

Kommittédirektiv

Ett modernare och effektivare regelverk för ordningsvakter

Beslut vid regeringssammanträde den 21 november 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av regelverket för ordningsvakter. Syftet är att modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden. Utredaren ska också se över vissa frågor kring lämplighetsprovningen av personal hos auktoriserade bevakningsföretag.

Utredaren ska bl.a.

- analysera för vilka ändamål och vid vilka platser ordningshållning bör kunna utföras av ordningsvakter,
- analysera på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningsvakternas verksamhet,
- undersöka om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra,
- analysera hur reglerna för ordningsvakternas utbildning, när det gäller såväl omfattning som övergripande innehåll, bör utformas,
- analysera vilka krav som ska ställas för att godkännas för anställning i auktoriserade bevakningsföretag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 maj 2021.

Uppdraget att se över regelverket för ordningsvakter

Det behövs ett modernare och effektivare regelverk för ordningsvakter

Ordningsvakternas verksamhet regleras i flera författningar. De viktigaste är lagen (1980:578) om ordningsvakter och ordningsvaktsförordningen (1980:589) som har varit i kraft i nästan fyrtio år. Inga större förändringar av regelverket har gjorts sedan dess tillkomst förutom att ordningsvakter nu får tjänstgöra vid säkerhetskontroll i domstol, kommuner, landsting och Samedlingen enligt vad som framgår av 2 a och 2 b §§ lagen om ordningsvakter.

Frågor om ordningsvakter har varit föremål för flera utredningar tidigare. Exempelvis lämnades i Trygghetsutredningens slutbetänkande (SOU 1995:146) och Polisverksamhetsutredningens betänkande (SOU 2002:70) olika förslag på förändringar av ordningsvakternas regelverk. Förslagen har inte lett till någon lagstiftning. Frågor har också ställts skriftligen till regeringen och tagits upp i motionsyrkanden i riksdagen, t.ex. i justitieutskottets betänkande 2015/16:JuU20, 2016/17:JuU18, 2017/18:JuU13 och 2018/19:JuU10. Frågor som har väckts är t.ex. att ordningsvakter bör kunna få ett generellt förordnande att verka i en hel kommun och att en kommun ska få anställa ordningsvakter i detta syfte.

En fråga som har aktualiserats återkommande är om ordningsvakter kan utnyttjas på ett bättre sätt för att tillgodose samhällets behov av trygghet och ordning på allmän plats. Av skrivelsen Tillsammans mot brott – ett nationellt brottsförebyggande program (skr. 2016/17:126) framgår att regeringen ska verka för att väktare och ordningsvakter används på ett ändamålsenligt sätt för att öka chanserna för att brott upptäcks.

Samtidigt väcker användningen av ordningsvakter en del principiella frågor. Det måste t.ex. beaktas vilka förväntningar medborgarna har på vem som kan ingripa mot dem genom våld och myndighetsutövning och vem det är som ska ha ansvaret för att upprätthålla den allmänna ordningen. Ordningsvakternas verksamhet måste ske under kontrollerade former och på ett sätt som tillgodoser kraven på att den myndighetsutövning som följer med uppgiften att upprätthålla den allmänna ordningen sker på ett rättssäkert och i övrigt ändamålsenligt sätt.

I juni 2018 kom Polismyndigheten in med en framställan om en översyn av lagen om ordningsvakter till Justitiedepartementet (Ju2018/03476/L4).

Framställan avser främst en översyn av regleringen med anledning av att den är föråldrad och att ordningsvakter i dag används på ett sätt och i en utsträckning som inte var avsett vid lagens tillkomst.

Hur ska reglerna om ordningsvaktsförordnanden utformas?

Den som inte är polisman får enligt 1 § lagen om ordningsvakter förordnas som ordningsvakt för att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Enligt förarbetena till lagen är avsikten med bestämmelsens ordalydelse att markera att ordningsvakterna 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 2 § tjänstgöra för vissa ändamål och på vissa platser, bl.a. 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.

Ordningsvakter får vidare enligt 2 a och 2 b §§ förordnas att tjänstgöra vid säkerhetskontroller i domstolar, kommuner, landsting och i Sametinget. Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt får ordningsvakter förordnas även i andra fall enligt 3 §. Det är Polismyndigheten som, i egenskap av förordnandemyndighet, prövar om det finns ett särskilt behov och om det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt. 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. Syftet med lagen om ordningsvakter var enligt förarbetena att begränsa det alltför omfattande bruket av ordningsvakter.

Enligt förarbetena till lagen är förordnanden enligt 3 § avsedda att ges endast i undantagsfall (prop. 1979/80:122 s. 29 f). Särskild restriktivitet ska vidare iakttas när det är fråga om att ge förordnanden inom ett område som frekvent besöks av allmänheten. Det kan dock konstateras att det numera, utifrån den efterfrågan av ordningshållning som finns i dag, ges förordnanden enligt 3 § i stor utsträckning och regelmässigt vid vissa platser, t.ex. 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 kan övervägas om det är motiverat med rättsligt skilda förutsättningar för ordningshållning av ordningsvakter för sådana ändamål som uppräknas i katalogen i 2 § å ena sidan och vissa sådana platser som ordningsvakterna i dag tjänstgör på med stöd av 3 § å andra sidan. Det är inte heller givet att den systematiska lösning som lagen om ordningsvakter tillhandahåller, med en katalog över ändamål som huvudregel och som kompletteras med en generell undantagsregel som i praktiken avser ett geografiskt bestämt område, är den mest ändamålsenliga. Det finns vidare en osäkerhet om hur stora geografiska områden Polismyndigheten får förordna ordningsvakter för och i övrigt hur 3 § ska tillämpas. Polismyndigheten påpekar i sin framställan att behovet av ordningsvakter är som störst inom områden som frekvent besöks av allmänheten och att deras prövning försvåras av att det i förarbetena framgår att särskild restriktivitet ska gälla inom sådana områden.

Enligt dagens regelverk är det den enskilda ordningsvakten som ska ansöka om att bli förordnad enligt lagen om ordningsvakter. I förordnandet ska Polismyndigheten enligt 5 § ange för vilken verksamhet och inom vilket område förordnandet gäller. Meddelas förordnandet med stöd av 3 § ska det också innehålla uppgift om tjänstgöringsställe. Med tjänstgöringsställe menas i princip ett geografiskt begränsat område. Bakgrunden till denna särreglering för s.k. 3 §-förordnanden har delvis att göra med möjligheten för Polismyndigheten att utöva kontroll över ordningsvakternas verksamhet (se prop. s 67 och 69). I dag är det vanligt att ordningsvakter är anställda av bevakningsföretag som är verksamma över stora delar av landet. Det är också vanligt att ordningsvakter byter anställning mellan olika bevakningsföretag. En ordningsvakt vet därför i många fall inte på förhand var han eller hon kommer att tjänstgöra. Det är inte heller ovanligt att det inte står klart för ordningsvakten om uppdragen kommer att avse ett specifikt område enligt 3 § eftersom detta beror på vilken uppdragsgivare han eller hon kommer att få och vilka uppdrag som bevakningsföretaget har knutit sig till. Kravet i 5 § är därför svårt att efterleva.

Polismyndigheten har i dag endast ett visst begränsat inflytande över hur och i vilken utsträckning ordningsvakter rent faktiskt medverkar till att upprätthålla den allmänna ordningen. Polismyndigheten kan i samband med vissa fall av tillståndsgivning, t.ex. vid offentliga tillställningar enligt ordningslagen (1993:1617), ställa villkor om att ordningsvakter ska användas. I de allra flesta fall saknar dock Polismyndigheten denna möjlighet till inflytande utan i stället är det huvudsakligen andra aktörers efterfrågan som styr i vilken utsträckning

och på vilket sätt ordningsvakter medverkar till att upprätthålla den allmänna ordningen, trots att ett sådant inflytande i vissa fall kan vara motiverat utifrån kraven på ordning och säkerhet. Vidare kan det i vissa särskilda fall uppstå ett tillfälligt behov för Polismyndigheten att använda ordningsvakter till ordningshållande uppgifter, för att frigöra personella resurser till andra mer prioriterade polisiära uppgifter, t.ex. vid vissa särskilda händelser och tillfälliga ordningsstörningar.

Utgångspunkten är att det är Polismyndigheten som har huvudansvaret för att upprätthålla den allmänna ordningen. För att åstadkomma en effektiv och rättssäker ordningshållning är det därför viktigt att reglerna om förordnanden utformas med beaktande av att ordningsvakternas verksamhet sker under kontroll och ledning av Polismyndigheten.

Utredaren ska

- analysera för vilka ändamål och vid vilka platser ordningshållning bör kunna utföras av ordningsvakter,
- analysera om det finns ett behov av att särskilja den enskilda ordningsvaktens förordnande från de förordnanden som i dag avser s.k. förordnandeområden,
- ta ställning till vem som bör kunna ansöka om ett visst förordnandeområde,
- ta ställning till om Polismyndigheten bör ges rätt att ställa villkor för beslut om förordnanden,
- ta ställning till om Polismyndigheten bör ges rätt att självständigt kunna besluta om att ordningsvakter ska förordnas i särskilda fall,
- i övrigt analysera hur reglerna kring ordningsvaktsförordnanden bör utformas, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Hur ska Polismyndigheten utöva kontroll och ledning över den ordningshållning som utförs av ordningsvakter?

En ordningsvakt har i princip inte några från Polismyndigheten självständiga uppgifter när det gäller att upprätthålla den allmänna ordningen utan fungerar som ett komplement till Polismyndigheten för detta. I realiteten utför emellertid ordningsvakterna i många fall sådana uppgifter i ordningshållningen som mycket sällan tilldelas en polisman. I andra fall rör det sig om uppgifter

som mer frekvent förekommer i den dagliga verksamhet som bedrivs av polismän i yttre tjänst.

En ordningsvakt har i regel en annan arbetsgivare och en annan uppdragsgivare än Polismyndigheten. Vilken uppdragsgivare och vilken anställningsform en ordningsvakt har varierar. Vissa är anställda direkt av den uppdragsgivare för vilken den utför ordningshållande uppgifter medan andra är anställda av bevakningsföretag eller andra aktörer som åtar sig varierande uppdrag. Vissa har heltidsanställning som ordningsvakt medan ordningsvaktsuppdraget för andra utgör en mer begränsad sidosysselsättning.

Alldeles oavsett vilken ordningshållande uppgift och vilken uppdragsgivare eller arbetsgivare ordningsvakten i det enskilda fallet har, utövar Polismyndigheten förmanskap över honom eller henne. Polismyndighetens förmanskap över ordningsvakten kommer bl.a. till uttryck genom vad som anges i 6 § lagen om ordningsvakter om att en ordningsvakt lyder under Polismyndigheten och att hon eller han 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. Vidare ska en ordningsvakt enligt 7 § hålla Polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans eller hennes verksamhet och är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom. Vad som avses här är bl.a. att en ordningsvakt i sin tjänstgöring får uppgifter om bristande säkerhetsarrangemang eller liknande som behöver komma till Polismyndighetens kännedom men också ordningsvaktens plikt att rapportera till Polismyndigheten när tvångsmedel och våld används enligt vad som närmare föreskrivs i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12, FAP 670-1). Här bör även nämnas att ordningsvakten enligt 4 § ordningsvaktsförordningen har rapporteringsplikt om han eller hon får kännedom om ett brott som hör under allmänt åtal.

Det förhållande att ordningsvakter verkar under så vitt skilda anställnings- och uppdragsförhållanden innebär särskilda utmaningar för såväl Polismyndigheten som den enskilda polismannen i yttre tjänst att utöva ledning och kontroll över ordningsvakternas verksamhet. Även en ökad användning av ordningsvakter på allt fler geografiska platser kan ställa högre krav på hur Polismyndigheten samarbetar med och utövar sitt förmanskap över ordningsvakterna. Å andra sidan har, sedan lagens tillkomst, de tekniska och organisatoriska förutsättningarna för detta ändrats.

För att den ordningshållning som utförs av ordningsvakter ska kunna bedrivas på ett rättssäkert och effektivt sätt är det av vikt att den sker under en ändamålsenlig och effektiv ledning och kontroll av Polismyndigheten och att ett fungerade samarbete sker mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna. Regelverket måste således utformas med beaktande av detta behov.

Utredaren ska

- analysera på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningsvakternas verksamhet,
- analysera hur ett effektivt och ändamålsenligt samarbete mellan Polismyndigheten och ordningsvakterna kan åstadkommas,
- analysera behovet av statistik över ordningsvaktsförordnanden och ordningsvakternas verksamhet,
- om det finns behov lämna förslag på vilka uppgifter som ska samlas in och ta ställning till om statistiken bör utgöra officiell statistik samt vilken myndighet som bör ansvara för statistiken, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Vilka befogenheter och konkreta arbetsuppgifter bör en ordningsvakt ha?

För att kunna fullgöra sin uppgift att medverka till att upprätthålla den allmänna ordningen har ordningsvakten tilldelats vissa särskilda befogenheter att använda tvångsmedel och våld. De särskilda befogenheterna fungerar också som en indikation på vilka faktiska uppgifter ordningsvakter har och utgör samtidigt en gränsdragning mot sådan ordningshållning som i princip är förbehållen Polismyndigheten. En ordningsvakt ges t.ex. enligt polislagen (1984:387) befogenhet att ingripa mot den som stör ordningen genom att avvisa, avlägsna eller omhänderta honom eller henne och under vissa förutsättningar använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd.

En ordningsvakt har vidare befogenhet att omhänderta en person med stöd av lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. samt beslagta alkoholhaltiga varor enligt lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.

Enligt vad som framgår av 2 a och 2 b §§ lagen om ordningsvakter kan en ordningsvakt ges befogenhet att kroppsvisitera personer i samband med säkerhetskontroll vid domstol, kommuner, landsting och Sametinget. I ordningslagen finns bestämmelser om att en ordningsvakt får avvisa och

avlägsna en person i kollektivtrafiken. Det bör även nämnas att det i andra författningar finns bestämmelser som rent generellt reglerar användandet av tvångsmedel och våld i vissa situationer som har betydelse för hur ordningsvakten kan utföra sin uppgift att medverka till att upprätthålla allmän ordning, t.ex. 24 kap. 7 § och 27 kap. 4 § rättegångsbalken och 35 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare samt bestämmelserna om nöd och nödvärn i 24 kap. brottsbalken.

Det är inte givet vilka specifika moment i den ordningshållande uppgiften som är lämpliga för en ordningsvakt att utföra och vilka särskilda befogenheter ordningsvakten bör ha. Detta är bl.a. beroende av vilken kvalitet utbildningen för ordningsvakter håller och vilka förutsättningar som i övrigt finns att säkerställa den enskilda ordningsvaktens lämplighet. Av betydelse är också vilken kontroll och ledning Polismyndigheten utövar över ordningsvakternas verksamhet. Om bestämmelserna för vilka ändamål och vid vilka platser ordningshållning kan utföras av ordningsvakter ändras kan också detta medföra att det finns behov av att se över vilka särskilda befogenheter en ordningsvakt bör ha. Utifrån kravet att använda Polismyndighetens resurser på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kan det vidare finnas vissa särskilda arbetsuppgifter i ordningshållningen som i dag inte utförs av ordningsvakter men som till sin karaktär är sådana att det bör övervägas om de lämpligen kan utföras av dem. Ett exempel på en arbetsuppgift som är särskilt resurskrävande för Polismyndigheten är att transportera personer som frihetsberövats av ordningsvakter med stöd av t.ex. polislagen eller lagen om omhändertagande av berusade personer.

Även utan beaktande av att regelverket i övrigt förändras behöver en analys göras av vilka arbetsuppgifter och vilka befogenheter som en ordningsvakt bör ha samt om regelverket i övrigt i detta hänseende behöver förändras.

Utredaren ska

- analysera om de regler som ger ordningsvakterna vissa särskilda befogenheter att använda tvångsmedel och våld är ändamålsenliga och lämpliga eller behöver förändras,
- undersöka om det finns ytterligare uppgifter i ordningshållningen som en ordningsvakt bör kunna utföra, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Vilka lämplighets- och utbildningskrav ska ställas på en ordningsvakt?

Enligt 4 § lagen om ordningsvakter krävs för att kunna förordnas som ordningsvakt att sökanden med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget och har fyllt 20 år. Förutsättningarna för Polismyndigheten att återkalla ett förordnande och besluta om avstängning av en ordningsvakt framgår av 9 §. I övrigt regleras prövningen av ordningsvaktens lämplighet jämte frågor om utbildning i ordningsvaktförordningen och Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (PMFS 2017:12, FAP 670-1).

Av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd framgår att prövningen av en ordningsvaktens lämplighet bl.a. sker genom att uppgifter hämtas in från Polismyndighetens belastnings- och misstankeregister. Utöver registerkontroll ska myndigheten i sin bedömning även ta hänsyn till övriga tillgängliga uppgifter för att bedöma den sökandes lämplighet. Exempelvis uppställs krav på kunskaper i svenska språket och vissa krav på den personliga fysiken. Polismyndigheten ska under grundutbildningen och fortbildningen fort-löpande pröva den sökandes lämplighet för uppdraget.

Utbildning av ordningsvakter får bedrivas av Polismyndigheten eller, om det finns särskilda skäl, av någon som har fått tillstånd av Polismyndigheten. Enligt 6 § ordningsvaktförordningen ska utbildningen bedrivas så att eleverna ges de kunskaper och färdigheter som krävs för tjänstgöringen. Utbildningen ska utformas med särskilt beaktande av en ordningsvaktens behov av yrkesetiska principer och teoretiska och praktiska kunskaper och omfatta minst 60 timmar. Utbildningens närmare utformning och innehåll framgår av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd, vilka bl.a. föreskriver att grundutbildningen ska bestå av 80 timmars undervisning. Ett ordningsvaktförordnande gäller i tre år och för att förordnas på nytt krävs enligt Polismyndighets föreskrifter och allmänna råd att ordningsvakten genomgår en särskild fortbildning om 20 timmar.

Ordningsvakter verkar ofta i konfliktfyllda och farliga miljöer och ställs inför svåra situationer där de måste hantera bl.a. våld, hot och annan brottslighet liksom personer med psykisk ohälsa. En ordningsvakt har för att kunna utföra sin ordningshållande uppgift vissa särskilda befogenheter att använda tvångsmedel och våld. Uppgiften har också inslag av myndighetsutövning. Allt detta ställer stora krav på ordningsvaktens personliga lämplighet jämte goda kunskaper om bl.a. konflikthantering, hotbildsanalys, självskydd, etik och

juridik. Det är därför av största vikt att reglerna är utformade så att en ändamålsenlig kontroll av ordningsvaktens lämplighet kan göras, såväl i samband med antagande till utbildningen och beslut om förordnande som förlöpande under den tid personen har ett ordningsvaktsförordnande. Att ordningsvaktsutbildningen håller en tillräckligt hög kvalitet och är av tillräcklig omfattning är naturligtvis också en förutsättning. Vidare är det av vikt att reglerna är utformade så att Polismyndigheten på ett effektivt och rättssäkert sätt kan hindra att en ordningsvakt som brister i lämplighet fortsätter att tjänstgöra som ordningsvakt.

Justitiekanslern har inom ramen för ett initiativärende ifrågasatt om grundutbildningen för ordningsvakter är tillräckligt omfattande, bl.a. när det gäller konflikthantering och etik (Ju2007/10588/L4). Även Sveriges Förenade Ordningsvakter (SFO) har framfört att ordningsvakter bör få mer utbildning i konflikthantering och att kraven på ordningsvaktens lämplighet bör skärpas (Ju2010/04370/L4).

Reglerna om Polismyndighetens prövning och kontroll av ordningsvaktens lämplighet jämte förutsättningarna för återkallelse av förordnande och avstängning behöver därför ses över. Det kan exempelvis övervägas vilka registerkontroller som bör göras och på vilket sätt kontrollerna bör ske. Även utbildningens omfattning och innehåll behöver ses över. Vid utformningen av reglerna måste en lämplig avvägning göras mellan å ena sidan ett eventuellt behov av en mer ändamålsenlig prövning och kontroll över ordningsvaktens lämplighet, å andra sidan att Polismyndighetens resurser används på ett rimligt sätt.

En till längden mer omfattande ordningsvaktsutbildning aktualiserar även vissa andra frågeställningar. Utbildningen, som i dag inte ger rätt till studiemedel, bekostas som regel av den enskilde och en längre utbildning skulle naturligtvis fördyra densamma. Det kan befaras att detta skulle kunna leda till att färre personer söker sig till ordningsvaktsutbildningen och i förlängningen att det skulle kunna försvåra för arbetsgivare att rekrytera ordningsvakter. Förutom Polismyndigheten ges i dag utbildning av ordningsvakter av fyra privata aktörer. För att en förlängning av utbildningen ska uppnå sitt syfte måste det också beaktas vilka resurser som finns för att utbildningen ska kunna bedrivas med nödvändig kvalitet och meningsfullt innehåll. Slutligen måste beaktas möjligheterna för Polismyndigheten, i de fall

utbildningen bedrivs i privat regi, att utöva kontroll och insyn över att den bedrivs enligt uppställda krav.

Utredaren ska

- analysera hur Polismyndigheten ska kontrollera och pröva ordningsvaktens lämplighet,
- analysera om reglerna för återkallelse av förordnande och avstängning är ändamålsenliga,
- analysera hur reglerna för ordningsvakternas utbildning, när det gäller såväl omfattning som övergripande innehåll, bör utformas, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Uppdraget att se över kraven för godkännande av personal hos auktoriserade bevakningsföretag

Enligt 4 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag ska all personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Det är bevakningsföretagen som ansöker hos länsstyrelsen som är godkännandemyndighet. Länsstyrelsen har för prövningen av den sökandes laglydnad direktåtkomst till Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister enligt 7 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister och 20 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Av 10 § förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. följer att länsstyrelsen för prövningen av den medborgerliga pålitligheten ska inhämta uppgifter som avses i 3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen (2018:585). Denna prövning omfattar förutom kontroll i misstanke- och belastningsregistret även uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, dvs. en registerkontroll enligt säkerhetsklass 3. För att inhämta dessa uppgifter gör länsstyrelsen en förfrågan till Säkerhetspolisen. Länsstyrelsens godkännandeprövning ska enligt 11 § förordningen om bevakningsföretag m.m. slutföras inom två veckor.

Vilka krav ska ställas på personal hos bevakningsföretag och hur ska prövningen för godkännande gå till?

Den nuvarande lagen om bevakningsföretag är från 1974 och ersatte kungörelsen (1951:640) om auktorisation av enskilda bevakningsföretag.

Redan enligt 1951 års kungörelse skulle all personal godkännas med avseende på laglydnad och medborgerlig pålitlighet. Även bestämmelsen om ett krav på att prövningen skulle ske inom två veckor fanns i 1951 års kungörelse.

I departementspromemorian Ordningsvakter och väktare (Ds 2003:50) föreslogs att bestämmelsen om att länsstyrelsens prövning av godkännande av personal vid bevakningsföretag ska omfatta medborgerlig pålitlighet skulle tas bort. Dåvarande Rikspolisstyrelsen tillstyrkte i sitt remissvar förslaget. Myndigheten påpekade dock att en konsekvens av förslaget skulle bli att den spontanuppföljning som Säkerhetspolisen gör i fråga om alla som registerkontrolleras endast skulle komma att göras av vissa väktare. Förslaget i denna del ledde inte till lagstiftning.

Den 1 april 2019 trädde en ny säkerhetsskyddslag (2018:585) i kraft. I lagen lyfts nu fram att det är den som bedriver en säkerhetskänslig verksamhet (verksamhetsutövaren) som ska utreda behovet av säkerhetsskydd och vidta åtgärder för att upprätthålla skyddet för skyddsvärda delar av verksamheten. En sådan åtgärd är säkerhetsprövning av personer som är anställda i eller på annat sätt deltar i den säkerhetskänsliga verksamheten. Enligt 3 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen är det grundläggande syftet med en säkerhetsprövning att klargöra om en person kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt. Prövningen sker alltså i förhållande till det intresse som lagen syftar till att skydda, dvs. Sveriges säkerhet. Säkerhetsprövningen ska innefatta grundutredning samt registerkontroll och vissa fall särskild personutredning. Genom den nya lagstiftningen upphävdes bestämmelsen i 16 § säkerhetsskyddslagen (1996:627) som gav möjlighet att genomföra registerkontroll till skydd mot terrorism utan att anställningen var placerad i säkerhetsklass. Det innebär att sådan registerkontroll, som är påkallad av kravet på medborgerlig pålitlighet, av en person numera som huvudregel förutsätter att anställningen eller deltagandet också är placerat i säkerhetsklass (se 3 kap. 14 och 15 §).

Långt ifrån all personal vid auktoriserade bevakningsföretag tjänstgör vid verksamheter som är säkerhetskänsliga. I stället torde det stora flertalet bevakningsuppdrag som utförs av väktare avse verksamheter av ett helt annat slag, t.ex. bevakning av butiks- och kontorslokaler, allmänna transportmedel och värdetransporter. En anställning eller något annat deltagande i säkerhetskänslig verksamhet får enligt 3 kap. 10 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) placeras i säkerhetsklass endast om behovet av säkerhetsskydd inte

kan tillgodoses på något annat sätt. Bestämmelsen innebär ett uttryckligt krav på restriktivitet vid placering i säkerhetsklass (se prop. 2017/18:89 s. 85 f.). Utifrån de syften som säkerhetsskyddslagen har är det således tveksamt med en ordning där alla anställda vid bevakningsföretag ska registerkontrolleras med avseende på kravet på medborgerlig pålitlighet. Detta gäller inte minst utifrån hänsyn tagna till den enskildes integritet. Det ska också beaktas att dessa registerkontroller är resurskrävande, inte bara för länsstyrelserna, utan också för Säkerhetspolisen och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

Säkerhetspolisen har i en hemställan till Justitiedepartementet (Ju2018/00154/L4) begärt att 11 § förordningen om bevakningsföretag ändras på så sätt att den frist om två veckor som gäller för godkännandeprovningen tas bort. Bakgrunden till myndighetens begäran är att Justitiekanslern i ett beslut den 27 juli 2017 (dnr 2958-16-21) riktar kritik mot myndigheten och Länsstyrelsen i Norrbottens län för att ärenden om godkännande av bevakningspersonal inte har hanterats enligt gällande tidsfrist. Säkerhetspolisen lyfter i sin framställan bl.a. fram att den nuvarande ordningen som innebär att registerkontroller av väktare måste prioriteras mot andra ärenden, bl.a. registerkontroller av personer tillhörande de högsta säkerhetsklasserna, inte är rimlig.

Som för alla arbetsgivare är det också för bevakningsföretagen angeläget att rekryteringsprocesser kan ske med största möjliga skyndsamhet.

Det bör alltså särskilt övervägas om inte det kategoriska kravet på att ett godkännande ska omfatta medborgerlig pålitlighet med hänvisning till 3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen ska tas bort. För det fall detta krav föreslås tas bort bör det analyseras på vilket annat sätt än genom den s.k. spontanuppföljningen som en kontinuerlig kontroll och tillsyn kan göras av efterlevandet av t.ex. laglydnadskravet. Alldeles oavsett bedömning i fråga om vilka krav för godkännande som bör ställas, bör en analys göras om regelverket i övriga delar uppställer onödiga hinder för en ändamålsenlig godkännandeprocess och för bevakningsföretagens möjligheter att rekrytera personal.

Utredaren ska

- analysera vilka krav som ska ställas upp för att godkännas för anställning i auktoriserade bevakningsföretag,

- ta ställning till om kravet på medborgerlig pålitlighet med hänvisning till 3 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) för att godkännas för anställning i auktoriserade bevakningsföretag bör tas bort,
- analysera på vilket sätt en kontinuerlig tillsyn och kontroll av anställda vid auktoriserade bevakningsföretag bör gå till,
- ta ställning till om fristen för länsstyrelsens godkännandeprövning bör tas bort eller ändras,
- ta ställning till om auktoriserade bevakningsföretag bör ges möjlighet att anställa personer i avvaktan på länsstyrelsens beslut om godkännande, och
- föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga.

Andra frågor

Om det bedöms nödvändigt och ryms inom tiden för uppdraget får utredaren ta upp närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna för staten, kommuner, (landsting,) och företag (eller andra enskilda) av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska också ange om förslagen får några konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv samt för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska också de särskilda övervägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas. Konsekvenserna ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet. Utredaren ska också, i den utsträckning som bedöms lämplig, samråda med och inhämta upplysningar från de myndigheter, kommuner, landsting och andra organisationer som berörs av frågan.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 maj 2021.

(Justitiedepartementet)