

Handläggare
Carolina Bjurling
Telefon: 0850810052

Till
Östermalms stadsdelsnämnd
2021-08-26

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

Yttrande till kommunstyrelsen KS 2021/793

Förslag till beslut

Östermalms stadsdelsnämnd godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Sammanfattning

Regeringen tillsatte i slutet av 2019 en utredning med uppdrag att göra en översyn av regelverket för ordningsvakter, i syfte att modernisera, effektivisera och anpassa det till dagens förhållanden. Ordningstvaksutredningen resulterade i ett förslag till En ny lag för ordningsvakter m.m. Kommunstyrelsen har skickat betänkandet till Östermalms stadsdelsnämnd på remiss.

Ordningstvakternas roll har förändrats över tid. Behovet av personer med uppgift att bistå polismyndigheten i arbetet med att upprätthålla allmän ordning har ökat. Ordningstvakter har även en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet och kan bidra till att upptäcktsrisken för brott ökar. Förvaltningen bedömer att förslaget till en ny lag och förordning skapar bättre förutsättningar för en mer flexibel och ökad användning av ordningstvakter i det trygghetsskapande arbetet. Vidare anser förvaltningen att det är positivt att ordningstvakter föreslås få utökade befogenheter. Det är även angeläget att kontrollen av de personer som förordnas som ordningstvakter förstärks och att deras utbildning förlängs och breddas. Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner tjänsteutlåtandet och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Östermalms stadsdelsförvaltning
Stab

Karlavägen 104
Box 24 156
10451 Stockholm
Växel 08-50810000
Fax
ostermalm@stockholm.se
<http://www.stockholm.se/ostermalm>

Bakgrund

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

Utredningen skulle också se över vissa frågor kring lämplighetsprövningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag. Utredningen antog namnet Ordningsvaktsutredningen. I maj 2021 överlämnade utredningen betänkandet Ny lag om ordningsvakter m.m. (SOU 2021:38).

Kommunstyrelsen har skickat betänkandet på remiss till Östermalms stadsdelsnämnd för yttrande senast den 7 september 2021. Övriga remissinstanser är stadsledningskontoret, kulturnämnden, Enskede- Årsta- Vantörs stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd, Stockholms stadshus AB, idrottsnämnden och Stockholm Business Region AB.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av specialistenheten inom administrativa avdelningen.

Ärendet

Om ordningsvakter

Ordningsvakter är personer som inte är poliser men som Polismyndigheten har förordnat att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Tidigare avsåg det största antalet förordnanden för ordningsvakter ordningshållning vid offentliga tillställningar. Det är fortfarande så att ordningsvakter har en viktig funktion vid exempelvis bevakning av idrottsevenemang och danstillställningar. Numera tjänstgör ordningsvakter också till exempel i Stockholms tunnelbana, i domstolar och vid offentliga sammanträden i kommuner och regioner. Ordningsvakterna står formellt under polismyndighetens befäl men kan vara anställda av bevakningsföretag eller ha personliga uppdrag från allmänna eller privata aktörer. Det innebär att kostnaden för ordningsvaktens ordningshållning kan belasta både privata och offentliga aktörer.

Ordningsvakter får, enligt 2 § Lag (1980:578) om ordningsvakter, LOV, tjänstgöra för vissa ändamål och på vissa platser, bland annat vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar, bad- och campingplatser, lokaler och platser för idrott, friluftsliv eller liknande som allmänheten har tillträde till och lokaler och utrymmen där det serveras alkohol.

Om det finns särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt får ordningsvakter enligt 3 § LOV förordnas även i andra fall än de som räknas upp i 2 §. Förordnanden enligt 3 § är enligt förarbetena till nuvarande lagstiftning avsedda att ges endast i

undantagsfall vid sådana tillfällen då det visat sig vara praktiskt omöjligt eller svårt att lösa ett problem på annat godtagbart sätt.

Ordningsvakter har befogenhet att avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme om personen stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för densamma eller när det är nödvändigt för att ordningen ska kunna upprätthållas. Om en sådan åtgärd inte är tillräcklig får en ordningsvakt tillfälligt omhänderta personen. Ordningsvakter har också under vissa omständigheter rätt att använda våld och handfångsel. De får även omhänderta en person med stöd av Lagen om omhändertagande av berusade personer m.m., LOB, samt beslagta alkohol men saknar befogenhet att förstöra beslagtagna drycker. I samtliga fall när ordningsvakt gripit eller omhändertagit någon ska denne skyndsamt lämnas till närmaste polis. Ordningsvakter har lydads- och rapporteringsplikt till polisen. Om någon med våld eller hot om våld förgriper sig mot ordningsvakter i deras myndighetsutövning bedöms det som våld eller hot mot tjänsteman. Ordningsvakter omfattas av tystnadsplikt.

Om bevakningsföretag

Bevakningsföretag är företag som yrkesmässigt åtar sig att bedriva bevakning för annans räkning. För att få utföra sådan verksamhet krävs att företaget är auktoriserat av länsstyrelsen. Frågan om auktorisation prövas av sju särskilt utpekade länsstyrelser som också har ansvar för tillsyn av företagen. All personal i auktoriserade bevakningsföretag ska vara godkänd av länsstyrelsen. Prövningen avser laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. I Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd anges hur godkännandemyndigheten ska gå till väga för att kontrollera laglydnad, medborgerlig pålitlighet och lämplighet hos personal vid bevakningsföretagen. Det innebär att Polismyndighetens föreskrifter i viss utsträckning styr länsstyrelsens godkännandeprovning

Det finns drygt 280 auktoriserade bevakningsföretag i Sverige och cirka 35 000 personer är godkända för anställning i dessa företag. Auktoriserade bevakningsföretag är verksamma inom bl.a. bevakning med väktare, ordningsvakter, skyddsvakter, hamn- och sjöfartskontrollanter, butikskontroller, värdetransporter och personskydd. Anställda i bevakningsföretag utför ofta bevakningsuppgifter, men de kan också utföra andra uppgifter såsom sidouppdrag som entrévärd, parkeringsvakt eller störningsjour. Till detta kommer att det också finns anställda inom dessa företag som utför administrativa uppgifter. Totalt arbetade

18 700 personer som väktare eller ordningsvakter 2018. Enligt Polismyndigheten finns cirka 7 830 förordnade ordningsvakter i Sverige 2021. Branschens bedömning är att drygt hälften av dem arbetar som ordningsvakter i ett auktoriserat bevakningsföretag.

Utredningens syfte och innehåll

Ordningsvaktsutredningens uppdrag har varit att göra en översyn av regelverket för ordningsvakter med syftet att modernisera, effektivisera och anpassa regelverket till dagens förhållanden. Uppdraget innefattade bland annat att överväga för vilka ändamål ordningshållning bör kunna utföras av ordningsvakter, på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva ledning och kontroll över ordningsvakternas verksamhet, om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra samt hur reglerna för ordningsvaktens utbildning bör utformas. Utredningen har även haft i uppdrag att se över vissa frågor kring lämplighetsprövningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag.

Utredningens utgångspunkter och behovet av en reform

Ordningsvakternas verksamhet regleras i flera författningar, de viktigaste är lagen om ordningsvakter och ordningsvaktförordningen. Dessa har varit i kraft i närmare fyrtio år. Frågor om ordningsvakter har varit föremål för flera tidigare utredningar, som inte lett till någon lagstiftning. Dessa har bland annat pekat på att nuvarande konstruktionen av ordningsvaktslagen lett till en omotiverad restriktivitet vad gäller användningen av ordningsvakter.

Ordningsvakternas roll i samhället har förändrats under senare år. Behovet av personer med uppgift att upprätthålla allmän ordning har ökat och ordningsvakter finns nu på fler platser än tidigare. Ordningsvakterna har fått allt mer sociala uppdrag i takt med att efterfrågan på säkerhet ökat inom handeln, kollektivtrafiken och för kommunerna. Utredningen konstaterar att det numera i stor utsträckning ges förordnanden enligt 3 § LOV vid vissa platser t.ex. akutmottagningar och gallerior. Det förekommer även att större geografiska områden inom vissa tätorter omfattas. ”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” (s. 60 SOU 2021:38).

Ordningsvakter fyller en viktig funktion inte bara när det gäller att motverka ordningsstörningar utan också när det gäller att främja trygghet. Utredningens grundläggande utgångspunkt är att det finns skäl att utforma en reglering som skapar möjligheter att använda ordningsvakter för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt främja trygghet och att regleringen måste utformas på ett sådant sätt att den är flexibel och ger utrymme för ökad användning av ordningsvakter. De ska dock även fortsatt användas som ett komplement till och aldrig som en ersättning för polisen. Utredningen framhåller vidare att Polismyndigheten även fortsatt ska leda och kontrollera den ordningshållning som utförs av ordningsvakter. Regleringen måste anpassas för att möta de förändringar som har skett och skapa förutsättningar för att ordningsvakter på ett professionellt sätt ska kunna utföra sina uppgifter. En annan utgångspunkt för utredningen är därför att ordningsvakternas utbildning behöver förbättras och att kontrollen av de personer som förordnas som ordningsvakter behöver förstärkas.

Utredningens förslag

Tillstånd att använda ordningsvakter

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. Det innebär att tillstånd får ges 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. Beslutet ska kunna återkallas om förutsättningarna för tillståndet inte längre är uppfyllda. 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 alkohol serveras till allmänheten med tillstånd av 8 kap alkohollagen, om villkor om sådan användning redan föreskrivits med anledning av ett beslut som meddelats enligt dessa lagar. Tillstånd krävs inte heller för Polismyndighetens användning av ordningsvakter i myndighetens egen verksamhet.

Polisens ledning och kontroll

Möjligheten till effektiv ledning och kontroll av ordningsvakterna inom ett tjänstgöringsområde ska vara avgörande för bedömningen om tillstånd att använda ordningsvakter ska ges. Det bör även påverka bedömningen av vilka villkor som ska finnas med i

beslutet, enligt utredningens förslag. 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 där det saknas sådant samarbete. Utredningen pekar på att det under senare år blivit vanligare att en kommun anlitar ett antal ordningsvakter som har ansvar för att upprätthålla allmän ordning inom ett större område. Denna typ av uppdrag för ordningsvakter ställer särskilda krav på samverkan och samordning med Polismyndigheten. Utredningen lyfter fram Örebro, Stockholm och Uppsala som väl utvecklade samarbeten mellan Polismyndighetens lokalområde, kommun och ordningsvakter.

För att se till att samverkan utvecklas, även på de platser där sådan saknas, föreslås Polismyndigheten ha en plan som slår fast en lägsta nivå och anger de yttre ramarna för samverkan mellan Polismyndigheten, ordningsvakterna och övriga aktörer. Ordningsvakterna föreslås även kunna ges tillgång till polisens kommunikationssystem i vissa fall.

Stärkt utbildning

Utredningen pekar på att den nuvarande ordningsvaktsutbildningen inte är tillräckligt omfattande för att ge ordningsvakterna de kunskaper och färdigheter de behöver för att klara sina alltmer komplexa uppgifter och att en gedigen lämplighetsprövning och utbildning är viktigt för att upprätthålla förtroendet för ordningsvakterna som yrkeskår. Det innebär att utbildningen bland annat bör omfatta brottsförebyggande och trygghetsfrämjande arbete samt bemötandefrågor. Utredningen pekar på att ordningsvakter behöver grundläggande insikter om psykisk ohälsa. De bör också få bättre förutsättningar att möta hot och stå emot otillåten påverkan. Enligt förslaget ska det också fortsättningsvis vara Polismyndigheten som bestämmer utbildningens innehåll och att den ska kunna ställa krav på fortbildning och krav på fördjupad utbildning för vissa uppdrag.

Utredningen föreslår att ordningsvakter ska få vissa ytterligare uppgifter, det förutsätter att ordningsvakten också får utbildning om dessa. Förslaget innebär att utbildningen bör utökas från 80 timmar till minst 160 timmar. Idag är utbildningen avgiftsfinansierad. Utredningen föreslår att den som vill genomgå utbildningen även fortsättningsvis ska betala en avgift men menar att kostnaden delvis bör finansieras med allmänna medel och dessutom berättiga till studiemedel.

Ytterligare uppgifter och utökade befogenheter

Utredningen pekar på att Polismyndigheten vid verksamhetsanalys av sin kärnverksamhet angett att polismän som kan tjänstgöra i yttre tjänst kommer att utgöra den mest knappa resursen inom myndigheten under de kommande åren. Myndigheten behöver därför identifiera aktiviteter som frigör polisiära resurser och har pekat ut ordningsvakter som en viktig resurs för att komplettera och avlasta polisen i det ordningsupprätthållande och trygghetsskapande arbetet.

För att ordningsvakter ska kunna bistå och avlasta polisen i större utsträckning föreslår utredningen att de ska tillföras några ytterligare uppgifter. En ordningsvakt får idag, som framgår av beskrivningen ovan, omhänderta en person under vissa omständigheter men får inte transportera den omhändertagne. Utredningen visar att det är tids- och resurskrävande för polisen att överta frihetsberövade från ordningsvakter och transportera dem till sjukhus, tillnyktringsenheter eller till polisstation i de fall det blir aktuellt. Dessutom drabbar det den omhändertagne som får tillbringa längre tid i en utsatt situation i väntan på att polisen ska komma till platsen. Utredningen föreslår därför att Polismyndigheten ska få överlämna till ordningsvakt att transportera den omhändertagne till en plats som polisen anger, om det är lämpligt i det specifika fallet. Därutöver föreslår utredningen att ordningsvakter ska få utökade befogenheter. När en ordningsvakt med laga stöd griper, omhändertar eller avlägsnar någon i anslutning till ingripandet ska hen enligt gällande bestämmelser vänta på platsen tills en polisman kommer och fastställer personens identitet. Utredningen föreslår att ordningsvakter i dessa fall inte ska behöva invänta en polis utan själv kunna kroppsvisitera den gripne i den utsträckning som är nödvändig för att personens identitet ska kunna fastställas. I betänkandet föreslås även att ordningsvakter, till skillnad från idag, ska få 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. Godkännandeprövningen görs av länsstyrelsen. Utredningen föreslår att kravet på registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen vid prövning av anställda i bevakningsföretag tas bort, bland annat med hänvisning till att den ordning som gäller för anställda i bevakningsföretag inte ligger i linje med gällande ordning 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. Länsstyrelsen ska istället ges möjlighet att införa godkännandeprovningen begära ett yttrande hos Polismyndigheten rörande sökanden.

Idag finns en tidsfrist som säger att godkännandeprovningen ska slutföras inom två veckor. Utredningen menar att tidsfristen leder till en risk att ärenden som borde prioriteras får stå tillbaka för att tidsfristen ska kunna hållas. Utredningen föreslår därför att tidsfristen för godkännandeprovningen ska tas bort och ersättas med ett krav på att provningen ska göras skyndsamt.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Ordningsvaktsutredningen pekar på att det krävs ganska omfattande förberedelser innan utredningens förslag kan träda i kraft. Dels innebär förslaget ett nytt tillståndsförfarande för den som vill använda sig av ordningsvakter, dels föreslås utbildningen och sättet förordnandet av ordningsvakter ska ske förändras på ett grundläggande sätt. Enligt utredningens förslag ska en ny ordningsvaktslag och en ny ordningsvaktsförordning därför träda i kraft först den 1 juli 2023. Då upphävs lagen (1980:578) om ordningsvakter och ordningsvaktsförordningen (1980:589). Förslagen till ändring i lagen om bevakningsföretagen och förordningen om bevakningsföretag samt övriga författningsändringar som utredningen förslår, ska träda i kraft vid samma tidpunkt.

Synpunkter

Stadsdelsförvaltningen ställer sig positiv till en modernisering av lagen om ordningsvakter. Moderniseringen behövs för att på ett bättre sätt möta dagens behov, vilket utredningen också slår fast. Förvaltningen instämmer i utredningens uppfattning att bestämmelsen om ordningsvaktens ändamål bör utformas på ett sådant sätt att det trygghetsfrämjande arbete som ordningsvakterna förväntas bedriva lyfts fram.

Utredningen konstaterar att ordningsvakter i offentliga miljöer har blivit allt vanligare, inte bara i köpcentrum och liknande utan även för patrullering utomhus i citykärnor eller krogtäta kvarter. Uppdragsgivarna är i dessa fall ofta kommuner. Ordningsvakter har en viktig roll i det brottsförebyggande arbetet. De kan medverka till att brott förebyggs och motverkas på flera sätt, t.ex. genom att ingripa vid ett tidigt skede vid ordningsstörningar eller genom att

rapportera händelser eller iakttagelser till polisen. Förvaltningen instämmer i bedömningen att ordningsvakter också, genom sin närvaro på platser där allmänheten vistas, kan bidra till att upptäcktsrisken för brott ökar och således utföra angelägna brottsförebyggande insatser. Förvaltningen vill därför betona vikten av att ordningsvakter tillåts användas i ett tidigt skede och i ett förebyggande syfte för att ordningsstörningar och otrygghet ska kunna stoppas i sin linda.

Ur ett kommunalt perspektiv är det viktigt att kunna möta upplevd otrygghet och eskalerande problem som många gånger kan uppstå hastigt och oväntat. Inom Östermalms stadsdelsnämndsområde har hittills sökta tillstånd om att använda ordningsvakter med stöd av 3 § LOV fått avslag med hänvisning till att det saknas tillräckligt statistiskt underlag om ordningsstörningar. Genom föreslagen modernisering av ordningsvaktslagen är förvaltningens tolkning och förhoppning att tillståndsgivningen kommer att bli mindre restriktiv.

”Avgörande för bedömningen av om det finns behov av att använda ordningsvakt ska vara att det finns fog att tro att den allmänna ordningen, säkerheten och tryggheten på den aktuella platsen kommer att förbättras för det fall ordningsvakter arbetar där. Det är den som ansöker om tillstånd att använda ordningsvakt som ska kunna visa att behovet finns. Kravet får emellertid inte ställas alltför högt. Det bör inte krävas att man kan påvisa några konkreta ordningsstörningar i den aktuella verksamheten eller på den plats som ansökan avser. Styrande bör i många fall vara om man generellt har grund för påståendet att det kan finnas behov av ordningsvakter. Det kan till exempel vara så att genomförda undersökningar visar att en plats upplevs som otrygg. (SOU 2021:38, s. 80-81)”

Utifrån nuvarande regelverk har ordningsvakter arbetat på Östermalms IP med stöd av 2 § LOV, medan användning av ordningsvakter i den stora och av allmänheten välbesökta parken Humlegården fått avslag när sådant tillstånd söktes med stöd av 3 § LOV. Å ena sidan tolkar förvaltningen utredningen som att tillståndsgivningen kommer att bli mer tillåtande om förslaget till ny lag träder i kraft, å andra sidan som att fler tillstånd än tidigare kommer att behöva sökas då de platser som automatiskt får tillstånd enligt dagens 2 § LOV försvinner.

Östermalms stadsdelsförvaltning
Specialistenheten

Karlavägen 104
Box 24 156
10451 Stockholm
Växel 08-50810000
Fax
ostermalm@stockholm.se
stockholm.se

Förvaltningen instämmer i bedömningen att det kan vara svårt att förutse och i lag avgränsa var en ordningsvakt kan användas, och att bestämmelsen som styr var ordningsvakter kan användas därför bör utformas på ett sådant sätt att tillämpningen kan anpassas om det i framtiden tillkommer platser eller situationer där ordningsvakter

kan fylla en funktion. Förvaltningen befarar dock att förslaget innebär ökad administrativ börda både för den som ansöker och för Polismyndigheten som ska hantera det ökade antalet ansökningar om tillstånd att använda ordningsvakter.

Förvaltningen ser ordningsvakter som en resurs som kan stärka det förebyggande och trygghetsskapande arbetet på lokal nivå. Därför är det viktigt att ordningsvakter får en adekvat utbildning kopplad till sitt uppdrag. De förändringar kopplat till utbildningen som utredningen föreslår framstår som rimliga och rymmer väl med den samhällsutveckling som skett. Det är angeläget att kontrollen av de personer som förordnas som ordningsvakter förstärks och att deras utbildning förlängs och breddas.

Förvaltningen instämmer i utredningens bedömning om att de ytterligare uppgifter och befogenheter som ordningsvakter föreslås få, leder till ett mer effektivt utnyttjande av såväl polisens som ordningsvakternas resurser.

De föreslagna förändringarna av regelverket innebär att ordningsvakter kan komma att användas på fler platser och inom större områden än vad som är fallet idag. De föreslås även få nya befogenheter. Förvaltningen delar utredningens bedömning att förslagen och dess effekter bör utvärderas när de har varit i kraft en tid. En viktig del av en sådan utvärdering blir att se om Polismyndigheten har blivit avlastad på det sätt som avses och om regelförändringarna lett till att den upplevda tryggheten har ökat på de platser där ordningsvakter haft möjlighet att verka.

Kerstin Andersson
Stadsdelsdirektör

Bilagor

1. En ny lag om ordningsvakter m.m. (SOU 2021:38)

Attesterat av

Detta dokument har godkänts digitalt av följande personer:

Namn	Datum
Kerstin Andersson, Stadsdelsdirektör	2021-08-11