



Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän ordning
och säkerhet och samhällets krisberedskap

En ny lag om ordningsvakter (SOU 2021:38)

Sammanfattning

Åklagarmyndigheten välkomnar översynen av den aktuella lagstiftningen om ordningsvakter och tillstyrker i huvudsak förslagen. Det är positivt att indelningen i förordnanden enligt 2 respektive 3 §§ lagen (1980:578) om ordningsvakter avskaffas. Förslaget att den som vill använda ordningsvakter i stället ska ansöka om tillstånd, med särskilt angivna undantag när tillstånd inte krävs, förväntas leda till en mer ändamålsenlig prövning än nuvarande ordning.

Åklagarmyndigheten ser inte heller några risker som uppväger fördelarna med att vissa ytterligare uppgifter kan tilldelas ordningsvakter. Dessa utvidgade uppgifter är de som avses med föreslagna ändringar i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m, lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. och polislagen (1984:387).

Åklagarmyndigheten avstyrker förslaget gällande ändring i förordningen (2014:1106) om handläggning av ärenden om brott av anställda inom polisen och vissa andra befattningshavare. I nedan angivna delar finns ytterligare invändningar eller synpunkter.

6.5.4 Utbildningens omfattning och övergripande innehåll

Det framgår av utredningen att nuvarande grundutbildning har bedömts vara otillräcklig. Det är därför positivt att det föreslås en väsentlig förlängning av den utbildningen, liksom att utbildningen i högre grad kan finansieras genom allmänna medel.

De juridiska bedömningar som en ordningsvakt har att göra inom sitt uppdrag kan redan med befintliga uppgifter vara komplexa. Bland annat utifrån förslagen att nu tillföra ytterligare uppgifter, är det än viktigare att säkerställa en hög kunskapsnivå och kompetens hos ordningsvakterna. Utbildningens innehåll behöver därför vara så omfattande att detta uppnås.

7.8.4 Utredning av ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt

Åklagarmyndigheten avstyrker förslaget att brottsanmälningar mot ordningsvakter ska handläggas av Polismyndighetens Särskilda utredningar (SU). SU är nu en avgränsad del inom Polismyndigheten med särskilt uppdrag att utreda brott där poliser kan misstänkas. Om motsvarande utredningar där också ordningsvakter kan misstänkas skulle hanteras av SU, skulle det generera en väsentlig ärendetillströmning som innebär stora förstärkningsbehov hos såväl SU som Särskilda åklagarkammaren.

En ändrad ordning skulle dessutom föra med sig ytterligare ärenden för handläggning hos SU, och därmed även hos Särskilda åklagarkammaren. Ofta är det aktuellt att parallellt utreda en anmälan mot en ordningsvakt gällande tjänstefel eller misshandel och en motanmälan mot den som ingripandet rör, till exempel angående narkotikabrott eller våldsamt motstånd. För att fullt ut kunna pröva en misstanke mot ordningsvakten skulle SU vanligtvis även behöva hantera motanmälan, som i övrigt har färre eller inga skäl för en hantering i särskild ordning.

SU och Särskilda åklagarkammaren har nu en avsedd och väl fungerande hantering av en viss typ av utredningar. Med ett så stort tillkommande inflöde för utredning av vardagsbrottslighet som förslaget innebär, finns det risk för att den centrala verksamheten skulle bli lidande.

En ändrad organisation av utredningar om brott av ordningsvakter skulle sammantaget riskera att leda till effektivitetsförluster.

De argument som har redovisats för att SU skulle hantera brott av ordningsvakter är inte av den tyngden att de uppväger nämnda nackdelar med en sådan ordning. Polismyndigheten har bemött påståenden om jävsproblematik på ett sätt som får godtas. Det finns i enskilda ärenden också möjlighet att flytta utredningen till ett annat polisområde om det bedöms påkallat för att ytterligare minska en sådan risk.

Det finns fog för argumentet att utredningarna behöver ske med förtur eller skyndsamhet eftersom utgången påverkar ordningsvaktens förordnande. Det är emellertid möjligt att åstadkomma utan att utredningsansvaret flyttas till SU.

8.9.8 Envarsgripanden

Åklagarmyndigheten ifrågasätter den föreslagna regleringen där det slås fast i lag att vissa uppgifter vid envarsgripande ska utgöra myndighetsutövning (14 § lagen om ordningsvakter).

Myndighetsutövning är ett begrepp som förekommer i lagtext gällande tjänstefel, hot och våld mot tjänsteman och skadestånd vid felaktig myndighetsutövning. Det förekommer dock inte i någon jämförbar lagstiftning på det sättet att specifika situationer eller uppgifter definieras såsom myndighetsutövning i lagtext. Konstruktionen är systemfrämmande och det riskerar att innebära oklarheter i förhållande till annan lagstiftning om det i något fall anges särskilda omständigheter som kvalificerar ett visst agerande till att utgöra myndighetsutövning.

Utredningen anför att en ordningsvakt som gör ett envarsgripande, och beslag i samband med detta, varken är underkastad straffansvar för tjänstefel eller har ett förhöjt straffskydd mot exempelvis våld eller hot om våld mot tjänsteman.

Det förekommer visserligen domstolspraxis där det har bedömts inte vara fråga om hot eller våld mot tjänsteman i samband med att ordningsvakt har genomfört ett envarsgripande. Gärningen är dock vanligtvis straffbar som misshandel eller olaga hot i de fallen. Om en ordningsvakt skulle kunna underkastas ansvar för tjänstefel i motsvarande situation synes inte vara prövat i domstol. Det kan noteras att det straffbara området där är ”vid myndighetsutövning” vilket innebär ett något vidare omfång än ”i myndighetsutövning”.

Sammanfattningsvis är det enligt Åklagarmyndigheten tveksamt om de eventuella fördelarna med att lagstifta särskilt om att vissa åtgärder utgör myndighetsutövning överväger nackdelarna med en sådan ordning.

9.2 Straff

Åklagarmyndigheten ifrågasätter den valda sanktionen i form av straffansvar för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet anlitar ordningsvakter utan tillstånd eller i strid mot angivna villkor (16 § lagen om ordningsvakter). Förslaget innebär en nykriminalisering. Vid sådan bör det övervägas om skälen för kriminalisering är tillräckligt starka för att välja detta framför andra sanktionsmöjligheter.

Straffrättsanvändningsutredningen redovisade i SOU 2013:38 (”Vad bör straffas?”) några grundläggande kriterier för att kriminalisering ska komma ifråga. Bland dessa ingår att det inte får finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma tillrätta med det oönskade beteendet (s. 505).

Samma utredning behandlar frågan om sanktionsväxling och administrativa sanktionsmöjligheter. Bland annat sägs att en administrativ sanktion ofta kan ha en mer effektiv avhållande verkan än straff när det gäller överträdelser som i

stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet (s. 537) Straffrättsanvändningsutredningen har även påtalat att användningen av s.k. förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar bör kunna begränsas till förmån för – beroende på situationen – vite, indragning av tillstånd eller sanktionsavgift. Utredningen ansåg att denna typ av kriminaliseringar generellt borde ses över i avsikt att undersöka om sanktionsväxling, i större eller mindre mån, var lämplig (s. 550).

Det framgår inte att Ordningsvaktsutredningen har övervägt några alternativ till att straffbelägga den eller de som använder ordningsvakter utan att ha korrekta tillstånd. Det är vidare svårt att bedöma hur vanligt förekommande sådan brottslighet skulle förväntas vara, i vilken omfattning det skulle handla om mer än ringa brott, eller om det finns exempel på situationer som skulle vara så straffvärda att det motiverar att fängelse ingår i straffskalan.

Det är också troligt att ett straffansvar till följd av bristande tillstånd många gånger skulle komma att riktas mot juridiska personer. Detta är i sig inget som utesluter straffansvar, men det gör generellt utredningar om brott mer komplexa och tidskrävande om det behöver identifieras en ansvarig fysisk person som kan höras och eventuellt delges misstanke. Även detta är alltså ett argument som talar för att välja en annan, snabbare och enklare sanktionsform. Åklagarmyndigheten hävdar sammantaget att det är tveksamt om straff är den mest ändamålsenliga sanktionen för att åstadkomma den önskade effekten i de aktuella situationerna.

Detta beslut har fattats av vice riksåklagaren Katarina Johansson Welin efter föredragning av kammaråklagaren Kerstin Eriksson. I den slutliga handläggningen av ärendet har också rättschefen Marie-Louise Ollén och vice överåklagaren Magnus Johansson deltagit.

Katarina Johansson Welin

Kerstin Eriksson

Kopia till

Kommunikationsavdelningen

Rättsavdelningen

Biblioteket

Paula Ljunggren, chefssekreterare