 § alkohollagen). 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. Det är inte ovanligt att ett serveringstillstånd förenas med villkor om att ett visst antal ordningsvakter ska tjänstgöra på serveringsstället under vissa tider.

Enligt 2 § LOV får ordningsvakter förordnas att tjänstgöra vid bl.a. lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen. Vid tillämpningen av denna bestämmelse har ordningsvakter fått förordnanden enligt 2 § LOV som avsett samtliga lokaler och arrangemang som omfattas av paragrafen. Det har alltså inte för varje enskilt serveringsställe krävts något särskilt förfarande för att anlita ordningsvakter.

Utredningen anser att om alla lokaler med serveringstillstånd skulle komma att omfattas av krav på tillstånd för att kunna anlita ordningsvakter skulle detta leda till kostnader och ökad administrativ handläggning för både Polismyndigheten och serveringstillståndshavarna. En sådan ökad administration är, som utredningen anger, inte motiverad i alla situationer. Regeringen anser därför, liksom många remissinstanser, att en rimlig utgångspunkt är att en serveringstillståndsinnehavare, som har 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. Serveringstillståndsinnehavaren har i dessa fall redan prövats enligt alkohollagen och

står under tillsyn av kommunen. Polismyndigheten har dessutom redan yttrat sig inför kommunens beslut. Dessa tillståndshavare bör därför undantas från kravet på tillstånd enligt lagen om ordningsvakter. Det innebär att serveringstillståndshavaren, utan att behöva ansöka om tillstånd, kan använda sig av fler ordningsvakter än vad som anges i villkoret till serveringstillståndet om det inte i villkoret anges ett högsta antal ordningsvakter som får användas.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att undantaget för serveringsställen även bör omfatta serveringstillståndshavare som har tillstånd utan villkor om användning av ordningsvakter enligt alkohollagen. En sådan ordning skulle visserligen förenkla förfarandet. Samtidigt går det inte att bortse från att om en serveringstillståndshavare inte har meddelats villkor om användning av ordningsvakter, har en bedömning inför beslutet om serveringstillstånd gjorts att ordningsvakter inte behövs för att upprätthålla ordningen och säkerheten på serveringsstället. Om serveringstillståndshavaren då vill använda ordningsvakter i verksamheten, bör en prövning av behovet att använda ordningsvakter göras enligt huvudregeln (se avsnitt 7.3.3). Som *Justitiekanslern* konstaterar innebär det visserligen en viss administration för såväl Polismyndigheten som enskilda, men den får anses vara motiverad. Det skulle annars inte göras någon prövning alls från myndigheternas sida av om det finns ett behov av att använda ordningsvakter (jfr avsnitt 7.3.4).

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

Polismyndighetens egen användning av ordningsvakter

Polismyndigheten har det grundläggande uppdraget att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. Ordningsvakternas uppgift är att medverka till och komplettera polisens arbete. Polismyndigheten är även beslutsmyndighet vad gäller tillstånd för att använda ordningsvakt. *Polismyndigheten* ser fördelar med att få möjlighet att anställa ordningsvakter för att bistå poliser i yttre tjänst eller kunna upphandla en sådan tjänst från ett bevakningsföretag. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att tillstånd inte bör krävas vid Polismyndighetens användning av ordningsvakter i den egna verksamheten.

Polismyndigheten efterfrågar en tydligare reglering i lagen om ordningsvakter och ett mer ingående resonemang om huruvida ordningsvakter ska placeras i säkerhetsklass enligt säkerhetsskyddslagen. I säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) anges bl.a. vilka som ska säkerhetsprövas, hur en anställning eller annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet ska placeras i säkerhetsklass och vem som beslutar om sådan placering. Polismyndigheten måste alltså, när det gäller de ordningsvakter som myndigheten anlitar, från fall till fall göra en bedömning av behovet av att fatta beslut om säkerhetsklass och säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddsregleringen. Det saknas därför skäl att reglera detta särskilt i lagen om ordningsvakter.

Till skillnad från bl.a. *Migrationsverket*, *Domstolsverket* och *Trafikverket* anser regeringen att det i nuläget inte är motiverat att införa ytterligare undantag från tillståndskravet (jfr avsnitt 7.3.3).

7.3.6 Beslut om tillstånd

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

Beslutet får förenas med villkor. Villkor får meddelas endast om skälen för villkoret uppväger det intrång eller men i övrigt som villkoret innebär för den som har ansökt om tillstånd eller för något annat motstående intresse. Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras, får nya villkor meddelas.

Ett beslut om tillstånd ska meddelas för en viss tid.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår inte en uttrycklig bestämmelse om att villkoren ska vara proportionerliga.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Ett fåtal remissinstanser har synpunkter på tillståndens geografiska räckvidd. *Region Jönköping* anser att utökade förordnandeområden ska tillåtas i en större omfattning. *Civil Rights Defenders* och *Amnesty* anser att det är viktigt att tillstånden som ges innehåller geografiska begränsningar eftersom detta gör det möjligt för polisen att utöva ledning och kontroll över ordningsvakterna.

Förvaltningsrätten i Stockholm anser att eftersom villkoren för ett tillstånd kan komma att bli föremål för domstolsprövning vid ett överklagande bör det i lagtexten anges vilka villkor som beslutsmyndigheten normalt sett ska kunna besluta om. *Jernhusen AB* anser att eftersom regleringen inte innehåller någon nödvändighets- eller skälighetsbedömning finns det en risk för att kostnadsdrivande villkor ställs. *Region Stockholm* anser att beslut förenade med villkor bör kunna överklagas.

Skälen för regeringens förslag

Beslutets utformning

Ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter måste, bl.a. utifrån rätts-säkerhetsskäl, vara lätt att förstå och tillämpa. Som *Civil Rights Defenders* och *Amnesty* framhåller bör tillstånden innehålla geografiska begränsningar. Det är också så besluten ofta utformas i dag. Den nya regleringen kan, som bl.a. *Region Jönköping* påpekar, i vissa fall innebära att utökade förordnandeområden jämfört med i dag tillåts. Samtidigt är det inte uteslutet att mindre områden också kan anges. Beslutet måste dock, oberoende av storleken på det geografiska området, vara tydligt när det gäller vilken plats, vilket område eller vilken verksamhet tillståndet omfattar. Utgångspunkten är att det område där ordningsvakterna ska utföra sitt uppdrag bör kunna avgränsas. Hur detaljerat platsen, området eller verksamheten bör anges och hur beslutet i övrigt utformas får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Regeringen föreslår därför

att tillståndet ska avse en viss plats, ett visst område eller en viss verksamhet.

Som *Region Stockholm* påpekar bör ett beslut om tillstånd som går den enskilde emot kunna överklagas, se avsnitt 13.4 nedan.

Beslut får förenas med villkor

För att möjliggöra en mer ändamålsenlig användning av ordningsvakter bör Polismyndigheten vid beviljande av tillstånd kunna förena tillståndet med villkor. Att kunna meddela villkor innebär en möjlighet för Polismyndigheten att ställa krav på tillståndsinnehavaren. Det kan också vara av betydelse för Polismyndighetens möjlighet att utöva ledning och kontroll över ordningsvakternas verksamhet. När det finns en möjlighet att förena tillstånd med villkor finns det också förutsättningar för en konstruktiv dialog mellan den som söker tillstånd och Polismyndigheten. Den dialogen kan bidra till en ökad förståelse för det trygghetsskapande och brottsförebyggande arbetet.

Behovet av att meddela villkor varierar beroende på vilken verksamhet, plats eller område som beslutet om tillstånd avser. Det kan t.ex. handla om att ange det högsta eller lägsta antalet ordningsvakter eller vilka tider ordningsvakter får tjänstgöra. 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 ordningsvakter inte tillåts arbeta ensamma. De kan även avse samordning och informationsutbyte mellan tillståndshavaren och Polismyndigheten. Ett villkor kan också innehålla ett krav på återrapportering från användaren till Polismyndigheten.

Förvaltningsrätten i Stockholm anser att villkoren bör preciseras i lagtext. Som anges ovan kan det emellertid komma att röra sig om en rad olika villkor som kan aktualiseras och behovet av flexibilitet är stort. Enligt regeringens mening är det därför inte lämpligt att precisera villkoren i lagtext.

Möjligheten för Polismyndigheten att ställa villkor får inte innebära att mer långtgående krav ställs än vad som är nödvändigt. Som *Jernhusen AB* påpekar innehåller utredningens förslag ingen nödvändighets- eller skälighetsbedömning. Även om risken för att kostnadsdrivande villkor ställs bedöms vara liten, finns det skäl att överväga om proportionalitetsprincipen bör komma till uttryck i den nu aktuella bestämmelsen. Proportionalitetsprincipen innebär att en ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Principen är en av grundsatserna för den rättsliga prövningen i förvaltningsförfarandet. Den kommer också bl.a. till uttryck i regeringsformen, se *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag* (prop. 2016/17:180 s. 60 f.). Som framgår av 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900) ska förvaltningsmyndigheter i all sin verksamhet beakta proportionalitetsprincipen. I bestämmelsen anges att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet och att åtgärden aldrig får vara mer långt-

gående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Principen ska beaktas i Polismyndighetens handläggning av ärenden enligt den nya lagen (1 och 3 §§ förvaltningslagen). Fråga är då om det är nödvändigt att särskilt reglera att den ska gälla vid beslut om villkor för tillstånd enligt lagen om ordningsvakter. Det finns dock skäl som talar för att regleringen i lagen bör vara så heltäckande som möjligt, särskilt när motstående intressen kan behöva balanseras mot varandra på det sätt som blir aktuellt här. Genom att särskilt låta proportionalitetsprincipen komma till uttryck i lagen om ordningsvakter kan viss ledning också ges när beslut om tillstånd med villkor ska fattas. Det kan t.ex. vara så att den som söker tillstånd bara ser ett behov av att använda ett mindre antal ordningsvakter, medan Polismyndigheten anser att fler ordningsvakter behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Det kan också finnas olika uppfattningar om under vilka tider ordningsvakter behövs, vilken utrustning som är nödvändig och om det finns behov av transportmedel. Även fler situationer än de nu nämnda kan innebära att motstående intressen ställs mot varandra. Regeringen anser därför att övervägande skäl talar för att proportionalitetsprincipen, som bör utformas generellt, bör komma till uttryck i bestämmelsen när det gäller de villkor som Polismyndigheten kan besluta om.

Innan Polismyndigheten väger olika intressen mot varandra, måste myndigheten ha tagit ställning till om åtgärden uppfyller kraven på lämplighet och nödvändighet. Det bör alltså krävas att myndigheten först prövar om det tilltänkta villkoret kan antas leda till det avsedda resultatet. Myndigheten måste också konstatera att villkoret är det minst ingripande av de alternativ som finns för att uppnå samma resultat. Avsikten är alltså inte att hindra myndigheten från att ställa villkor utan att säkerställa att de villkor som ställs är proportionerliga. Om förutsättningarna för tillstånd förändras, bör Polismyndigheten ha möjlighet att ändra villkoren eller besluta om ytterligare villkor.

Tidsbegränsning av tillstånd

Ett tillstånd att använda ordningsvakter bör vara begränsat till en viss tid. Närmare föreskrifter om beslutens giltighetstid bör regleras på lägre författningsnivå än lag.

7.3.7 Återkallelse av tillstånd

Regeringens förslag: Ett beslut om tillstånd ska få återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda eller om det annars finns särskilda skäl för återkallelse.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Om förutsättningarna för tillstånd inte längre finns bör tillståndet kunna återkallas. Att en verksamhet har upphört eller på ett väsentligt sätt ändrat

karaktär är exempel på när ett tillstånd bör kunna återkallas. Att det på den aktuella platsen har skett en minskning av ordningsstörningar bör i sig dock inte per automatik leda till bedömningen att ordningsvakter inte längre behövs. Sådana omständigheter behöver därför inte innebära att ett tillstånd återkallas.

Det bör även vara möjligt att återkalla ett tillstånd om det finns särskilda skäl. Exempel på sådana skäl kan vara att det visat sig att användaren brutit när det gäller de skyldigheter som uppställts för användningen av ordningsvakter. Detta kan vara fallet om användningen har skett i strid med tillståndet, att särskilda villkor för tillståndet inte har följts eller att den som anlitat ordningsvakter har använt dem på ett olämpligt sätt. Exempel på olämplig användning kan vara att uppdragstagaren har 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 åligganden som ordningsvakt. Det kan också handla om att ordningsvakten har fått anvisningar om att diskriminera vissa personer eller att ordningsvakten har 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. Även andra omständigheter än de som nu nämns kan utgöra särskilda skäl för återkallelse av tillstånd.

Ett beslut om återkallelse av tillstånd bör kunna överklagas, se avsnitt 13.4 nedan.

8 Polismyndighetens ledning av ordningsvakter

Regeringens förslag: En ordningsvakt ska stå under Polismyndighetens ledning.

En ordningsvakt ska vara skyldig att följa en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten. Det ska dock inte gälla om det är uppenbart att anvisningen inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller om den strider mot lag eller annan författning.

En ordningsvakt ska hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör verksamheten och som är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Lidingö kommun anser att en ökad kontroll och ledning från polisens sida är ett måste för att upprätthålla förtroendet för ordningsvakter och den rättssäkerhet som krävs.

Några remissinstanser för fram synpunkter på vad Polismyndighetens ledning innebär i praktiken. *Helsingborgs kommun* anser att det finns behov av att klargöra vilka anvisningar som en polis kan ge en ordningsvakt. Även *Region Stockholm* för fram synpunkter i linje med detta.

Malmö kommun anser att ordningsvakter visserligen ska stå under polisens befäl men framhåller att polisen inte får ges en oinskränkt rätt att beordra ordningsvakter att utföra uppgifter som exempelvis kommunen som beställare inte har gett ordningsvakterna. *Region Jönköping* framhåller att det krävs att den enskilda polismannen har god kunskap om ordningsvakter, deras uppdrag och befogenheter, för att inte ordningsvakter ska begäras utföra uppgifter som ligger utanför deras befogenheter.

Jernhusen AB, *Svenska Transportarbetareförbundet* och *Säkerhetsföretagen* efterfrågar ett förtydligande om hur arbetsmiljöfrågor ska tas om hand i de fall Polismyndigheten beordrar ordningsvakter att agera utanför tillståndsområdet eller utöver uppdragets ursprungliga omfattning.

Polismyndigheten anser att lagtexten bör förtydligas så att det framgår att en ordningsvakt har en skyldighet dels att följa en polismans anvisning att träda i tjänst, dels att biträda polismannen utanför den plats, det område eller den verksamhet där ordningsvakten tjänstgör.

Skälen för regeringens förslag

Som anges i avsnitt 7.3.2 ska Polismyndigheten fortsatt ha huvudansvaret för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Samtidigt föreslås att ordningsvakter även i fortsättningen ska kunna komplettera Polismyndighetens arbete. Det är då angeläget att reglerna om ordningsvakter utformas så att det är tydligt att Polismyndigheten bär huvudansvaret för de uppgifter som ordningsvakter kan utföra. Av 6 § LOV framgår att en ordningsvakt lyder under Polismyndigheten. Detta innebär 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. Med att ordningsvakter lyder under Polismyndigheten avses både den styrning som Polismyndigheten utövar i en specifik situation och den som sker på en övergripande och strategisk nivå. Med styrning på övergripande och strategisk nivå avses t.ex. Polismyndighetens rutiner och föreskrifter.

I likhet med vad flertalet remissinstanser framhåller anser regeringen, liksom utredningen, att ansvaret för styrning och ledning av ordningsvakter även fortsättningsvis bör ligga hos Polismyndigheten. Det är en naturlig konsekvens av att myndigheten har det övergripande ansvaret för det ordningshållande arbetet. Som *Lidingö kommun* påpekar är detta av vikt även utifrån ett rättssäkerhets- och förtroendeperspektiv.

Några remissinstanser, bl.a. *Helsingborgs kommun* och *Region Stockholm*, efterfrågar förtydliganden om hur långt polisens möjligheter att ge ordningsvakter anvisningar sträcker sig. En polismans anvisning till en ordningsvakt bör i normala fall inte gå utanför ordningsvaktens ordinarie uppdrag och geografiska verksamhetsområde. Ordningsvakter är endast ett komplement till polisens ordningshållning och ska inte ersätta polismän i deras arbete. Dessutom anlitas ordningsvakter till stor del av andra än Polismyndigheten, vilket innebär att anlitarna bär de huvudsakliga kostnaderna för ordningsvakterna. Som *Malmö kommun* påpekar har polisen inte en oinskränkt rätt att beordra ordningsvakter att utföra uppgifter som ligger utanför det ordinarie uppdraget. Med detta sagt kan det finnas undantagssituationer då det framstår som nödvändigt utifrån ett samhällsperspektiv att en polisman kan beordra ordningsvakter att utföra uppgifter

som till viss del ligger utanför det egentliga uppdraget och geografiska området. Exempel på sådana situationer kan vara större olyckshändelser, terrordåd eller andra allvarliga händelser. Exemplifieringen är inte uttömmande. Det får dock förutsättas att Polismyndigheten tillämpar reglerna på ett ansvarsfullt och återhållsamt sätt. Detta kräver också, som *Region Jönköping* framhåller, att den enskilda polismannen har god kunskap om ordningsvakter och deras befogenheter. Regeringen anser, till skillnad från *Polismyndigheten*, att det saknas skäl att förtydliga lagtexten i detta avseende.

Ett fåtal remissinstanser, bl.a. *Jernhusen AB* och *Säkerhetsföretagen*, anser att det finns anledning att förtydliga vad som gäller i arbetsmiljöhänseende om Polismyndigheten beordrar ordningsvakter att agera utanför tillståndsområdet eller utöver uppdragets ursprungliga omfattning. Vad som gäller i dessa situationer beror i stor utsträckning på omständigheterna i det enskilda fallet och närmare ledning går därför knappast att ge i lagen om ordningsvakter. Om sådana frågor uppkommer får de lösas enligt det arbetsrättsliga regelverket på sedvanligt sätt.

Sammanfattningsvis finns det inte anledning att ändra den gällande ordningen som innebär att en ordningsvakt ska 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.

Av 7 § LOV framgår att en ordningsvakt ska hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans eller hennes verksamhet och är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom. Rapporteringsplikten rör sådant som ordningsvakten har fått kännedom om i sin tjänst. Det kan till exempel handla om bristande ordnings- eller säkerhetsföreskrifter eller behov av förstärkningar för ordningens upprätthållande (prop. 1979/80:122 s. 69). Denna skyldighet är en förutsättning för att polisen ska kunna leda ordningsvakternas verksamhet. Regeringen instämmer därför i utredningens förslag om att den ordningen bör behållas.

9 Förordnande som ordningsvakt

9.1 Krav för att förordnas som ordningsvakt

Regeringens förslag: För att en person ska kunna förordnas som ordningsvakt ska krävas att han eller hon

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

Den som är anställd som polisman eller tjänstgör som militärpolis ska inte få förordnas som ordningsvakt.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår inte ett undantag att förordnas som ordningsvakt för den som tjänstgör som militärpolisman.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Trelleborgs kommun anser att med de ökade befogenheter som en ordningsvakt föreslås få borde minimiåldern höjas till i vart fall 23 år.

Göteborgs tingsrätt anser att det bör övervägas om kontrollen av en persons laglydnad och lämplighet bör vara ännu mer omfattande än vad som föreslås. *Karlskrona kommun* anser att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv är viktigt att upprätthålla högt ställda krav på lämplighet inför förordnande som ordningsvakt. *Antidiskrimineringsbyrån Norra Skåne* framhåller att det vid rekrytering av ordningsvakter alltid ska ske en individuell lämplighetsprövning. *Migrationsverket* anser att krav på språkkunskaper i svenska bör följa med under hela utbildningen till ordningsvakt och att fysisk förmåga bör följas upp vid förnyande av förordnande till ordningsvakt.

Uppsala universitet anser att eftersom en ordningsvakt måste leva upp till högt ställda krav på laglydnad och lämplighet bör Polismyndigheten ges en skyldighet att löpande göra registerkontroller även under den tid som förordnandet gäller.

Försvarsmakten anser att militärpoliser inte ska få förordnas till ordningsvakter.

Skälen för regeringens förslag

Åldersgräns på 20 år

För att förordnas som ordningsvakt krävs att personen ska ha fyllt 20 år (4 § LOV). *Trelleborgs kommun* anser att åldersgränsen bör höjas till 23 år eftersom ordningsvakternas befogenheter föreslås öka. Som regeringen tidigare angett (prop. 2013/14:110 s. 426) förutsätter ett uppdrag som ordningsvakt viss mognad och livserfarenhet. Samtidigt är åldern i sig inte avgörande för om en person klarar de uppgifter som ligger i rollen som ordningsvakt. Snarare är det personliga egenskaper, laglydnad och lämplighet i övrigt i kombination med relevant utbildning som har betydelse för att uppdraget ska kunna utföras på ett tillfredsställande sätt. I likhet med utredningen anser regeringen att ålderskravet om 20 år är rimligt och bör kvarstå.

Genomgått föreskriven utbildning

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ordningsvakternas utbildning (4 § LOV). I dag finns det alltså inte ett uttryckligt krav på att personen ska ha genomgått föreskriven utbildning för att förordnas till ordningsvakt. Det ligger dock i sakens natur att en person förutsätts ha genomgått sådan utbildning före ett förordnande. Att en person ska ha genomgått föreskriven utbildning innan ett förordnande kan meddelas bör, av tydlighetsskäl, framgå av lagtexten.

Laglydnad och övriga omständigheter som gör personen lämplig för uppdraget

De uppgifter som anförtros ordningsvakter innebär, som bl.a. *Karlskrona kommun* framhåller, att det behöver ställas relativt höga krav på laglydnad och lämplighet i övrigt (jfr prop. 1979/80:122 s. 67). Detta har också betydelse för allmänhetens förtroende för yrkesgruppen.

I avsnitt 9.2 föreslås att Polismyndigheten även fortsatt ska besluta om förordnanden som ordningsvakt. Polismyndigheten har tillgång till uppgifter från både belastnings- och misstankeregistret. Dessa uppgifter är relevanta vid prövningen av en persons laglydnad men kan också ha betydelse för om en person bedöms vara lämplig i övrigt för uppdraget. Med anledning av *Uppsala universitets* synpunkt finns det skäl att framhålla att sådana registersökningar kan göras inte bara före själva förordnandet utan även under den tid som förordnandet gäller. Det får förutsättas att Polismyndigheten i sin ärendehandläggning gör sådana sökningar i enlighet med aktuell lagstiftning när det behövs. Det saknas enligt regeringens mening anledning att precisera en sådan skyldighet i lagtexten.

Hur långtgående prövningen ska vara och vilka omständigheter som har betydelse måste, som *Antidiskrimineringsbyrån Norra Skåne* framför, givetvis avgöras i det enskilda fallet. De individuella omständigheterna kommer till stor del att vara avgörande vid prövningen. Utgångspunkten bör vara att den som lagförts för ett brott inte ska förordnas som ordningsvakt. Samtidigt behöver tidigare bagatellartad brottslighet inte utesluta att en person bedöms lämplig att utföra uppgifter som ordningsvakt. Den tid som har förflutit sedan brottet begicks och lagfördes, brottslighetens svårighetsgrad samt återfall i brottslighet kan ha betydelse för prövningen. Motsvarande omständigheter får även beaktas vid misstanke om brott.

Som *Migrationsverket* framhåller kan en persons språkkunskaper och fysiska förmåga ha betydelse för lämplighetsprövningen. Eftersom omständigheterna kan skilja sig åt i en rad olika avseenden finns det skäl att betona att även andra faktorer än de nu nämnda kan ha betydelse för prövningen. Mer detaljerade bestämmelser om vilka krav som bör vara uppfyllda bör regleras på lägre författningsnivå än lag (jfr avsnitt 13.3). Till skillnad från *Göteborgs tingsrätt* anser regeringen att det inte är lämpligt att i lag precisera hur omfattande prövningen bör vara.

En polisman eller militärpolisman får inte förordnas som ordningsvakt

Endast den som inte är polisman får förordnas som ordningsvakt (1 § LOV). I förarbetena anges att det får anses som oförenligt med polistjänsten att en polisman, låt vara under fritid, arbetar som ordningsvakt (prop. 1979/80:122 s. 64). Även när en polisman är ledig är han eller hon skyldig att efter en förmans order avbryta ledigheten för att utföra vissa uppgifter, självantmäla sig hos närmaste förmän vid särskilt allvarliga händelser som kräver större polisiära insatser och vid svårare brott eller för att förhindra andra allvarligare störningar av den allmänna ordningen och säkerheten självantmäla 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 (16 § polisförordningen [2014:1104]). Det skulle leda till en påtaglig risk

för oklarheter om i vilken egenskap personen agerar och vilka befogenheter han eller hon har i den aktuella situationen om en polisman tjänstgör som ordningsvakt. Regeringen instämmer därför i utredningens förslag att den gällande ordningen bör behållas i den nya lagen om ordningsvakter.

Försvarsmakten anser att även en person som är förordnad som militärpolisman ska undantas från möjligheten att förordnas som ordningsvakt eftersom det finns samma oklarheter i förhållande till dessa som för polismän. Av 11 § förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen följer att det som föreskrivs om polisman också tillämpas på den som fullgör uppgifter som militärpolisman. Det finns därför skäl att införa ett undantag som innebär att inte heller en militärpolisman får förordnas som ordningsvakt. Militärpolismäns motsvarande polisiära befogenheter gäller dock endast när han eller hon fullgör uppgifter som innebär att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. Det förekommer också att förordnade militärpolismän endast i begränsad omfattning tjänstgör som detta. Detta gäller t.ex. tidvis anställda soldater som är förordnade som militärpolismän. Undantaget från möjligheten för en militärpolisman att förordnas som ordningsvakt bör mot bakgrund av dessa omständigheter begränsas till att endast gälla under de tidsperioder som dessa tjänstgör som militärpoliser. Detta bör framgå av lagtexten.

9.2 Förordnande av ordningsvakter

Regeringens förslag: Polismyndigheten ska besluta om förordnande av ordningsvakter.

Ett förordnande som ordningsvakt ska meddelas för en viss tid.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Polismyndigheten förordnar ordningsvakter. Förordnandet meddelas för viss tid, högst tre år. I förordnandet ska det anges för vilken verksamhet och inom vilket område det gäller. Om förordnandet meddelas med stöd av 3 §, ska det också innehålla uppgift om tjänstgöringsställe (5 § LOV).

Som framgår i avsnitt 7.3.3 och 7.3.5 föreslår regeringen att det nuvarande systemet ska ändras genom att den enskilda ordningsvaktens förordnande särskiljs från förordnandeområdet eller verksamheten. Förslaget innebär att den som vill anlita ordningsvakter måste ha tillstånd till det om inte användningen följer av lag eller annan författning eller är undantagen från tillståndskravet. Detta medför att ett ordningsvaktsförordnande inte längre behöver innehålla uppgift om i vilken verksamhet eller inom vilket område ordningsvakten ska verka. På samma sätt som i dag bör det vara Polismyndigheten som beslutar om förordnande av ordningsvakter. Förordnandet bör också begränsas till en viss tid. Tidsgränsen behöver inte anges i lagtexten utan den kan framgå på lägre författningsnivå (jfr avsnitt 13.3).

10 Avstängning och återkallelse av ordningsvaktsförordnande

10.1 Återkallelse av förordnande

Regeringens förslag: Ett förordnande ska få återkallas om ordningsvakten inte längre uppfyller villkoren för förordnandet.

Detsamma ska gälla om ordningsvakten åsidosätter sina skyldigheter eller om det finns något annat särskilt skäl för återkallelse.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Civil Rights Defenders anser att utrymmet för godtycklighet behöver minskas när det gäller återkallelse av ordningsvaktsförordnanden.

Amnesty anser att överträdelser och maktmissbruk från ordningsvakter måste bemötas kraftfullt och att situationer där en ordningsvakt i samband med ingripanden t.ex. använt våld på ett oförsvarligt sätt, uppvisat ett olämpligt bemötande eller använt ett olämpligt språkbruk bör kunna föranleda återkallelse av förordnandet.

Svenska Transportarbetareförbundet och *Säkerhetsföretagen* anser att en underrättelseskyldighet för Polismyndigheten gentemot länsstyrelsen bör införas vid återkallelsebeslut om ordningsvakten är anställd i ett auktoriserat bevakningsföretag.

Skälen för regeringens förslag

Återkallelse om villkoren för förordnandet inte längre är uppfyllda

På samma sätt som i dag bör det i den nya lagen finnas en möjlighet att återkalla ett ordningsvaktsförordnande om villkoren för förordnandet inte längre är uppfyllda. Det kan exempelvis handla om att ordningsvakten begår brott eller att andra omständigheter aktualiseras som medför att personen inte längre är lämplig att utföra uppdraget. Utfallet av Polismyndighetens sökningar i belastnings- och misstankeregistret (jfr avsnitt 9.1) har betydelse för frågan om återkallelse.

Som angetts i tidigare förarbeten (prop. 1979/80:122 s. 70) bör ett brott som har begåtts i tjänsten alltid leda till att frågan om återkallelse av förordnandet aktualiseras. Prövningen bör, om brottet inte är bagatellartat, som huvudregel medföra att förordnandet återkallas. I sakens natur ligger att vissa brott i tjänsten är mer diskvalificerande än andra. Särskilt allvarligt är det, i linje med *Amnestys* uppfattning, om ordningsvakten vid t.ex. ett ingripande använt våld på ett oförsvarligt sätt, utnyttjat sin ställning i brottsligt syfte eller gett uttryck för hat, hot, diskriminering eller utövar trakasserier. Om sådana omständigheter föreligger bör förordnandet alltid återkallas. Dessa utgångspunkter gör sig även gällande för brott begångna utom tjänsten, även om utrymmet för att inte återkalla förordnandet då får anses något större.

Av betydelse för prövningen är också vilket straffvärde brottet har. Rent generellt bör brott med lågt straffvärde som inte har skett i tjänsten, som vissa trafikförseelser, inte per automatik föranleda återkallelse av förordnandet. Brottsens karaktär och den tid som har förflutit sedan brottet begicks bör beaktas.

När det gäller misstanke om brott får en bedömning i det enskilda fallet avgöra om återkallelse aktualiseras eller om det snarare är lämpligt att pröva om ordningsvakten bör stängas av från sin tjänstgöring till dess skuldfrågan avgjorts (se avsnitt 10.2).

Även andra omständigheter än att ordningsvakten har begått eller misstänks ha begått brott kan leda till att förordnandet återkallas. Som exempel kan nämnas om ordningsvakten inte längre uppfyller det allmänna lämplighetskravet. Det kan handla om att ordningsvakten visat sådana prov på bristande omdöme och lämplighet vid utförandet av uppdraget som inte är av bagatellartad karaktär. De utgångspunkter som gäller vid prövningen inför ett förordnande (se avsnitt 9.1) är relevanta även vid prövningen av frågan om återkallelse av förordnandet.

Återkallelse vid åsidosättande av skyldigheter eller andra särskilda skäl

En ordningsvakt har flera skyldigheter som framgår av LOV och andra författningar. Som exempel kan nämnas att en ordningsvakt som huvudregel är skyldig att lyda en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten. En ordningsvakt ska bl.a. 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 finns också andra skyldigheter än de nu nämnda inom ramen för uppdraget som ordningsvakt. Det är angeläget att dessa författningsreglerade skyldigheter inte åsidosätts. Återkallelse av ett förordnande bör därför kunna aktualiseras om ordningsvakten inte fullgör dessa. Därutöver bör det vara möjligt att återkalla ett förordnande även i andra fall om det finns särskilda skäl. Det kan då handla om att Polismyndigheten får kännedom om omständigheter som inte ryms i kriterierna ovan men som ändå innebär att förordnandet bör återkallas.

Det är enligt regeringens mening inte lämpligt eller ens möjligt att uttömmande ange vilka omständigheter som kan föranleda återkallelse. En helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet får göras för att avgöra frågan.

Civil Rights Defenders anser att utrymmet för godtycklighet behöver minskas när det gäller återkallelse av ordningsvaktsförordnanden. Det är naturligtvis viktigt med en rättssäker prövning som är både tydlig, enhetlig och transparent vid återkallelse av ordningsvaktsförordnanden. Som anges i avsnitt 13.4 får Polismyndighetens beslut om bl.a. återkallelse överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det innebär dels att beslutet kan överprövas av domstol, dels att vägledande praxis skapas. Detta ger goda förutsättningar för en enhetlig tillämpning av reglerna.

Som *Svenska Transportarbetareförbundet* och *Säkerhetsföretagen* framhåller är det relevant att arbetsgivaren får information om att ett ordningsvaktsförordnande återkallas. Det kan nämligen innebära att den anställde inte längre får utföra de uppgifter som anställningen syftar till. I en sådan situation skulle det, som nämnda remissinstanser förespråkar,

kunna vara till hjälp om det fanns en lagstadgad underrättelseskyldighet för Polismyndigheten gentemot länsstyrelsen om ordningsvakten är anställd i ett auktoriserat bevakningsföretag. Samtidigt innebär en sådan underrättelseskyldighet en inte oväsentlig administrativ börda för myndigheten. Det finns mindre betungande alternativ som får anses tillgodose företagets intresse av att få del av denna information. Exempelvis kan företagen i sina anställningsavtal ange att den anställde ska hålla arbetsgivaren underrättad om omständigheter som är av betydelse för anställningens utförande. På det viset kopplas frågan mer direkt till anställningsförhållandena utan att Polismyndigheten belastas i onödan. Regeringen anser alltså att det inte finns skäl att införa en lagstadgad underrättelseskyldighet.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att ett förordnande ska återkallas om ordningsvakten inte längre uppfyller villkoren för förordnandet. Detsamma ska gälla om han eller hon åsidosätter sina skyldigheter eller om det finns något annat särskilt skäl för återkallelse.

10.2 Avstängning

Regeringens förslag: Om det kan antas att ett förordnande kommer att återkallas, får en ordningsvakt stängas av från sin tjänstgöring fram till dess att frågan om återkallelse har prövats slutligt.

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

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

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Civil Rights Defenders anser att en systematiserad ansats behöver göras över hela landet för att minska utrymmet för godtycklighet när det gäller avstängning av ordningsvakter.

Svenska Transportarbetareförbundet och *Säkerhetsföretagen* anser att en underrättelseskyldighet för Polismyndigheten gentemot länsstyrelsen bör införas vid avstängningsbeslut om ordningsvakten är anställd i ett auktoriserat bevakningsföretag.

Skälen för regeringens förslag

Om frågan om återkallelse av ett ordningsvaktsförordnande aktualiseras bör det även i den nya lagen finnas en möjlighet att stänga av ordningsvakten från tjänstgöringen fram till dess att frågan om återkallelse har prövats slutligt.

Vid prövningen av om en ordningsvakt ska stängas av ska hänsyn tas till om det kan antas att ordningsvaktens förordnande kan komma att återkallas. Uttrycket "kan antas" används ofta inom förvaltningsprocessen och anses uttrycka en låg nivå av misstanke. Skäl för avstängning kan vara att ordningsvakten har lagförts för eller misstänks ha begått brott av sådan

karaktär att det är stötande att han eller hon fortsätter sin tjänstgöring till dess återkallelseärendet prövats slutligt. Ett annat skäl kan vara att det bedöms finnas en risk för att han eller hon återfaller i brott, eller att det finns sådana omständigheter som innebär att ordningsvakten bedöms oförmögen att utföra sitt uppdrag på ett lämpligt sätt. Vid brottsmisstankar är det angeläget att grunden för de misstankar som riktas mot ordningsvakten beaktas. Den tid som förflutit sedan den händelse som aktualiserade frågan om återkallelse inträffade bör ha betydelse för frågan om avstängning. Om lång tid har passerat, bör det krävas relativt starka skäl för att ett avstängningsbeslut ska anses vara motiverat. Även omständigheter som att ordningsvakten i övrigt har utfört sitt arbete utan anmärkning, talar för att ordningsvakten inte bör stängas av.

Regeringen instämmer alltså i utredningens uppfattning att det inte är rimligt att en ordningsvakt regelmässigt stängs av i väntan på att frågan om återkallelse prövas slutligt. Ett sådant beslut är en ingripande åtgärd som får långtgående konsekvenser, inte minst för den enskilde. Därför bör möjligheten till avstängning användas ansvarsfullt och restriktivt. Avstängning bör ske först efter att en noggrann intresseavvägning har gjorts.

Eftersom ett avstängningsbeslut är en ingripande åtgärd bör beslutet inte gälla längre än nödvändigt. Om det inte längre finns skäl för avstängning, ska 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 t.ex. handla om att ordningsvakten uppträtt på ett sådant sätt att han eller hon inte lämpligen bör tjänstgöra mer vid det aktuella tillfället, men där det ändå inte finns tillräckliga skäl för att återkalla förordnandet. Ett annat exempel kan vara att ordningsvakten visar sig vara onykter vid tjänstgöringen, men det i övrigt inte finns några anmärkningar på hur uppdraget utförts.

När det gäller de synpunkter som förs fram av *Civil Rights Defenders*, *Svenska Transportarbetareförbundet* och *Säkerhetsföretagen* gör regeringen samma bedömning som i avsnitt 10.1.

11 Beslutsordning

Regeringens förslag: Beslut enligt lagen om ordningsvakter ska fattas av Polismyndigheten.

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

Beslut enligt lagen ska gälla omedelbart om inte något annat anges i beslutet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte lämnat några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Polismyndigheten fattar beslut enligt den nu gällande lagen om ordningsvakter. I likhet med utredningen anser regeringen att det inte finns skäl att ändra denna ordning.

I avsnitt 10.2 föreslås att en ordningsvakt under vissa förutsättningar ska kunna stängas av från tjänstgöringen. Polismyndigheten ska då fatta det beslutet. Det finns dock situationer när myndighetens beslut inte kan avvaktas. Som angetts i tidigare förarbeten (prop. 1979/80:122 s. 71) kan det handla om att omedelbart skilja en berusad ordningsvakt från tjänsten. Det finns även andra situationer som kan kräva ett skyndsamt beslut om avstängning. Regeringen föreslår därför, liksom utredningen, att det även fortsättningsvis bör vara möjligt för en polisman att stänga av en ordningsvakt om Polismyndighetens beslut inte kan avvaktas. Ett sådant beslut bör dock skyndsamt anmälas till myndigheten. Om avstängningen inte redan har upphört, bör myndigheten omedelbart pröva om den ska bestå.

I 35 § förvaltningslagen anges när ett beslut får verkställas. Huvudregeln är att ett beslut som får överklagas inom viss tid får verkställas när överklagandetiden har gått ut om beslutet inte har överklagats. I vissa fall får beslutet alltid verkställas omedelbart, bl.a. om beslutet enbart gäller tillfälligt. En myndighet får även verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Utredningen föreslår att beslut enligt lagen om ordningsvakter ska gälla omedelbart om inte något annat anges i beslutet. Det är angeläget att de beslut som fattas enligt lagen om ordningsvakter gäller även om de överklagas. Annars kommer effekten av ett beslut om t.ex. avstängning eller återkallelse av ett förordnande att dröja på grund av yttre faktorer som långa handläggningstider, vilket motverkar syftet med reglerna. I likhet med utredningen anser regeringen därför att beslut enligt lagen ska gälla omedelbart om inte något annat anges i beslutet.

12 Ordningsvaktens ingripanden

I 2 kap. regeringsformen (RF) finns en katalog över grundläggande fri- och rättigheter, däribland ett skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp, kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång (2 kap. 6 § RF) samt ett skydd mot frihetsberövanden (2 kap 8 § RF). Grundlagsskyddet gäller i förhållande till det allmänna men får begränsas genom lag (2 kap. 20 § RF). Det innebär att en inskränkning av skyddet kan vara tillåten om den har 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 (prop. 1975:76:209 s. 86 och 140). Med detta avses även verkställande organ såsom domstolar, andra myndigheter och ibland även privaträttsligt organiserade subjekt. I begreppet anses ordningsvakter ingå. En ordningsvakt representerar nämligen det allmänna oavsett om han eller hon är anställd av och utför sina uppgifter i allmän verksamhet, till exempel hos en kommun, en domstol eller någon annan myndighet, eller om ordnings-

vaktens 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. Om uppgiften innefattar 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 kravet på lagstöd.

Med ”myndighetsutövning” avses 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. Karakteristiskt är att den enskilde då oftast befinner sig i ett läge där visst tvång får användas. Som utgångspunkt gäller att en åtgärd som en ordningsvakt vidtar inom ramen för förordnandet innefattar myndighetsutövning.

Ordningsvaktens ingripanden innefattar regelmässigt myndighetsutövning. Det innebär att ordningsvakter dels är underkastade ett särskilt straffansvar för tjänstefel, dels har ett stärkt skydd enligt bestämmelserna i 17 kap. BrB om brott mot allmän verksamhet m.m. Straffskyddet innebär bl.a. att om någon med våld eller hot om våld förgriper sig mot en ordningsvakt i dennes myndighetsutövning kan det utgöra 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.

Genom den nu gällande lagregleringen finns det stöd i lag för att ordningsvakter i sin yrkesutövning under vissa förutsättningar får vidta åtgärder som är ingripande och som normalt sett är förbehållna polismän. Till exempel har en ordningsvakt rätt att i vissa fall använda handfångsel och avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta en person som stör den allmänna ordningen, samt att i vissa fall genomföra en skyddsvisitation (10, 13, 19 och 29 §§ polislagen [1984:387]). En ordningsvakt har också rätt att beslagta alkohol (2 § lagen [1958:205] om förverkande av alkohol m.m.). Därutöver har ordningsvakter vissa lagstadgade befogenheter vid genomförande av säkerhetskontroll i domstol, vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner och i Sametinget. För att kunna fullgöra sina uppgifter har en ordningsvakt dessutom i vissa situationer rätt att använda våld och hjälpmedel för våldsanvändning. En förutsättning för att ordningsvakten ska kunna utföra ingripanden på ett korrekt sätt är att han eller hon har genomgått relevant utbildning för uppdraget.

12.1 Proportionalitetsprincipen gäller vid ordningsvaktens ingripanden

Regeringens förslag: En ordningsvaktens ingripande ska ske 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.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Antidiskrimineringsbyrån Väst*

framhåller vikten av att proportionalitetsprincipen är styrande och vägledande för alla ingripanden som ordningsvakter gör. *Civil Rights Defenders* anser att ordningsvakter bör motivera sina ingripanden i förhållande till behovs- och proportionalitetsprincipen vid avrapporteringar till Polismyndigheten, och att dessa ingripanden systematiskt bör utvärderas och följas upp av myndigheten.

Skälen för regeringens förslag

Även om proportionalitetsprincipen anses gälla oavsett om den har lagfästs eller inte (prop. 2016/17:180 s. 60–64 samt avsnitt 7.3.6) är det, som *Antidiskrimineringsbyrån Väst* framhåller, angeläget att det även av den nya lagen framgår att principen gäller vid ordningsvaktens ingripanden (jfr 8 § LOV och prop. 1979/80:122 s. 70).

Proportionalitetsprincipen innebär att varje åtgärd som vidtas ska föregås av en intresseavvägning som syftar till att pröva om olägenheterna med åtgärden står i rimlig proportion till vad som uppnås med den. En bedömning av åtgärdens art, styrka, räckvidd och varaktighet måste därför göras i varje enskilt fall. En sådan intresseavvägning kan leda till att en mindre ingripande åtgärd vidtas om syftet med den ändå kan uppnås. Det kan också leda till att en åtgärd inte alls vidtas, om den bedöms få skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till vad som eftersträvas.

Utformningen av proportionalitetsprincipen i den nuvarande lagen är något föråldrad och bör därför moderniseras. Liksom utredningen anser regeringen att viss ledning kan hämtas från hur principen uttrycks i 1 kap. 6 § häkteslagen (2010:611).

Det måste finnas ett behov av åtgärden för att den ska få utföras, vilket ska ses som ett utflöde av den grundläggande behovsprincipen. Mot denna bakgrund föreslår regeringen en bestämmelse om att en ordningsvakt ingripande bör ske på ett sätt som står i rimlig proportion till åtgärdens syfte och omständigheterna i övrigt. Av bestämmelsen bör det också framgå att om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Polismyndigheten kan utvärdera ordningsvakterna utifrån bl.a. proportionalitetsprincipen. Det saknas tillräckliga skäl att lägga ett sådant administrativt krav på myndigheten som *Civil Rights Defenders* efterfrågar.

12.2 Information om var ordningsvaktens befogenheter regleras

Regeringens förslag: En bestämmelse som anger i vilka lagar som en ordningsvaktens befogenheter regleras ska införas i lagen om ordningsvakter.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Polismyndigheten* anser att den nya lagen om ordningsvakter bör innehålla en uttömmande uppräkningslista av befogenheter som en ordningsvakt har eftersom det i nuläget är svårt att överblicka ordningsvaktens befogenheter. Den föreslagna sammanställ-

ningen skulle enligt myndigheten med fördel kunna utvecklas och preciseras.

Skälen för regeringens förslag

Wilka befoqenheter som en ordningsvakt har regleras i olika lagar. Detta innebär, som *Polismyndigheten* påpekar, att det är svårt att få en överblick över vad en ordningsvakt får göra. Det finns därför skäl att öwerväga hur befoqenheterna på ett tydligare sätt kan anges. Polismyndigheten anser att den nya lagen bör innehålla en uttömmande uppräkninq av de befoqenheter som en ordningsvakt har. En sådan lagteknisk konstruktion kan i vissa fall vara lämplig. Reglerinqen av befoqenheterna och i vilka situationer de får användas är dock komplex och omfattande. Som utredningen är inne på är det till stor del fråga om polisiära befoqenheter och dessa anges enligt regeringens mening mer ändamålsenligt i sitt sammanhang. En detaljerad uppräkninq skulle också bli svår att tillägna sig, inte minst ur ett lagtekniskt perspektiv. Regerinqen anser därför, i likhet med utredningen, att det inte är lämpligt att i den nya lagen räkna upp ordningsvaktens olika befoqenheter. I stället föreslår regeringeq, liksom utredningen, att det införs en upplysninqsbestämmelse som anger i vilka lagar som en ordningsvaktens befoqenheter regleras. På detta sätt framgår befoqenheterna tydligare, samtidigt som de regleras i den författning som innehåller andra närliggande frågor.

12.3 Transport av personer som har omhändertagits på grund av berusning eller vissa ordningsstörningar

Regerinqens förslag: Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, ska Polismyndigheten få överlämna till ordningsvakter att transportera den som har omhändertagits på grund av berusning eller vissa ordningsstörningar till en plats som Polismyndigheten anger. Detta ska gälla under förutsättning att en förman har beslutat att omhändertagandet ska bestå.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens. Utredningen föreslår inte uttryckligen att en förutsättning för överlämnande till ordningsvakter för transport är att en förman har beslutat att omhändertagandet ska bestå.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Jönköpings kommun* anser att förslaget innebär ett bättre utnyttjande av samhällets resurser. *Sveriges advokatsamfund* anser att förslaget framstår som ändamålsenligt eftersom ordningsvakten då inte behöver invänta en polismans ankomst. Även *Trafikverket* för fram liknande synpunkter. *Stockholms universitet* anser att förslaget framstår som effektivt och att det kan innebära att den tid som den omhändertagnes rörelsefrihet är inskränkt förkortas. *Justitiekanslern* anser att förslaget sannolikt kan vara lämpligt och även vara till fördel för den omhändertagne i vissa situationer, men anser att det finns skäl att öwerväga behovet

av att närmare ange under vilka förutsättningar som berusade personer ska kunna transporteras av ordningsvakter. Även Stockholms universitet för fram liknande synpunkter.

Några remissinstanser, bl.a. *Amnesty*, *Civil Rights Defenders* och *Antidiskrimineringsbyrån Uppsala*, avstyrker eller är kritiska till förslaget. Amnesty framhåller att transporter alltid innebär en risk såväl för den som har omhändertagits som för dem som ombesörjer transporten. Amnesty och Civil Rights Defenders anser att transporter är en mycket ingripande åtgärd och utgör en inskränkning i de mänskliga fri- och rättigheterna. Även JO för fram synpunkter i linje med detta. JO framhåller att det är viktigt att förslaget inte leder till en inskränkning av de rättssäkerhets- och kontrollfunktioner som finns i dag. JO betonar även vikten av förmansprövning som fyller en viktig rättssäkerhetsfunktion och efterfrågar ett förtydligande av hur en ordningsvachts omhändertagande som inte överlämnas till polis ska bli föremål för förmansprövning. JO påpekar också att frågan om att överlämna transporten till en ordningsvakt förutsätter att omhändertagandet ska bestå, dvs. att förmannen har beslutat om det. En sådan grundläggande förutsättning bör framgå direkt av lag. JO anser också att den prövning av omhändertagandet som i dag sker när en ordningsvakt överlämnar den omhändertagne till närmaste polis försvinner, om inte en polis kommer till platsen och övertar omhändertagandet. Effekterna i rättssäkerhetskänslighets av detta bör enligt JO analyseras vidare. *Uppsala universitet* för fram liknande synpunkter och påpekar också att JO har ifrågasatt hur polisen använder förfaringsättet med att förmansprövning av vart den omhändertagne ska transporteras kan ske på distans.

Domstolsverket anser att transporter av omhändertagna personer inte kommer att vara möjliga att genomföra i någon större utsträckning då en ordningsvakt vid domstol i regel inte har tillgång till nödvändig utrustning för denna uppgift.

En del remissinstanser, bl.a. *Helsingborgs kommun*, *Landskrona kommun*, *Malmö kommun* och *Trafikverket*, anser att ordningshållningen kan bli lidande om ordningsvakten lämnar sitt uppdrag för att transportera en omhändertagen person. Även *Region Uppsala* för fram synpunkter i linje med detta. *Bodens kommun* anser att bestämmelserna bör kompletteras med att den plats som Polismyndigheten anvisar ska ligga i geografisk närhet till den plats där omhändertagandet gjorts för att inte ordningsvakterna ska vara borta från sitt bevakningsuppdrag för länge.

Några remissinstanser, bl.a. *Helsingborgs kommun*, *Landskrona kommun*, *Jernhusen AB* och *Region Uppsala*, anser att utredningen inte klargör vem som har ansvaret för att bära kostnaderna om en ordningsvakt transporterar en omhändertagen person. Det är inte rimligt att transportkostnaderna bärs av anlåtaren av den ordningsvakt som lämnar sitt uppdrag för att transportera en person. *Jernhusen AB* påpekar också att det inte framgår om ordningsvakten eller dennes uppdragsgivare kan neka till att utföra en sådan transport.

Kustbevakningen anser att det bör övervägas om inte ordningsvaktens befogenheter ska utsträckas under transport, så att ordningsvakten kan ingripa vid en händelse som rent geografiskt ligger utanför den eller de platser där ordningsvakten har sina tjänstebefogenheter.

Polismyndigheten anser att det är angeläget att ordningsvakter kan bistå och underlätta för polisen vid ingripanden även enligt 13 a–c §§ polislagen och att ordningsvakter ska ges befogenhet att, efter beslut från myndigheten, avlägsna personer enligt dessa bestämmelser genom att föra eller transportera dem till en anvisad plats. *Svenska Transportarbetareförbundet* och *Säkerhetsföretagen* anser att bestämmelserna behöver utvidgas så att det tydliggörs att en ordningsvakt efter beslut av polisman får transportera personer som en ordningsvakt eller annan med laga stöd har frihetsberövat (jfr 29 a § polislagen). De menar även att det är rimligt att en person som en ordningsvakt har gripit för brott med stöd av bestämmelsen i 27 kap. 4 § andra stycket rättegångsbalken, efter beslut av Polismyndigheten, får transporteras till den plats som myndigheten anger.

Skälen för regeringens förslag

Ordningsvakter ska i vissa fall få transportera omhändertagna personer

När det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas får en polisman från ett visst område eller utrymme avvisa eller avlägsna den som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas. En polisman får i stället tillfälligt omhänderta en person om ett avvisande eller avlägsnande är otillräckligt för att det avsedda resultatet ska uppnås (13 § polislagen). En ordningsvakt har samma befogenheter som en polisman har, om inget annat framgår av förordnandet. Om en ordningsvakt har omhändertagit någon gäller dock att den omhändertagne skyndsamt ska överlämnas till närmaste polisman (29 § tredje stycket). Den polisman som har verkställt ett omhändertagande ska så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Har omhändertagandet inte redan upphört ska förmannen omedelbart pröva om det ska bestå (15 §).

Varje år omhändertas drygt 60 000 personer med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer, förkortad LOB. Skälet för omhändertagande är att personen inte kan ta hand om sig själv eller att den är en fara för sig själv eller andra (1 § LOB). En polisman och i regel även en ordningsvakt får omhänderta en berusad person (1 och 10 §§ LOB). En polisman som har omhändertagit någon ska så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Om omhändertagandet inte redan har upphört ska förmannen omedelbart pröva om åtgärden ska bestå (5 § LOB). Bland annat beaktas då graden av berusning och eventuellt vårdbehov. Om en ordningsvakt har omhändertagit någon ska personen skyndsamt överlämnas till närmaste polisman (10 § andra stycket LOB). Med dagens regelverk övertar en polisman sedan frihetsberövandet och, om omhändertagandet ska bestå, transporterar den omhändertagne till sjukhus, tillnyktringsenhet eller till en polisstation. Vart personen transporteras beror på omständigheterna i det enskilda fallet. En övervägande majoritet av de omhändertagna förs till polisarrest. Dagens regelverk ger inte en ordningsvakt rätt att transportera den omhändertagne.

Tiden från det att en person har omhändertagits av en ordningsvakt med stöd av LOB till dess att polismän kommer till platsen kan vara mycket lång. Det är inte ovanligt att ordningsvakter får vänta på polismän i upp

mot en timme. Väntetiden för den enskilde blir sedan ännu längre med hänsyn till att polisen måste inhämta uppgifter om omhändertagandet och sedan, om omhändertagandet ska bestå, köra personen till sjukhus, tillnyktringsenhet eller polisstation. Den omhändertagne kan därmed komma att tillbringa en inte oväsentlig tid i en mycket utsatt situation. En fördröjning av transport till sjukvårdsinrättning eller polisarrest medför en risk, både för den enskilde och för de ordningsvakter som väntar på polismän tillsammans med den omhändertagne. Det finns därför starka skäl för att försöka förkorta väntetiden.

Utredningen anser att väntetiden för den enskilde och ordningsvakterna skulle kunna minska om ordningsvakter ges möjlighet att under vissa förutsättningar transportera personer som har omhändertagits med stöd av LOB eller 13 § polislagen. Många remissinstanser tillstyrker utredningens förslag och flera remissinstanser framhåller förslagets fördelar utifrån faktorer som effektivitet och ändamålsenlighet, till exempel *Jönköpings kommun*, *Sveriges advokatsamfund*, *Stockholms universitet* och *Justitiekanslern*. Regeringen instämmer i dessa synpunkter och menar att förslaget också, utöver kortade väntetider, skulle kunna frigöra resurser hos Polismyndigheten vilket innebär att polismän kan ägna sig åt uppgifter där det finns ett större behov av polisiär kompetens. Behovet av att polisens resurser används på rätt sätt har lyfts fram i en rad olika sammanhang, inte minst av riksdagen. Mot den bakgrunden är regeringen som utgångspunkt positiv till förslaget om att ordningsvakter i vissa fall ska få transportera omhändertagna personer. Uppdraget att genomföra transporten bör dock inte få överlämnas till en ensam ordningsvakt.

I sammanhanget är det dock relevant att framhålla att transporter av detta slag, som *Amnesty* och *Civil Rights Defenders* påpekar, utgör en ingripande åtgärd gentemot den enskilde. Omhändertagandet och transporten innebär en tillfällig inskränkning av den personliga friheten. I likhet med *JO* anser regeringen att det är viktigt att förslaget inte leder till en inskränkning av dagens rättssäkerhets- och kontrollfunktioner. Det är därför angeläget att möjligheten för ordningsvakter att transportera omhändertagna är begränsad och att reglerna utformas på ett tydligt sätt, som kan ge så goda förutsättningar som möjligt för trygga transporter.

Transport endast om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt

Utredningen föreslår att ordningsvakter ska få transportera en omhändertagen person om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt. Förslaget innebär alltså att vissa förutsättningar måste vara uppfyllda för att ordningsvakter ska få utföra transporten.

När det gäller bedömningen av vad som är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne kan faktorer som personens ålder, allmänna mående och uppträdande vara av betydelse. När det gäller transporter av personer som har omhändertagits med stöd av LOB kan även graden av berusning och tidsaspekten vara av betydelse. Personer som är mycket aggressiva eller som av andra skäl kräver närvaro av polismän under transporten bör inte få transporteras av ordningsvakter. I svårbedömda fall bör den omhändertagne överlämnas till en polisman.

Med att det ska vara lämpligt med hänsyn till omständigheterna i övrigt avses t.ex., som JO påpekar, att det i det enskilda fallet inte får medföra att väntetiden för den omhändertagne ökar jämfört med om polismän skulle utföra transporten. Regeringen anser vidare, liksom utredningen, *Region Jönköping* och JO, att kriteriet också innebär att de ordningsvakter som utför transportuppdrag bör ha genomgått utbildning som är relevant för uppdraget. Med anledning av bl.a. Amnestys och Civil Rights Defenders synpunkter finns det skäl att framhålla att detta skulle innebära bättre och mer anpassade kunskaper hos ordningsvakterna. För att transport ska vara möjlig måste ordningsvakterna också ha tillgång till nödvändig utrustning. Med detta avses till exempel ett fordon som är lämpligt för transporter av omhändertagna. Som *Domstolsverket* ger uttryck för kommer det alltså inte att vara aktuellt för alla ordningsvakter att utföra transportuppdrag.

Några remissinstanser, bl.a. *Helsingborgs kommun*, *Landskrona kommun* och *Trafikverket*, anser att ordningshållningen kan bli lidande om ordningsvakten lämnar sitt uppdrag för att transportera en omhändertagen person. Förslaget om att ordningsvakter ska kunna transportera omhändertagna berusade personer ska ses som en möjlighet att minska de negativa konsekvenserna för den enskilde samtidigt som det bör kunna frigöra resurser hos Polismyndigheten. I praktiken skulle de ordningsvakter som ska utföra transporter t.ex. kunna organiseras i mobila team som arbetar i större geografiska områden. En ordningsvakt som tjänstgör i ett visst specifikt område lämnar då inte området för att utföra en transport. Inte minst för den som anlitar ordningsvakter för trygghetsskapande och brottsförebyggande uppgifter är detta angeläget. Mot denna bakgrund anser regeringen, till skillnad från *Bodens kommun*, att bestämmelserna inte behöver kompletteras med krav på geografisk närhet till den plats där omhändertagandet gjorts. Däremot kan den geografiska närheten ha betydelse för om det bedöms lämpligt att ordningsvakter utför uppdraget eller om polismän i stället ska ta över omhändertagandet.

Som några remissinstanser påpekar är det inte helt tydligt vem som ansvarar för transportkostnaderna. Ansvaret kommer sannolikt att bero på omständigheterna i det enskilda fallet, bl.a. vilka ordningsvaktstjänster som har upphandlats och vem som utför transporterna. Det är därför inte möjligt att ta ställning till vem som rent generellt bör ansvara för kostnaderna.

Polismyndigheten anser att det är angeläget att ordningsvakter kan bistå och underlätta för polisen vid ingripanden även enligt 13 a–c §§ polislagen och att ordningsvakter ska ges befogenhet att, efter beslut från myndigheten, avlägsna personer enligt dessa bestämmelser genom att föra eller transportera dem till en anvisad plats. Utredningen har dock inte lämnat några sådana förslag och det saknas enligt regeringens uppfattning tillräckligt underlag för att i nuläget överväga en utvidgning av bestämmelserna på detta sätt. Av samma skäl är det inte heller aktuellt att nu föreslå en utvidgning av ordningsvakternas befogenheter på det sätt som bl.a. *Kustbevakningen*, *Svenska Transportarbetareförbundet* och *Säkerhetsförbundet* efterfrågar.

Regeringen anser vidare, till skillnad från *Justitiekanslern* och *Stockholms universitet*, att det inte finns behov av att i lagtexten närmare precisera förutsättningarna för att ordningsvakter ska få transportera omhändertagna.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att ordningsvakter ska få transportera en omhändertagen person om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt. Fråga är då vem som ska göra denna lämplighetsprövning.

Polismyndigheten ska göra lämplighetsprövningen och anvisa den plats dit transporten ska ske

Utredningen föreslår att Polismyndigheten ska göra lämplighetsprövningen och överlämna transporten till ordningsvakterna. Polismyndigheten föreslås också anvisa den plats dit transporten ska ske. Som anges i avsnitt 8 står ordningsvakterna under Polismyndighetens ledning och samverkan mellan dem förutsätts ske på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Polismyndigheten hanterar även i dag frågor om hur transporter av omhändertagna personer bör gå till. Det är därför naturligt att Polismyndigheten ges denna roll även i detta sammanhang.

JO anser att det finns skäl att i flera avseenden överväga om ordningen med förmansprövning bör tydliggöras och i vissa fall framgå av lagtexten. I LOB och polislagen finns det en tydlig struktur med förmansprövning av ett omhändertagande. Med förman avses vanligtvis det vakthavande befälet vid den enhet inom Polismyndigheten där ingripandet har skett. Förmansprövningen syftar till att förhindra felaktiga omhändertaganden och innebär alltså en slags omprövning av beslutet om omhändertagande. Som JO framhåller förutsätter frågan om att överlämna transporten till en ordningsvakt att omhändertagandet ska bestå. Enligt regeringens uppfattning är det en förman som ska besluta om detta. Regeringen instämmer i att denna förutsättning bör framgå av lagtexten. Om en ordningsvakt bedömer att ett omhändertagande ska upphöra innan transport sker, görs det i dag inte nödvändigtvis någon förmansprövning. Regeringen anser att det inte heller framöver krävs något förtydligande av detta i lagtexten.

Ordningen med distansprövning har visserligen mött viss kritik, men med hänsyn till de fördelar en sådan ordning för med sig ur effektivitetssynpunkt, bör besluten med digitalt stöd även framöver kunna fattas på distans.

12.4 Kroppsvisitation för att kunna fastställa identiteten

Regeringens förslag: En ordningsvakt som med laga stöd griper eller annars avlägsnar eller omhändertar en person ska i anslutning till ingripandet få kroppsvisitera personen i den utsträckning som är nödvändig för att personens identitet ska kunna fastställas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Jönköpings kommun* anser att förslaget innebär ett bättre utnyttjande av samhällets resurser. *Riksidrottsförbundet* anser att förslaget kan underlätta för arrangörer att identifiera och vidta erforderliga åtgärder mot individer som begår brott eller ordningsstörningar i samband med idrottsevenemang. *Stockholms universitet* anser att även om kropps-

visitation är ett långtgående ingrepp i någons integritet kan effektivitets- och tidsvinsterna gynna den enskilde.

Ett fåtal remissinstanser, bl.a. *Amnesty*, *Antidiskrimineringsbyrån Uppsala* och *Civil Rights Defenders*, avstyrker eller är kritiska mot förslaget. Amnesty anser att en kroppsvisitation i syfte att fastställa identiteten är en mycket ingripande åtgärd som inte tillräckligt har motiverats som behövlig eller proportionerlig och att det finns risk för att en kroppsvisitation görs på obefogade grunder. Civil Rights Defenders anser att en kroppsvisitations negativa effekter väger tyngre än de positiva. Antidiskrimineringsbyrån Uppsala anser att risken för diskriminering vid identitetskontroller är mycket stor.

Region Uppsala anser att de utökade befogenheterna vid visitering för att fastställa en persons identitet behöver utredas vidare och att syftet bör definieras tydligare. *Barnombudsmannen* anser att kroppsvisitation för att fastställa någons identitet många gånger kan innefatta situationer där den gripne är ett barn och att det behövs därför tydliga ramar för hur detta får gå till. *Justitiekanslern* anser att det inte klart framgår i vilken mån förslaget är motiverat utifrån uppdraget att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Kroppsvisitering utgör en långtgående form av myndighetsutövning och befogenheten bör enligt Justitiekanslern på ett tydligt sätt ligga inom ramen för ordningsvaktens lagstadgade uppdrag. *JO* anser att eftersom det sällan finns anledning att utföra kroppsvisitationer i identifieringssyfte i samband med avlägsnanden bör en mer utförlig analys i detta avseende göras.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att befogenheten att genomföra en visitation enligt förslaget bör vara förknippad med ett krav på beslut från Polismyndigheten eftersom det är en integritetskränkande åtgärd som kräver korrekta avvägningar mellan å ena sidan den personliga integriteten och å andra sidan behovet av en visitation.

Skälen för regeringens förslag

En ordningsvakt har rätt att ingripa vid ordningsstörningar. Som anges i avsnitt 12 kan det t.ex. handla om att avlägsna eller omhänderta en person som stör den allmänna ordningen eller som är mycket berusad. En ordningsvakt har även, liksom andra, rätt att gripa någon genom envars-gripande (se avsnitt 12.6).

Enligt dagens regelverk får en ordningsvakt kroppsvisitera en person som med laga stöd grips, omhändertas eller avlägsnas i den utsträckning som det är nödvändigt av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål ska kunna tas om hand, s.k. skyddsvisitation. Kroppsvisitationen ska ske i anslutning till ingripandet. Däremot får en ordningsvakt inte kroppsvisitera en person i syfte att fastställa personens identitet. Den rätten har en polisman (19 och 29 §§ polislagen). För att en polisman ska få kroppsvisitera någon i identifieringssyfte krävs i likhet med skyddsvisitation att vissa förutsättningar är uppfyllda. Dels ska polismannen ha lagstöd för att gripa eller annars omhänderta eller avlägsna personen, dels ska kroppsvisitationen ske i anslutning till ingripandet. Kroppsvisitationen får bara ske i den utsträckning som det är nödvändigt för att den berördes identitet ska kunna fastställas.

Utredningen föreslår att en ordningsvakt, i likhet med vad som gäller för en polisman, under vissa förutsättningar ska ha rätt att kroppsvisitera en person i identifieringssyfte. Huvudskälet för förslaget är att en polisman då inte behöver komma till platsen bara för att fastställa identiteten, vilket innebär en avlastning för Polismyndigheten. Det kan också medföra att den tid då personen är frihetsberövad i vissa fall kan kortas. Ordningstvaken kan då också i ett tidigare skede återgå till sina andra arbetsuppgifter.

Många remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot utredningens förslag. Några remissinstanser, till exempel *Jönköpings kommun*, *Riksidrottsförbundet* och *Stockholms universitet*, framhåller, liksom utredningen, förslagets effektivitet. Regeringen instämmer i dessa synpunkter och är som utgångspunkt positiv till utredningens förslag.

På samma sätt som när det gäller transport av omhändertagna är det dock, som bl.a. *Amnesty* och *Civil Rights Defenders* påpekar, relevant att framhålla att en kroppsvisitation utgör en ingripande åtgärd gentemot den enskilde. Det är därför angeläget, som *Barnombudsmannen* påpekar, att möjligheten för ordningstvaker att kroppsvisitera en person i identifieringssyfte är tydligt avgränsad och att reglerna är utformade på ett sätt som kan ge så goda förutsättningar som möjligt för ett tryggt utförande.

Region Uppsala och *JO* efterfrågar ett tydligare resonemang bl.a. om vad syftet med kroppsvisitationerna är. De aktuella förslagen innebär bl.a. att ordningstvakers befogenheter utökas. När ordningstvaker ingriper mot en enskild är det av olika skäl angeläget att känna till personens ålder och vem den personen är. Sådana uppgifter kan till exempel leda till att ordningstvaken bedömer att polismän bör kallas till platsen. En persons identitet kan också vara en faktor när Polismyndigheten ska pröva om det är lämpligt att ordningstvaken bör utföra vissa uppgifter, exempelvis om ordningstvaker ska få transportera en person som har omhändertagits. Det får antas att den enskilde ofta medverkar och själv lämnar uppgifter om sin identitet. Det kan dock inte uteslutas att den enskilde ibland är mindre samarbetsvillig. Mot denna bakgrund anser regeringen, liksom utredningen men till skillnad från några remissinstanser, att det är ändamålsenligt och rimligt att ordningstvaker under vissa förutsättningar ska få kroppsvisitera en person i identifieringssyfte. Som anges ovan föreslås att samma bestämmelse som gäller för att en polisman ska få kroppsvisitera en person i syfte att fastställa identitet ska gälla för en ordningstvakt. Den aktuella bestämmelsen är tydligt avgränsad och vissa förutsättningar måste vara uppfyllda för att visitationen ska få genomföras. Dels ska ordningstvaken ha lagstöd för att gripa eller annars omhänderta eller avlägsna personen, dels ska kroppsvisitationen ske i anslutning till ingripandet. Kroppsvisitationen får bara ske i den utsträckning som det är nödvändigt för att den berördes identitet ska kunna fastställas.

Justitiekanslern anser att det inte klart framgår i vilken mån förslaget är motiverat utifrån uppdraget att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Som föreslås i avsnitt 7.3.2 ska ordningstvaker få användas för att medverka till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller främja trygghet. I detta ligger även ett brottsförebyggande syfte. Ordningstvaker ska alltså få användas såväl för ordningshållning som för trygghetsskapande åtgärder. Att inom vissa tydligt angivna gränser få kroppsvisitera för att kontrollera en persons identitet ligger enligt regeringens mening

inom detta lagstadgade uppdrag. Uppgifterna om ålder och identitet kan ha betydelse för vilka ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas och för att kunna bedöma om polis behöver komma till platsen eller inte.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att befogenheten att genomföra en visitation enligt förslaget bör vara förknippad med ett krav på beslut från Polismyndigheten. Som regleringen är utformad i dag finns det dock inget krav på att en ordningsvakt ska inhämta ett beslut från Polismyndigheten vid en skyddsvisitation. Kraven när det gäller de aktuella visitationerna är i övrigt desamma och det framstår som rimligt att förutsättningarna även framöver är likartade, utan att ett nytt administrativt krav läggs till. Det saknas därför skäl att införa ett krav på beslut från Polismyndigheten.

I sammanhanget är det värt att framhålla att en kroppsvisitation bara får göras om åtgärden är proportionerlig (se avsnitt 12.1). Det kräver alltså att ordningsvakten i det enskilda fallet noga överväger om förutsättningarna för att genomföra en kroppsvisitation är uppfyllda. Det måste förutsättas att reglerna tillämpas på ett ansvarsfullt och förtroendeingivande sätt. Mot denna bakgrund delar inte regeringen *Antidiskrimineringsbyrån Uppsalas* uppfattning att risken för diskriminering vid identitetskontroller är stor.

Sammanfattningsvis anser regeringen att en ordningsvaks befogenheter bör utökas på så sätt att en ordningsvakt som med laga stöd griper eller annars avlägsnar eller omhändertar en person ska få kroppsvisitera personen i anslutning till ingripandet i den utsträckning som är nödvändig för att personens identitet ska kunna fastställas.

12.5 Förstörande av beslagtagna alkohol om värdet är ringa

Regeringens förslag: Om värdet på alkohol som har beslagtagits av en ordningsvakt är ringa, ska Polismyndigheten få besluta att ordningsvakten bevisligen ska få förstöra den. Om ett sådant beslag hävs och alkoholen är förstörd, ska bestämmelsen om att ersättning betalas av allmänna medel vara tillämplig.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen använder i vissa delar begreppet egendom i stället för alkohol.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

Länsstyrelsen i Dalarnas län anser att lagtexten bör förtydligas med att beslut om att förverka alkohol ska kunna fattas av Polismyndigheten på distans. *Polismyndigheten* anser att ordningsvakter ska få förstöra beslagtagna alkohol av ringa värde utan beslut från myndigheten.

Skälen för regeringens förslag

Enligt lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m. har en ordningsvakt i vissa fall rätt att ta egendom såsom alkohol och andra trafikfarliga medel i beslag (1 och 2 §§). När en ordningsvakt har verkställt ett beslag ska detta skyndsamt anmälas till Polismyndigheten och den beslagtagna egendomen ska överlämnas. Ofta innebär det att en polisman behöver

komma till den aktuella platsen för att förstöra eller på annat sätt hantera det som har beslagtogs. Det är tidskrävande, inte bara för ordningsvakten som behöver vänta in polismannen, utan också för polismannen som ska utföra uppgiften.

I syfte att skapa en mer tidseffektiv ordning föreslår utredningen att en ordningsvakt ska få förstöra beslagtagna egendom av ringa värde. Regeringen noterar att utredningen här använder begreppet egendom, som avser både alkohol och andra trafikfarliga medel. Utredningens resonemang gäller dock alkohol. Även remissinstansernas synpunkter avser endast alkohol. En relevant jämförelse är också vad som gäller för en polisman eller en kustbevakningstjänsteman. Om värdet på beslagtagna alkohol är ringa, får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman besluta att den bevisligen ska förstöras (2 § 1 a). En ordningsvakts befogenheter i detta avseende bör inte vara mer långtgående än en polis- eller kustbevakningstjänstemans. Även kriteriet att alkoholen ”bevisligen” ska förstöras bör gälla för ordningsvakter. Att egendomen bevisligen ska förstöras innebär ett krav på att förstörandet ska dokumenteras.

Polismyndigheten anser, till skillnad från utredningen, att förstörandet ska få ske utan beslut från myndigheten. Att förstöra alkohol som tillhör någon är dock, även om värdet är ringa, en förhållandevis ingripande åtgärd. Utökningen av ordningsvakts befogenheter i detta avseende bör därför enligt regeringens mening göras med försiktighet. Det får också antas att det inte kräver en alltför stor arbetsinsats för Polismyndigheten att godkänna att ordningsvakten i det enskilda fallet ska få förstöra alkoholen. Snarare är det en lämplig kontrollåtgärd att ordningsvakten behöver få Polismyndighetens godkännande innan åtgärden vidtas. Polismyndighetens beslut bör, som utredningen påpekar, kunna fattas på distans. Till skillnad från *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser regeringen att detta inte behöver förtydligas i lagtexten.

I likhet med vad som gäller för polismän och kustbevakningstjänstemän bör reglerna om ersättning från allmänna medel vara tillämpliga om beslaget hävs och alkoholen är förstörd.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att om värdet på alkohol som har beslagtogs av en ordningsvakt enligt lagen om förverkande av alkohol m.m. är ringa, får Polismyndigheten besluta att den bevisligen ska förstöras av ordningsvakten. Om ett sådant beslag hävs och alkoholen är förstörd, ska bestämmelsen om att ersättning betalas av allmänna medel vara tillämplig.

12.6 En ordningsvakts envarsgripande och beslag

Regeringens bedömning: Det bör inte införas en bestämmelse som anger att en ordningsvakts envarsgripande och beslag utgör myndighetsutövning.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår en bestämmelse som anger att en ordningsvakts envarsgripande och beslag utgör myndighetsutövning.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

JO avstyrker förslaget eftersom den valda lagtekniska lösningen är säregen och reser följdfrågor. *JO* framhåller att det hade varit värdefullt med ett utförligt resonemang om vilka konsekvenser förslaget kan få för tolkningen av begreppet myndighetsutövning i andra sammanhang.

Åklagarmyndigheten betonar att begreppet myndighetsutövning inte finns i någon jämförbar lagstiftning på det sättet att specifika situationer eller uppgifter definieras såsom myndighetsutövning i lagtext. Myndigheten framhåller att utredningens förslag är systemfrämmande och att det riskerar att innebära oklarheter i förhållande till annan lagstiftning. Det är enligt myndigheten tveksamt om de eventuella fördelarna med att lagstifta särskilt om att vissa åtgärder utgör myndighetsutövning överväger nackdelarna med en sådan ordning.

Polismyndigheten anser att ordningsvakter bör ges ett eget lagstöd för gripande i den nya lagen om ordningsvakter eftersom ordningsvakter i sin yrkesutövning inte bör behöva stödja sig på den rätt till gripande som tillkommer vem som helst. *Stockholms universitet* anser att en ordningsvaks befogenheter bör regleras särskilt i lagen om ordningsvakter.

Skälen för regeringens bedömning

En ordningsvakt har samma rätt att gripa en person som var och en. Ett gripande sker alltså i form av ett s.k. envarsgripande (24 kap. 7 § RB). Detsamma gäller när en ordningsvakt griper en ung person med stöd av 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare eller gör ett beslag med stöd av 27 kap. 4 § RB.

Utredningen föreslår en bestämmelse som anger att en ordningsvaks envarsgripande och beslag ska utgöra myndighetsutövning. Enligt utredningen kan ordningsvakten då omfattas av bestämmelserna om bl.a. straffansvar för tjänstefel och ett förhöjt straffskydd mot exempelvis våld eller hot om våld mot tjänsteman. Flera remissinstanser är positiva till eller har inga synpunkter på förslaget. Några remissinstanser för dock fram synpunkter som gör att det finns skäl att ifrågasätta utredningens förslag. Som *Åklagarmyndigheten* betonar finns begreppet myndighetsutövning i olika författningar. Som exempel kan 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) och 17 kap. 1 § och 20 kap. 1 § brottsbalken nämnas. Vad som avses med begreppet preciseras inte i lagtext utan uttolkas i stället i förarbeten och rättspraxis. Det förekommer dock inte att begreppet definieras på det sätt som utredningen föreslår, där det i ett specifikt fall anges omständigheter som kvalificerar ett visst agerande till att utgöra myndighetsutövning. Som *JO* framhåller är den lagtekniska lösningen säregen. Förslaget riskerar att innebära oklarheter i förhållande till annan lagstiftning. Det saknas också ett djupare resonemang om vad förslaget kan få för konsekvenser för begreppet myndighetsutövning i vid bemärkelse. Det har inte heller framkommit att den nuvarande ordningen har inneburit några större svårigheter. Mot denna bakgrund anser regeringen att det i nuläget saknas tillräckligt underlag för att föreslå en bestämmelse som anger att ordningsvaktens envarsgripanden och beslag ska utgöra myndighetsutövning.

Polismyndigheten anser att ordningsvakter bör ges ett eget lagstöd för gripande i lagen om ordningsvakter. Även *Stockholms universitet* för fram liknande synpunkter. Även om en sådan reglering skulle kunna vara

lämplig saknas det dock underlag för att i nuläget föreslå en sådan bestämmelse.

13 Några övriga frågor

13.1 Tystnadsplikt för ordningsvakter

Regeringens förslag: En ordningsvakt ska inte obehörigen få röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller omständigheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller för att bekämpa brott.

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

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att bestämmelsen bör formuleras om för att inte misstolkas som att ordningsvakter har till uppgift att utreda eller lagföra brott.

Polismyndigheten anser att det av lagtexten bör framgå att tystnadsplikten inte ska gälla i förhållande till Polismyndigheten, eftersom ordningsvakter ska stå under myndighetens ledning och kontroll. Det bör också förtydligas att Polismyndigheten utan hinder av sekretess ska kunna dela information som behövs för tjänstgöringen med ordningsvakter. För att tystnadsplikten ska omfatta underrättelseinformation behöver ”utreda och lagföra brott” ändras till ”bekämpa och lagföra brott”. Det finns också skäl att byta ut ”rikets säkerhet” till ”Sveriges säkerhet” för att harmonisera med begreppen i säkerhetsskyddslagen.

Skälen för regeringens förslag

Ordningsvakter utför uppdrag som innebär att de får del av känsliga uppgifter. Det kan t.ex. handla om uppgifter om Polismyndighetens arbetsmetoder eller enskildas personuppgifter. Ordningsvakter omfattas därför av tystnadsplikt (11 § LOV). Tystnadsplikten innebär att en ordningsvakt som arbetar för enskilda uppdragsgivare inte obehörigen får 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 beivrandet av brott. Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet har det ansetts naturligt att söka ledning i offentlighets- och sekretesslagstiftningens bestämmelser. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Tystnadsplikten inom enskild verksamhet anses inte heller hindra att misstankor om allvarliga brott framförs till polisen (jfr bl.a. prop. 1980/81:28 s. 23, prop. 1981/82:186 s. 26, prop. 2005/06:161 s. 82 och 93, prop. 2017/18:147 s. 285 f.). Obehörighetsrekvisitet i det aktuella förslaget om tystnadsplikt i lagen om ordningsvakter bör tolkas på motsvarande sätt. Om

ordningsvakten är anställd av eller deltar i det allmännas, såsom en myndighets, verksamhet blir i stället de sekretessregler som gäller för den verksamheten tillämpliga (prop. 1979/80:122 s. 72). Bestämmelser om tystnadsplikt och sekretess i det allmännas verksamhet finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Med myndighet avses liksom i regeringsformen och tryckfrihetsförordningen de organ som ingår i den offentligrättsliga statliga eller kommunala organisationen (prop. 1979/80:2 Del A s. 125).

I likhet med utredningen anser regeringen att ordningsvakter även fortsättningsvis bör omfattas av denna tystnadsplikt. Som *Polismyndigheten* påpekar bör dock begreppet ”rikets säkerhet” ändras till ”Sveriges säkerhet”. En sådan modernisering innebär en bättre korrespondens med terminologin i annan lagstiftning, exempelvis säkerhetsskyddslagen. Vidare finns det, i linje med vad myndigheten och *Länsstyrelsen i Stockholm* framför, skäl att överväga om något annat begrepp än ”utreda och lagföra” bör användas. Som Polismyndigheten framhåller är det önskvärt att underrättelseinformation innefattas i tystnadsplikten. Ett begrepp som då ligger nära till hands att använda är ”bekämpa brott”. Brottbekämpande verksamhet innefattar främst åtgärder för att dels förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, dels utreda och beivra konkreta brott (prop. 2018/19:96 s.12). Verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet bedrivs i ett skede där det inte finns någon konkret uppgift om att ett bestämt brott har begåtts. Verksamheten, som i huvudsak är oreglerad, omfattar bl.a. underrättelseverksamhet. Verksamhet för att utreda och beivra brott omfattar framför allt åtgärder inom ramen för förundersökningar (prop. s. 13 f.). Begreppet ”bekämpa brott” täcker därför enligt regeringens mening de delar som bör omfattas av tystnadsplikten.

Tystnadsplikten hindrar inte att en ordningsvakt lämnar uppgifter till Polismyndigheten om rapporteringsplikten följer av annan författning. Till skillnad från Polismyndigheten anser regeringen att en sådan rapporteringsplikt inte behöver framgå av lag. Det saknas också anledning att på lagnivå reglera vilka uppgifter Polismyndigheten bör lämna till den enskilda ordningsvakten för att han eller hon ska kunna utföra sitt uppdrag.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att en ordningsvakt inte obehörigen ska få röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om en enskilds personliga förhållanden eller omständigheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller för att bekämpa brott. I det allmännas verksamhet ska offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämpas.

13.2 Straff

Regeringens förslag: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot kravet på tillstånd eller mot ett villkor som har meddelats ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Ringa fall ska inte utgöra brott.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

Åklagarmyndigheten ifrågasätter den valda sanktionen i form av straffansvar. Förslaget innebär en nykriminalisering och då bör det övervägas om skälen för kriminalisering är tillräckligt starka för att välja detta framför andra sanktionsmöjligheter. Det framgår inte att utredningen har övervägt några alternativ till att straffbelägga den eller de som använder ordningsvakter utan att ha korrekta tillstånd. Ett straffansvar till följd av bristande tillstånd kommer många gånger att riktas mot juridiska personer, vilket generellt gör utredningar om brott mer komplexa och tidskrävande. Det är också tveksamt om straff är den mest ändamålsenliga sanktionen för att åstadkomma den önskade effekten i de aktuella situationerna.

Polismyndigheten anser att det bör förtydligas att straffbestämmelsen bara träffar den som använder ordningsvakter utan att ha rätt till det, inte själva ordningsvakten.

Skälen för regeringens förslag

I avsnitt 7.3.3 föreslås att huvudregeln ska vara att det krävs tillstånd för att använda ordningsvakter. Ett beslut om tillstånd ska också kunna förenas med villkor. Utredningen föreslår att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot tillståndskravet eller inte följer de villkor som har meddelats ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Som *Åklagarmyndigheten* framhåller finns det ingen motsvarande straffreglering i dag. Myndigheten anser att det inte framgår att utredningen övervägt några alternativ till straffbeläggandet och ifrågasätter om straff är den mest ändamålsenliga sanktionen. Nykriminalisering bör användas med försiktighet, och regeringen delar *Åklagarmyndighetens* uppfattning att det i varje sådant fall måste övervägas om skälen för kriminalisering är tillräckligt starka. Tillståndsplikten och möjligheten att meddela villkor för användningen av ordningsvakter ger bl.a. *Polismyndigheten* överblick över användningen av ordningsvakter och förutsättningar att bedöma var behoven av dessa åtgärder finns. Om systemet missbrukas uppnås inte regleringens grundläggande syften. Det är angeläget med ett sanktionssystem som ger en tillräckligt avhållande effekt för att säkerställa att reglerna följs. För att upprätthålla legitimiteten med regelverket anser regeringen därför, liksom utredningen, att en straffbestämmelse, trots dess ingripande natur, är det mest lämpliga och ändamålsenliga alternativet. Visserligen innebär det, om någon ska kunna lagföras, att en ansvarig fysisk person måste identifieras som ansvarig för den straffbelagda gärningen. *Polismyndigheten* kommer dock typiskt sett att ha relativt god kännedom om de juridiska personer som får tillstånd att använda ordningsvakter och i de allra flesta fall kommer det knappast att vara särskilt krävande att identifiera den fysiska person som ansvarar för de eventuellt straffbara brister som förekommit. Det kan även konstateras att flertalet remissinstanser inte har några invändningar mot den föreslagna ordningen. Enligt regeringens bedömning uppväger skälen för kriminalisering alltså skälen mot en sådan åtgärd.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen, i likhet med utredningen, att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot tillståndskravet eller

inte följer de villkor som meddelats ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Avsikten är inte att varje avsteg från regelverket ska vara straffbart utan så bör endast vara fallet om användningen av ordningsvakter i strid med kravet på tillstånd eller avsteget från uppställda villkor skett på ett sätt som framstår som klart olämpligt. Ringa fall ska därför inte utgöra brott. *Polismyndigheten* anser att det bör förtydligas att straffbestämmelsen endast träffar användaren av ordningsvakter, inte själva ordningsvakten. Den föreslagna straffbestämmelsen riktar sig mot den som ska ansöka om tillstånd att använda ordningsvakter och den som villkoren riktar sig mot, dvs. själva tillståndshavaren. Bestämmelsens ordalydelse ger enligt regeringens mening inte uttryck för att även den enskilda ordningsvakten träffas av straffsanktionen. Regeringen anser därför att ett förtydligande i lagtexten inte behövs.

13.3 Bemyndigande

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om

- tillstånd att använda ordningsvakter,
- förordnande av ordningsvakter,
- ordningsvaktens rapporteringsplikt,
- ordningsvaktens utbildning och utrustning, och
- avgifter för utbildning och ärendehandläggning.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Leksands kommun och *SKR* anser att bemyndigandets utformning är problematiskt.

Skälen för regeringens förslag

Det är mer ändamålsenligt att den närmare utformningen av vissa bestämmelser som rör ordningsvakter meddelas på lägre författningsnivå än lagform. Sådana möjligheter finns till viss del redan i dag (se 4 § LOV). I likhet med utredningen föreslår regeringen att det i den nya lagen om ordningsvakter förs in en bestämmelse som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges möjlighet att meddela föreskrifter om tillstånd att använda ordningsvakter, förordnande av ordningsvakter, ordningsvaktens rapporteringsplikt, ordningsvaktens utbildning och utrustning samt avgifter för utbildning och ärendehandläggning. Till skillnad från bl.a. *SKR* anser regeringen att bestämmelsen är ändamålsenligt utformad.

13.4 Överklagande av Polismyndighetens beslut

Regeringens förslag: Polismyndighetens beslut ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.
Remissinstanserna har inte lämnat några synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Polismyndighetens beslut bör även fortsättningsvis få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det är angeläget av flera skäl. Inte minst utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv är det av vikt att den enskilde kan få ett beslut som gått honom eller henne emot överprövat i domstol. Det innebär också goda möjligheter att skapa rättspraxis som kan vara vägledande vid framtida beslut.

Prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten. Regler om prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten finns i 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Kammarrättens avgörande kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen.

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

14.1 Ikraftträdande

<p>Regeringens förslag: Den nya lagen och övriga författningsändringar ska träda i kraft den 1 januari 2024. Vid samma tidpunkt ska den nu gällande lagen om ordningsvakter upphävas.</p>
--

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Remissinstanserna: Många remissinstanser tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Företagarna* anser att ikraftträdandet bör kunna tidigareläggas bl.a. eftersom alla åtgärder som kan bidra till att öka tryggheten behöver prioriteras.

Skälen för regeringens förslag

Den föreslagna lagen om ordningsvakter innebär en större systemändring. Det är fråga om en ny lag som till stor del skiljer sig från den nu gällande lagen om ordningsvakter. Lagändringarna medför väsentligt utökade uppgifter hos Polismyndigheten och behov av utbildningsinsatser internt på myndigheten. Även om starka skäl, som *Företagarna* är inne på, talar för att lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt krävs det alltså ett visst förberedelsearbete, inte minst för Polismyndigheten. Regeringen bedömer att lagändringarna kan träda i kraft den 1 januari 2024. Vid samma tidpunkt ska den nu gällande lagen om ordningsvakter upphöra att gälla.

14.2 Övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den upphävda lagen ska fortfarande gälla för ett beslut om återkallelse av ordningsvaktsförordnande eller avstängning av en ordningsvakt om beslutet har meddelats före ikraftträdandet.

Ett förordnande som ordningsvakt som har meddelats enligt den upphävda lagen ska upphöra att gälla vid utgången av 2025, om det inte dessförinnan har återkallats eller annars har upphört att gälla.

Regeringens bedömning: Några andra övergångsbestämmelser behövs inte.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att ordningsvaktsförordnanden som har meddelats enligt äldre föreskrifter ska fortsätta att gälla under ett och ett halvt år efter ikraftträdandet av den nya lagen.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget.

Svensk Kollektivtrafik anser att övergångsbestämmelsen i lagen om ordningsvakter bör utökas ytterligare ett år för att inte en onödigt hög belastning av nya ärenden ska skapas. *Polismyndigheten* anser att ordningsvaktsförordnanden som har beslutats före ikraftträdandet ska kunna gälla i tre år för att minska tröskeeffekterna, vilket har betydelse för myndighetens möjlighet att utbilda både nya sökande och befintliga ordningsvakter. *Regelrådet* efterfrågar tydligare överväganden om möjliga övergångsregler för att säkerställa att berörda ordningsvakter kan fortsätta att utöva sitt yrke.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

En utgångspunkt är att nya bestämmelser ska tillämpas genast efter ikraftträdandet. Det som kan behöva regleras i övergångsbestämmelser är framför allt hur pågående ärenden bör hanteras. Utredningen föreslår att ett beslut om återkallelse av ordningsvaktsförordnande eller avstängning av en ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet ska gälla även därefter samt att den upphävda lagen fortfarande ska tillämpas vid prövning efter överklagande av sådana beslut. Regeringen instämmer i att en sådan reglering behövs och föreslår därför att den upphävda lagen fortfarande ska gälla för ett beslut om återkallelse eller avstängning som har meddelats före ikraftträdandet.

Utredningen föreslår att ordningsvaktsförordnanden som har meddelats enligt lagen ska fortsätta att gälla under ett och ett halvt år efter ikraftträdandet av den nya lagen. Regeringen anser, liksom utredningen, att det är rimligt att ordningsvaktsförordnanden som har meddelats enligt lagen ska kunna gälla under en viss tid efter det att den nya lagen har trätt i kraft för att minska tröskeeffekter och en alltför hög ärendebelastning hos Polismyndigheten. Samtidigt är det angeläget att det föreslagna regelverket kan tillämpas fullt ut inom en inte alltför lång tid från ikraftträdandet. *Svensk kollektivtrafik* och *Polismyndigheten* anser att den tid som utredningen föreslår är för kort. Regeringen bedömer att ett rimligt tidsintervall är två år från ikraftträdandet. Det föreslås därför att ett förordnande som ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet

fortfarande ska gälla med de villkor som följer av det, enligt den upphävda lagen, utfärdade förordandet. Förordandet upphör dock att gälla vid utgången av år 2025, om det inte dessförinnan har återkallats eller annars har upphört att gälla.

I likhet med utredningen anser regeringen att det inte behövs några övergångsbestämmelser till övriga författningsändringar.

15 Konsekvenser av förslagen

Regeringens bedömning: Polismyndighetens verksamhet kommer att behöva anpassas till det nya regelverket. Förslagen innebär kostnader för uppstart och löpande ärendehantering för myndigheten som finansieras med ökade anslag i enlighet med budgetpropositionen för 2023. De kostnader som förslagen kan ge upphov till för andra statliga myndigheter är inte större än att de ryms inom befintliga anslag.

Förslagen har brottsförebyggande effekt och bör öka den allmänna ordningen och tryggheten i samhället.

Förslagen påverkar inte den kommunala självstyrelsen.

Förslagen kan innebära ökade kostnader och större administrativ börda för den som väljer att använda ordningsvakter. De ekonomiska konsekvenserna av dessa ändringar bedöms dock vara av begränsad omfattning.

Förslagen har inte någon påverkan på jämställdheten mellan män och kvinnor, och inte heller några särskilda sociala eller miljömässiga konsekvenser.

Utredningens bedömning överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser delar eller har inga synpunkter på bedömningen. Några remissinstanser, bl.a. *Göteborgs kommun*, *Kammarkollegiet* och *Region Norrbotten*, framhåller att förslagen är positiva utifrån ett brottsförebyggande, ordningshållande respektive trygghetsskapande perspektiv. Flera remissinstanser, bl.a. *Brå*, *Domstolsverket*, *Företagarna*, Göteborgs kommun, Kammarkollegiet, *Landskrona kommun*, *Svenska Transportarbetareförbundet* och *Säkerhetsföretagen*, anser att förslagen ger aktörer som myndigheter, kommuner, regioner respektive företag större möjligheter att använda sig av ordningsvakter och flera av dem påpekar att detta bl.a. kan ha positiva effekter för det trygghetsskapande, ordningshållande eller brottsförebyggande arbetet. *Region Uppsala* anser att förslagen innebär förändringar som moderniserar ordningsvakternas uppdrag i samhället och att förslagen bör öka möjligheterna att samverka kring de trygghetsskapande åtgärderna för bl.a. kommuner och näringsidkare.

Antidiskrimineringsbyrån Uppsala är kritisk mot slutsatsen att förslagen kommer att öka tryggheten i Sverige. *Stiftelsen Tryggare Sverige* anser att den grova brottsligheten har blivit så påtaglig att lösningen snarare är fler poliser än ordningsvakter. *Antidiskrimineringsbyrån Norra Skåne* anser att det är viktigt att beakta att strukturell rasism och diskriminering inom ordningsmakten är en anledning till att systemet är i behov av reform.

Några remissinstanser uttalar sig om förslagets effektivitet och ändamålsenlighet. *Stockholms universitet* anser att den föreslagna reformen underlättar tillämpningen och gynnar rättssäkerheten på området. *Åklagarmyndigheten* anser att förslaget om en tillståndsprocess för den som vill anlita ordningsvakter förväntas leda till en mer ändamålsenlig prövning. Även *Stockholms universitet* för fram synpunkter i linje med detta. *Polisförbundet* anser att förslagen på ett övergripande plan bidrar till att modernisera och anpassa lagstiftningen till en ny verklighet som också erbjuder *Polismyndigheten* bättre möjligheter till ledning, styrning och kontroll samt till av myndigheten efterfrågad avlastning med anledning av polisbristen. *Kammarkollegiet* anser att förslaget om tillstånd för den som vill använda sig av ordningsvakter ger *Polismyndigheten* god kontroll över var ordningsvakter tjänstgör och även god kännedom om den sökandes upplevda trygghet. *Orsa kommun* anser att förslagen innebär att det kommer att bli lättare för ordningsvakter att utföra sina uppdrag och att de kan ha en god samverkan med *Polismyndigheten*. *Kammarkollegiet* och *Malmö kommun* anser att förslaget till ny lagstiftning kan frigöra resurser för *Polismyndigheten*. *Region Norrbotten* anser att de föreslagna förändringarna kring tillståndsförfarandet inte förefaller medföra någon större utökad arbetsbörda.

Flera remissinstanser, bl.a. *Brå*, *Göteborgs kommun*, *Jernhusen AB*, *Malmö kommun*, *Orsa kommun*, *Region Uppsala*, *Uppsala universitet* och *Karlskrona kommun*, anser att förslagen innebär att ansvaret för ordningshållningen och det trygghetsskapande arbetet förs över från staten till användarna, vilket de flesta är kritiska mot. De anser, liksom *Fastighetsägarna*, *Region Norrbotten*, *Svensk Handel*, *Svensk kollektivtrafik*, *Svensk scenkonst*, *Uppsala universitet*, *Leksands kommun* och *SKR*, att detta medför att kostnaderna för detta belastar andra än staten. *Region Stockholm* anser att om förslagen direkt eller indirekt innebär ökade kostnader för regionen måste staten kompensera regionen för alla tillkommande kostnader. *Landskrona kommun* anser att ordningsvaktens ingripande aldrig får frånta *Polismyndigheten* och staten deras ansvar för människors trygghet och säkerhet. *Fastighetsägarna* anser att förslag som går i en riktning att polisens närvaro minskar kan få betydande konsekvenser för utvecklingen av den allmänna ordningen i samhället. *Brå* framhåller att detta kan innebära en risk för att allmänhetens förtroende för rättsväsendet påverkas när ansvaret för det förtroendeskapande arbetet i allt högre grad skjuts över från poliser till ordningsvakter. *Hylte kommun* anser att det finns en överhängande risk för att en ansvarsförflyttning av det brottsförebyggande ansvaret kan leda till en minskad polisier närvaro i mindre tätorter vilket är problematiskt.

Några remissinstanser efterfrågar ytterligare analys av förslagets innebörd. *Fastighetsägarna* efterfrågar en konsekvensbeskrivning av hur den allmänna ordningen, säkerheten och arbetsmiljön påverkas genom att transporten av omhändertagna överlämnas till en privat aktör i samhället att utföra. *Bodens kommun* anser att konsekvensanalysen behöver kompletteras med de ekonomiska konsekvenser som förslagen får för kommunerna. *Regelrådet* anser att utredningens redovisning av förslagets påverkan på företagets verksamhet är bristfällig. *Uppsala universitet* framhåller att omständigheten att andra aktörer än polisen förväntas betala för att det finns uniformerad personal med större befogenheter än

allmänheten borde ha beskrivits och utretts noggrannare och att det saknas resonemang om vad nyordningen medför i ett större samhälleligt sammanhang. *JO* efterfrågar resonemang om hur förslagen kan tänkas påverka myndighetens utövande av tillsyn över ordningsvakternas myndighetsutövning. *Civil Rights Defenders* anser att konsekvensanalysen inte omfattar de åtaganden som Sverige har när det gäller individens fri- och rättigheter. *Amnesty* anser att utvecklingen av en ordningshållning som får fler polisiära befogenheter, men som bedrivs i privat regi, får stora effekter för enskilda. *Barnombudsmannen* efterfrågar en tydligare analys av hur barns rättigheter enligt barnkonventionen beaktas och hur förslagen påverkar dessa rättigheter.

Leksands kommun och SKR anser att eftersom Brottsförebyggande rådets nationella trygghetsundersökning konsekvent redovisar en betydande skillnad i upplevd oro för att vara ute sent på kvällen mellan män och kvinnor är frågan om användningen av ordningsvakter i trygghetsfrämjande syfte en angelägen jämställdhetsfråga.

Polismyndigheten anser att ytterligare medel behöver tillföras myndigheten eftersom förslagen bl.a. innebär att myndigheten ges flera nya uppgifter som kräver utökade resurser. *Förvaltningsrätten i Stockholm* anser att antalet överklagade ärenden kommer att vara fler än vad utredningen har uppskattat.

Knivsta kommun anser att förslagen inte innebär att några krav riktas mot kommunerna eller att den kommunala självstyrelsen inskränks på annat sätt.

Skälen för regeringens bedömning

Som flera remissinstanser framhåller skapar förslagen i lagrådsremissen förutsättningar för en mer flexibel och ökad användning av ordningsvakter. Regelverket för ordningsvakter moderniseras och anpassas till dagens förhållanden. I likhet med *Region Uppsala* och *Orsa kommun* anser regeringen att förslagen ökar möjligheterna för olika aktörer och Polismyndigheten att samverka kring trygghetsskapande åtgärder. Sammantaget anser regeringen, till skillnad från *Antidiskrimineringsbyrån Uppsala* men i likhet med bl.a. *Göteborgs kommun*, *Kammarkollegiet* och *Region Norrbotten*, att förslagen bör ge goda förutsättningar för att öka det ordningshållande och trygghetsfrämjande arbetet i samhället vilket enligt regeringens mening även innebär att förslagen har en brottsförebyggande effekt.

Lagändringarna som föreslås medför en utökad reglering. Ett helt nytt tillståndsförfarande införs som Polismyndigheten ska hantera. I likhet med *Åklagarmyndigheten* och *Stockholms universitet* anser regeringen att tillståndprocessen leder till en mer ändamålsenlig prövning av behovet av att använda ordningsvakter. Därigenom ökar Polismyndighetens administrativa uppgifter. Samtidigt finns det, genom den tillståndsprövning som föreslås, utrymme för Polismyndigheten att anpassa sin prövning av tillståndsärendena, vilket innebär att prövningen kan bli mer eller mindre omfattande beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Utredningen har uppskattat att antalet ärenden som Polismyndigheten behöver hantera kommer att öka från dagens ca 565 tillstånd till ca 4 700 tillstånd. Antalet ansökningar kan förväntas fördelas på flera år. Regeringen anser

att även om det inte är möjligt att närmare beräkna hur många tillståndsärenden som Polismyndigheten kommer att hantera enligt det nya regelverket finns det skäl att anta att antalet tillståndsärenden kommer att öka väsentligt. Vissa kostnader kommer även att belasta myndigheten i en förberedande fas innan reglerna träder i kraft. För att ge Polismyndigheten förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med lagändringarna föreslår regeringen att myndigheten tillförs medel i budgetpropositionen för 2023 (prop. 2022/23:1 s. 107 och 690). Riksdagen biföll den 20 december 2022 propositionen.

I likhet med *Polisförbundet* och Kammarkollegiet anser regeringen att tillståndsprövningen förbättrar Polismyndighetens möjligheter till ledning och kontroll av användningen av ordningsvakter på ett avgörande sätt. Genom tillståndsprövningen skapas bättre förutsättningar för Polismyndigheten att överblicka på vilka platser och i vilka verksamheter som ordningsvakter anlitas. Tillståndsprövningen ger också större möjligheter för Polismyndigheten att göra en behovsprövning och bygga upp ett samarbete med ordningsvakternas uppdragsgivare.

Även om det föreslagna tillståndsförfarandet innebär en viss ökad administrativ börda för de företag, kommuner, regioner och andra aktörer som vill använda sig av ordningsvakter bedöms konsekvenserna och kostnaderna för detta vara begränsade. De kostnader som förslagen kan ge upphov till för andra statliga myndigheter bedöms inte vara större än att de rymms inom befintliga anslag.

Det är positivt ur ett rättssäkerhetsperspektiv med ett system som ger den som vill använda sig av ordningsvakter en möjlighet att ansöka om det, samt att en möjlighet till rättslig prövning införs för det fall att ansökan avslås. Det är inte möjligt att beräkna hur många beslut som kommer att överklagas enligt den nya lagen, men regeringen har svårt att se annat än att antalet överklaganden kommer att bli relativt litet. Även med beaktande av *Förvaltningsrätten i Stockholms* synpunkt bör kostnadsökningarna för domstolarna därför bli marginella och rymmas inom befintliga ramar.

Förslagen innebär en ökad möjlighet för kommuner att använda sig av ordningsvakter i större utsträckning än i dag. Det införs dock ingen skyldighet att anlita ordningsvakter och förslagen påverkar därför inte den kommunala självstyrelsen.

Flera remissinstanser har uttryckt farhågor för att förslagen innebär att ansvaret för det ordningshållande och trygghetsskapande arbetet övergår från staten till dem som anlitar ordningsvakter. Många remissinstanser framhåller också att kostnaderna för detta då belastar andra än staten. Vissa synpunkter om att aktörerna bör kompenseras för detta förs fram. *Stiftelsen Tryggare Sverige* anser att det snarare är fler poliser än ordningsvakter som behövs. Som anges i avsnitt 7.3.2 innebär en utökning av möjligheten att använda ordningsvakter inte att den polisiära närvaron ska minska eller att ansvaret för trygghetsfrågorna skjuts över på andra aktörer. Det är därmed inte fråga om, som några remissinstanser har uttryckt farhågor för, att flytta över det ansvaret. Förslagen om att öka möjligheten att använda ordningsvakter ska inte heller ses som en signal om att polisens närvaro ska minska. Det är för regeringen en självklarhet att staten genom Polismyndigheten ska ha huvudansvaret för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället. Regeringen prioriterar även fortsättningsvis en utbyggnad av Polismyndigheten. Regeringen gör samtidigt bedöm-

ningen att ordningsvakterna kan möta en efterfrågan på en högre lokal ordningsupprätthållande närvaro som Polismyndigheten i det korta perspektivet kommer att ha svårt att ensam ta hand om. Det är därför viktigt att säkerställa att ordningsvakterna på ett så bra sätt som möjligt kompletterar polisens ordningsupprätthållande och trygghetsskapande arbete. I sammanhanget är det också angeläget att framhålla att förslagen inte innebär någon skyldighet för kommuner och andra aktörer att anlita ordningsvakter samt att den polisiära närvaron i landet inte ska minska. Förslagen ska i stället ses som en möjlighet för de aktörer som vill anlita ordningsvakter i större utsträckning än i dag. Detta innebär också att det inte bör tillskjutas några medel till dem som väljer att anlita ordningsvakter.

Fastighetsägarna efterfrågar en analys av vad förslaget om att ordningsvakter ska kunna transportera omhändertagna innebär och *Civil Rights Defenders* och *Amnesty* efterfrågar en konsekvensanalys utifrån den enskildes perspektiv. Förslagen innebär ett bättre utnyttjande av samhällets resurser eftersom ordningsvakter, till skillnad från i dag, inte alltid kommer att behöva invänta en polismans ankomst. Det kan innebära att tiden som den omhändertagnes rörelsefrihet är inskränkt förkortas. Utöver kortade väntetider kan förslaget frigöra resurser hos Polismyndigheten vilket innebär att polismän kan ägna sig åt uppgifter där det finns ett större behov av polisiär kompetens. Förslaget innebär också att vissa förutsättningar måste vara uppfyllda för att ordningsvakter ska få utföra transporter, bl.a. att de ordningsvakter som utför transportuppdrag bör ha genomgått utbildning som är relevant för uppdraget. Detta innebär bättre och mer anpassade kunskaper hos ordningsvakterna vilket även är positivt för den enskilde som omhändertas. Det kommer alltså inte att vara aktuellt för alla ordningsvakter att utföra transportuppdrag. Inte minst för den som anlitar ordningsvakter för trygghetsskapande och brottsförebyggande uppgifter i ett visst område är det angeläget att ordningsvakterna inte lämnar det området.

JO efterlyser ett resonemang om hur förslagen kan tänkas påverka myndighetens tillsyn över ordningsvakternas myndighetsutövning. Som anges i avsnitt 12.6 bör det inte införas en bestämmelse som anger att en ordningsvachts envarsgripande och beslag utgör myndighetsutövning. Även om ordningsvakterna ges fler befogenheter jämfört med i dag innebär det inte att alla ordningsvakter kommer att utföra sådana uppgifter, JO:s verksamhet borde därför inte i någon nämnvärd utsträckning påverkas av förslagen i denna lagrådsremiss.

Barnombudsmannen efterfrågar en analys av hur barns rättigheter beaktas och påverkas av förslagen. *Leksands kommun* och *SKR* anser att frågan om användningen av ordningsvakter är en angelägen jämställdhetsfråga. Som anges ovan bör förslagen ha en brottsförebyggande effekt och öka den allmänna ordningen och tryggheten i samhället. Detta är positivt för allmänheten i stort, inte bara för män och kvinnor utan även för barn. Förslagen bedöms dock inte ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män. Förslagen om utökade befogenheter för ordningsvakter kan innebära att en ordningsvakt behöver ingripa i en situation där ett barn är inblandat. Det bedöms dock bara i undantagsfall vara ett barn som blir föremål för ett ingripande. I en sådan situation gäller proportionalitetsprincipen (jfr avsnitt 12.1). Vidare innebär de krav som

ställs upp för att en ordningsvakt ska få använda de utökade befogenheterna bl.a. att en persons ålder ska beaktas vid bedömningen av om det är lämpligt att en ordningsvakt ska utföra en åtgärd. I sammanhanget finns det även skäl att framhålla att barnkonventionen sedan den 1 januari 2020 gäller som lag i Sverige.

Förslagen bedöms inte ha några sociala eller miljömässiga konsekvenser och inte heller några andra särskilda konsekvenser.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ordningsvakter

Lagens innehåll

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 ordningsvaktens ingripanden.

Paragrafen anger lagens huvudsakliga innehåll. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

I paragrafen anges att lagen innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar och för vilka ändamål ordningsvakter får användas. Det anges även att det i lagen finns bestämmelser om förordnande av ordningsvakter och om ordningsvaktens ingripanden.

Användningen av ordningsvakter

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

Paragrafen anger för vilka ändamål ordningsvakter får användas. Övervägandena finns i avsnitt 7.1, 7.2 och 7.3.2.

Polismyndigheten har huvudansvaret för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället. Bestämmelsen innebär att ordningsvakter får användas för att bistå Polismyndigheten i dessa avseenden. Uttrycket ”upprätthålla allmän ordning och säkerhet” används i polislagen (1984:387) och flera andra författningar. Den verksamhet som kan bli aktuell ska på ett övergripande sätt syfta till att tillvarata allmänhetens intressen. Det innebär att ordningsvakter inte får användas för att ta tillvara renodlade privaträttsliga intressen eller på andra sätt ingripa i enskildas privata mellanhavanden. I upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet ryms brottsförebyggande insatser, övervakning av den allmänna ordningen och ingripanden när ordningen störs. Uttrycket ”främja trygghet” omfattar åtgärder som kan stärka allmänhetens känsla av personlig säkerhet. En ordningsvakt bör inte användas för ett uppdrag som kräver mer kompetens än vad ordningsvakter förutsätts besitta. Det innebär att ordningsvakter inte bör utföra sådana uppgifter som kräver polisiär kompetens.

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

Paragrafen anger när ordningstvakter får användas. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.3.

Den som vill använda ordningstvakter behöver ha tillstånd till det eller stöd för det i lag eller annan författning. Det innebär att den som vill använda ordningstvakter som huvudregel måste ansöka om tillstånd hos Polismyndigheten. Vilka förutsättningar som måste vara uppfyllda för att ett tillstånd ska kunna beviljas anges i 4 §.

I några fall har lagstiftaren redan gjort bedömningen att ordningstvakter får användas för vissa uppgifter. Sådana bestämmelser finns i 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, lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet och 5 kap. 15 § rättegångsbalken. I dessa fall krävs inte tillstånd för att använda ordningstvakter för de särskilt angivna ändamålen. Om t.ex. en kommun som använder en ordningstvakt för säkerhetskontroll vid ett offentligt sammanträde vill använda samma ordningstvakt även för andra uppgifter i kommunens lokaler krävs däremot ett särskilt tillstånd.

I 5 § finns bestämmelser om undantag i vissa fall från kravet på tillstånd för att använda ordningstvakter.

Tillstånd att använda ordningstvakter

Förutsättningar för tillstånd

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

Vid bedömningen av om det är ändamålsenligt att använda ordningstvakter 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 ordningstvakternas arbete.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att tillstånd att använda ordningstvakter ska meddelas. Övervägandena finns i avsnitt 7.1, 7.2 och 7.3.4.

Enligt *första stycket* är en förutsättning för att tillstånd ska ges till användning av ordningstvakter att det finns ett behov av sådan användning. För vissa typer av verksamheter och platser finns det ofta ett tydligt behov av ordningshållning. Det rör sig om verksamheter där ordningsproblem typiskt sett kan uppstå och där det framstår som naturligt att ordningen kan upprätthållas av ordningstvakter. Som exempel kan nämnas konserter, idrottsevenemang, kollektivtrafik, gallerior, sjukhus och myndighetslokaler. Det kan också regelmässigt finnas behov av ordningstvakter i områden där otryggheten och risken att utsättas för brott är stor,

exempelvis på torg och i stadsdelar i såväl större som mindre kommuner. Ordningsvakter ska som utgångspunkt användas på platser dit allmänheten har tillträde. Det finns dock exempel på platser där ordningsvakter bör kunna användas även om allmänheten inte har tillträde dit. Det kan vara på ambassader, Migrationsverkets boenden och på vissa platser på sjukhus eller hos socialtjänsten. 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, t.ex. stängda stationshus. Uppräkningen är inte uttömmande.

Avgörande för bedömningen av om det finns behov av att använda ordningsvakter är att det finns omständigheter som talar för att den allmänna ordningen och säkerheten eller tryggheten kommer att främjas om ordningsvakter används. Det är den som ansöker om tillstånd att använda ordningsvakter som ska kunna visa att behovet finns. Kravet får dock inte ställas alltför högt. Det kan t.ex. inte krävas att sökanden påvisar några konkreta ordningsstörningar i den aktuella verksamheten eller på den plats som ansökan avser, eftersom ordningsvakter även får användas i förebyggande syfte. Det kan exempelvis vara så att genomförda undersökningar visar att en plats upplevs som otrygg.

Det finns ingen formell begränsning av vem som får ansöka om tillstånd att använda ordningsvakter. Såväl enskilda fysiska som juridiska personer kan alltså ansöka om tillstånd. Inte heller finns det någon formell begränsning av vilken plats, vilket området eller vilken verksamhet ansökan får avse.

För att tillstånd ska ges måste det även vara ändamålsenligt att använda ordningsvakter för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller främja trygghet på den plats, inom det område eller i den verksamhet som ansökan avser. I *andra stycket* anges vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av ändamålsenligheten. När det gäller arten och omfattningen av uppdraget kan sådana omständigheter som 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. I prövningen ingår att bedöma om ordningsvakter har den kompetens och övriga förutsättningar som krävs för att utföra uppdraget. Även platsen, området eller verksamheten som sådan ska beaktas. Om ordningssituationen inte kan förväntas bli bättre av att ordningsvakter verkar på en viss plats eller om Polismyndigheten redan har verksamhet på platsen saknas normalt sett förutsättningar för att meddela tillstånd. Polismyndighetens möjligheter att leda och kontrollera ordningsvakternas arbete kan påverkas av om de ska användas i ett större eller ett mindre område. Det kan även vara av betydelse om ansökan avser enstaka eller ett större antal ordningsvakter. Användning av ett större antal ordningsvakter ställer högre krav på Polismyndighetens ledning och kontroll av verksamheten. Om det däremot handlar om en eller ett par ordningsvakter, som t.ex. arbetar på en pub eller vid ett myndighetskontor, krävs normalt sett mindre i detta hänseende.

Tillståndsprövningen grundas på en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Enligt 20 § beslutar Polismyndigheten om tillstånd. Av 21 § följer att Polismyndighetens beslut får överklagas.

Undantag från tillståndskravet

5 § Tillstånd för användning av ordningsvakter krävs inte om villkor för sådan användning redan har meddelats vid beslut som gäller

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).

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från tillståndskravet. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.5.

Enligt *första stycket* finns det tre undantag från huvudregeln om krav på tillstånd att använda ordningsvakter. I *punkt 1* och *2* görs undantag från tillståndskravet om villkor för användning av ordningsvakter redan har meddelats vid beslut som gäller allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617) eller offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen. Undantag från tillståndskravet görs enligt *punkt 3* för lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen (2010:1622). En förutsättning för undantag i dessa fall är att villkor för användning av ordningsvakter redan har meddelats vid beslut enligt de angivna lagarna. Den behovs- och lämplighetsprövning som ska göras har då redan skett i samband med det beslut som meddelats med stöd av ordningslagen respektive alkohollagen. Detta innebär t.ex. att om en serveringstillståndshavare har meddelats villkor om användning av ordningsvakter behöver tillståndshavaren inte ansöka om tillstånd enligt huvudregeln i 4 §.

I *andra stycket* anges 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 som ett komplement för ordningshållande och trygghetsfrämjande uppgifter.

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. Villkor får meddelas endast om skälen för villkoret uppväger det intrång eller men i övrigt som villkoret innebär för den som har ansökt om tillstånd eller för något annat motstående intresse. Om förutsättningarna för ett tillstånd ändras, får nya villkor meddelas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om beslut om tillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.6.

Enligt *första stycket* ska ett beslut om tillstånd ange den plats, det område eller den verksamhet där användning av ordningsvakter är tillåten. Hur detaljerat det anges i beslutet får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Av *andra stycket* framgår att ett beslut om tillstånd får förenas med villkor. Behovet av att meddela villkor kan variera. Det kan t.ex. handla

om att ange det högsta eller lägsta antalet ordningsvakter eller vilka tider ordningsvakter får tjänstgöra. Villkoren kan även reglera vilken utrustning för vålds användning och kommunikation som får användas. De kan avse transportmedel och hur de ska vara beskaffade, utrustade eller utmärkta vid vissa typer av uppdrag. Villkoren kan också innebära att ordningsvakter inte får arbeta ensamma. De kan även avse samordning och informationsutbyte mellan tillståndshavaren och Polismyndigheten. Ett villkor kan också innehålla ett krav på återrapportering från användaren till Polismyndigheten.

Ett villkor får meddelas endast om skälen för villkoret uppväger det intrång eller men i övrigt som villkoret innebär för den som har ansökt om tillstånd eller för något annat motstående intresse. Möjligheten att ställa villkor får alltså inte innebära att mer långtgående krav ställs än vad som är nödvändigt. Vidare får villkor ställas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Innan olika intressen vägs mot varandra, måste Polismyndigheten ha tagit ställning till om åtgärden uppfyller kraven på lämplighet och nödvändighet. Myndigheten ska alltså först pröva om det tilltänkta villkoret kan antas leda till det avsedda resultatet. Därefter måste det konstateras att villkoret är det minst ingripande av de alternativ som finns för att uppnå samma resultat. Bedömningen ska göras utifrån en avvägning mellan två motstående intressen, det allmännas och den enskilda tillståndshavarens.

Om förutsättningarna för ett redan meddelat tillstånd förändras får villkoren ändras eller ytterligare villkor meddelas.

Ytterligare föreskrifter om tillstånd får enligt bemyndigandet i 19 § meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Enligt 20 § beslutar Polismyndigheten om tillstånd att använda ordningsvakter och förenar beslutet med villkor. Av 21 § följer att beslutet får överklagas.

Tidsbegränsning av tillstånd

7 § Ett beslut om tillstånd ska meddelas för en viss tid.

Paragrafen anger att ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter ska vara tidsbegränsat. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.6.

Ytterligare föreskrifter om tillstånd får enligt bemyndigandet i 19 § meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Återkallelse av tillstånd

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

Paragrafen anger under vilka förutsättningar ett tillstånd att använda ordningsvakter får återkallas. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.7.

Ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter får återkallas om någon av de situationer som anges i paragrafen föreligger. Bestämmelsen kan t.ex. tillämpas om den aktuella verksamheten har upphört eller på ett väsentligt sätt ändrat karaktär. Att det på den aktuella platsen har skett en minskning av ordningsstörningar behöver dock inte per automatik leda till

bedömningen att ordningsvakter inte längre behövs. Sådana omständigheter måste därför inte innebära att ett tillstånd återkallas.

Exempel på särskilda skäl kan vara att det har visat sig att användaren har brustit när det gäller de skyldigheter som uppställts för användningen av ordningsvakter. Det kan handla om att användningen har skett i strid med tillståndet, att särskilda villkor för tillståndet inte har följts eller att den som anlitat ordningsvakter använt dem på ett olämpligt sätt. Exempel på olämplig användning är att uppdragstagaren har gett instruktioner i strid med ordningsvaktens uppgift att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten eller främja tryggheten. Det kan också handla om att ordningsvakten har fått anvisningar att diskriminera vissa personer eller uppmanats att inte anmäla ordningsstörningar till Polismyndigheten. Även andra omständigheter än de som nu nämnts och som innebär att ordningsvakter har använts på ett olämpligt sätt kan utgöra skäl för återkallelse.

Förutsättningarna för tillstånd att använda ordningsvakter framgår av 4 §. Enligt 20 § beslutar Polismyndigheten om återkallelse av ett tillstånd att använda ordningsvakter. Av 21 § följer att beslutet får överklagas.

Förordnande av ordningsvakter

Förutsättningar för förordnande

9 § För att en person ska kunna förordnas som ordningsvakt krävs att han eller hon

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 eller tjänstgör som militärpolisman får inte förordnas som ordningsvakt.

Paragrafen anger de krav som ska vara uppfyllda för att någon ska kunna förordnas som ordningsvakt. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Samtliga krav som anges i *första stycket* måste vara uppfyllda innan en person förordnas som ordningsvakt. I *punkt 1* anges en nedre åldersgräns om 20 år för att en person ska kunna förordnas som ordningsvakt. *Punkt 2* anger att en person måste ha genomgått ordningsvaktsutbildning. Föreskrifter om ordningsvaktsutbildningen får enligt bemyndigandet i 19 § meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. *Punkt 3* innebär att en prövning av personens laglydnad och lämplighet ska göras. Vid prövningen är det bl.a. relevant att beakta de uppgifter som behandlas med stöd av lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister och lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Prövningen ska grundas på en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Utgångspunkten är att den som har lagförts för ett brott inte ska förordnas som ordningsvakt. Samtidigt behöver tidigare bagatellartad brottslighet inte utesluta att en person bedöms lämplig att utföra uppgifter som ordningsvakt. Den tid som har förflutit sedan brottet begicks och lagfördes, brottslighetens svårighetsgrad samt återfall i brottslighet kan ha betydelse

för provningen. Motsvarande omständigheter kan även beaktas vid misstanke om brott. Även andra faktorer kan ha betydelse för provningen.

Ytterligare föreskrifter om förordnande av ordningsvakter får enligt bemyndigandet i 19 § meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Andra stycket innebär att den som är anställd som polisman eller tjänstgör som militärpolis inte kan förordnas som ordningsvakt.

Enligt 20 § beslutar Polismyndigheten om att förordna en person som ordningsvakt. Av 21 § följer att beslutet får överklagas.

Tidsbegränsning av förordnande

10 § Ett förordnande ska meddelas för en viss tid.

Paragrafen anger att ett ordningsvaktsförordnande ska vara tidsbegränsat. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Ytterligare föreskrifter om förordnande av ordningsvakter får enligt bemyndigandet i 19 § meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Återkallelse och avstängning

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

Paragrafen reglerar när ett ordningsvaktsförordnande får återkallas. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Återkallelse av ett ordningsvaktsförordnande får ske om ordningsvakten inte längre uppfyller lämplighetskraven i 9 §. Det kan exempelvis handla om att ordningsvakten begår brott eller att andra omständigheter aktualiseras som medför att personen inte längre är lämplig att utföra uppdraget. Ett brott som har begåtts i tjänsten bör alltid leda till att frågan om återkallelse av förordnandet aktualiseras (jfr prop. 1979/80:122 s. 70). Om brottet inte är bagatellartat bör provningen som huvudregel medföra att förordnandet återkallas. Vissa brott i tjänsten är mer diskvalificerande än andra. Särskilt allvarligt är det om ordningsvakten har använt våld på ett oförsvarligt sätt, utnyttjat sin ställning i brottsligt syfte eller gett uttryck för hat, hot, diskriminering eller utövat trakasserier. Om sådana omständigheter föreligger bör förordnandet alltid återkallas. Dessa utgångspunkter gäller även för brott begångna utom tjänsten, även om utrymmet för att underlåta en återkallelse då är något större.

Av betydelse är också vilket straffvärde brottet har. Brotts med lågt straffvärde som inte har skett i tjänsten, som vissa trafikförseelser, behöver inte innebära att förordnandet återkallas. Brotts karaktär och den tid som förflutit sedan brottet begicks ska beaktas vid provningen.

När det gäller misstanke om brott får en bedömning i det enskilda fallet avgöra om återkallelse aktualiseras eller om det snarare är lämpligt att pröva om ordningsvakten enligt 12 § bör stängas av från tjänstgöringen till dess att skuldfrågan har avgjorts.

Även andra omständigheter än att ordningsvakten har begått eller misstänkts ha begått brott kan leda till att förordnandet återkallas.

Exempelvis kan det handla om att ordningsvakten vid utförande av uppdraget har visat ett klart bristande omdöme och inte längre uppfyller det allmänna lämplighetskravet. De utgångspunkter som gäller vid prövningen inför ett förordnande är relevanta även vid prövningen av frågan om återkallelse av förordnandet. Se kommentaren till 9 §.

Återkallelse av ett ordningsvaktsförordnande kan även aktualiseras om ordningsvaktens författningsreglerade skyldigheter åsidosätts. Så kan vara fallet om en ordningsvakt inte lyder en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten. Det kan även handla om att ordningsvakten inte fullföljer skyldigheten enligt 14 § om att hålla Polismyndigheten underlättad om förhållanden som rör ordningsvaktens verksamhet och som är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom. Det kan också finnas andra särskilda skäl för återkallelse.

Enligt 20 § beslutar Polismyndigheten om att återkalla en persons förordnande som ordningsvakt. Av 21 § följer att beslutet får överklagas.

12 § Om det kan antas att ett förordnande kommer att återkallas, får en ordningsvakt stängas av från sin tjänstgöring fram till dess att frågan om återkallelse har prövats slutligt.

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

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

Paragrafen reglerar när en ordningsvakt får stängas av från sin tjänstgöring. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Enligt *första stycket* är en förutsättning för avstängning att frågan om återkallelse inte har prövats slutligt. Vid prövningen av om en ordningsvakt ska stängas av ska hänsyn tas till om det kan antas att ordningsvaktens förordnande kommer att återkallas. Uttrycket ”kan antas” innebär att kravet ställs förhållandevis lågt. Skäl för avstängning kan vara att ordningsvakten har lagförts för eller misstänks ha begått brott av sådan karaktär att det är stötande att han eller hon fortsätter sin tjänstgöring till dess att återkallelseärendet har prövats slutligt. Ett annat skäl kan vara att det finns en risk för att han eller hon återfaller i brott, eller att det finns omständigheter som innebär att ordningsvakten bedöms oförmögen att utföra sitt uppdrag på ett lämpligt sätt.

Av *andra stycket* följer att ett beslut om avstängning inte får gälla längre än nödvändigt.

I *tredje stycket* anges att ett beslut om avstängning kan avse ett specifikt tjänstgöringstillfälle. Det kan t.ex. handla om att en ordningsvakt har uppträtt på ett sådant sätt att han eller hon inte lämpligen bör tjänstgöra mer vid det aktuella tillfället, men där det ändå inte föreligger tillräckliga skäl för återkallelse av förordnandet. Ett annat exempel är att ordningsvakten visar sig vara onycter vid tjänstgöringen, men det inte i övrigt finns några anmärkningar på hur uppdraget har utförts.

Enligt 20 § beslutar Polismyndigheten om avstängning. Av 21 § följer att beslutet får överklagas.

Ledning av ordningsvakter

13 § En ordningsvakt står under Polismyndighetens ledning.

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

Paragrafen anger att en ordningsvakt står under Polismyndighetens ledning. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Polismyndigheten har huvudansvaret för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället och bär därför också huvudansvaret för de uppgifter som ordningsvakter kan utföra. *Första stycket* avser både den styrning som Polismyndigheten utövar i en specifik situation och den som sker på en mer övergripande och strategisk nivå. Med styrning på en övergripande och strategisk nivå avses t.ex. Polismyndighetens rutiner och föreskrifter.

I *andra stycket* anges att en polisman kan ge en anvisning till en ordningsvakt som denne som utgångspunkt är skyldig att följa. En polisman anvisning till en ordningsvakt bör i normala fall inte gå utanför ordningsvaktens ordinarie uppdrag och geografiska verksamhetsområde. Det kan emellertid finnas undantagssituationer då det framstår som nödvändigt ur ett samhällsperspektiv att en polisman kan ge ordningsvakter anvisningar att utföra uppgifter som till viss del ligger utanför det egentliga uppdraget och geografiska området. Exempel på sådana situationer kan vara större olyckshändelser, terroråd eller andra allvarliga händelser.

14 § En ordningsvakt ska hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör verksamheten och som är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom.

Paragrafen reglerar en ordningsvaktens underrättelseskyldighet gentemot Polismyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Underrättelseskyldigheten är en förutsättning för att Polismyndigheten med stöd av 13 § ska kunna leda ordningsvakternas verksamhet. Skyldigheten rör sådant som ordningsvakten har fått kännedom om i sin tjänst. Det kan till exempel handla om bristande ordnings- eller säkerhetsföreskrifter eller behov av förstärkningar för ordningens upprätthållande (jfr prop. 1979/80:122 s. 69).

Ordningsvaktens ingripanden

Proportionalitet vid ingripanden

15 § En ordningsvaktens ingripande ska ske 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 anger att proportionalitetsprincipen gäller vid en ordningsvaktens ingripande. Övervägandena finns i avsnitt 12.1.

Proportionalitetsprincipen innebär att varje åtgärd som vidtas ska föregås av en intresseavvägning som syftar till att pröva om olägenheterna med åtgärden står i rimlig proportion till vad som kan uppnås med den. En bedömning av åtgärdens art, styrka, räckvidd och varaktighet ska göras i varje enskilt fall. En sådan intresseavvägning kan leda till att en mindre

ingripande åtgärd vidtas om det avsedda syftet ändå kan uppnås. Det kan också leda till att en åtgärd inte alls vidtas, om den bedöms få skadeverkningar som inte är rimliga i förhållande till vad som eftersträvas.

Befogenheter

16 § Bestämmelser om en ordningsvakts befogenheter finns i

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

Paragrafen anger i vilka lagar som en ordningsvakts befogenheter regleras. Övervägandena finns i avsnitt 12.2.

Tystnadsplikt

17 § En ordningsvakt får inte obehörigen röja eller utnyttja vad han eller hon på grund av sitt uppdrag har fått veta om

1. en enskilds personliga förhållanden, eller
2. omständigheter som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller för att bekämpa brott.

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

Paragrafen anger att tystnadsplikt gäller för uppgifter som en ordningsvakt har fått veta i tjänsten. Övervägandena finns i avsnitt 13.1.

Första stycket anger att tystnadsplikt för vissa uppgifter gäller för de ordningsvakter som arbetar för enskilda uppdragsgivare. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Tystnadsplikten inom enskild verksamhet hindrar inte heller att misstankar om allvarliga brott framförs till polisen (jfr bl.a. prop. 1980/81:28 s. 23, prop. 1981/82:186 s. 26, prop. 2005/06:161 s. 82 och 93, prop. 2017/18:147 s. 285 f.). Med uttrycket ”Sveriges säkerhet” avses detsamma som i 19 kap. brottsbalken och säkerhetskyddslagen (2018:585). Med uttrycket ”bekämpa brott” avses åtgärder för att dels förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, dels utreda och beivra konkreta brott (prop. 2018/19:96 s. 12). Verksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet bedrivs i ett skede där det inte finns någon konkret uppgift om att ett bestämt brott har begåtts. Verksamheten, som i huvudsak är oreglerad, omfattar bl.a. underrättelseverksamhet. Verksamhet för att utreda och beivra brott omfattar framför allt åtgärder inom ramen för förundersökningar (prop. s. 13 f.).

I *andra stycket* upplyses om att offentlighets- och sekretesslagens (2009:400) bestämmelser tillämpas om ordningsvakten är anställd av eller utför uppgifter i det allmännas verksamhet.

Tystnadsplikten hindrar inte att en ordningsvakt lämnar uppgifter till Polismyndigheten om rapporteringsplikten följer av annan författning.

Att bryta mot tystnadsplikten kan enligt 20 kap. 3 § brottsbalken leda till straffansvar för brott mot tystnadsplikten.

Straff

18 § 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.

Ringa fall utgör inte brott.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om straffansvar för den som bryter mot tillståndskravet eller mot de villkor som har meddelats i ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

Enligt *första stycket* omfattar straffansvaret gärningar som har begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. För straffansvar krävs att en fysisk person identifieras som ansvarig för den straffbelagda gärningen.

Enligt *andra stycket* utgör ringa fall inte brott. Vid bedömningen ska överträdelsens karaktär beaktas. En enstaka underlåtelse att följa ett krav på underrättelse kan t.ex. bedömas som ett ringa fall.

Bemyndigande

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

1. tillstånd att använda ordningsvakter,
2. förordnande av ordningsvakter,
3. ordningsvaktens rapporteringsplikt,
4. ordningsvaktens utbildning och utrustning, och
5. avgifter för utbildning och ärendehandläggning.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter på lägre författningsnivå än lag. Övervägandena finns i avsnitt 13.3.

Beslut och överklagande

20 § Beslut enligt denna lag fattas av Polismyndigheten.

Om Polismyndighetens beslut om avstängning enligt 12 § inte kan avvaktas, får en polisman besluta om avstängning. Ett sådant beslut ska skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Om avstängningen inte redan har upphört, ska myndigheten omedelbart pröva om den ska bestå.

Beslut enligt denna lag gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet.

Paragrafen anger vem som fattar beslut enligt lagen och när beslutet börjar gälla. Övervägandena finns i avsnitt 11.

Enligt *första stycket* fattar Polismyndigheten beslut enligt lagen.

I *andra stycket* ges en polisman möjlighet att fatta beslut om att stänga av en ordningsvakt i de fall som Polismyndighetens beslut inte kan avvaktas. Det kan t.ex. handla om att omedelbart stänga av en berusad ordningsvakt från tjänsten. Det finns även andra situationer som kan kräva

ett omedelbart beslut om avstängning. En polismans beslut om avstängning av en ordningsvakt ska skyndsamt anmälas till Polismyndigheten. Myndigheten ska, om avstängningen inte redan har upphört, omedelbart pröva om avstängningen ska bestå.

Av *tredje stycket* följer att beslut som fattas enligt lagen som utgångspunkt gäller även om beslutet har överklagats.

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen anger att Polismyndighetens beslut får överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 13.4.

Polismyndighetens beslut enligt lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Övervägandena finns i avsnitt 14.1 och 14.2.

Punkt 1 anger när lagen träder i kraft och *punkt 2* att lagen (1980:578) om ordningsvakter samtidigt ska upphöra att gälla.

Av *punkt 3* följer att ett beslut om återkallelse av förordnande som ordningsvakt eller avstängning av ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet, det vill säga före den 1 januari 2024, ska gälla även därefter. Den upphävda lagen ska tillämpas vid prövning efter överklagande av sådana beslut.

Av *punkt 4* framgår att ett förordnande som ordningsvakt som har meddelats före ikraftträdandet, det vill säga före den 1 januari 2024, ska gälla även därefter med de villkor som följer av förordnandet. Förordnandet gäller dock längst till och med den 31 december 2025, om det inte dessförinnan har återkallats eller annars har upphört att gälla. Ett förordnande som har meddelats enligt den upphävda lagen kan återkallas med stöd av den nya lagen om förutsättningarna för återkallelse är uppfyllda.

16.2 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 (2022:156) 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 beslagtagna 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 5 kap. 2 § järnvägssäkerhetslagen (2022:367) eller med 6 kap. 2 § lagen (2022:368) om nationella järnvägssystem 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.*

Paragrafen anger vad som gäller för beslag av viss egendom. Övervägandena finns i avsnitt 12.5.

I punkt 3 andra stycket görs ett tillägg som innebär att Polismyndigheten ges möjlighet att fatta beslut om att sådan beslagtagna alkohol eller alkoholdrycksliknande preparat som avses i 1 § tredje stycket bevisligen får förstöras av en ordningsvakt. Detta gäller under förutsättning att värdet på den beslagtagna egendomen är ringa. Att egendomen bevisligen ska förstöras innebär ett krav på att förstörandet ska dokumenteras. Polismyndighetens beslut kan fattas på distans. När beslagtagna egendom förstöras av en ordningsvakt gäller bestämmelsen om ersättning av allmänna medel i punkt 1 tredje stycket.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

16.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer

10 § *Det som gäller för en polisman enligt denna lag gäller i tillämpliga delar också för en ordningsvakt.*

Om en ordningsvakt har omhändertagit någon, ska den omhändertagne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Om det är lämpligt med hänsyn till den omhändertagne och omständigheterna i övrigt, får Polismyndigheten i stället

överlämna till ordningsvakter att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger. Detta gäller under förutsättning att en förman enligt 5 § har beslutat att omhändertagandet ska bestå.

Paragrafen anger en ordningsvachts befogenheter när det gäller berusade personer. Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

Första stycket ändras redaktionellt för att motsvara regleringen i lagen (2023:000) om ordningsvakter.

I *andra stycket* görs ett tillägg som innebär att Polismyndigheten, om vissa förutsättningar är uppfyllda, får överlämna till ordningsvakter att transportera en person som har omhändertagits med stöd av lagen till en plats som myndigheten anger. Av att termen ordningsvakter används följer att uppdraget att genomföra transporten måste överlämnas till mer än en ordningsvakt. Polismyndigheten ska dessutom i varje enskilt fall pröva om det är lämpligt att överlämna transporten till ordningsvakter. Faktorer att beakta vid lämplighetsprövningen är t.ex. graden av berusning samt personens ålder, allmänna mående och uppträdande. Eftersom den omhändertagne ofta befinner sig i en utsatt situation kan tidsaspekten också beaktas vid lämplighetsprövningen. Det är olämpligt att ordningsvakter transporterar personer som är mycket aggressiva eller som av andra skäl kräver närvaro av polismän under transporten. Vidare ska det vid lämplighetsprövningen kontrolleras att de ordningsvakter som utför transportuppdrag har genomgått relevant utbildning. En helhetsbedömning av samtliga omständigheter ska göras i varje enskilt fall.

Polismyndigheten ska ta ställning till vart transporten ska ske. Myndighetens beslut kan fattas på distans.

En förutsättning för att Polismyndigheten ska kunna överlämna till ordningsvakter att transportera en omhändertagen person är att en förman har beslutat att omhändertagandet ska bestå.

16.4 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 §, 13 § och 19 § första stycket 2 gäller också en ordningsvakt. *Om en ordningsvakt har omhändertagit någon, gäller 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 ordningsvakter att transportera den omhändertagne till en plats som Polismyndigheten anger. Detta gäller under*

förutsättning att en förman enligt 15 § första stycket har beslutat att omhändertagandet ska bestå.

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.

Paragrafen anger vilka befogenheter som andra än polismän har. Övervägandena finns i avsnitt 12.3 och 12.4.

Tredje stycket ändras på så sätt att en ordningsvakt ges fler befogenheter. Ändringen innebär att en ordningsvakt som med laga stöd griper eller annars omhändertar eller avlägsnar en person i anslutning till ingripandet får kroppsvisitera personen i den utsträckning som är nödvändig för att personens identitet ska kunna fastställas. En ordningsvakt får endast göra en kroppsvsitation om åtgärden är proportionerlig enligt 15 § lagen (2023:000) om ordningsvakter. Ändringen innebär vidare att Polismyndigheten, om vissa förutsättningar är uppfyllda, får överlämna till ordningsvakter att transportera den som har omhändertagits på grund av sådana ordningsstörningar som anges i 13 § till en plats som Polismyndigheten anger. Av att termen ordningsvakter används följer att uppdraget att genomföra transporten måste överlämnas till mer än en ordningsvakt. Polismyndigheten ska i varje enskilt fall pröva om det är lämpligt att överlämna transporten till ordningsvakter. Faktorer att beakta vid lämplighetsprövningen är t.ex. personens ålder, allmänna mående och uppträdande. Det är olämpligt att ordningsvakter transporterar personer som är mycket aggressiva eller som av andra skäl kräver närvaro av polismän under transporten. Vidare ska det vid lämplighetsprövningen kontrolleras att de ordningsvakter som utför transportuppdrag har genomgått relevant utbildning. En helhetsbedömning av samtliga omständigheter ska göras i varje enskilt fall.

Polismyndigheten ska ta ställning till vart transporten ska ske. Myndighetens beslut kan fattas på distans.

En förutsättning för att Polismyndigheten ska kunna överlämna till ordningsvakter att transportera en omhändertagen person är att en förman har beslutat att omhändertagandet ska bestå.

I stycket görs även en redaktionell ändring.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

16.5 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 (2023:000) 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 (2023:000) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Paragrafen innehåller ordningsföreskrifter för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

I första stycket görs en redaktionell ändring. *Andra stycket* ändras endast på så sätt att hänvisningen i stället görs till lagen (2023:000) om ordningsvakter.

I det nya *tredje stycket* finns en upplysning om att det i lagen (2023:000) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

16.6 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 9 § *lagen (2023:000) om ordningsvakter*. Restaurangskolor med serveringstillstånd samt, efter överenskommelse med skolan, även andra restauranger med sådant tillstånd får i utbildningssyfte anlita restaurangskolans elever.

I lagen (2023:000) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om personal på serveringsställen. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

Tredje stycket ändras endast på så sätt att hänvisningen i stället görs till 9 § *lagen (2023:000) om ordningsvakter*, se kommentaren till den lagen.

I det nya *fjärde stycket* finns en upplysning om att det i lagen (2023:000) om ordningsvakter finns bestämmelser om krav på tillstånd i vissa fall för att använda ordningsvakter.

I övrigt är paragrafen oförändrad.

16.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet

4 § En in- eller utpasseringskontroll ska utföras av en polisman eller av en ordningsvakt som förordnats av Polismyndigheten enligt 9 § *lagen (2023:000) om ordningsvakter*.

Paragrafen anger vem som ska utföra en in- eller utpasseringskontroll. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.1.

Paragrafen ändras endast på så sätt att hänvisningen i stället görs till 9 § *lagen (2023:000) om ordningsvakter*, se kommentaren till den lagen. I övrigt är paragrafen oförändrad.

Sammanfattning av betänkandet En ny lag om ordningsvakter m.m. (SOU 2021:38)

Utredningens uppdrag

Ordningevaktsutredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av regelverket för ordningevakter. 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 ordningevakthållning bör kunna utföras av ordningevakter, på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningevakternas verksamhet, om det finns ytterligare uppgifter i ordningevakthållningen som en ordningevakt bör kunna utföra samt hur reglerna för ordningevakternas utbildning bör utformas.

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

En ny lag om ordningevakter

Ordningevakternas 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 ordningevakter 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 ordningevaktsstörningar och otrygghet. Förklaringarna är bl.a. en förändrad demografi och växande utanförskapsområden som har lett till omfattande ordningevaktsproblem. Samhällsförändringarna har i sin tur lett till en ökad efterfrågan från både kommuner, regioner och privata aktörer på att använda ordningevakter för att främja trygghet och förebygga brott.

Ordningevakter har en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet. De kan på flera sätt, t.ex. genom att ingripa i ett tidigt skede vid ordningevaktsstörningar eller genom att rapportera händelser och iakttagelser till polisen, medverka till att brott förebyggs och motverkas. Ordningevakter 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 ordningevakter 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 ordningevakter.

Det är Polismyndigheten som har huvudansvaret för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. För att åstadkomma en effektiv och rättssäker ordningevakthållning är det viktigt att reglerna om ordningevakters arbete och tjänstgöringsområden utformas med beaktande av att

ordningsvakternas verksamhet ska ske under ledning av Bilaga 1
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.

Ordningsvaktens 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 polisiära 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 omhändertaga 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 beslagtagna 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 överträdelse 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.

Godkännandeprovningen utförs av länsstyrelsen. För närvarande sker en godkännandeprovning 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 brottsdatalogens 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 godkännandeprovning 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 säkerhetsskyddslagen 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 provning av anställda i bevakningsföretag ska tas bort. Länsstyrelsen ska i stället ges möjlighet att inför godkännandeprovningen begära ett yttrande hos Polismyndigheten rörande sökanden.

Länsstyrelsens godkännandeprovning 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 godkännandeprovningen i förordningen om bevakningsföretag ska tas bort och ersättas med ett krav på att provningen 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 provning 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.

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 ordningsvaktens 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

8. vilken art och omfattning uppdraget ska ha,
9. var uppdraget ska utföras, och
10. vilka möjligheter till ledning och kontroll Polismyndigheten kommer att ha över ordningsvaktens 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.

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 ordningsvaktens 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 ordningsvaktens 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. ordningsvaktens 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.

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

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.⁵ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁶

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.

⁵ Senaste lydelse av lagens rubrik 2019:347.

⁶ Senaste lydelse 2019:347.

Bilaga 2

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.

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

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:191) om bevakningsföretag
dels att nuvarande 13 a §⁷ 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 §⁸

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.

⁷ Senaste lydelse 2006:517.

⁸ Senaste lydelse 2006:517.

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.⁹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Vad som gäller för en polisman enligt denna lag gäller i tillämpliga delar också för en ordningsvakt, *om inte annat framgår av hans förordnande.*

Har en ordningsvakt omhändertagit någon, gäller dock att den omhändertagne skyndsamt *skall* överlämnas till närmaste polisman.

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.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

29 §¹⁰

Det som föreskrivs i 10 § första stycket 1, 2 och 4 gäller även en sådan vaktpost eller någon annan som vid Försvarmakten 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).

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.

¹⁰ Senaste lydelse 2019:37.

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.

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.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.18 §¹¹

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.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

¹¹ Senaste lydelse 2019:34.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över betänkandet lämnats av Amnesty International Sverige, Antidiskrimineringsbyrån Norra Skåne, Antidiskrimineringsbyrån Uppsala, Antidiskrimineringsbyrån Väst, Barnombudsmannen, Bodens kommun, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Försvarsmakten, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborgs kommun, Göteborgs tingsrätt, Helsingborgs kommun, Hylte kommun, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Jönköpings kommun, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Sundsvall, Karlskrona kommun, Knivsta kommun, Kriminalvården, Krokoms kommun, Kustbevakningen, Landskrona kommun, Leksands kommun, Lidingö kommun, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för yrkeshögskolan, Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR/S, P, O), Orsa kommun, Polismyndigheten, Regelrådet, Region Jönköping, Region Norrbotten, Region Stockholm, Region Uppsala, Riksarkivet, Riksdagens ombudsmän, Riksidrottsförbundet, Sametinget, Skellefteå kommun, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statskontoret, Stiftelsen Tryggare Sverige, Stockholms kommun, Stockholms universitet, Svenska Transportarbetareförbundet, Svensk Handel, Svensk Scenkonst, Svenskt näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kommuner och Regioner, SäkerhetsBranschen, Säkerhetsföretagen, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, Trafikverket, Trelleborgs kommun, Uppsala universitet, Visita, Åklagarmyndigheten och Älvkarleby kommun.

Luleå kommun och Statens skolverk har avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte hörts av: Afrosvenskarnas forum för rättvisa, Alingsås kommun, Bevakningsföretagens intresseförening, Botkyrka kommun, Båstads kommun, Degerfors kommun, Enköping kommun, Forum för föräldrar till afrosvenska barn, Gotlands kommun, Judiska Centralrådet, Katrineholms kommun, Nässjö kommun, Pajala kommun, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter, Riksförbundet Romer i Europa, Seko – Service- och kommunikationsfacket, Sundsvalls kommun, Svensk Live, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco-S), Sveriges Förenade Ordningsvakter (SFO), Sveriges Romerförbund, Sävsjö kommun, Vetlanda kommun och Vilhelmina kommun.

Yttrande har dessutom kommit in från Aktiebolaget Östgötatrafiken, Fastighetsägarna Sverige, Företagarna, Jernhusen AB, Rädda Barnens Ungdomsförbund, SIOS – Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, Svensk Kollektivtrafik och Ungdom Mot Rasism. Synpunkter har även kommit in från ett antal privatpersoner.