

REMISSYTTRANDE

2021-10-08

Dnr 0232/21

Er referens: Ju2021/02070

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Remissyttrande över betänkandet En ny lag om ordningsvakter m.m., SOU 2021:38

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade utredning på remiss och yttrar följande.

Brå tillstryker i stort förslagen. Brå ser positivt på att ordningsvakterna enligt utredningens förslag får ett tydligt trygghetsfrämjande uppdrag som svarar mot Polismyndighetens (PMY) övergripande uppdrag. Brå är även positivt till förslagen om PMY:s ökade ansvar för ledning och kontroll av ordningsvakterna, inklusive upprättande av en nationell plan för samverkan och att ordningsvakterna får tillgång till PMY:s kommunikationssystem Rakel. Därtill ställer sig Brå positivt till förslagen om förlängd och förstärkt ordningsvaktsutbildning och att kontrollen av de personer som förordnas som ordningsvakter förstärks. Mot bakgrund av den utökade utbildningen och den ökade polisiära kontrollen över ordningsvakternas verksamhet, ser Brå också förslagen om vissa utökade befogenheter för ordningsvakterna som överlag rimliga. Brå välkomnar även att utredningen föreslår att dess förslag ska utvärderas en tid efter att de har trätt i kraft.

Brå har dock några synpunkter och reflektioner, vilka presenteras nedan.

Problembilder och orsaksanalyser

Utredningen konstaterar att ordningsvakter oftast sätts in på offentliga platser enligt 3 § LOV utan att problembilden kartläggs ordentligt.¹ Brå vill därför framhålla vikten av att man i den nationella planen för samverkan mellan PMY och ordningsvakterna understryker att ordningsvakternas ordningshållande och trygghetsfrämjande verksamhet på allmänna platser bör stödja sig på lokala lägesbilder och orsaksanalyser.²

Polismyndighetens ansvar för ledning och kontroll

Brå-finansierade utvärderingar av ordningsvakternas verksamhet³ visar att ordningsvakterna kan utgöra en brottsförebyggande och trygghetsfrämjande resurs om det finns en plan för deras verksamhet, om de förstår sitt uppdrag och om arbetet läggs upp och styrs i samverkan med PMY. Framgångsfaktorer i detta sammanhang är när ordningsvakterna fått information om målbilden, kontinuerligt uppdaterade lägesbilder, samt tillgång till kontaktpersoner inom PMY. Brå vill därför framhålla betydelsen av att PMY tar ansvar för att leda och följa upp ordningsvakternas arbete. Detta blir särskilt viktigt när ordningsvakterna med utredningens förslag dessutom får utökade befogenheter.

¹ Enligt Stiftelsen Tryggare Sveriges rapport *En kartläggning av kommunernas arbete med ordningsvakter* (2020).

² Se bl.a. Brå-rapporterna *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* (2020), *Kartläggning och lägesbild i lokalt brottsförebyggande arbete* (2021) och *Orsaksanalys i lokalt brottsförebyggande arbete* (2018).

³ Bl.a. Stockholms stad (2021). *För ett tryggt och säkert Stockholm – En utvärdering av Stockholms stads mobila ordningsvakter*, Jonsson, A. (2019). *Ordningsvakter – en brottsförebyggande och trygghetsskapande aktör? En utvärdering av ett pilotprojekt på en "hot spot" i Järfälla kommun* och Norén Bretzer, Y. (2019). *Utvärdering av ordningsvakter enligt LOV §3 i Gamlestaden, Göteborg*.

Utbildning om brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete

Utredningen exemplifierar några områden där ett behov av att förstärka utbildningsinsatser inom den utökade ordningsvaktsutbildningen har kunnat identifieras, inklusive brottsförebyggande och trygghetsfrämjande arbete, men bedömer att PMY även fortsättningsvis ska bestämma exakt vad utbildningen ska innehålla. Brå vill därför passa på att understryka vikten av att ordningsvakternas teoretiska och praktiska kunskaper kring brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete behöver förbättras i och med att deras uppdrag också föreslås omfatta trygghetsfrämjande arbete.

Kroppsvisitering för kontroll av identitet

Kroppsvisitering utgör alltid en integritetskränkande handling. Utredningen konstaterar att en kroppsvisitering i syfte att fastställa någons identitet ska föregås av en prövning av huruvida det är lämpligt i det enskilda fallet och fastslår att ordningsvakten måste säkerställa att åtgärden står i rimlig proportion till åtgärdens syfte och omständigheterna i övrigt. Eftersom åtgärden bygger på individuella bedömningar bör ordningsvakternas användning av kroppsvisitering för kontroll av identitet följas upp noggrant.

Tystnadsplikt och rapporteringsskyldighet

I en nyligen utkommen Brå-rapport om informationsdelning mellan socialtjänst och polis (2021:2) framgår det att det, på grund av att ordningsvakterna har tystnadsplikt, råder osäkerhet om huruvida ordningsvakter får anmäla oro om att barn far illa och att olika tolkningar av regelverket görs. I rapporten föreslås att det bör övervägas att införa en skyldighet för ordningsvakter att lämna uppgifter om misstankar om att barn far illa. Brå välkomnar därför utredningens förslag om att ordningsvakterna ska vara rapporteringsskyldiga till PMY i detta avseende. Brå vill dock påminna om att det, i och med de tidigare otydligheterna i regelverket, blir viktigt att kommunicera ut utredningens tolkning av rapporteringsskyldigheten så att ordningsvakterna blir medvetna om att de har rätt att göra avkall från tystnadsplikten om de blir uppmärksammade om barn som far illa.

Privat eller offentlig regi?

Utredningens förslag kommer med största sannolikhet medföra utökad användning av ordningsvakter för att utföra ordningshållande och trygghetsfrämjande arbete på offentliga platser. Det innebär att staten i ökad utsträckning kommer att delegera sitt våldsmonopol till privata utförare vilket aktualiserar frågan kring ordningsvakternas legitimitet och ansvarsutkrävande. Forskning⁴ visar att ansvarsutkrävandet kan bli otydligt om flera led är involverade i ansvarskedjan, vilket blir extra tydligt när även de som beställer ordningsvakter för patrullering i det offentliga rummet är privata aktörer. Därtill kan privata aktörers trygghetsskapande arbete försvåras om de inte ses som legitima i sin myndighetsutövning.⁵ I en utvärdering av ordningsvakter i Gamlestaden (se ovan) lyfte författaren exempelvis fram att kommunala tjänstemän var oroliga för att allmänheten inte såg ordningsvakterna som legitima i och med att de anställdes av privata fastighetsbolag. Trots förslagen på utökad kontroll och ledning av ordningsvakternas verksamhet kan denna problematik växa i och med utredningens förslag.

Slutligen vill Brå även lyfta fram att flera studier (se sammanställning i Brå 2016:20) framhåller att problemorienterat polisarbete (POP) i kombination med lokalt dialogbaserat polisarbete (såsom community policing, COP) ökar polisens förutsättningar att skapa förtroende bland medborgarna, vilket i sin tur kan ha positiva effekter på det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet, särskilt i socialt utsatta områden. Samtidigt visar en studie gjord vid Örebro universitet att allmänheten har större förtroende

⁴ Se bl.a. Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. New York: Basingstoke Palgrave Macmillan.

⁵ Bl.a. Mopasa, M. S. och Stenning, P. C. (2001). Tools of the trade: The symbolic power of private security - an exploratory study. *Policing and Society*. Vol. 11, nr 1, s. 67-97. och Loader, I. (1997). Thinking normatively about private security. *Journal of Law and Society*. Vol. 24, nr 3, s. 377-394.

för polisen än för ordningsvakter.⁶ Det kan därför finnas en risk att allmänhetens förtroende för rättsväsendet påverkas när ansvaret för det förtroendeskapande arbetet i allt högre grad skjuts över från poliser till ordningsvakter.

Detta yttrande avges av generaldirektör Kristina Svartz efter föredragning av utredaren Anna Horgby. I beredningen har enhetschef Anna Hansson och handläggare William Wikström deltagit.

Kristina Svartz

Anna Horgby

⁶ Doyle, M., Frogner, L. och Andershed, H. (2015). *Tryggare kan ingen vara? Människors trygghet i närvaro av poliser, ordningsvakter och polisvolontärer*. Örebro universitet. Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, rapport 2015:1.