

Dnr Ju2021/02070
Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER EN NY LAG OM ORDNINGSVAKTER M.M. (SOU 2021:38)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders är positiva till att regeringen har vidtagit åtgärder för att göra en översyn av regelverket för ordningsvakter i syfte att modernisera och effektivisera regelverket samt anpassa det till dagens förhållanden.

Civil Rights Defenders tillstyrker förslag om:

- Förfarandet för tillstånd att använda ordningsvakter
- Stärkt samverkan mellan Polismyndigheten och ordningsvakter, med förbehåll för att det föreslagna tillståndsförfarandet ska innefatta geografiska begränsningar samt att ansvaret för att tillgodose kontroll över ordningsvakter ej ska läggas över på den som anlitar ordningsvakter
- En förstärkt rapporteringsskyldighet från ordningsvakter gentemot poliser
- En stärkt ordningsvaktsutbildning. Vi menar dock att utbildningen även i dess föreslagna form inte är adekvat för att uppfylla de behov och kunskaper som ordningsvakter bör ha
- Den nya formuleringen om behovs- och proportionalitetsprincipernas roll vid ordningsvaktens myndighetsutövning, med förbehåll för att efterlevnaden av dessa principer måste bevakas på ett adekvat sätt

Civil Rights Defenders vill dock erinra om att rätten att bruka laga våld och använda tvångsmedel i grunden tillfaller det offentliga. Befogenheter inom området aktualiserar många grundläggande rättigheter och det är därför av största vikt att verksamhet som inbegriper utövande av våld och tvång är underkastad höga krav på rättssäkerhet och att tillräcklig kompetens finns. Mot denna bakgrund bör ordningsvaktens befogenheter inte utökas mer än nödvändigt, då detta riskerar att få negativa konsekvenser.

Civil Rights Defenders avstyrker därför förslag om:

- Utökning av ordningsvaktens befogenheter, både vad gäller ordningsvaktens rätt att transportera individer enligt LOB och PL, samt ordningsvaktens rätt att kroppsvisitera individer i syfte att fastställa identiteten.
- Att Polismyndigheten ska få befogenhet att inhämta ytterligare information än vad som nu stadgas vid lämplighetsprövningen av ordningsvakter.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter. Detta innebär att det ställs höga krav på granskning och ansvarsutkrävande när

privata aktörer ges befogenheter att lagligt bruka våld.¹ Det är således anmärkningsmärkt att utredningen inte nämner dessa aspekter överhuvudtaget. Civil Rights Defenders menar att en djupare analys och större fokus behöver läggas på att säkerställa att en utökad användning av ordningsvakter inte sker på bekostnad av grundläggande fri- och rättigheter.

Utredningen poängterar att efterfrågan som behovet av personer med uppgift att upprätthålla allmän ordning har ökat under de senaste åren. Därutöver menar utredningen att förekomsten av brott, ordningsstörningar och otrygghet är föranledda av bland annat en förändrad demografi samt av växande utanförskapsområden. Behovet av fler ordningsvakter med utökade befogenheter kan dock inte motiveras genom en så pass förenklad förklaringsmodell. Civil Rights Defenders anser därför att utredningen saknar ett helhetsperspektiv, vilket allvarligt påverkar resonemangen och slutsatserna som förs.

Rätten att bruka laga våld ska i första hand tillfalla det offentliga och Polismyndigheten, inte minst med tanke på de grundläggande rättighetsaspekter som aktualiseras. En utveckling där sådana befogenheter alltmer tillfaller andra aktörer och yrkeskategorier så som ordningsvakter och väktare är inte i enlighet med de höga kraven på rättssäkerhet som måste vara vägledande inom dessa lagstiftningsområden.

Med anledning av detta anser Civil Rights Defenders att såväl utredningens grunder för att utöka befogenheten och närvaron av ordningsvakter samt den bakomliggande analysen inte är tillräckligt utförlig. Bland annat används begreppen "trygghet" och "trygghetsfrämjande arbete" återkommande i utredningen, men det saknas en konkret definition av vad begreppen åsyftar. Detta kan leda till framtida problem vad gäller implementering och tolkning av regelverket.

Civil Rights Defenders har kommenterat de delar av förslaget där vi har synpunkter.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

3.1 Allmänt om ordningsvakter

Enligt utredningen finns det stöd för att ordningsvakter kan bidra till att främja tryggheten genom sin närvaro på platser där allmänheten vistas. Civil Rights Defenders är kritiska till att utredningen inte i större omfattning adresserar det faktum att en ökad närvaro av ordningsvakter även kan bidra till upplevelsen av minskad trygghet. Inte minst saknar Civil Rights Defenders en förståelse av hur faktorer som kön, ålder, etnisk tillhörighet och funktionsvariationer påverkar vilka individer som känner sig trygga respektive mindre trygga i områden där det finns en hög närvaro av ordningsvakter. Vidare refererar utredningen till trygghetsundersökningar utan att grundligt adressera de begränsningar som sådana mätningar aktualiserar. Exempel på sådana begränsningar rör urvalets omfattning samt att en heltäckande översikt sker på bekostnad av en fördjupad analys av diskrepanser och lokala skillnader. Detta är särskilt allvarligt när ökad trygghet anses väga tungt i utredningens motiveringar till sina förslag.

¹ Report to the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions on the right to life and the use of force by private security providers in law enforcement contexts, 6 maj 2016, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/092/21/PDF/G1609221.pdf?OpenElement>.

4 Användning av ordningsvakter

Utredningen redovisar att kommuner i allt större utsträckning använder sig av ordningsvakter och under år 2020 var kostnaden för detta ungefär 120 miljoner kronor. Civil Rights Defenders noterar dock att kommunerna i många av fall inte hade gjort en föregående analys och bedömning av problembilden innan ordningsvakter anlätades. Inte heller fanns det enhetliga utvärderingar när det gäller insatsernas effekt. Dessa aspekter bör vara centrala i bedömningen av huruvida användning av ordningsvakter är en nödvändig åtgärd. Ett bristande underlag samt avsaknad av systematisk utvärdering riskerar att medföra negativa effekter, både för individens fri- och rättigheter, men även ur ett ekonomiskt perspektiv.

Tillstånd istället för enskilt förordnande

Civil Rights Defenders delar utredningens uppfattning om att den nuvarande regleringen gällande förordnande av ordningsvakter inte motsvarar dagens användning av ordningsvakter. Utredningens förslag om att istället ersätta enskilda förordnande med tillstånd är en motiverad anpassning. Det bör dock understrykas att en sådan förändring inte får ske på bekostnad av att det primära ansvaret för ordningsvakterna tillfaller de som anlitar ordningsvakterna, dvs. arbetsgivarna. Polismyndigheten ska i både teori och praktik utöva ledning och kontroll över ordningsvakterna, och detta bör nogra vägas in vid implementeringen av ett tillståndssystem.

För att Polismyndigheten ska kunna utöva sådan effektiv ledning och kontroll över ordningsvakter är det viktigt att tillstånden som ges också anger geografiska begränsningar. Detta möjliggör en översikt över var ordningsvakter finns och verkar, vilket i sin tur kan effektivisera samspelet mellan Polismyndighet och ordningsvakter.

5 Polismyndighetens ledning och kontroll av ordningsvakter

5.5.3 Rapporteringsskyldighet

Amnesty International Sverige har inom ramen för ett pilotprojekt granskat hur regelverket för ordningsvakter i Sverige efterlevs och vilka brister som finns i själva regelverket, mot bakgrund av människorättnormer. Projektet har bland annat visat hur rapporteringsskyldigheten inte efterlevs i många fall. När rapporteringar väl har skett har de brustit allvarligt i kvalitén, bland annat genom att ordningsvakter har använt ett problematiskt språkbruk och gjort ogrundade antaganden baserat som härstammar ur rasistiska föreställningar om individer som ordningsvakter har ingripit gentemot. Detta är mycket oroväckande, inte minst för att dessa rapporter också ligger till grund för polisens lämplighetsbedömning av ordningsvakter. Civil Rights Defenders välkomnar således utredningens förslag om en fortsatt rapporteringsskyldighet för ordningsvakter gentemot Polismyndigheten, men vill uppmärksamma regeringen på att utredningen inte föreslår hur skyldigheten närmare ska efterlevas. Vi menar att rapporteringsskyldigheten måste tydligt regleras av relevanta föreskrifter, bland annat i syfte att kvalitetssäkra arbetet samt för att det tydligt ska framgå att Polismyndigheten har ett ansvar att sammanställa, analysera samt följa upp de rapporter som inkommer från ordningsvakter.

6 Förordnande som ordningsvakt

Förordnandeprövning

Utredningen drar slutsatsen att spaningsuppgifter som används i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet bör få användas vid lämplighetsprövningen vid förordnande av ordningsvakter. Anledningen till detta är att Polismyndigheten då skulle kunna få reda på om en person som söker till ordningsvaktsutbildningen har olämpliga kriminella kontakter som inte framkommer i misstankes- eller belastningsregistret. I praktiken skulle detta innebära att en sådan informationsinhämtning äger rum när de handläggare som arbetar med ärenden om förordnande av ordningsvakt får en signal om att det finns uppgifter om den aktuella personen.

Att inhämta den typen av information innebär en inskränkning av individens rätt till integritet. Därför är det allvarligt att utredningen inte närmare definierar vad åsyftas med "kriminella kontakter", samt vad som i praktiken skulle utgöra grund för en signal om att inhämta ytterligare information. Civil Rights Defenders vill även understryka risken för att en sådan utökad befogenhet att inhämta information kan användas godtyckligt. Av dessa skäl avstyrker Civil Rights Defenders utredningens förslag i denna del.

Ordningsvakternas utbildning

Civil Rights Defenders anser att det är positivt att ordningsvakternas utbildning ska utökas från 80 timmar till 160 timmar. Däremot anser vi fortfarande att utbildningens omfattning, med beaktande av de befogenheter som ordningsvakter innehar, fortfarande är undermålig. Utbildningen måste på ett adekvat sätt säkerställa att ordningsvakten är personligt lämplig för sitt uppdrag, samt att den har kunskap och förmåga att hantera komplexa situationer.

Utredningen menar själv att ordningsvakter har en roll i arbetet för att säkerställa respekten för människors grundläggande fri- och rättigheter. För att åstadkomma detta bör följande moment stärkas inom ramen för ordningsvakternas utbildning:

- Konflikthantering och förebyggande åtgärder, såsom de-eskalering metoder
- Rasism, ras-/etnisk profilering samt likabehandling
- Kunskap om diskrimineringslagen och dess diskrimineringsgrunder, exempelvis vad gäller bemötande av personer med funktionsnedsättningar och/eller psykisk ohälsa
- Behovs- och proportionalitetsprinciperna och hur dessa ska styra ordningsvaktens agerande i praktiken

Det är även av vikt att ordningsvakter kontinuerligt ges fortbildning, samt att Polismyndigheten löpande kontrollerar ordningsvakternas lämplighet.

7.8 Avstängning och återkallelse av ordningsvaktsförordnande

Den inre tillsynen av ordningsvakter sköts av polisregionernas rättsavdelningar. Det saknas dock ett enhetligt grepp om hur en sådan tillsyn ska gå till, både vad gäller hur ofta samt hur handläggningen ska ske. Civil Rights Defenders uppmanar därför till att en systematiserad ansats görs över hela landet för att minska utrymmet för godtycklighet vad gäller avstängning och återkallelse av ordningsvaktsförordnaden.

8 Ordningsvakternas utökade befogenheter

Civil Rights Defenders vill generellt mana till restriktivitet när det gäller utökning av befogenheter för ordningsvaktens rätt att använda våld och andra tvångsmedel som kan vara inskränkande för enskildas fri- och rättigheter.

Ordningsvakterna har rätt att ingripa för att kunna medverka till att upprätthålla allmän ordning. Det är dock viktigt att det måste finnas laga stöd för ett sådant ingripande, och att en gedigen individuell bedömning görs inför varje ingripande. De föreskrifter som vägleder ordningsvakternas ageranden bör vara tydligt utformade för att minska godtycklig våldsutövning av ordningsvakter gentemot enskilda, inte minst när det gäller den praktiska tillämpningen av behovs- och proportionalitetsprincipen.

Transport av personer som omhändertagits enligt LOB eller PL

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att ordningsvakterna ska kunna transportera individer som har omhändertagits enligt lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (LOB) eller polislagen (1984:387) (PL). Civil Rights Defenders vill understryka att transporter utgör en del av frihetsberövande av den enskilda, vilket innebär att det är en mycket ingripande åtgärd och inskränkning i mänskliga fri- och rättigheter. Vi avstyrker utökandet av denna befogenhet av följande anledningar:

- Ordningsvakter har inte den kunskap som behövs för att kunna bedöma individens medicinska tillstånd. Majoriteten av de som omhändertas enligt LOB förs till arrest, och ej till vårdinstanser.
- Den omhändertagna är mycket mer utsatt under själva transporten. Dessutom är detta även en fråga som kan negativt påverka ordningsvakternas arbetsmiljö.
- Slutligen är det i utredningens förslag oklart vem som ansvarar för brister och felaktigheter som skulle kunna uppstå i de i samband med transporterna.

Identitetskontroll

Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att ordningsvakterna ska kunna kroppsvisitera en omhändertagen individ i syfte att fastställa dennes identitet. Detta är en utökad befogenhet vars negativa effekter måste anses väga tyngre än eventuellt positiva konsekvenser.

Utredningen ger som exempel att ordningsvakter ska kunna göra en identitetskontroll vid mindre allvarliga brott, så som skadegörelse och klotter. Den nuvarande regleringen innebär att när en polisman kommer till platsen genomför polismannen en identifiering av den gripne, håller ett förhör samt släpper personen efter kontroll av att denne inte är efterlyst. I utredningens förslag nämns inte huruvida Polismyndigheten ska ha fortsatt ansvar att hålla ett sådant förhör. Utredningen menar också att om ordningsvakten kan säkerställa information om den gripnes identitet kan individen sannolikt släppas i vissa fall, men specificerar inte detta ytterligare.

Civil Rights Defenders anser att en sådan utökad befogenhet för ordningsvakter riskerar att skapa godtycklighet i den praktiska tillämpningen, bland annat genom en förhöjd risk för olaga ras- och etnisk profilering från ordningsvakter gentemot individer.

11 Konsekvensanalys

Utredningens konsekvensanalys omfattar inte de internationella åtaganden som Sverige har när det gäller individens fri- och rättigheter. Detta är särskilt allvarligt, inte minst mot bakgrund av Amnestys rapport som tydligt visar på den diskriminering och incidenter av övervåld som från ordningsvaktens sida gentemot enskilda. Sveriges människorättsåtaganden och de brister som konstaterats är centrala aspekter som måste väga tungt vid beaktande av hur ett regelverk för ordningsvakter ska utformas, inte minst vad gäller förslag om utökade befogenheter att bruka våld och andra tvångsmedel.

ÖVRIGA SYNPUNKTER

Särskilt om behovs- och proportionalitetsprinciperna

Civil Rights Defenders är positiva till utredningens förslag på att införa en tydlig behovs- och proportionalitetsprincip och krav på en sådan bedömning i samband med ingripanden. Däremot vill vi understryka vikten att den faktiska efterlevnaden av dessa principer i praktiken är central, och att principerna måste genomsyra såväl ledning och kontroll som rapportering. Vi föreslår därför att ordningsvakter fortlöpande utbildas inom vad principerna aktualiserar för bedömningar, samt att ordningsvakter måste motivera sina ingripanden i förhållande till behovs- och proportionalitetsprincipen vid avrapporteringar till Polismyndigheten, och att dessa systematiskt utvärderas och följs upp av Polismyndigheten.

Remissvaret har beretts av Jenny Nguyen.

Stockholm som ovan

John Stauffer
Chefsjurist