

Innehåll

1	Sammanfattning	7
2	Författningsförslag	9
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag	9
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter	15
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m.	17
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m.	19
2.5	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.	21
2.6	Förslag till förordning om ändring i ordningsvakts- förordningen (1980:589)	22
2.7	Förslag till förordning om ändring i polisförord- ningen (1998:1558)	24
2.8	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister	25

2.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister	26
3	Inledning.....	27
4	Bestämmelser om ordningsvakter och väktare.....	29
4.1	Ordningsvakter	29
4.1.1	Bakgrund	29
4.2	Bestämmelser om ordningsvakter	31
4.2.1	Ordningsvakternas uppgifter	31
4.2.2	De ändamål för vilka ordningsvakter får förordnas	31
4.2.3	Ordningsvaktens befogenheter	34
4.2.4	Tidigare utredningar som berör ordningsvakter.....	34
4.3	Väktare och bevakningsföretag	37
4.3.1	Allmän bakgrund	37
4.3.2	Trygghetsutredningens förslag angående bevakningsföretag.....	38
4.4	Skillnaden mellan ordningsvakter och väktare	39
4.4.1	Skall skillnaden mellan ordningsvakter och väktare bestå?	39
4.4.2	Ordningsvaktens och väktares uniformering m.m.	41
5	Ordningsvakternas organisatoriska ställning.....	43
5.1	Bakgrund.....	43
5.1.1	Överväganden och förslag.....	44
5.1.2	Ordningsvaktens rapporteringsskyldighet till polisen.....	48
5.2	Skall ordningsvakter alltid vara anställda av auktoriserade bevakningsföretag?	49
5.2.1	Bakgrund	49

5.2.2 Överväganden	51
6 Krogsituationen.....	53
6.1 Bakgrund	53
6.2 Kontroll av entrévärdar.....	54
6.2.1 Bakgrund	54
6.2.2 Överväganden och förslag.....	55
6.3 Större möjligheter att förordna ordningsvakter vid restauranger m.m.	57
6.3.1 Bakgrund	57
6.3.2 Restauranger utan serveringstillstånd.....	58
6.3.3 Ordningsvakter vid slutna tillställningar.....	59
7 Behovsprövning vid förordnande av ordningsvakter	61
7.1 Gällande bestämmelser	61
7.2 Behov av översyn	62
7.3 Överväganden	63
8 Utbildning av ordningsvakter och väktare.....	65
8.1 Väktarutbildning	65
8.1.1 Bakgrund	65
8.1.2 Behöver väktarutbildningen förändras?	65
8.2 Utbildning av ordningsvakter	67
8.2.1 Bakgrund	67
8.2.2 Överväganden och förslag.....	68
9 Tillsyn över ordningsvakter m.m.....	71
9.1 Kontroll av ordningsvaktens lämplighet	71
9.1.1 Gällande bestämmelser.....	71
9.2 Brottanmälningar mot ordningsvakter	72

9.2.1	Gällande bestämmelser	72
9.2.2	Kommittén om tillsynen över polis och åklagare	73
9.2.3	Överväganden och förslag	74
10	Tillsyn av bevakningsföretag m.m.	77
10.1	Bakgrund	77
10.2	Ansvarig myndighet för ordningsvakter och bevakningsföretag	78
10.3	Förhållandena inom övriga EU-länder	81
10.3.1	Bevakningsbranschen inom EU	81
10.3.2	EG-domstolens praxis	82
10.4	Ett effektivare prövningsförfarande	85
10.4.1	Allmän bakgrund	85
10.4.2	Prövning av auktorisation av bevakningsföretag som saknar säte i Sverige	86
10.4.3	Direktåtkomst till belastnings- och misstankeregistren	87
10.4.4	Kontrollen av medborgerlig pålitlighet vid prövning av godkännande av personal vid bevakningsföretag	88
10.4.5	Möjligheten att anlita personal i avvaktan på länsstyrelsens prövning av godkännande	90
11	Tillstånd för larminstallationsverksamhet	93
11.1	Gällande bestämmelser	93
11.2	Kravet på tillstånd för larminstallationsverksamhet tas bort	94
12	Auktorisation av värdetransportföretag	97
12.1	Bakgrund	97

12.2 Överväganden och förslag	98
13 En differentierad auktorisation	101
13.1 Bakgrund	101
13.2 Överväganden och förslag	102
13.2.1 Större möjlighet att differentiera auktorisation av bevakningsföretag	102
13.2.2 Möjlighet för länsstyrelse att återkalla endast en del av auktorisationen.....	103
14 Vissa frågor om kommunal parkeringsövervakning.....	105
14.1 Bakgrund	105
14.2 Överväganden och förslag	106
15 Konsekvenser	109
15.1 Ekonomiska konsekvenser	109
15.2 Konsekvenser för små företag.....	110
16 Författningskommentar.....	113
16.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag	113
16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter	115
16.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m.	116
16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m.	116

1 Sammanfattning

I promemorian diskuteras ett antal frågor rörande ordningsvakter och väktare m.m. Det föreslås ett antal ändringar i lagen (1974:191) om bevakningsföretag, lagen (1980:578) om ordningsvakter och lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m. Dessutom föreslås ändringar i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m., ordningsvaktsförordningen (1980:589), förordningen (1999:1134) om belastningsregister och förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Det föreslås att länsstyrelsen skall få möjlighet att begränsa auktorisationen av bevakningsföretag till vissa verksamheter och få möjlighet att begränsa en återkallelse av auktorisation till viss typ av verksamhet. Samtliga auktorisationer av bevakningsföretag som saknar säte i Sverige föreslås prövas av länsstyrelsen i Stockholms län.

Entrévärdssamhet föreslås omfattas av lagen om bevakningsföretag, vilket innebär krav på auktorisation av sådan verksamhet och på godkännande av personalen med hänsyn till laglydnad och allmän lämplighet.

För att göra prövningen av godkännande av personal vid bevakningsföretag snabbare föreslås att länsstyrelserna får direktåtkomst till belastnings- och misstankeregistren samt att den obligatoriska prövningen av medborgerlig pålitlighet (registerkontroll enligt säkerhetsklass 3) tas bort. Behovet av den bestämmelse som gör det tillåtet att arbeta vid ett bevakningsföretag under tiden som prövningen pågår försvinner då och föreslås därför tas bort.

När det gäller ordningsvakter föreslås att sådana får förordnas också vid nattöppna restauranger som saknar tillstånd till alkoholförsäljning om det finns behov av ordningsvakter. Det föreslås vidare att det i lagen om ordningsvakter införs en bestämmelse om att en ordningsvakt, om inte polisen bestämt annat, inför varje tjänstgöringstillfälle skall kontakta polisen. Detta för att polisen skall veta vem som tjänstgör och var samt kunna förmedla information som är av betydelse till ordningsvakten.

Det föreslås också att anmälningar mot ordningsvakter när det gäller brott i tjänsten skall handläggas på samma sätt som anmälningar mot anställda vid polisen. Dessutom föreslås att endast polismyndigheter skall få bedriva fortbildning av ordningsvakter samt att en ordningsvakt skall bära klädsel och tjänstetecken som klart visar att han eller hon är ordningsvakt utan att det uppstår risk för förväxling med polis eller väktare.

När det gäller lagen med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m. föreslås att kravet på tillstånd till sådan verksamhet slopas.

Dessutom föreslås i promemorian vissa förändringar i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. som bland annat innebär att kommunerna får förordna lämpliga personer till parkeringsvakter oavsett var dessa är anställda.

Slutligen föreslås Rikspolisstyrelsen få två uppdrag. Det föreslås att Rikspolisstyrelsen i samverkan med Konkurrensverket skall få i uppdrag att utvärdera den nuvarande ordningen med behovsprövning vid förordnande av ordningsvakter samt att styrelsen tillsammans med länsstyrelserna skall se över möjligheterna att godkänna utländska väktarutbildningar och möjligheterna för den som har utländsk utbildning att genomgå en kompletterande svensk utbildning.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1974:191) om bevakningsföretag

dels att 1, 2, 4, 5, 6, 8 och 13 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny paragraf, 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Med bevakningsföretag avses i denna lag den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka fastighet, anläggning, viss verksamhet, offentlig tillställning eller något annat sådant *eller också att* bevaka enskild person för dennes skydd.

Föreslagen lydelse

1 §¹

Med bevakningsföretag avses i denna lag den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning

1. bevaka fastighet, anläggning, viss verksamhet, offentlig tillställning eller något annat sådant,

2. bevaka enskild person för dennes skydd,

3. *bevaka transporter av pengar eller värdepapper till eller från banker, eller*

4. *bemannan eller bevaka in-*

¹ Senaste lydelse 1980:588.

och utgångar till lokaler eller utrymmen där alkohol drycker serveras till allmänheten med tillstånd enligt 7 kap. 5 § alkohollagen (1994:1738) i andra fall än när det gäller bevakning med ordningsvakter.

Lagen gäller inte bevakning som utförs av statlig eller kommunal myndighet. Den gäller inte heller bevakning som utförs av enskild person, om denne endast fullgör uppdrag med stöd av ett förordnande som har meddelats honom av en myndighet enligt en bestämmelse i lag.

2 §²

Bevakningsföretag får inte bedriva verksamhet som avses i 1 § första stycket utan tillstånd enligt denna lag (auktorisation). *Särskild auktorisation krävs för att bevakningsföretag skall få åta sig bevakning av enskild person för dennes skydd.*

Bevakningsföretag får inte bedriva verksamhet som avses i 1 § första stycket utan tillstånd enligt denna lag (auktorisation). *I ett beslut om auktorisation skall det anges vilket slags verksamhet som auktorisationen avser. Auktorisationen får begränsas till viss tid eller visst geografiskt område.*

Genom särskilt beslut kan på ansökan av företaget auktorisationen utvidgas. I fråga om sådant beslut gäller vad som i denna lag sägs om auktorisation.

Föreskriven utbildning av personal som skall utföra bevakningstjänst får ske endast efter auktorisation enligt denna lag. Företag som utan att vara bevakningsföretag bedriver sådan utbildning kallas utbildningsföretag.

² Senaste lydelse 1989:148.

4 §

All personal hos auktoriserat bevakningsföretag skall vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, *medborgerlig pålitlighet* samt lämplighet i övrigt för anställning i sådant företag. Detsamma gäller föreståndaren för verksamheten samt ledamöter i bevakningsföretags styrelse.

All personal hos auktoriserat bevakningsföretag skall vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad samt lämplighet i övrigt för anställning i sådant företag. Detsamma gäller föreståndaren för verksamheten samt ledamöter i bevakningsföretags styrelse.

5 §³

Fråga om auktorisation prövas av länsstyrelsen i det län där företagets ledning har sitt säte.

Fråga om auktorisation prövas av länsstyrelsen i det län där företagets ledning har sitt säte. *Om företagets ledning saknar säte i Sverige prövas frågan av länsstyrelsen i Stockholms län.*

Länsstyrelsen skall inhämta *rikspolisstyrelsens* yttrande i ärende om auktorisation.

Länsstyrelsen skall inhämta *Rikspolisstyrelsens* yttrande i ärende om auktorisation.

6 §⁴

Prövning som avses i 4 § görs beträffande personalen hos ett auktoriserat bevakningsföretag av länsstyrelsen i det län där den som prövningen gäller avses huvudsakligen komma att tjäna. I fråga om föreståndaren för verksamheten och ledamöter i företagets styrelse görs prövningen av den länsstyrelse som utövar tillsyn över företaget.

Sedan ansökan om prövning gjorts får ett auktoriserat bevakningsföretag i avvaktan på be-

³ Senaste lydelse 1989:148.

⁴ Senaste lydelse 1989:148.

slut eller besked i ärendet anlita den som ansökningen avser för verksamhet i företaget, om inte länsstyrelsen bestämmer annat.

Han får dock inte anlitas för bevakning av enskild person för dennes skydd eller för verksamhet i vilken han får befattning med något förhållande som har betydelse för rikets säkerhet.

Ett beslut att avslå en ansökan gäller omedelbart, om inte annat förordnas.

Godkännande enligt 4 § får begränsas till viss tid, när särskilda skäl föreligger.

8 §⁵

Tillsyn över auktoriserade bevaknings- och utbildningsföretag utövas av länsstyrelsen i det län där företagets ledning har sitt säte. Andra myndigheter skall på begäran lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs för tillsynen.

Tillsyn över auktoriserade bevaknings- och utbildningsföretag utövas av *den länsstyrelse som enligt 5 § har att pröva frågan om auktorisation*. Andra myndigheter skall på begäran lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs för tillsynen.

Vid tillsynen skall länsstyrelsen särskilt kontrollera att de villkor för auktorisation som anges i 3 § alltjämt är uppfyllda.

13 §⁶

Auktorisation *eller godkännande enligt 4 §* kan återkallas, när i denna lag angiven förutsättning för sådant beslut ej längre föreligger eller det i öv-

Auktorisation kan återkallas när i denna lag angiven förutsättning för sådant beslut *inte* längre föreligger eller det i övrigt finns särskild anledning *till*

⁵ Senaste lydelse 1989:148.

⁶ Senaste lydelse 1989:148.

rigt finns särskild anledning därtill. Ett godkännande skall återkallas även när personen i fråga lämnar sin anställning eller sitt uppdrag hos ett auktoriserat bevakningsföretag och inte inom tre månader därefter visar att han fått ny anställning eller nytt uppdrag hos ett sådant företag.

Fråga om återkallelse av auktorisation provas av den länsstyrelse som utövar tillsyn över det berörda företaget. Vid behandlingen av en sådan fråga skall länsstyrelsen inhämta rikspolisstyrelsens yttrande.

Fråga om återkallelse av godkännande provas av den länsstyrelse som har godkänt den som prövningen avser eller, om frågan angår föreståndaren för verksamheten eller en ledamot i företagets styrelse, av den länsstyrelse som utövar tillsyn över företaget.

Om det finns synnerliga skäl får länsstyrelsen i stället för att återkalla ett godkännande begränsa det till en viss verksamhet eller ett visst område.

Beslut om återkallelse av eller begränsning i ett godkännande gäller omedelbart, om inte annat förordnas.

det.

I stället för att återkalla auktorisationen kan länsstyrelsen begränsa auktorisationens omfattning till viss eller vissa verksamheter.

Fråga om återkallelse av auktorisation provas av den länsstyrelse som utövar tillsyn över det berörda företaget. Vid behandlingen av en sådan fråga skall länsstyrelsen inhämta Rikspolisstyrelsens yttrande.

Beslut om återkallelse av eller begränsning av auktorisationens omfattning gäller omedelbart, om inte annat förordnas.

13 a §

Godkännande enligt 4 § kan återkallas, när i denna lag angiven förutsättning för sådant beslut inte längre föreligger eller det i övrigt finns särskild anledning till det. Ett godkännande skall återkallas även när personen i fråga lämnar sin anställning eller sitt uppdrag hos ett auktoriserat bevakningsföretag och inte inom tre månader därefter visar att han eller hon fått ny anställning eller nytt uppdrag hos ett sådant företag.

Fråga om återkallelse av godkännande prövas av den länsstyrelse som har godkänt den som prövningen avser eller, om frågan angår föreståndaren för verksamheten eller en ledamot i företagets styrelse, av den länsstyrelse som utövar tillsyn över företaget.

Om det finns synnerliga skäl får länsstyrelsen i stället för att återkalla ett godkännande begränsa det till en viss verksamhet eller ett visst område.

Beslut om återkallelse av eller begränsning i ett godkännande gäller omedelbart, om inte annat förordnas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter

Härigenom föreskrivs att 2 och 7 §§ lagen (1980:578) om ordningsvakter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁷

Ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid

1. allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617) och cirkusföreställningar,

2. offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen,

3. bad- eller campingplatser och lokaler eller platser för idrott, friluftsliv, spel, lek, förströelse eller liknande som allmänheten har tillträde till, eller

4. lokaler eller utrymmen där alkohol drycker serveras till allmänheten med tillstånd enligt 7 kap. 5 § alkohollagen (1994:1738).

4. lokaler eller utrymmen där alkohol drycker serveras till allmänheten med tillstånd enligt 7 kap. 5 § alkohollagen (1994:1738) och nattöppna restauranger.

7 §⁸

En ordningsvakt skall hålla polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans verksamhet och är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom.

En ordningsvakt skall hålla polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans eller hennes verksamhet och är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom. Särskilt åligger det ordningsvakten att i anslutning till sin tjänstgöring vara uppmärksam på inträffade brott eller ord-

⁷ Senaste lydelse 1999:330.

⁸ Senaste lydelse 1989:150.

ningsstörningar och omgående underrätta polisen om sådana iakttagelser.

*Om inte polismyndigheten inom vars område som ordningsvakten tjänstgör bestämt annat, skall ordningsvakten kontakta polisen inför varje tjänstgöringstillfälle. Ordning-
vakten bör därvid få sådan in-
formation som kan lämnas av
betydelse för hans eller hennes
uppdrag.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m.

dels att 2, 3 och 4 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 1 § skall ha följande lydelse.

1 §

Nuvarande lydelse

I denna lag avses med

larmanläggning

en anläggning som är inrättad för att vid intrång, överfall eller annat liknande brottsligt angrepp avge signal till en särskild larmmottagare

larm

en signal som avges från en larmanläggning till en larmmottagare

larminstallationsverksamhet

yrkesmässig verksamhet för installation, montering, reparation eller ändring av larmanläggningar

larminstallationsföretag

ett företag som bedriver larminstallationsverksamhet

larminnehavare

den som innehar en larmanläggning

Föreslagen lydelse

I denna lag avses med

larmanläggning

en anläggning som är inrättad för att vid intrång, överfall eller annat liknande brottsligt angrepp avge signal till en särskild larmmottagare

larm

en signal som avges från en

	larmanläggning till en larm-
	mottagare
larminnehavare	den som innehar en larman-
	läggning

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m.

Härigenom föreskrivs att 2 och 6 §§ lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Om det för parkeringsövervakningen i en kommun behövs parkeringsvakter, får kommunen besluta att den själv skall svara för övervakningen.

I beslutet skall anges det område som parkeringsövervakningen skall omfatta *och det minsta antal parkeringsvakter som behövs där.*

I beslutet skall anges det område som parkeringsövervakningen skall omfatta.

6 §⁹

Parkeringsvakter förordnas av kommunen.

Till parkeringsvakter får förordnas arbetstagare hos

- 1. kommunen,*
- 2. andra kommuner,*
- 3. kommunala parkeringsaktiebolag,*
- 4. sådana kommunala trafikaktiebolag som inom kommunen bedriver linjetrafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490),*
- 5. sådana bevakningsföretag som omfattas av lagen (1974:191) om bevakningsföretag.*

⁹ Senaste lydelse 1998:502.

Som ett förordnande *enligt första stycket* skall också anses ett beslut av kommunen om anställning som parkeringsvakt eller motsvarande.

Som ett förordnande skall också anses ett beslut av kommunen om anställning som parkeringsvakt eller motsvarande.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2005.

2.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.

Härigenom föreskrivs att 10 § förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. skall upphöra att gälla den 1 januari 2005.

2.6 Förslag till förordning om ändring i ordningsvaktsförordningen (1980:589)

Härigenom föreskrivs ifråga om ordningsvaktsförordningen (1980:589)

dels att 6 och 9 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Det som gäller i fråga om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisväsendet i 5 kap. 1–3 §§ polisförordningen (1998:1558) skall tillämpas också i fråga om en anmälan mot en ordningsvakt för brott i hans eller hennes tjänsteutövning.

6 §¹⁰

Utbildningen för ordningsvakter skall utformas så att eleverna ges de kunskaper och färdigheter som krävs för tjänstgöringen. Vid utformningen av utbildningen skall man särskilt beakta en ordningsvakts behov av yrkesetiska principer samt teoretiska och praktiska kunskaper. Grundutbildningen skall omfatta minst 60 timmar.

Rikspolisstyrelsen meddelar föreskrifter om utbildningens utformning och genomförande. För dem som gått igenom väktar- eller skyddsvaktsutbildning får Rikspolisstyrelsen föreskriva en kortare utbildningstid än vad som har sagts i första stycket.

Utbildning av ordningsvak- Utbildning av ordningsvak-
ter får bedrivas av en polis- ter får bedrivas av en polis-

¹⁰ Senaste lydelse 1999:331.

myndighet *eller*, om det finns särskilda skäl, av någon som har fått tillstånd av Rikspolisstyrelsen. Tillstånd får endast ges till den som har tillräcklig kompetens och lämplig organisation för att kunna genomföra utbildningen på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt.

myndighet.

Grundutbildning får också, om det finns särskilda skäl, bedrivas av någon som fått tillstånd av Rikspolisstyrelsen. Tillstånd får endast ges till den som har tillräcklig kompetens och lämplig organisation för att kunna genomföra utbildningen på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt.

9 §¹¹

En ordningsvakt skall bära klädsel *eller* tjänstetecken som gör att det klart framgår att personen tjänstgör som ordningsvakt, utan att det uppstår risk för förväxling med polisman.

Rikspolisstyrelsen meddelar föreskrifter om ordningsvakternas utrustning.

En ordningsvakt skall bära klädsel *och* tjänstetecken som gör att det klart framgår att personen tjänstgör som ordningsvakt, utan att det uppstår risk för förväxling med polisman *eller väktare*.

Rikspolisstyrelsen meddelar föreskrifter om ordningsvakternas utrustning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005.

¹¹ Senaste lydelse 1999:331.

2.7 Förslag till förordning om ändring i polisförordningen (1998:1558)

Härigenom föreskrivs att det i polisförordningen (1998:1558) skall införas en ny paragraf, 5 kap. 7 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

7 §

Att bestämmelserna i 1–3 §§ i vissa fall skall tillämpas i fråga om handläggningen av en anmälan mot en ordningsvakt för brott i hans eller hennes tjänstutövning framgår av 5 a § ordningsvaktsförordningen (1980:589).

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2005.

2.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 20 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 §

Länsstyrelserna och Vägverket får ha direktåtkomst till uppgifter ur belastningsregistret i ärenden som rör körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik, biluthyrning och transporttillstånd.

Länsstyrelserna och Vägverket får ha direktåtkomst till uppgifter ur belastningsregistret i ärenden som rör körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik, biluthyrning och transporttillstånd. *Länsstyrelserna får också ha direktåtkomst till uppgifter ur belastningsregistret i ärenden om godkännande av personal vid bevakningsföretag.*

Direktåtkomsten skall begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2004.

2.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1135) om misstankeregister

Härigenom föreskrivs att 7 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Länsstyrelser och Vägverket får ha direktåtkomst till uppgifter ur misstankeregistret i ärenden som rör körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik, biluthyrning och transporttillstånd.

Länsstyrelser och Vägverket får ha direktåtkomst till uppgifter ur misstankeregistret i ärenden som rör körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik, biluthyrning och transporttillstånd. *Länsstyrelserna får också ha direktåtkomst till misstankeregistret i ärenden om godkännande av personal vid bevakningsföretag.*

Direktåtkomsten skall begränsas till att endast gälla sådana uppgifter som myndigheterna har rätt att få ut enligt denna förordning. Åtkomsten får endast omfatta uppgifter om misstanke om brott för vilket åtal har väckts och om uppgifter om misstanke om brott i övrigt förekommer.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2004.

3 Inledning

Bevakningsbranschen har fått en allt större roll och betydelse i det svenska samhället och befinner sig för närvarande i en period av stark expansion. Såväl ordningsvakter som väktare har anlitats för nya arbetsuppgifter och på nya områden. Denna utveckling har ofta kopplats till att det för närvarande inte finns tillräckligt många poliser i Sverige. Bilden av en ökad efterfrågan på privata bevakningstjänster är emellertid inte en specifikt svensk företeelse. Samma utveckling kan skönjas i stora delar av Europa och i USA. I Europa beräknas för närvarande tillväxttakten i branschen till 6–8 % per år.

De senaste åren har det förekommit en stundtals livlig debatt om ordningsvaktens och väktarens roll i det svenska samhället. Debatten har framför allt varit inriktad på en befärad privatisering av delar av rättsväsendet. Med anledning av ingripanden av ordningsvakter och väktare med olycklig utgång har också vissa ordningsvaktens och väktarens användande av våld och lämplighet för sina uppdrag varit föremål för diskussion. Ett problem som också blivit tydligt i den allmänna debatten är att det för många är oklart vari skillnaderna i arbetsuppgifter och befogenheter mellan ordningsvakter och väktare består.

Såväl ordningsvakter som väktare har i sina olika egenskaper viktiga och ansvarsfulla roller att spela i samhället. Det är därför viktigt att det finns klara riktlinjer för de båda gruppernas utbildning, verksamhet och befogenheter. Den gällande lagstiftningen är förhållandevis gammal (lagen om bevakningsföretag är från 1974 och lagen om ordningsvakter trädde i kraft 1980). Några mer genomgripande förändringar har inte gjorts.

Mot bakgrund av ovanstående har det inom Justitiedepartementet gjorts en översyn av systemet med ordningsvakter och väktare. En översyn som resulterat i denna promemoria.

Under arbetet med promemorian har möten hållits med och uppgifter inhämtats från företrädare för ett antal olika aktörer och intressenter på det aktuella området.

4 Bestämmelser om ordningsvakter och väktare

4.1 Ordningsvakter

4.1.1 Bakgrund

Ordningsvakter är personer som inte är poliser men som av en polismyndighet har förordnats att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Enligt Rikspolisstyrelsen uppgick antalet ordningsvakter i Sverige den 1 april 2002 till ungefär 10 000. Uppskattningsvis hälften av dessa bedömdes vara aktiva som ordningsvakter. Det totala antalet personer som innehar ordningsvaktsförordnanden är emellertid svårt att beräkna. Detta eftersom en och samma person kan ha flera förordnanden meddelade av olika polisdistrikt och då det inte finns något samordnat nationellt register över samtliga förordnanden.

De flesta ordningsvakter är män. Som exempel kan nämnas att inom Polismyndigheten i Stockholms län innehas drygt 10 % av samtliga förordnanden av kvinnor och i Hallands län var denna siffra år 2000 omkring 5 % (Tylenius, Ordningsvakt och polis – en studie om samarbetet i Halland, Halmstad 2000).

Enligt uppgift från bevakningsföretagens branschorganisation Sweguard är omkring 1 500 av alla personer med ordningsvaktsförordnanden anställda av auktoriserade bevakningsföretag. Enligt Sweguard står verksamheten med ordningsvakter endast för omkring 6 % av bevakningsföretagens omsättning.

Många av ordningsvakterna har ordningsvaktsarbetet vid sidan av ett ordinarie arbete. Detta torde särskilt vara fallet utanför storstäderna. I Hallands län hade 82 % av ordningsvakterna i lä-

net ett ordinarie arbete utöver tjänstgöringen som ordningsvakt (Tylenius). När det gäller ordningsvakternas anställningsform kan det konstateras att 26 % var anställda av bevakningsföretag, 38 % organiserade i ordningsvaktsföreningar och 58 % frilansare medan 6 % var anställda på annat sätt. (En del av ordningsvakterna var anställda/organiserade på flera sätt, vilket förklarar att totalsumman blir över 100 %.)

Systemet med ordningsvakter har en lång historia. Det har i Sverige sedan lång tid tillbaka varit möjligt för polismyndigheterna att förordna personer som inte varit anställda inom polisväsendet att utföra vissa begränsade polisära uppgifter. Under den tid då polisväsendet var kommunalt – dvs. före år 1965 – kunde ibland gränsen mellan denna personal och den egentliga polispersonalen vara oklar.

Det var först när polisen förstatligades som gränsdragningen mot det egentliga polisväsendet blev tydligare. Enligt 1964 års polisinstruktion kunde polismyndigheten förordna personer som inte var anställda inom polisväsendet "att utföra polisbevakning" (ordningsvakter). Samma regel fanns också fram till den 1 januari 1981 i 1972 års polisinstruktion. Däremot angavs inte i instruktionen för vilka uppgifter en ordningsvakt kunde förordnas.

Sedan länge har det största antalet förordnanden för ordningsvakter avsett ordningshållning vid offentliga tillställningar. I dag har emellertid ordningsvakternas roll i samhället ökat och fått en delvis förändrad inriktning. Ordningsvakter spelar i och för sig fortfarande en stor roll vid bevakning av offentliga tillställningar av olika slag, t.ex. idrottsevenemang och danstillställningar. Andra viktiga arbetsuppgifter för ordningsvakter är emellertid numera också ordningshållning vid restauranger och i Stockholms tunnelbana.

4.2 Bestämmelser om ordningsvakter

4.2.1 Ordningsvakternas uppgifter

Bestämmelser om ordningsvakter finns i lagen (1980:578) om ordningsvakter och i ordningsvaktsförordningen (1980:589).

Därutöver har Rikspolisstyrelsen utfärdat föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (RPSFS 2000:3, FAP 692-1).

Enligt 1 § lagen om ordningsvakter är en ordningsvakts uppgift "att medverka till att upprätthålla allmän ordning". Formuleringen skall ses mot bakgrund av att det enligt 1 § polislagen (1984:387) är polisens huvuduppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Genom orden "medverka till" har man velat markera att ordningsvakterna inte har ett ansvar för den allmänna ordningen som är jämställt med polisens.

Normalt sett torde man kunna tala om att "upprätthålla ordning" bara när det är fråga om platser dit allmänheten har tillträde. Störningar på privat område, som inte återverkar på ordningen på en allmän plats och som inte heller utgör straffbara handlingar, kan i princip varken polis eller ordningsvakter ta någon befattning med. Å andra sidan får det anses att brott av olika slag alltid utgör störningar av den allmänna ordningen, och detta även om de begås på ett privat område. Ordningsvakter kan endast i undantagsfall förordnas för tjänstgöring på ett område som allmänheten inte i en eller annan form har tillträde till.

4.2.2 De ändamål för vilka ordningsvakter får förordnas

Allmänna förutsättningar

Det har ansetts att ordningsvakter inte bör förordnas om uppgiften inte kräver de särskilda befogenheter som en ordningsvakt normalt har. Å andra sidan bör uppgiften inte vara så kvalificerad att den kräver polisutbildning. Ett annat kännetecken för uppgifter där ordningsvakter normalt har bedömts kunna förordnas är ordningshållning som rimligen inte bör bekostas av staten.

Lagen om ordningsvakter innehåller en huvudregel (2 §) och en undantagsregel (3 §) när det gäller att ange för vilka ändamål en ordningsvakt får förordnas. Dessutom finns i 2 a § en bestämmelse om ordningsvaktens roll i samband med säkerhetskontroll i domstol.

Huvudregeln (2 §)

Enligt huvudregeln får en ordningsvakt förordnas vid

1. allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617) och cirkusföreställningar,
2. offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen,
3. bad- eller campingplatser och lokaler eller platser för idrott, friluftsliv, spel, lek, förströelse eller liknande som allmänheten har tillträde till, eller
4. lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker serveras till allmänheten med tillstånd enligt 7 kap. 5 § alkohollagen (1994:1738).

Säkerhetskontroll i domstol (2 a §)

Enligt 2 a § är det möjligt att förordna ordningsvakter att tjänstgöra vid säkerhetskontroll i domstolar enligt vad som anges i lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol. Så kallad allmän säkerhetskontroll kan efter särskilt beslut av polismyndigheten genomföras av en ordningsvakt under ledning av en polisman. Vid särskild säkerhetskontroll får en ordningsvakt biträda polisen, också det efter ett särskilt beslut. Ordningvakten får också i samband med det utföra kroppsvisitation och undersöka väskor m.m.

Undantagsregeln (3 §)

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, får ordningsvakter förordnas även i annat fall än som framgår av huvudregeln. Med stöd av 6 § ordningsvaktsförordningen (1980:589) har Rikspolisstyrelsen meddelat föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (RPSFS 2000:3, FAP 692-1). I de allmänna råden till dessa föreskrifter nämns följande exempel på fall där 3 § lagen om ordningsvakter kan tillämpas. Där nämns ordningshållning

- vid vissa allmänna lokaler, t.ex. riksdagshuset och allmänna domstolar, dit allmänheten i större utsträckning söker sig för att ta del av offentliga förhandlingar,
- på sådana allmänna kommunikationsmedel som avses i 4 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617) och därtill hörande stationer och hållplatser,
- vid ambassader och konsulat,
- på innetorg och centrumanläggningar samt vid
- sjukhus akutmottagningar.

Enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd bör, för att undvika tveksamhet, det arbetsområde som avses med den plats förordnandet avser anges så noggrant som möjligt.

Det finns emellertid inte något uttryckligt hinder mot att låta ett förordnande täcka samtliga de tjänstgöringsuppgifter som anges i 2 § 1–4 i lagen om ordningsvakter.

En ordningsvakts befogenheter gäller endast inom ramen för förordnandet. En ordningsvakt kan således inte medverka vid upprätthållandet av allmän ordning utanför det i förordnandet preciserade området, t.ex. när han förflyttar sig från ett tjänstgöringsområde till ett annat. Förordnandet att upprätthålla allmän ordning i anslutning till viss verksamhet eller plats kan emellertid omfatta även platser närmast utanför det område som förordnandet avser. Av förordnandet bör därför, enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd, framgå att förordnandet också omfattar platser i anslutning till viss angiven verksamhet eller utpekat område, t.ex. ingångar till lokaler, infarter till områden eller särskilt upplåtna parkeringsplatser.

4.2.3 Ordningsvaktens befogenheter

Ordningsvakter har enligt polislagen (1984:387) givits vissa befogenheter som normalt endast tillkommer polisen. En ordningsvakt kan t.ex. när någon stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för densamma, när det är nödvändigt för att ordningen skall kunna upprätthållas, avvisa eller avlägsna någon från visst område eller utrymme. Om en sådan åtgärd inte är tillräcklig får en ordningsvakt tillfälligt omhänderta personen (13 § jfrd. med 29 §). Ordningsvakter har också under vissa omständigheter rätt att använda handfängsel (10 a § jfrd. med 29 §).

En ordningsvakt har vidare befogenhet att omhänderta en person med stöd av 1 § lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer samt även beslagta spritdrycker, vin eller starköl enligt 2 kap. 3 § lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker.

I samtliga fall då en ordningsvakt gripit eller omhändertagit någon skall denne skyndsamt överlämnas till närmaste polisman.

En ordningsvakt åtnjuter skydd enligt bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken. Att med våld eller hot om våld förgripa sig mot en ordningsvakt i dennes myndighetsutövning bedöms som våld eller hot mot tjänsteman. Detsamma gäller om någon på sådant sätt försöker tvinga ordningsvakten till eller hindra denne från åtgärd i myndighetsutövningen eller om någon hämnas för en sådan åtgärd. Sådana brott har en strängare straffskala än misshandel och olaga hot.

4.2.4 Tidigare utredningar som berör ordningsvakter

Trygghetsutredningen

Trygghetsutredningen behandlade i sitt betänkande Trygghet mot brott – Rollfördelning och samverkan (SOU 1995:146) bl.a. frågor rörande ordningsvaktens arbetsuppgifter och organisatoriska ställning. Utredningen föreslog bl.a. en ny modell för ordningsvaktsförordnanden. Förslaget gick ut på att åstadkomma en

mer generell utformning av regelverket och att bestämmelserna i den nuvarande lagstiftningen som innebär en alltför stark restriktivitet när det gäller att förordna ordningsvakter tas bort.

Utredningen ansåg att den nuvarande uppräkningsområdena borde tas bort och ersättas med en mer generell bestämmelse om när ordningsvakter skall kunna användas. Enligt förslaget skulle 2 § lagen om ordningsvakter ha följande lydelse. "Ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid lokaler och platser dit allmänheten har tillträde."

Utredningen föreslog också en ändring i undantagsregeln i 3 § som skulle öka möjligheterna att använda ordningsvakter. I betänkandet föreslogs att lydelsen skulle vara "Om det finns ett särskilt behov och det är av betydelse från allmän synpunkt, får ordningsvakt förordnas för tjänstgöring även vid annan lokal eller plats än som avses i 2 §".

Trygghetsutredningen föreslog också att ordningsvakterna borde knytas närmare polisen. Det föreslogs ske på flera olika sätt.

Utredningen föreslog att det i lagen om ordningsvakter skulle införas en allmän skyldighet för ordningsvakter att samarbeta med polisen för att öka enskildas trygghet mot brott i samhället.

Dessutom föreslog utredningen att ordningsvakterna skulle åläggas att hålla kontakt med polisen i fler fall än enligt nuvarande bestämmelser. Om inte den polismyndighet inom vars område ordningsvakten tjänstgör bestämt annat borde ordningsvakten, enligt utredningen, kontakta polismyndigheten vid varje tjänstgöringstillfälle. Polismyndigheten skulle då kunna ge ordningsvakten information av betydelse för ordningsvaktens arbete.

Slutligen lämnade Trygghetsutredningen förslag om att ordningsvakter uttryckligen skulle åläggas att i anslutning till sin tjänstgöring vara uppmärksamma på inträffade brott eller ordningsstörningar och omgående underrätta polisen om sina iakttagelser.

Betänkandet har remissbehandlats. I de delar av betänkandet som refererats här var remissinstanserna i huvudsak positiva till

utredningens förslag. Förslagen har emellertid inte blivit föremål för lagstiftning.

Polisverksamhetsutredningen

Polisverksamhetsutredningen (Ju 2000:17) har i sitt betänkande Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70) föreslagit att ordningsvakter i större utsträckning än i dag skall kunna biträda polisen i dess arbete. I betänkandet betonar utredningen att en ordningsvakt endast skall utgöra ett komplement till polisen, inte en ersättning för den.

Utredningens förslag går ut på att vissa lämpliga ordningsvakter skall kunna erhålla ett särskilt förordnande. Ett sådant förordnande skall kunna fås först efter genomgången kompletterande utbildning. Efter det att en ordningsvakt fått ett sådant förordnande skall denne kunna tas i anspråk för tjänstgöring hos polismyndigheten efter beslut i varje särskilt fall. Det särskilda beslutet skall meddelas av polismyndigheten och innebär att ordningsvakten får tas i anspråk för tjänstgöring genom att biträda polisen vid ett särskilt tjänsteuppdrag eller när behov av biträde uppstår. Ordningsvakten får då endast arbeta under ledning av en polisman. Ordningsvaktens arbetsområde utökas i dessa situationer till hela det län förordnandet omfattar. Detta skall framgå av förordnandet.

Ordningsvakter som på detta sätt tas i anspråk av polis skall ha samma befogenheter att använda tvångsmedel och våld som i dag gäller för ordningsvakter samt därutöver ha vissa ytterligare befogenheter.

Utredningen har föreslagit att den föreslagna utökade användningen av ordningsvakter bör inledas med en försöksverksamhet som därefter utvärderas.

Utredningens förslag har remissbehandlats och kommer att beredas i särskild ordning. Dess förslag tas därför inte upp i denna promemoria.

Beredningen för rättsväsendets utveckling

Även Beredningen för rättsväsendets utveckling (BRU) har i betänkandet Snabbare lagföring 3 – Snatteribrott (SOU 2002:44) berört ordningsvaktens befogenheter i samband med ingripanden vid snatterier. I betänkandet föreslås att en ordningsvakt som ingripit med stöd av 24 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken skall ges befogenhet att kroppsvisitera den gripne i den utsträckning som det behövs för att dennes identitet skall kunna fastställas. Betänkandet har remissbehandlats och dess förslag kommer att beredas i särskild ordning. De ämnen som tas upp i betänkandet berörs därför inte i denna promemoria.

4.3 Väktare och bevakningsföretag

4.3.1 Allmän bakgrund

Bestämmelser om väktare, om auktorisation av bevakningsföretag och andra föreskrifter om sådana företag finns i lagen (1974:191) om bevakningsföretag. Lagen kompletteras av förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m. Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd till lagen och förordningen om bevakningsföretag (RPSFS 1994:12, FAP 579-2).

Enligt lagen om bevakningsföretag är väktare personer som är godkända för anställning vid bevakningsföretag och som har till uppgift att utföra bevakningstjänst. Med bevakningsföretag avses den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka fastighet, anläggning, viss verksamhet, offentlig tillställning eller något annat sådant eller att bevaka enskild person för dennes skydd (1 § lagen om bevakningsföretag).

Bevakningsföretag skall auktoriseras av länsstyrelsen, som också godkänner bevakningsföretagens personal. Auktorisation får endast beviljas om det kan antas att verksamheten kommer att bli bedriven på ett sakkunnigt sätt och i övrigt i överensstämmelse med god sed inom branschen samt inte kommer att få

en från allmän synpunkt olämplig inriktning. Vid prövningen skall särskilt beaktas att företaget har en lämplig organisation och planläggning av sin verksamhet. För auktorisation krävs också att företaget har utsett en person som företrädare för verksamheten. Särskild auktorisation krävs för att bevakningsföretag skall få åta sig bevakning av enskild person för dennes skydd.

All personal som är anställd vid ett auktoriserat bevakningsföretag skall vara godkänd vid prövning avseende laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i sådant företag. Detsamma gäller föreståndaren för verksamheten samt ledamöterna i företagets styrelse.

En väktare har, till skillnad från en ordningsvakt, inte vidare befogenheter än vad som tillkommer envar. I likhet med ordningsvakter kan emellertid godkända väktare ha det skydd som avses i 17 kap. brottsbalken (se avsnitt 4.2.3). Detta gäller när de utför bevakningstjänst (7 § lagen [1974:191] om bevakningsföretag).

Det finns ungefär 300 bevakningsföretag i Sverige. Branschen domineras av två stora företag (Securitas och Falcks) som tillsammans har cirka 85 % av marknaden. Antalet väktare uppgår till cirka 18 000 personer. Ungefär hälften av dessa är behovsanställda.

4.3.2 Trygghetsutredningens förslag angående bevakningsföretag

I sitt nyss nämnda betänkande Trygghet mot brott – Rollfördelning och samverkan (SOU 1995:146) lade Trygghetsutredningen fram delvis radikala förslag till ny reglering av bevakningsföretags- och säkerhetsbranschen.

I betänkandet föreslås en ny lag om säkerhetsföretag. Med säkerhetsföretag avser utredningen bevakningsföretag, larmföretag, säkerhetskonsulter och låssmedsföretag. Definitionen av begreppet bevakningsföretag motsvarar tidigare definition med tillägget att även bevakning av värdetransporter omfattas. Också

företag som tillhandahåller entrévärdar föreslås omfattas av obligatorisk auktorisation.

Begreppet larmföretag avser den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning installera, montera, reparera eller ändra larmanläggningar eller ta emot larm från sådana anläggningar. Med begreppet låssmedsföretag avses den som yrkesmässigt åtar sig att installera, reparera eller öppna lås eller att tillverka nycklar genom kopiering eller annan efterbildning eller som säljer dyrkverktyg. Begreppet säkerhetskonsult betecknar företag som yrkesmässigt åtar sig att bedriva rådgivning avseende bevakning, larmanläggningar och tillträdesskydd.

I betänkandet föreslås bland annat att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall kunna överlämna åt en branschorganisation att pröva auktorisation av viss verksamhet.

Förslaget om att i en lag om säkerhetsföretag utforma gemensamma krav för säkerhetsbranschen mottogs positivt av ett stort antal remissinstanser. När det gäller utformningen av lagen och innehållet var däremot remissutfallet splittrat. Förslaget har inte lett till någon lagstiftning.

4.4 Skillnaden mellan ordningsvakter och väktare

4.4.1 Skall skillnaden mellan ordningsvakter och väktare bestå?

Bedömning: Skillnaden mellan ordningsvakter och väktare bör finnas kvar.

Skälen för bedömningen: Historiskt har ordningsvakter och väktare skilda rötter. Ordningsvakterna har av hävd varit knutna till polisen och haft vissa polisiära uppgifter. Om ordningsvakten i allt väsentligt sysslat med ordningshållning så har väktarens primära uppgift varit bevakning av fastigheter, industrier och andra anläggningar.

De skillnader som sålunda förelegat mellan ordningsvakter och väktare har i dag i viss utsträckning suddats ut. Det finns t.ex. i dag bevakningsföretag som hyr ut ordningsvakter för ordningshållning bl.a. på restauranger, i Stockholms tunnelbana och på s.k. innetorg. Ibland är ordningsvakten också väktare och man ser ofta personer som samtidigt bär båda kategoriernas emblem. Detta förhållande riskerar att skapa osäkerhet hos allmänheten om vem man har att göra med och vilka befogenheter vederbörande har. Den omständigheten att ordningsvakter inte – i vart fall gäller detta dem som inte samtidigt är väktare – bär någon enhetlig klädsel kan förstärka den beskrivna osäkerheten.

Det är polisens huvuduppgift att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Samhället bör endast när det finns särskilda skäl för det överlåta denna uppgift på andra aktörer än polisen.

En lösning där väktare ges samma befogenheter som en ordningsvakt skulle naturligtvis leda till en stor ökning av antalet personer med befogenheter att upprätthålla den allmänna ordningen. Ett starkt argument mot en sådan lösning är att man riskerar att tillskapa en slags privat polisorganisation. Om det blir allt för många personer med ordningsvaktsförordnanden finns det en uppenbar risk för att polisen inte kan ha den överblick över dessa som är nödvändig och att polisen därigenom förlorar kontrollen över verksamheten. Denna kan komma att leva sitt eget liv utan någon egentlig tillsyn eller kontroll och det finns då risk för att verksamheten utvecklas i en olämplig riktning.

Ett annat argument mot att skillnaden mellan grupperna avskaffas är att de uppgifter som utförs av väktare normalt inte är av sådan art att det finns behov av ordningsvaktsförordnande.

Slutsatsen blir därför att skillnaden mellan ordningsvakter och väktare fyller en viktig funktion och därför bör behållas.

4.4.2 Ordningsvaktens och väktarens uniformering m.m.

Förslag: I ordningsvaktsförordningen tydliggörs att en ordningsvakt skall bära klädsel och tjänstetecken som klart visar att han eller hon tjänstgör som ordningsvakt, utan att det kan uppstå risk för förväxling med polisman eller väktare.

Skälen för förslaget: I 9 § ordningsvaktsförordningen anges att en ordningsvakt skall bära klädsel eller tjänstetecken som gör att det klart framgår att personen tjänstgör som ordningsvakt, utan att det uppstår risk för förväxling med polisman. Rikspolisstyrelsen har genom samma paragraf givits ett bemyndigande att ta fram en uniform för ordningsvakter. Någon sådan har av olika skäl aldrig presenterats. Enligt vad som inhämtats pågår dock för närvarande arbete inom Rikspolisstyrelsen med att ta fram en ordningsvaktensuniform.

Såsom tidigare har redovisats är det ibland svårt att skilja en ordningsvakt från en väktare. Ofta händer det också att ordningsvakter uppträder i väktaruniform med ordningsvaktselement. Eftersom de befogenheter som tillkommer en ordningsvakt är andra och mer ingripande gentemot enskilda framstår det som olämpligt att det inte tydligt syns om den person som ingriper är ordningsvakt eller väktare. Det försvårar också väktarens/ordningsvaktens roll gentemot allmänheten, eftersom den som vill påkalla hjälp i en situation inte säkert kan veta vilka befogenheter den man ber om hjälp har. Detta kan lätt leda till att t.ex. en väktare kan hamna i en svår situation då denne måste förklara varför han eller hon kanske inte kan ingripa.

Det bör därför tydligt av klädsel och tjänstetecken framgå om personen i fråga är ordningsvakt eller väktare vid varje uppdrag samt bör ordningsvaktssymboler och väktarsymboler inte få bäras samtidigt.

Starka skäl talar således för en enhetlig uniformering för ordningsvakter och att en sådan uniform skall bäras av samtliga som tjänstgör som ordningsvakter. I bestämmelsen bör också anges att uniformen inte får leda till risk för förväxling med polis eller väktare.

5 Ordningsvakternas organisatoriska ställning

5.1 Bakgrund

Ordningsvakter förordnas av Rikspolisstyrelsen om tjänstgöringsområdet omfattar flera polisdistrikt och i övriga fall av polismyndigheten.

En ordningsvakt lyder redan i dag under polismyndigheten i det distrikt där han eller hon tjänstgör och han eller hon är i princip skyldig att lyda en order som en polisman meddelar i tjänsten. Ordningsvakten har också en, om än begränsad skyldighet, att rapportera t.ex. begångna brott till polisen.

Även om ordningsvakterna visserligen är underställda polisen vet polisen ofta inte inom vilka områden och när ordningsvakterna tjänstgör. Samverkan mellan de två grupperna blir därigenom begränsad. Det har från olika håll framförts att detta utgör en brist och att starka skäl talar för en mer utvecklad organisatorisk och praktisk samverkan mellan poliser och ordningsvakter.

Dessa kan ha stor nytta av varandra i sitt arbete. Ordningsvakterna tjänstgör ofta på platser och tider som gör att de kan iaktta händelser och personer som kan vara av intresse för polisen. Samtidigt kan polisen bidra med information som ordningsvakterna har nytta av i sitt arbete.

Det har från många ordningsvakter framförts att en ordningsvakt som arbetar t.ex. vid en restaurang befinner sig i en situation då han eller hon kan ha tredubbla lojaliteter. Dels är ordningsvakten underställd polisen, dels kan han eller hon vara anställd av ett bevakningsföretag. I sin egenskap av ordningsvakt skall denne lyda order från polispersonal samtidigt som han eller

hon skall beakta sin arbetsgivares ekonomiska intressen. Detta gäller främst ordningsvakter som är anställda i ett bevakningsföretag. Arbetar ordningsvakten dessutom som ordningshållare på en restaurang eller en liknande lokal tillkommer lojaliteten mot den som äger etablissemang; ett intresse som inte nödvändigtvis behöver vara detsamma som det polisiära intresset.

Polisverksamhetsutredningen har i sitt betänkande Polisverksamhet i förändring (SOU 2002:70) lagt fram förslag om ökade möjligheter för polisen att ta hjälp av ordningsvakter. Om förslaget blir verklighet kommer samarbetet mellan polis och ordningsvakter med nödvändighet att utvecklas. Detta i vart fall när det gäller de ordningsvakter som kommer att biträda polisen. När det gäller den typ av uppdrag som ordningsvakter i dag normalt utför t.ex. vid krogar, i tunnelbanan och vid tillställningar är det inte lika säkert att samarbetet med polisen kommer att påverkas av ett genomförande av Polisverksamhetsutredningens förslag. Det finns därför anledning att redan i detta sammanhang se över olika möjligheter för att stärka banden mellan polisen och ordningsvakterna.

5.1.1 Överväganden och förslag

Förslag: En ordningsvakt skall, om inte polismyndigheten bestämmer annat, ta kontakt med polisen inför varje tjänstgöringspass. Ordningsvakten bör då av polisen få sådan information som kan vara av betydelse för uppdraget.

Skälen för förslaget: Det har framförts ett antal tänkbara vägar för att knyta ordningsvakterna närmare polisen och på så sätt förbättra samarbetet mellan polis och ordningsvakter. I det följande kommer några sådana lösningar att diskuteras och prövas.

Samtliga ordningsvakter anställs hos polisen

Den mest radikala lösningen på problemet är att låta polisen helt ta över ansvaret för ordningsvakterna. Det skulle innebära att samtliga ordningsvakter blir anställda av polisen och att polisen förmedlar uppdragen och tar betalt för de uppdrag till vilka ordningsvakterna förordnas.

En sådan ordning skulle kunna leda till att riskerna för den typ av lojalitetsproblem som beskrivits i det föregående minskar. Det skulle bli klart att ordningsvaktens uppdrag i första hand kommer från det allmänna. Ytterligare ett argument är att upprätthållandet av allmän ordning är ett samhälleligt ansvar. Det kan därför hävdas vara naturligt att samhället har det totala ansvaret för alla personer som skall utföra den uppgiften, oavsett om de är poliser eller ordningsvakter.

Starka skäl talar emellertid mot en sådan lösning. Att låta staten genom polisen ta över all ordningsvaktsverksamhet skulle innebära ett förstatligande av en hel bransch. För ett sådant ingrepp i det privata näringslivet krävs mycket starka skäl. Dagens ordning kan inte sägas vara behäftad med så allvarliga brister att det finns anledning att överväga en så ingripande åtgärd.

Också av ekonomiska skäl är en sådan lösning i realiteten omöjlig. Att på ett sådant sätt förstatliga en verksamhet skulle bli mycket kostsamt för staten. Det skulle också innebära stora behov av att tillföra resurser till polisväsendet. Resurser av en storleksordning som i dagens situation inte finns att tillgå.

Polisen förmedlar ordningsvakter till de platser där de skall arbeta

En annan tänkbar möjlighet är att polisen övertar ansvaret för att förmedla ordningsvakter. Detta skulle kunna ske genom att en ordning införs där den som vill anlita en ordningsvakt, t.ex. en krogägare eller en arrangör av en offentlig tillställning, vänder sig till polisen som anvisar viss ordningsvakt för uppgiften.

På så sätt skulle polisen på ett helt annat sätt än idag kunna få kontroll över vilka ordningsvakter som tjänstgör på de olika

platserna. Därmed skulle också det i lagstiftningen förutsatta samarbetet underlättas. Ordningsvaktens roll som ordningshållare skulle också markeras på ett tydligare sätt.

Denna modell diskuterades av Trygghetsutredningen i betänkandet Trygghet mot brott – Rollfördelning och samverkan (SOU 1995:146). Där anförde utredningen att den hade förståelse för de tankar i denna riktning som förts fram, bl.a. från ordningsvaktshåll. Utredningen menade emellertid att en sådan ordning skulle leda till en omfattande byråkrati som knappast var försvarbar. Det argumentet gör sig gällande även i dag.

Till dessa synpunkter kan man lägga att den typ av förmedlingsverksamhet som det skulle bli fråga om är främmande för en polismyndighets normala verksamhet. Det är lätt att tänka sig situationer där bevakningsföretag anser sig orättvist behandlade när det gäller uppdragens omfattning i förhållande till andra företag. Ett system där staten genom polisen skulle gå in och närmast agera som en mäklare riskerar därför att skada polismyndighetens integritet. Övervägande skäl talar därför mot en sådan ordning.

Ordningsvakter får en skyldighet att kontakta polisen inför tjänstgöring

Ordningsvakter står under polisens befäl. Det är mot den bakgrunden rimligt att polisen också känner till vilka ordningsvakter som är i tjänst och var de arbetar.

Inför stora evenemang där ordningsvakter skall tjänstgöra är dessa ofta med vid polisens utsättningar. När det gäller den mer vardagliga tjänstgöringen har det lokalt gjorts försök med att ordningsvakter är med på polisens utsättningar inför tjänstepassen. Exempelvis på Gotland och i vissa polisdistrikt i Skåne har ordningsvakter varit med på utsättningen och då kunnat ges information om t.ex. efterlysta personer. I samband med detta kunde ordningsvakterna samtidigt lämna mer innehållsrika rapporter från sin senaste tjänstgöring än genom den normala

skriftliga avrapporteringen. Enligt uppgift kan detta sätt att samarbeta vara värdefullt för både polisen och för ordningsvakterna.

En sådan ordning är naturligtvis lättast att hantera i mindre och sammanhållna polisområden än i t.ex. storstadsområden eller i glesbygdsområden. Själva idén är emellertid intressant och ger möjligheter till ett för båda parter fruktbart informationsutbyte och tillfälle att lära känna varandra. Det senares betydelse bör inte underskattas. Det är betydelsefullt för båda parter att känna varandra, eftersom det självklart underlättar ett förtroendefullt samarbete.

Trygghetsutredningen föreslog en ordning där ordningsvakten, om inte polismyndigheten bestämde annat, skulle kontakta polisen i samband med varje tjänstgöringstillfälle. Ordningsvakten bör då av polisen få sådan information som kan vara av betydelse för uppdraget.

Att polisen vet var det finns ordningsvakter i tjänst kan också vara värdefullt för det normala polisarbetet. En ordningsvakt kan t.ex. lämna lägesrapporter om den plats där han eller hon befinner sig, vilket kan underlätta för länskommunikationscentralen att bedöma prioriteten av inkommande larm. Det finns därför skäl att gå ett steg längre än Trygghetsutredningens förslag och föreskriva att en ordningsvakt före varje tjänstetillfälle skall kontakta polisen.

En sådan lösning ger möjlighet för polismyndigheten att veta var de olika ordningsvakterna tjänstgör vid varje tillfälle. Detta underlättar polisens och ordningsvakternas samarbete.

Naturligtvis är en sådan anmälningsplikt lättare att administrera i områden med färre ordningsvakter än i storstäderna där det finns betydligt fler ordningsvakter. Det är inte lämpligt att i detta sammanhang anvisa någon speciell metod eller rutin för hur en sådan anmälningsplikt skall administreras. Ett sätt som föreslagits i en inspektionsrapport från Rikspolisstyrelsen är att de uppgifter som kommer in om var de tjänstgörande ordningsvakterna arbetar läggs in i polisen IT-system KC-polis eller annan funktionell rutin för att kontrollera hur många ordningsvakter som tjänstgör och var. Detta skulle vara rationellt vid larm

från platser dit polisen har långa uttryckningstider eller i de fall då polisiära resurser inte kan sättas in omedelbart. Det bör emellertid finnas möjlighet för polismyndigheterna att finna andra lösningar om de är mer ändamålsenliga.

Det bör inte heller vara obligatoriskt för polismyndigheterna att samla in sådana uppgifter. Det är emellertid viktigt att lyfta fram ordningsvakten som den resurs han eller hon faktiskt kan vara för polisen. Därför bör huvudregeln enligt lagen om ordningsvakter vara den att ordningsvakter inför varje tjänstgöringspass skall informera polismyndigheten om när de skall tjänstgöra och var inom myndighetens område de skall göra det.

5.1.2 Ordningsvaktens rapporteringsskyldighet till polisen

Förslag: I lagen om ordningsvakter införs en bestämmelse om att en ordningsvakt skall vara uppmärksam på inträffade brott eller ordningsstörningar och omgående kontakta polisen om sådana iakttagelser.

Skälen för förslaget: Ordningsvakter tjänstgör ofta på platser där det rör sig många människor och vid tider då mycket händer som kan vara av polisiärt intresse. De har därför möjlighet att göra viktiga iakttagelser som kan vara till nytta för polisen i dess arbete.

I 7 § lagen om ordningsvakter anges att en ordningsvakt skall hålla polismyndigheten underrättad om förhållanden som rör hans verksamhet och är av sådan art att de bör komma till myndighetens kännedom.

Trygghetsutredningen föreslog i sitt betänkande ett tydligare ansvar för en ordningsvakt att vara uppmärksam på inträffade brott eller ordningsstörningar och omgående kontakta polisen om sådana iakttagelser.

Det är av stor betydelse att en ordningsvaks ansvar för att anmäla brott och ordningsstörningar är tydligt för alla. Detta inte minst för att klargöra att ordningsvakten är på plats primärt för att på samhällets vägnar upprätthålla allmän ordning. Att

brott inträffar påverkar givetvis den allmänna ordningen negativt. Att ännu tydligare i lagtexten peka på denna viktiga uppgift för ordningsvakterna torde stärka dem i deras roll gentemot det bevakningsföretag där de eventuellt är anställda och t.ex. ägaren av den restaurang vid vilken de arbetar.

Det bör därför, som Trygghetsutredningen föreslog, införas en bestämmelse i lagen om ordningsvakter som ger ordningsvakterna ett tydligare ansvar för att omgående rapportera brott och ordningsstörningar till polisen.

5.2 Skall ordningsvakter alltid vara anställda av auktoriserade bevakningsföretag?

5.2.1 Bakgrund

Det har från bevakningsföretagsbranschen föreslagits att endast den som är anställd i ett bevakningsföretag och som genomgått väktarutbildning skall kunna förordnas som ordningsvakt.

Det finns ett antal ordningsvakter som redan i dag är anställda av auktoriserade bevakningsföretag. Enligt uppgift är omkring 1 500 av de 10 000 personer som har ordningsvaktsförordnanden anställda i sådana företag. Särskilt i storstadsområdena är detta vanligt. Enligt Länsstyrelsen i Stockholms län ägnar sig nästan 75 % av bevakningsföretagen i Stockholms län åt ordningshållning med anställda ordningsvakter. De allra flesta av dessa är mindre företag med färre än tio anställda och som uteslutande ägnar sig åt ordningshållning.

Bilden av ordningsvakternas förhållanden i detta hänseende är splittrad och svår att få någon klar överblick över. Majoriteten av ordningsvakterna är emellertid personer som arbetar på uppdragsbasis eller är anställda, t.ex. av ägaren till den restaurang där de tjänstgör. Ett stort antal ordningsvakter använder sitt förordnande mycket sällan och har ordningsvaktssysslan närmast som en hobby. Många ordningsvakter är organiserade i ordningsvaktsföreningar som bl.a. ägnar sig åt förmedlingsverksamhet.

Under arbetet med denna promemoria har det från flera håll, bl.a. från många ordningsvakter och från företrädare för bevakningsbranschen, framförts att det finns problem med svarta pengar i branschen. Det har också getts exempel på situationer där ordningsvakten ges ett relativt lågt arvode för sitt ordningsvaktsuppdrag, men där denne också får sköta garderoben och behålla de pengar som det ger. Flera ordningsvakter har också berättat att konkurrenssituationen ibland är sådan att de har varit tvungna att godta svart betalning för att över huvud taget kunna få uppdrag.

Enligt dagens bestämmelser i 1 § lagen om bevakningsföretag är den som yrkesmässigt utför bevakningsuppdrag åt annan underkastad auktorisationskrav oavsett företagsform. Varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt utför sådana tjänster omfattas av bestämmelserna om bevakningsföretag. Det undantag som görs avseende enskilda personer avser personer som utför uppdrag som ordningsvakter utan att vara anställda vid något bevakningsföretag. Renodlade ordningsvaktsföretag är således underkastade auktorisationskrav.

Frågan var aktuell i samband med att lagen om ordningsvakter infördes. I förarbetena (prop. 1979/80:122) diskuterades frågan om ett krav på att samtliga ordningsvakter skulle vara underkastade auktorisation. Slutsatsen blev att det inte ansågs vara en lämplig ordning. På sid. 58 i propositionen anfördes att den lösning som förordas endast borde gälla i fall där ordningsvaktsverksamhet bedrivs i bolagsform. Det skulle enligt vad som anfördes föra alltför långt att låta även en enskild person som på frilansbasis åtar sig uppdrag som ordningsvakt underkastas ett auktorisationskrav. Detsamma ansågs vara fallet med uppdrag som jakt- eller fisketillsynsman eller skyddsvakt.

5.2.2 Överväganden

Bedömning: Det bör inte införas något krav på att den som är ordningsvakt skall vara anställd av ett auktoriserat bevakningsföretag.

Skälen för bedömningen: Att ha uppdrag som ordningsvakt innebär ett stort ansvar och kräver mycket av den som har ett fått ett sådant uppdrag. En ordningsvakt har av samhället tilldelats vissa polisiära befogenheter. Samhället har på det sättet överlämnat maktbefogenheter som normalt endast tillkommer polisen till privata aktörer. Det är avgörande för förtroendet för ordningen med ordningsvakter att verksamheten bedrivs på ett seriöst sätt och i enlighet med gällande lagstiftning.

För att komma till rätta med vissa av de problem som för närvarande finns inom ordningsvaksbranschen har det som en lösning föreslagits att samtliga ordningsvakter måste vara anställda av auktoriserade bevakningsföretag. En sådan ordning skulle leda till att branschen blev mer homogen och den blandning av företag, restauranganställda och frilansare som beskrivits skulle försvinna. Ordningsvaktsuppdraget skulle därigenom också ges en professionellare karaktär, vilket i sin tur skulle kunna höja ordningsvaktsyrkets status både hos allmänheten och hos polisen.

Mot en sådan lösning kan emellertid anföras att den skulle strida mot den traditionella ordningsvaktsrollen. Dvs. en person som tjänstgör som ordningsvakt på fritiden vid t.ex. offentliga tillställningar. Som framgått ovan är det kanske endast 15 % av ordningsvakterna som i dag är anställda vid bevakningsföretag. I stället är en stor del av dem, framför allt utanför storstäderna, s.k. frilansare som endast tjänstgör vid ett begränsat antal tillfällen per år.

När det gäller möjligheterna till en effektivare kontroll av t.ex. eventuell förekomst av svarta pengar är det tveksamt om ett krav på anställning i auktoriserade bevakningsföretag är ett verksamt instrument. Länsstyrelserna har inte de möjligheter att revidera enskilda företags och privatpersoners bokföring och verifikatio-

ner som behövs för att på ett effektivt sätt kunna komma åt eventuellt förekommande oegentligheter.

En ordningsvakt är förordnad av polisen och det är den som bedömer hans eller hennes lämplighet för uppdraget. Ansvar för att försäkra sig om att personen ifråga bedriver sin verksamhet i enlighet med gällande bestämmelser är därför i första hand polisens. När det gäller frågan om eventuella svarta pengar förekommer är det naturligtvis på samma sätt som inom andra branscher primärt en uppgift för skattemyndigheten.

Möjligheterna för både skattemyndigheterna och polisen att kontrollera omfattningen av en ordningsvakts uppdrag torde öka genom förslaget om att ordningsvakterna skall anmäla sin tjänstgöring till polisen (se avsnitt 5.1.1). Detta leder till bättre förutsättningar för att kontroll över hur omfattande en ordningsvakts arbete varit under en vis tid och underlättar skattemyndighetens arbete med skattekontroll.

Det torde också i framtiden finnas behov av personer som kan åta sig att svara för ordningen vid tillställningar. Den diskuterade lösningen med auktorisation skulle vara ett stort ingrepp i det nuvarande systemet och leda till både merarbete och ökade kostnader för många av ordningsvakterna i landet om de tvingades att söka auktorisation.

Redan i dag har ordningsvakterna kostnader för sin verksamhet, eftersom polisen tar ut en avgift för ordningsvaktsutbildningen. Då inkomsterna för många av de mindre aktiva ordningsvakterna antagligen är relativt begränsade finns det anledning att anta att många av dem skulle avstå från att söka auktorisation och i stället sluta med ordningsvaktssysslan. En sådan utveckling riskerar att försvåra upprätthållandet av allmän ordning, särskilt utanför de stora städerna.

Övervägande skäl talar därför för att det nuvarande systemet med möjligheten för ordningsvakter att arbeta vid sidan av bevakningsföretagen skall finnas kvar.

6 Krogsituationen

6.1 Bakgrund

Det är väl känt att det vid en del krogar och nattklubbar, framför allt i storstadsområdena och då inte minst i Stockholms centrala delar, varit en hel del problem från ordningssynpunkt. Delar av krogmiljön har blivit samlingsplats för kriminella grupper och innehav av skjutvapen förekommer.

Bilden av problemen i Stockholms krogmiljö bekräftas av rapporten Partydroger på Stockholms krogar som publicerades i oktober 2002 inom ramen för det s.k. STAD-projektet. Slutsatsen i rapporten är att narkotikan har blivit vanligare de senaste fem till tio åren och att krogen i dag är en plats där narkotika säljs och nyrekrytering till missbruk sker. Många av de som intervjuades vid framtagandet av rapporten poängterade också kopplingen mellan narkotika, kriminella och vapen.

Vid vissa krogar och nattklubbar får gästerna stå i kö utanför krogentrén i väntan på att bli insläppta. Köbildningen leder inte sällan till bråk. I en del fall har mycket allvarliga händelser inträffat. Krogägarna har ofta valt att anförtro ordningen och insläppet vid entrédörrarna åt s.k. entrévärdar. Klubbarna är också i många fall skyldiga att anställa ordningsvakter men dessa har ibland kommit att spela en undanskymd roll till förmån för entrévärdarna.

Att arbeta som ordningsvakt eller entrévärd vid en restaurang är ett svårt och många gånger utsatt arbete. Det finns tyvärr ett flertal exempel på där ordningsvakter eller entrévärdar utsatts för allvarliga hämndaktioner p.g.a. händelser i krogdörren. Arbetet

ställer också stora krav på självbehärsknning och förmåga att hantera konflikter.

Rollen som ordningsvakt kräver en stor integritet. Den ordningsvakt som arbetar med att upprätthålla ordningen på en krog befinner sig i en besvärlig situation när det gäller sina lojaliteter. Ordningvakten är oftast anställd av ett bevakningsföretag som har kontrakt på ordningshållningen hos krogen och som har intresse av att få behålla det kontraktet. Ordningvaktens roll som ordningshållare bör därför, som föreslagits i avsnitt 5 tydliggöras. När det gäller entrévärdarna kommer deras ställning att diskuteras i följande avsnitt, liksom möjligheterna att förordna ordningsvakter i fler fall än i dag.

6.2 Kontroll av entrévärdar

6.2.1 Bakgrund

En entrévärd kan beskrivas som en person som på t.ex. en restaurangs eller en nattklubbs uppdrag arbetar som dörrvakt utan att ha ordningsvaktsförordnande. Entrévärdens uppdrag är ofta att ta emot gästerna, avgöra vilka gäster som skall komma in och ordna ett eventuellt kösystem för inträde.

Många av dessa uppgifter har inte med ordningshållning att göra och ligger därför inte inom en ordningsvakts normala arbetsområde. En ordningsvakt kan inte i denna sin egenskap exempelvis bestämma om någon p.g.a. önskad klädsel inte skall få komma in till restaurangen eller ordna kön så att särskilt välkomna personer kan gå före. Bland annat av det skälet har många restauranger och nattklubbar vid sidan av ordningsvakter också anlitat entrévärdar för att sköta de delarna. Entrévärdarna är oftast personer som är anställda av restaurangen eller som arbetar hos någon som tillhandahåller entrévärdstjänster.

Systemet med entrévärdar har uppmärksamrats under en längre tid p.g.a. att det hänt att olämpliga personer har getts entrévärdsuppdrag. Vid de kontroller som gjorts av polisen har det visat sig att en stor del av de kontrollerade entrévärdarna i

Stockholm förekommer i polisens register; vissa t.o.m. dömda för mycket grova våldsbrott. Det har också förekommit uppgifter om oseriösa företag som mer eller mindre tvingar sig till att bli anlitade för att tillhandahålla entrévärdstjänster.

I Trygghetsutredningens betänkande diskuterades systemet med entrévärdar. Utredningen föreslog att företag som tillhandahåller entrévärdar skulle omfattas av samma krav på auktorisation som bevakningsföretag. I förslaget angavs att ett företag inte utan auktorisation skulle få åta sig att bevaka in- eller utgångar till lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker serveras till allmänheten.

6.2.2 Överväganden och förslag

Förslag: Auktorisation skall krävas av företag som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bemanna och bevaka in- och utgångar till lokaler eller utrymmen där alkohol serveras till allmänheten med tillstånd enligt 7 kap. 5 § alkohollagen (1994:1738) (entrévärdssamhet).

Skälen för förslaget: Att endast ordningsvakter skulle få befinna sig i en krogdörr är inte rimligt. En restaurangägare måste självklart ha rätt att också ha andra personer i dörren för att ta emot sina gäster. Däremot är det naturligtvis av avgörande betydelse att uppdragens olika innehåll hålls isär. Ordningshållningen är ordningsvaktens ansvar medan övriga uppgifter, som inte kräver ordningsvaktsförordnande kan skötas av någon annan person. Att t.ex. upprätthålla krav på klädsel för att komma in på restaurangen eller ordna köer vid inläppet beroende på vem ägaren i första hand vill ha som gäster är inte uppgifter som bör tillkomma en ordningsvakt.

Jämfört med situationen som Trygghetsutredningen hade att utgå ifrån sköts i dag ordningshållningen till en större del av ordningsvakter. Dessa räcker emellertid inte alltid till och entrévärdar anlitas som komplement.

Det förekommer fortfarande problem som har sin uppkomst i krogköer i framför allt de stora städerna och som många gånger har involverat entrévärdar. Det finns därför anledning att se över möjligheterna till att reglera systemet med entrévärdar.

Särskilt gäller det de företag som bedriver entrévärdsversamhet. Att en restaurangägare har en anställd som ser till att insläppet fungerar är knappast något som samhället bör gå in och ha synpunkter på.

I 1 § lagen om bevakningsföretag definieras ett bevakningsföretag bl.a. som den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka fastighet, anläggning, viss verksamhet, offentlig tillställning eller något annat sådant. Det kan diskuteras om inte entrévärdar många gånger utför sådana uppgifter att de redan enligt dagens lagstiftning omfattas av lagen om bevakningsföretag. Entrévärdarnas arbetsuppgifter varierar emellertid och det är inte självklart att deras normala arbetsuppgifter gör att de enligt dagens reglering är att hänföra till sådan bevakning som anges i lagen om bevakningsföretag. Det finns därför ett behov av att tydliggöra entrévärdsversamhetens roll i rättsligt hänseende.

Genom att på det sätt som Trygghetsutredningen föreslog innefatta också entrévärdsföretag i det auktorisationsförfarande som gäller för andra bevakningsföretag tydliggörs entrévårdens rättsliga status och möjligheterna ökar att kontrollera såväl företagen som de personer som arbetar som entrévärdar i dessa.

Däriigenom ges länsstyrelsen möjlighet att avslå en begäran om auktorisation om det kan antas att verksamheten kommer att få en från allmän synpunkt olämplig inriktning. Dessutom kommer det bland annat att krävas att företagen blir bedrivna på ett sak-kunnigt och omdömesgillt sätt.

Om entrévärdsversamhet förs in under lagen om bevakningsföretag kommer de som är tänkta att arbeta som entrévärdar att behöva godkännande av länsstyrelsen. Genom det krav på laglydnad som då kan ställas på entrévärdarna kommer en sådan ordning att ge större möjligheter att hindra olämpliga personer från att tjänstgöra i krogmiljön.

Det bör således införas en bestämmelse i lagen om bevakningsföretag om att auktorisation krävs för den som avser att yrkesmässigt för annans räkning tillhandahålla entrévärdstjänster.

En entrévärd bör i lagtexten definieras som en person som bemannar eller bevakar in- och utgångar till lokaler eller utrymmen där alkohol serveras till allmänheten med tillstånd enligt 7 kap. 5 § alkohollagen. För att undvika sammanblandning med ordningsvakter bör det också i lagtexten anges att det handlar om bevakning av annan än den som är ordningsvakt.

6.3 Större möjligheter att förordna ordningsvakter vid restauranger m.m.

6.3.1 Bakgrund

I 2 § lagen (1980:578) om ordningsvakter räknas det upp ett antal situationer där ordningsvakter får förordnas. När det specifikt gäller restauranger anges i 2 § 4 att ordningsvakter får förordnas vid lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker serveras till allmänheten.

Därutöver finns det möjlighet att under vissa omständigheter, enligt undantagsregeln i 3 §, förordna ordningsvakter. I förarbetena till den bestämmelsen (prop. 1979/80:122 s. 30) anges en del speciella privata tillställningar som ett exempel på tillfällen då 3 § kan tillämpas. För detta krävs emellertid att det finns ett särskilt behov och att det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt.

6.3.2 Restauranger utan serveringstillstånd

Förslag: Ordningsvakter skall kunna förordnas också vid andra restauranger än dem som har serveringstillstånd enligt 7 kap. 5 § alkohollagen (1994:1738). Möjligheten bör inskränkas till restauranger som är nattöppna.

Skälen för förslaget: Det finns idag många restauranger som har öppet sent. I första hand gäller det näringsställen där alkohol serveras, t.ex. pubar, nattklubbar och liknande. Det händer att det uppstår ordningsproblem vid sådana ställen. Därför finns det möjlighet att förordna ordningsvakter för att hjälpa till med upprätthållandet av ordningen.

Det finns emellertid också ett antal andra restauranger som har öppet sent, men som inte har tillstånd till servering av alkohol, t.ex. hamburgerrestauranger. Också vid sådana restauranger finns det risk för att det uppstår hotfulla situationer sent på nätterna när personer på väg hem kommer in för att avsluta kvällen med t.ex. en hamburgare. Det finns vid sådana tillfällen risk för att det uppstår bråk mellan trötta och berusade personer.

Enligt dagens bestämmelser kan endast restauranger med tillstånd till servering av alkohol enligt huvudregeln i 2 § lagen om ordningsvakter få ordningsvakter förordnade. Om det finns ett särskilt behov och är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt får ordningsvakter enligt 3 § förordnas även i andra fall. Det är stränga krav som måste vara uppfyllda enligt 3 § och det är därför tveksamt om den bestämmelsen normalt kan tillämpas när det gäller restauranger som inte har tillstånd att servera alkohol.

Polismyndigheternas praxis varierar. I Dalarna och i Skåne har ordningsvakter fått tjänstgöra vid hamburgerrestauranger med sena öppettider medan Polismyndigheten i Örebro län i ett fall har intagit motsatt ståndpunkt. Myndigheten avslag begäran p.g.a. att restaurangen inte hade tillstånd till alkoholförsäljning samt att det inte ansågs finnas något särskilt behov av allmän betydelse.

Dagens bestämmelse leder till att det blir beroende på vilken tolkning som görs av om de relativt stränga kraven i 3 § lagen om

ordningsvakter är uppfyllda för att ordningsvakter skall kunna förordnas vid restauranger utan tillstånd till försäljning av alkohol drycker. Det är emellertid svårt att se det som annat än positivt att en restaurang som märker att den drabbas av ordningsproblem är beredd att betala för ordningsvakter för att upprätthålla ordningen. Det är naturligtvis positivt ur samhällets synpunkt, men också för dem som arbetar på restaurangen. När det gäller det nämnda exemplet hamburgerrestauranger är det dessutom vanligt förekommande att unga personer arbetar där, personer som ofta inte har vare sig vana eller säkerhet att handskas med besvärliga personer. Detta förhållande kan leda till arbetsmiljöproblem, vilka skulle kunna avhjälpas om restaurangen har möjlighet att ta hjälp av en eller flera ordningsvakter.

Behovet av att kunna förordna ordningsvakter är tydligast när det gäller sena kvällar och nätter. Bestämmelsen bör därför inskränkas till att gälla nattöppna restauranger. Vad som avses med begreppet natt kan naturligtvis diskuteras och någon entydig definition av begreppet finns inte. I detta sammanhang kan det emellertid vara lämpligt att definiera en nattöppen restaurang som en restaurang som har öppet i vart fall efter kl. 22.00.

Lagen om ordningsvakter bör således kompletteras med en bestämmelse om att också restauranger utan tillstånd till försäljning av alkohol drycker kan få ordningsvakter förordnade om de har nattöppet.

6.3.3 Ordningsvakter vid slutna tillställningar

Bedömning: Någon förändring bör inte göras i 2 kap. 4 § lagen om ordningsvakter så att ordningsvakter generellt får förordnas att tjänstgöra vid lokaler och utrymmen där alkohol serveras men dit allmänheten inte har tillträde.

Skälen för bedömningen: I 2 § 4 lagen om ordningsvakter sägs att ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid lokaler eller utrymmen där alkohol serveras till allmänheten med tillstånd enligt 7 kap. 5 § alkohollagen (1994:1738).

Det har under arbetet med denna promemoria föreslagits att den bestämmelsen ändras på så sätt att kravet på att alkohol serveras till *allmänheten* tas bort. Det skulle ge möjlighet att förordna ordningsvakter att tjänstgöra vid slutna tillställningar, exempelvis studentfester, om det vid tillställningen serveras alkohol med tillstånd enligt 7 kap. 5 § alkohollagen.

Det kan självklart uppstå ordningsproblem även vid slutna sällskaps tillställningar. Ordningsvakter skulle i sådana sammanhang kunna vara till god hjälp att hantera sådana problem.

Huvudregeln när det gäller ordningsvakter är emellertid att sådana skall förordnas endast vid platser dit allmänheten har tillträde.

Det finns redan enligt dagens bestämmelser vissa möjligheter att använda ordningsvakter också på platser dit allmänheten inte har tillträde. Enligt 3 § kan nämligen ordningsvakter också förordnas att tjänstgöra även i andra fall om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt.

En ordningsvakts huvudsakliga funktion bör även i fortsättningen vara att upprätthålla ordningen på platser dit allmänheten har tillträde. Det kan naturligtvis finnas situationer och tillfällen när det är lämpligt att använda sig av ordningsvakter också i andra fall. Den nuvarande ordningen bör ge tillräckliga möjligheter att förordna ordningsvakter i de fall då det anses nödvändigt.

7 Behovsprövning vid förordnande av ordningsvakter

7.1 Gällande bestämmelser

Enligt 4 § lagen (1980:578) om ordningsvakter får endast den förordnas till ordningsvakt som med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget och har fyllt 20 men inte 65 år.

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1979/80:122 s. 67) diskuterades om ett antal tidigare givna förordnanden i ett distrikt skulle utgöra hinder för nya förordnanden. Det anfördes att förordnande endast undantagsvis borde kunna vägras av det skälet när ansökan avsåg en person som endast skall tjänstgöra vid exempelvis offentliga tillställningar i en viss lokal eller hos viss bestämd arrangör. I andra fall borde polismyndigheten vara oförhindrad att beakta antalet redan givna förordnanden och att avslå en ansökan om det bedöms att tillräckligt många ordningsvakter redan verkar i polisdistriktet. Det anfördes också att polismyndigheten om antalet förordnanden började bli för stort borde undersöka om de redan förordnade ordningsvakterna utnyttjar sina förordnanden eller om de kan återkallas.

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (RPSFS 2000:3, FAP 692-1) anges också att ett ordningsvaktsförordnande bör begränsas till arbetsområden för vilka förordnandemyndigheten, vid tidpunkten för förordnandet, kan förutse ett behov av ordningsvaktsarbete.

7.2 Behov av översyn

Konkurrensverket presenterade i augusti 1997 rapporten Småföretag – Förslag för ökad tillväxt (Konkurrensverkets rapportserie 1997:3). Bakgrunden till rapporten var att Småföretagsdelegationen (dir. 1996:70) i ett upprop i mars 1997 till departement och myndigheter, däribland Konkurrensverket, önskat få förslag på regler som kunde tas bort för att förbättra småföretagens tillväxtförutsättningar.

Bland de områden som togs upp i rapporten var etableringsreglerna för ordningsvakter. Konkurrensverket pekade som ett problem ut behovsprövningen när det gäller förordnande av ordningsvakter i de fall de inte endast skall tjänstgöra vid offentliga tillställningar i en viss bestämd lokal eller hos en bestämd anordnare.

Behovsprövningen har, enligt Konkurrensverket, ibland medfört problem för enskilda näringsutövare. En effekt som Konkurrensverket pekar på är att ett företag som vinner en anbudstävlan om bevakningstjänster inte kan åta sig uppdraget eller utvidga sin verksamhet eftersom ytterligare tillstånd inte medgetts. I sådana fall kan företaget tvingas lämna över uppdraget till en konkurrent som har nödvändigt antal ordningsvakter. I sådana fall kan nackdelar uppstå även för köparen av tjänsten, t.ex. genom att priset på tjänsten blir högre än om företaget som vunnit anbudstävlingen kunnat åta sig uppdraget.

Konkurrensverket ansåg därför att regelverket på området borde ses över och översynen leda till att behovsprövningen slopas. Det allmännas intresse vid förordnande av ordningsvakter borde vara tillgodosett genom regler som enbart gäller prövning av tjänsteinnehåll och behörighetskrav.

7.3 Överväganden

Bedömning och förslag: Det finns inte nu underlag att föreslå några förändringar. Rikspolisstyrelsen bör emellertid i samverkan med Konkurrensverket ges i uppdrag att utvärdera den nuvarande ordningen.

Skälen för bedömningen och förslaget: Ordningsvakter är förordnade av polisen för att medverka till att upprätthålla allmän ordning. Ordningsvakter står under befäl av polisen och är en del av samhällets maktutövning mot enskilda. Det är därför inte självklart att man kan se på ordningsvakter som vilken verksamhet som helst där helt fri etablering och konkurrens skall råda. När det gäller ordningsvakter gör sig även andra aspekter gällande.

En ordningsvakt är till vissa delar att jämföras med en polisman och lyder i sin tjänstgöring under polisen. Det är därför av stor betydelse att polismyndigheten har god kontroll över de ordningsvakter som finns inom området. Om det blir för många ordningsvakter inom en polismyndighets område blir det svårt för polisen att ha den nödvändiga överblicken över vilka ordningsvakter det finns inom myndigheten.

Med ett för stort antal ordningsvakter blir det också svårare för dem som har förordnande att få ihop tillräckligt mycket tjänstgöringstid för att få den vana som behövs för uppdraget.

Polisen har ansvaret för utbildning och fortbildning av ordningsvakter. En ordning där hur många som helst kan göra anspråk på att få bli ordningsvakt torde medföra ett merarbete för polismyndigheterna vars omfattning kan bli svår att förutse och kontrollera. Eftersom ordningsvakter står under polisens befäl och är en del av samhällets maktutövning mot enskilda, är det av yttersta vikt att polisen har kontroll över verksamheten. Det får vidare anses tveksamt om det finns anledning att polisen skall använda sina resurser på det sätt som skulle krävas om etableringen släpptes fri.

Det är däremot viktigt att polismyndigheten skaffar sig en god bild av i vilken omfattning som förordnade ordningsvakter fak-

tiskt tjänstgör. Detta för att undvika att förordnanden som inte utnyttjas alls eller endast i begränsad omfattning inte "blockerar" nya förordnanden. Det är också nödvändigt att polismyndigheten har en god bild över vilka som kan vara på väg att sluta så att nya ordningsvakter kan förordnas för att täcka luckorna efter dessa. Detta för att undvika att det uppstår en brist på aktiva ordningsvakter inom ett län.

Mot bakgrund av vad Konkurrensverket anfört om fri etablering och konkurrens och vad som i övrigt angetts i detta avsnitt finns det emellertid skäl som talar för att ge Rikspolisstyrelsen i uppdrag att i samverkan med Konkurrensverket utvärdera den nuvarande ordningen. I uppdraget bör ligga att undersöka om den nuvarande ordningen på ett icke önskvärt sätt hindrar personer som är lämpliga som ordningsvakter att få ordningsvaksutbildning och förordnande som ordningsvakt samt om den nuvarande ordningen även i övrigt är ändamålsenlig när det gäller att säkerställa rekryteringen av nya ordningsvakter.

8 Utbildning av ordningsvakter och väktare

8.1 Väktarutbildning

8.1.1 Bakgrund

Väktare utbildas inom bevakningsbranschen enligt de föreskrifter och allmänna råd om utbildningen som meddelats av Rikspolisstyrelsen (RPSFS 1994:12, FAP 579-2). Utbildningen är obligatorisk. Grundutbildningen omfattar 217 timmar, varav 120 timmar är praktisk tjänstgöring. Det är också föreskrivet särskild utbildning för vissa arbetsuppgifter och viss utrustning. Sådan särskild utbildning finns om värdetransporttjänst, hundförartjänst, handhavande av skjutvapen och bevakning av enskild person för dennes skydd.

Den av branschen och facket gemensamt ägda Väckarskolan står för huvuddelen av väktarutbildningen i Sverige. Uppskattningsvis mellan 90 och 95 % av väktarna utbildas där.

8.1.2 Behöver väktarutbildningen förändras?

Bedömning och förslag: Det finns inte underlag för att nu genomföra förändringar i det nuvarande regelverket för utbildning av väktare. Rikspolisstyrelsen bör emellertid få i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna se över möjligheterna att godkänna utländska väktarutbildningar och möjligheterna för den som har utländsk utbildning att genomgå en kompletterande svensk utbildning.

Skälen för bedömningen och förslaget: Den svenska utbildningen av väktare står sig väl vid en jämförelse med andra länder. På uppdrag av bl.a. EG-kommissionen har det gjorts en studie av de olika EU-ländernas reglering av den privata säkerhetsindustrin. Studien redovisades i april 2002. I den studien framhölls att den svenska bevakningsbranschen av en del skribenter på området bedömdes vara bland de kvalitativt sett främsta i världen. Branschen utvecklar också nya vägar för utbildning av väktare. Vaktarskolan startade under hösten 2003 "Säkerhetsgymnasiet". För tillfället finns där ca. 35 elever.

När det gäller utbildning av väktare i övriga EU-länder kan det konstateras att mycket olika krav ställs på den som skall bli anställd i bevakningsbranschen. I en del länder är utbildning obligatorisk medan sådan i andra är frivillig eller reglerad i kollektivavtal. Sverige har emellertid bland de mest omfattande utbildningskraven inom EU.

På grund av den stora variation av både utbildningsinnehåll och omfattning av utbildningen som finns mellan EU-länderna är det svårt att ha någon generell kompletterande väktarutbildning för att de som har en utländsk utbildning skall kunna komplettera denna och bli godkänd här i riket.

Befogenheter för personalen och rättsliga förutsättningar för företag och personal varierar mellan de olika EU-länderna. Det är därför rimligt att Sverige också i fortsättningen, förutom kunskaper i svenska språket, kan kräva att den som skall arbeta som väktare i Sverige är insatt i de rättsregler som styr bevakningsföretags och väktares arbete i Sverige. Att känna till hur och med vilken befogenhet som en väktare får ingripa är något som också en utländsk väktare naturligtvis behöver känna till innan han eller hon kan börja arbeta i Sverige.

Den svenska väktarutbildningen omfattar, som framgått ovan, 217 timmar, varav 120 timmar praktik. Skillnaden i utbildningslängd mellan en kompletterande utbildning och den normala skulle därför i timmar räknat antagligen bli liten. En kompletterande utbildning skulle framför allt innehålla utbildning i svensk rätt. Det finns emellertid, särskilt med hänsyn till EG-fördragets

bestämmelser om den fria rörligheten, skäl att närmare överväga om det är möjligt att godkänna utländska väktarutbildningar. Rikspolisstyrelsen bör därför få i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna se över möjligheterna att godkänna utländska väktarutbildningar och möjligheterna för den som har utländsk utbildning att genomgå en kompletterande svensk utbildning.

8.2 Utbildning av ordningsvakter

8.2.1 Bakgrund

Ordningsvakter skall för att kunna bli förordnade som ordningsvakter genomgå en utbildning, som enligt 6 § ordningsvaktsförordningen skall omfatta minst 60 timmar. Därutöver skall en ordningsvakt genomgå fortbildning, som bl.a. skall omfatta en repetition av grundutbildningen och omfatta minst 16 timmar. Rikspolisstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om utbildningens innehåll (RPSFS 2000:3, FAP 692-1).

Enligt 8 § ordningsvaktsförordningen (1980:589) skall utbildning av ordningsvakter bedrivas av polismyndigheterna. Om det finns särskilda skäl får Rikspolisstyrelsen också låta någon annan bedriva ordningsvaktsutbildning.

Genom ett regeringsbeslut den 18 mars 1999 (dnr. Ju1998/2875/L5) gav regeringen, efter överklagande av ett avslagsbeslut från Rikspolisstyrelsen, Väckarskolan genom dispens tillstånd att bedriva ordningsvaktsutbildning. Huvudregeln är fortfarande den att polisen utbildar ordningsvakterna. I praktiken har det emellertid blivit så att majoriteten av ordningsvakterna i dag får sin grundutbildning hos Väckarskolan. Väckarskolan utbildar årligen i genomsnitt omkring 350 ordningsvakter. Den obligatoriska fortbildningen för ordningsvakter bedrivs för närvarande bara av polismyndigheterna.

Ordningsvakter är en kategori som inte finns i övriga EU-länder med undantag för Finland, där det finns ordningsvakter som tjänstgör vid offentliga tillställningar. Det går därför inte att göra

någon stor jämförelse med andra EU-länder när det gäller ordningsvaksutbildning.

Det finns emellertid inte något hinder mot att utländska medborgare blir förordnade som ordningsvakter. Det bör därför vara möjligt att förordna finländska ordningsvakter som ordningsvakter i Sverige efter en kortare kompletterande utbildning.

8.2.2 Överväganden och förslag

Förslag: Det slås fast i ordningsvaktsförordningen (1980:589) att endast grundutbildning av ordningsvakter får bedrivas av annan än polismyndigheten. Fortbildning skall alltid bedrivas av polismyndigheten.

Skälen för förslaget: Det har från en del håll framförts att all utbildning av ordningsvakter borde bedrivas av polisen och administreras av Polishögskolan. Den nuvarande ordningen är emellertid väl inarbetad och Väktarskolan har byggt upp en stor organisation för att tillhandahålla ordningsvaktsutbildningen. För att ändra tillbaka till en ordning så att polisen får monopol på utbildning av ordningsvakter bör krävas att det finns anledning att rikta kritik mot den av Väktarskolan bedrivna utbildningen. Det har emellertid inte framkommit något som ger anledning att ifrågasätta att Väktarskolans utbildning av ordningsvakter genomförs på ett kompetent sätt och håller hög kvalitet.

Ordningsvakternas koppling till polisen är viktig, såväl för ordningsvakterna som för polisen. I promemorian föreslås därför ett antal ändringar i bestämmelserna för att stärka banden mellan ordningsvakter och polisen. Ett viktigt inslag i detta är att polismyndigheten har en god kontakt med de ordningsvakter som tjänstgör inom myndighetens område. Den återkommande fortbildningen har därför ett värde, inte bara för att ge ordningsvakten nödvändiga kunskaper, utan också för att skapa en möjlighet för polisen att lära känna ordningsvakterna och vice versa. Polisen ges genom fortbildningen också en möjlighet att ta upp eventuella problem och rätta till rutiner och felbeteenden som

någon ordningsvakt visar upp. Polisen behöver också ha möjlighet att lära ut nya bestämmelser och rutiner som är relevanta för arbetet som ordningsvakt.

Det bör därför fastslås i förordningen om ordningsvakter att det endast är grundutbildningen av ordningsvakter som får bedrivas av annan än polismyndighet. Fortbildningen skall således alltid bedrivas av Polismyndigheten.

9 Tillsyn över ordningsvakter m.m.

9.1 Kontroll av ordningsvaktens lämplighet

9.1.1 Gällande bestämmelser

I 4 § lagen om ordningsvakter anges att endast den som med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget får förordnas som ordningsvakt.

Vid sin lämplighetsprövning har polismyndigheten tillgång till uppgifter ur belastnings- och misstankeregistret.

I Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter (RPSFS 2000:3, FAP 692-1) anges att det bör ställas höga krav på laglydnad och allmän lämplighet vid prövningen av den som skall förordnas till ordningsvakt. Enligt 5 § lagen om ordningsvakter skall ett förordnande meddelas för viss tid, högst tre år. Enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd bör polismyndigheten i fall när t.ex. lämplighetsprövningen motiverar det kunna förordna en ordningsvakt på kortare tid. Detta t.ex. när den prövningen motiverar en kortare provtjänstgöring.

Enligt 9 § lagen om ordningsvakter kan ett ordningsvaktsförordnande återkallas om ordningsvakten inte längre uppfyller de krav som ställs i 4 §. Detsamma gäller när det finns något annat särskilt skäl för att återkalla förordnandet.

I förarbetena till lagen om ordningsvakter (prop. 1979/80:122 s. 70 f.) diskuteras i vilka situationer en återkallelse av ett förordnande kan bli aktuellt. Där anföras att kravet på laglydnad måste sättas högt och att brott i tjänsten därför alltid bör leda till att frågan om återkallelse aktualiseras. Prövningen bör också, om

brottet inte är bagatellartat, som regel medföra att förordnandet återkallas. Det anförs också att det ligger i sakens natur att brott i tjänsten är mer diskvalificerande än andra brott, särskilt fall där ordningsvakten använt våld på ett oförsvarligt sätt eller utnyttjat sin ställning i brottsligt syfte. I sådana fall bör förordnandet alltid återkallas. I propositionen anförs vidare att vad som gäller en ordningsvakts brott i tjänsten i allt väsentligt torde gälla också för brott utanför tjänsten, även om utrymmet för att underlåta återkallelse därvid får anses större.

Även annat än brott ansågs kunna föranleda beslut om återkallelse av förordnandet. Som exempel nämns att ordningsvakten uppträtt berusad i tjänsten eller annars vid återkommande tillfällen uppträtt på ett sådant sätt att han eller hon inte uppfyller det allmänna lämplighetskravet.

9.2 Brottanmälningar mot ordningsvakter

9.2.1 Gällande bestämmelser

I 5 kap. polisförordningen (1998:1558) finns särskilda bestämmelser om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen. Huvudregeln är att en sådan anmälan omedelbart skall överlämnas till åklagare för prövning om förundersökning skall inledas eller inte. Detsamma gäller om en person har skadats antingen genom något som en anställd inom polisen har gjort i tjänsten eller under sin vistelse i polisarrest, under förutsättning att skadan är allvarlig. Själva utredningsarbetet, som leds av åklagare, utförs huvudsakligen av poliser vid polismyndigheternas internutredningsenheter. Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om handläggningen av anmälningar mot anställda inom polisen (RPSFS 2000:19, FAP 403-2).

I dessa finns ett allmänt råd som säger att det förfarandet också bör användas då en anmälan gjorts som innefattar påstående om brott eller felaktigt handlande i samband med arbetet på grund av ett förordnande enligt 5 § lagen om ordningsvakter.

Rikspolisstyrelsen konstaterade emellertid vid en inspektion av sex polismyndigheters handläggning av ordningsvaktsfrågor att de inspekterade myndigheterna verkade hantera anmälningar mot ordningsvakter på samma sätt som anmälningar mot envar.

9.2.2 Kommittén om tillsynen över polis och åklagare

Handläggningen av klagomål och brottsanmälningar mot polisen och åklagarväsendet har utretts av en parlamentarisk kommitté, Kommittén om tillsynen över polis och åklagare (Ju 2000:15). Kommittén har överlämnat sina förslag i betänkandet Förstärkt granskning av polis och åklagare (SOU 2003:41). Betänkandet har remissbehandlats och bereds nu i regeringskansliet.

Kommitténs slutsats är att utredningsverksamheten avseende brottsanmälningar mot polisanställda generellt sett inte uppvisar brister utan att utredningarna i allmänhet håller god kvalitet och att obehöriga hänsyn inte tas. Kommittén anser att nuvarande ordning för handläggningen av anmälningar mot polisanställda i princip bör behållas. Men förbättringar av ordningen bör genomföras; förbättringarna skall i första hand avse att utomståendes insyn i utredningarna utökas och att informationen om verksamheten sprids till allmänheten. Kommittén föreslår att det i författning slås fast att det för handläggningen av internutredningarna skall finnas dels särskilt utsedda åklagare, dels särskilda utredningsenheter inom Polisen. Lekmannainsynen i internutredningsverksamheten förbättras genom att det åläggs polisstyrelserna i de polismyndigheter där internutredningsenheter finns att utse minst två personer att följa verksamheten. Handläggningstiderna för internutredningar förkortas genom att det införs regler om att en förundersökning mot polisanställd avseende brott i arbetet skall bedrivas med särskild skyndsamhet och att förundersökningen skall avslutas och beslut i åtalsfrågan skall fattas så snart det kan ske och senast inom sex veckor från dagen för delgivning av brottsmisstanke. För åklagare som är ansvariga för internutredningarna skall det finnas en särskild organisation för beredskapstjänstgöring. Kommittén anser vidare, att för att

stärka allmänhetens förtroende för utredningsförfarandet, så bör de av kommittén föreslagna reglerna om handläggning av internutredningar i princip gälla även utredningar om brott när polisanställda är misstänkta för brott utan samband med arbetet. Kommittén föreslår att de särskilda handlägningsreglerna för anmälningar mot anställda inom Polisen samlas i en av regeringen utfärdad förordning.

9.2.3 Överväganden och förslag

Förslag: Det införs en bestämmelse i ordningsvaktsförordningen om att en anmälan som innefattar påstående om brott eller annat felaktigt handlande av en ordningsvakt i samband med hans eller hennes tjänstgöring skall handläggas på samma sätt som en anmälan mot en anställd inom polisen. Det bör i polisförordningen införas en hänvisning till denna bestämmelse.

Skälen för förslaget: En ordningsvakt har för sin tjänstgöring getts vissa polisiära befogenheter. Ordningsvakten är i många fall den som först ingriper vid ordningsstörningar och därmed den förste som konfronteras med den som polisen senare omhändertar eller griper. Ordningsvakter står också i sitt arbete under befäl av polisman. Det framstår därför som naturligt att anmälningar mot ordningsvakter angående påståenden om brott i tjänsten utreds på samma sätt som när det gäller anställda vid polisen.

Det är också viktigt för att polisens tillsyn av ordningsvakter skall bli effektiv att information om eventuella anmälningar och utredningar mot ordningsvakter når de poliser som hanterar ordningsvaktsförordnanden. I dag hanteras oftast anmälningar mot ordningsvakter inom den normala verksamheten. En ordning där anmälningar mot ordningsvakter hanteras av den särskilda organisation som hanterar anmälningar mot polisen skulle leda till att det blev lättare för den som har tillsynsansvaret att få kännedom om sådana anmälningar.

Ordningsvakter har blivit ett allt viktigare komplement till polisen. Det finns, som framgår av avsnitt 5, anledning att knyta ordningsvakter närmare polisen. Det finns därför skäl att i ordningsvaktsförordningen tydliggöra att anmälningar mot ordningsvakter angående påståenden om brott eller annat felaktigt handlande i tjänsten skall hanteras på samma sätt som anmälningar mot poliser. En sådan ordning innebär samtidigt att ordningsvaktens polisiära roll och ansvar klargörs ytterligare. Bestämmelsen bör för tydlighetens skull kompletteras med en hänvisning till denna i polisförordningen.

10 Tillsyn av bevakningsföretag m.m.

10.1 Bakgrund

Bestämmelser om bevakningsföretag finns i lagen (1974:191) om bevakningsföretag och i förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m..

I 2 § i lagen anges att bevakningsföretag inte får bedriva sådan verksamhet utan tillstånd (auktorisation).

Auktorisation får, enligt 3 §, beviljas endast om det kan antas att verksamheten

1. blir bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt och i övrigt i överensstämmelse med god sed inom branschen,
2. inte kommer att få en från allmän synpunkt olämplig inriktning.

Vid prövning enligt första stycket skall särskilt beaktas att företaget har en lämplig organisation och planläggning av sin verksamhet.

För auktorisation krävs också att företaget har utsett en person som föreståndare för verksamheten.

Också när det gäller personalen hos ett auktoriserat bevakningsföretag uppställs krav i lagen. I 4 § anges att all personal hos auktoriserat bevakningsföretag skall vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i sådant företag. Detsamma gäller föreståndaren för verksamheten samt ledamöter i bevakningsföretags styrelse.

Både auktorisation av bevakningsföretag och godkännande av företagens personal beslutas av länsstyrelsen. Auktorisationsfrå-

gan avgörs av länsstyrelsen i det län som företagets ledning har sitt säte och när det gäller godkännande av personal, av länsstyrelsen i det län där den som prövningen avser huvudsakligen kommer att tjänstgöra. Innan beslut om auktorisation fattas skall länsstyrelsen hämta in yttrande från Rikspolisstyrelsen.

Tillsynen av bevakningsföretagen görs enligt 8 § av länsstyrelsen i det län där företagets ledning har sitt säte. Andra myndigheter skall på begäran lämna länsstyrelsen den hjälp som behövs för tillsynen. Vid tillsynen skall länsstyrelsen särskilt kontrollera om de villkor som anges för auktorisation som ställs upp i 3 § fortfarande är uppfyllda.

10.2 Ansvarig myndighet för ordningsvakter och bevakningsföretag

Bedömning: Några förändringar i de nuvarande ansvarsförhållandena mellan polisen och länsstyrelsen bör inte föreslås i detta sammanhang.

Skälen för bedömningen: Inom dagens system för godkännande, tillsyn och reglering av bevakningsföretag och vaktare har både länsstyrelserna och polisen uppgifter. Länsstyrelsen auktoriserar bevakningsföretagen och godkänner vaktare. På länsstyrelsen ligger också att utöva tillsyn över branschen.

Rikspolisstyrelsen utfärdar föreskrifter till lagen och förordningen om bevakningsföretag. Föreskrifterna behandlar bl.a. de krav som uppställs för auktorisation, godkännande av personal, tillsyn och utbildning.

Det är länsstyrelsen som godkänner personal i bevakningsföretag medan polisen har uppgiften att förordna ordningsvakter. Det kan därför hända att en person av länsstyrelsen blir godkänd att anställas i ett bevakningsföretag medan polisen avslår hans eller hennes begäran om att bli förordnad som ordningsvakt. Detta kan bero på olika praxis hos myndigheterna men också på att polisen och länsstyrelsen inte har tillgång till samma registeruppgifter vid sin prövning.

Det lämpliga i att den som skall bli ordningsvakt med anställning i ett bevakningsföretag måste godkännas av två olika myndigheter kan ifrågasättas. Två myndigheter som dessutom kan komma till olika beslut. Ordningen ter sig inte helt rationell och riskerar att leda till onödig byråkrati.

Också i andra hänseenden kan man ifrågasätta den nuvarande ordningen med två myndigheter som verkar inom så nära angränsande områden. Som framgått ovan har länsstyrelsen tillsyn över de auktoriserade bevakningsföretagen och därigenom också deras anställda. Detta samtidigt som det är polisen som har förordnat ordningsvakten och har tillsynsansvar när det gäller om personen skall få fortsätta som ordningsvakt.

Den nuvarande ordningen med en uppdelning av ansvaret mellan polisen och länsstyrelsen har således vissa brister som kan anses tala för att en mer ändamålsenlig ordning skulle vara att en och samma myndighetsorganisation har ansvar för både ordningsvakter och väktare. Vid bedömningen av denna fråga måste emellertid även andra aspekter vägas in.

Länsstyrelsen hade tidigare en roll när det gäller ordningsvakter. Detta i egenskap av att länsstyrelsen var det högsta polisorganet i länet. Den 1 januari 1999 förändrades polisens organisation. Varje län blev en polismyndighet och samtidigt flyttades ansvaret för polisverksamheten från länsstyrelserna. Samtidigt överfördes också rätten att förordna ordningsvakter till polismyndigheterna. När det gäller bevakningsföretagen gjordes emellertid inte någon förändring utan där kvarstod länsstyrelserna som den myndighet som auktoriserade bevakningsföretag och godkände företagens personal.

När det gäller tillsynen av ordningsvakter och väktare har polisen genom sitt arbete en naturlig kontaktyta mot såväl ordningsvakter som väktare. I sitt normala arbete kommer polisen att regelbundet träffa såväl ordningsvakter som väktare i deras yrkesutövning. Därigenom får polisen en klarare bild av hur dessa personer hanterar sina arbetsuppgifter och kan då lättare ta ställning till lämpligheten hos dem.

Ordningsvakter har en tydlig koppling till polisen. De förordnas av polismyndigheten och står i sin tjänstgöring under polisens befäl. Ordningsvakterna har också vissa polisiära befogenheter. Det är därför också naturligt att all tillsyn när det gäller ordningsvakter också är en uppgift för polisväsendet. Länsstyrelsen har däremot inte längre någon roll när det gäller polisiära frågor. Det finns därför inte någon anledning att ordningsvakter skall vara en fråga för länsstyrelsen. Ansvar för ordningsvakter bör därför även i fortsättningen ligga hos polismyndigheterna.

När det gäller väktare framträder inte kopplingen till ordning och säkerhet lika tydligt som när det gäller ordningsvakter. Till skillnad från en ordningsvakt har väktaren inga särskilda befogenheter. Frågan om var godkännande och tillsyn skall hanteras är därför inte lika självklar. I och för sig kan det te sig något egendomligt att det är länsstyrelsen som står för godkännande och tillsyn medan polisen beslutar om de föreskrifter som skall tillämpas.

Det är emellertid också av värde att länsstyrelsen är inblandad i prövningen av bevakningsföretag. Inom länsstyrelserna finns kompetens när det gäller företag och därför finns det där rimligen större möjligheter än hos polismyndigheterna att t.ex. kontrollera huruvida företagen har en lämplig organisation och planläggning av sin verksamhet samt om de bedrivs i enlighet med god sed inom branschen.

En annan fråga som varit föremål för diskussion är om det är lämpligt att ansvaret för auktorisation och godkännande är fördelat på landets samtliga länsstyrelser. Det blir svårt för alla dessa myndigheter att upprätthålla kompetens på området och ordningen riskerar också att leda till att företag söker sig till det län, vars länsstyrelse har de svagaste resurserna att bedriva en effektiv tillsyn.

Frågan har också betydelse ur ett internationellt perspektiv. EG:s bestämmelser om fri rörlighet får allt större betydelse och när det gäller hanteringen av utländska auktorisationer och godkännanden förutsätter detta att det finns upparbetade kanaler till de myndigheter i övriga EU-länder som ansvarar för bevak-

ningsföretag. Detta för att utbyta information om eventuell auktorisation i hemlandet av de bevakningsföretag som avser att etablera sig i Sverige samt om godkännanden av enskilda väktare. Även detta talar för att det i Sverige på sikt kan finnas anledning att införa en annan ordning än dagens, exempelvis med en central myndighet med ansvar för detta område.

En omläggning av den nuvarande ordningen torde emellertid kräva omfattande överväganden av ett slag som inte är möjliga att göra inom ramen för denna promemoria. Det kan dock finnas skäl att utreda frågan närmare i särskild ordning.

10.3 Förhållandena inom övriga EU-länder

10.3.1 Bevakningsbranschen inom EU

På uppdrag av bl.a. EG-kommissionen har det gjorts en studie av de olika EU-ländernas reglering av den privata säkerhetsindustrin. Studien redovisades i april 2002. Studien visar att de länder som är medlemmar i EU delvis har mycket olika bestämmelser om bevakningsföretag.

De flesta länderna har någon form av specialreglering av den privata säkerhetsbranschen. Däremot varierar det avseende vilken typ av verksamhet som författningsregleras. Exempelvis reglerar flera länder privatdetektivers verksamhet, något som det i Sverige inte finns några speciella bestämmelser om. Samtliga EU-länder, med undantag för Tyskland, har särskilda bestämmelser om auktorisation/licensiering för företag inom säkerhetsbranschen.

I stort sett samtliga länder kontrollerar om anställda inom den privata säkerhetsbranschen har någon form av kriminell bakgrund. Bestämmelserna om vilken typ av tidigare brottslighet eller hur gammal sådan får vara för att en person skall kunna bli godkänd för sådant arbete varierar däremot.

10.3.2 EG-domstolens praxis

Under senare år har EG-domstolen i ett par fall prövat om nationella bestämmelser rörande privata säkerhetsföretag strider mot EG-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för arbetstagare och tjänster.

I domstolens dom den 29 oktober 1998 Kommissionen mot Spanien och i domen den 9 mars 2000 Kommissionen mot Belgien, har domstolen uttalat sig om relationen mellan nationella regler om privata säkerhetsföretag och EG-fördraget.

I målet mot Spanien handlade det om krav på nationalitet för den som ville driva ett privat säkerhetsföretag och om krav på medborgarskap för anställda i sådana företag. Domstolen förklarade att det undantag som finns när det gäller etableringsfriheten rörande verksamhet som är förenad med offentlig makt skulle tolkas på ett sätt som begränsar dess räckvidd till att endast omfatta vad som är absolut nödvändigt för att säkerställa de hänsyn som denna bestämmelse ger medlemsstaterna rätt att skydda. Det föreskrivna undantaget skall begränsas till sådan verksamhet som i sig är direkt och specifikt förenad med utövandet av offentlig makt. Så är enligt domstolen inte fallet beträffande verksamhet som säkerhetsföretag bedriver som syftar till att säkerställa övervakningsuppdrag och skyddsuppdrag på civilrättslig grund.

Domstolen slog vidare fast att en medlemsstat åsidosätter sina skyldigheter enligt artiklarna 48 och 52 i fördraget om den utesluter att en person eller ett företag som är av en annan medlemsstats nationalitet bedriver privat säkerhetsverksamhet. En sådan generell uteslutning från tillträde till viss yrkesverksamhet kan inte motiveras med hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa enligt artikel 48.3 och artikel 56 i fördraget. Medlemsstaternas möjlighet att av dessa skäl begränsa den fria rörligheten för personer syftar inte till att undanta sådana ekonomiska sektorer som den privata säkerhetsverksamheten, vad gäller tillträde till anställning, från tillämpningen av denna princip. Det handlar i stället om att göra det möjligt för medlemsstaterna att neka de personer inresa till eller uppehåll på deras territorium, vars inresa

eller uppehåll där i sig skulle utgöra en fara för allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Domstolen kom vidare fram till att en bestämmelse i nationell rätt enligt vilken styrelseledamöterna och direktörerna i alla säkerhetsföretag måste vara bosatta inom den medlemsstats territorium där företaget är etablerat utgör ett hinder för etableringsfriheten och för friheten att tillhandahålla tjänster. Detta bosättningsvillkor är inte nödvändigt för att säkerställa den allmänna säkerheten i den ifrågavarande medlemsstaten och faller därför inte in under det undantag som föreskrivs i artikel 56.1, i förekommande fall jämförd med artikel 66 i fördraget. För att denna invändning skall vara befogad förutsätts nämligen att det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen. Det är emellertid möjligt att effektivt kontrollera den verksamhet som varje privat säkerhetsföretag som är etablerat i en medlemsstat bedriver och att ålägga detta företag sanktioner, oberoende av var dess ledning är bosatt. Dessutom kan betalningen av en eventuell sanktion garanteras genom att en säkerhet ställs i förväg.

I domen mot Belgien konstaterade domstolen att Belgien genom att kräva att ett bevakningsföretag skall ha sitt driftsställe inom landet åsidosatte sina skyldigheter enligt artikel 59 i fördraget (nu artikel 49 i ändrad lydelse), eftersom det gör det omöjligt för företag som är etablerade i andra medlemsstater att tillhandahålla tjänster i det landet. Ett sådant krav kan inte motiveras med hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Medlemsstaternas möjlighet att av nämnda skäl, vad avser tillträde till anställning, begränsa friheten att tillhandahålla tjänster syftar inte till att undanta sådana ekonomiska sektorer som privat säkerhetsverksamhet från tillämpningen av principen om fri rörlighet. Det handlar i stället om att göra det möjligt för medlemsstaterna att neka de personer inresa till eller uppehåll på deras territorium, vars inresa eller uppehåll där i sig skulle utgöra en fara för allmän ordning, säkerhet och hälsa.

Domstolen konstaterade vidare att en nationell bestämmelse enligt vilken ledning och personal i bevakningsföretag och in-

terna säkerhetstjänster, med undantag för administrativ och logistisk personal, är skyldiga att vara bosatta i den medlemsstat där företagen är etablerade utgör en inskränkning i såväl etableringsfriheten som i den fria rörligheten för arbetstagare. Detta bosättningsvillkor kan inte motiveras med behovet av att kontrollera berörda personers tidigare verksamhet och vandel. Behovet av upplysningar om detta kan nämligen tillgodoses genom åtgärder som är mindre restriktiva i förhållande till den fria rörligheten, i förekommande fall genom samarbete mellan myndigheterna i medlemsstaterna. Dessutom kan varje företag som är etablerat i en medlemsstat, oberoende av var dess ledning är bosatt, kontrolleras och åläggas sanktioner.

Friheten att tillhandahålla tjänster, som är en grundläggande princip i fördraget, kan enligt domstolen endast inskränkas genom regler som motiveras av allmänintresset och som gäller för alla fysiska eller juridiska personer som utövar verksamhet på värdstatens territorium, i den mån detta intresse inte skyddas genom de regler vilka den person som tillhandahåller tjänster är underkastad i den medlemsstat där han är etablerad.

Också en nationell regel enligt vilken varje medlem av personalen i ett bevakningsföretag eller inom en intern säkerhetstjänst måste ha ett identitetskort som utfärdats enligt nationella bestämmelser utgör, skriver domstolen, en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster. De formaliteter som krävs för att erhålla ett sådant identitetskort kan nämligen fördyra tillhandahållandet av gränsöverskridande tjänster. Eftersom den som tillhandahåller en tjänst och beger sig till en annan medlemsstat måste inneha ett identitetskort eller ett pass är kravet på ytterligare en identitetshandling oproportionerligt i förhållande till behovet av att kunna säkerställa en identifiering av personerna i fråga.

10.4 Ett effektivare prövningsförfarande

10.4.1 Allmän bakgrund

Som framgår av avsnitt 10.3 har EG-domstolen kommit fram till att bevakningsföretag i princip skall behandlas som vilka tjänsteföretag som helst. Det innebär att den svenska lagstiftningen i detta sammanhang måste stå i överensstämmelse med bestämmelserna i EG-fördraget om fri rörlighet för tjänster och arbetskraft.

Som också framgått ovan är bilden av den europeiska säkerhetsbranschen splittrad. Det är olika vad som författningsregleras samt vilka arbetsuppgifter som anses ingå i begreppet privata säkerhetsföretag. I stort sett samtliga länder inom EU har emellertid någon form av auktorisationsförfarande.

Det kan konstateras att den svenska lagstiftningen inte i sig är diskriminerande men att det ändå finns bestämmelser om handläggningen som försvårar utländsk etablering i Sverige.

De svenska bevakningsföretagen har sådana arbetsuppgifter – t.ex. ordningshållning, skydd av samhällsviktiga anläggningar och rätt att i vissa fall bära vapen – att det auktorisationsförfarande som finns kan motiveras av ett allmänintresse att förhindra att olämpliga företag och personer etablerar sig. Det skulle därför inte stå i strid med den tolkning av friheten att tillhandahålla tjänster som görs av EG-domstolen i domen den 9 mars 2000, Kommissionen mot Belgien.

Domstolens avgöranden måste emellertid också tolkas så att det är av avgörande betydelse om auktorisationsförfarande finns att detta inte är uppbyggt så att kostnaderna och handläggningstiderna försvårar gränsöverskridande tjänster.

I kommande avsnitt kommer ett antal förslag presenteras om hur handläggningen av auktorisationer och godkännande kan effektiviseras och göras snabbare samt hur möjligheterna för utländska bevakningsföretags etablering i Sverige skall underlättas.

Regleringen för såväl auktorisationskrav som för de auktorisationspliktiga verksamheterna varierar mellan EU-länderna. Förutsättningarna för att Sverige skall kunna upprätthålla ett

krav på svensk auktorisation när det gäller särskilt viktiga områden torde öka genom de möjligheter till differentierad auktorisation som föreslås i denna promemoria. Mot bakgrund av EG-domstolens praxis finns det emellertid ändå ett behov av att öka möjligheterna att godkänna auktorisationer som meddelats i andra EU-länder (se också avsnitt 10.2). Hur och i vilken omfattning detta skall ske är det emellertid inte möjligt att utreda inom ramen för denna promemoria.

10.4.2 Prövning av auktorisation av bevakningsföretag som saknar säte i Sverige

Förslag: Frågor om auktorisation av bevakningsföretag vars ledning saknar säte i Sverige skall prövas av länsstyrelsen i Stockholms län.

Skälen för förslaget: I 5 § lagen om bevakningsföretag anges att frågan om auktorisation skall prövas hos länsstyrelsen i det län där företagets ledning har sitt säte. Den bestämmelsen leder till problem när ett utländskt företag vill bli auktoriserat i Sverige, eftersom inte någon länsstyrelse är behörig att pröva frågan om auktorisation.

EG-fördragets bestämmelser om frihet för rörlighet av arbetskraft och tjänster gör att det inte går att upprätthålla något krav på medborgarskap eller bosättning när det gäller den som vill starta en bevakningsföretagsverksamhet eller arbeta som väktare i Sverige. Även om det inte finns något direkt uttryckt krav på att ett bevakningsföretag skall vara etablerat i Sverige leder bestämmelsen om att auktorisation skall prövas av den länsstyrelse inom vars område företagets ledning har sitt säte till att ett utländskt bolag inte kan auktoriseras. Detta innebär problem när det gäller Sveriges förpliktelser gentemot den Europiska unionen och den etableringsfrihet som skall råda inom EU/EES området (se avsnitt 10.3.2).

Det är uppenbart att lagen måste ändras så att det blir möjligt för utomlands baserade bevakningsföretag att ansöka om aukto-

risation för verksamhet i Sverige. Den enklaste lösningen på det beskrivna problemet är att införa ett reservforum när det gäller auktorisation av bevakningsföretag. Det vill säga att alla ansökningar från företag vars ledningar saknar säte i Sverige prövas vid en speciellt utpekad länsstyrelse. Liknande lösningar används ofta inom domstolsväsendet. Stockholms tingsrätt är enligt flera lagar reservforum när annan behörig svensk domstol saknas. I likhet med den ordningen är det lämpligt att alla ansökningar om auktorisation av bevakningsföretag utan säte i Sverige prövas vid samma länsstyrelse.

Länsstyrelsen i Stockholms län är den länsstyrelse som i dag prövar flest bevakningsföretag samt har också den största organisationen. Det är därför lämpligt att samtliga ansökningar om auktorisation avseende bevakningsföretag utan säte i Sverige prövas av länsstyrelsen i Stockholm.

10.4.3 Direktåtkomst till belastnings- och misstankeregistren

Förslag: Länsstyrelsen skall kunna ha direktåtkomst till belastnings- och misstankeregistren i ärenden om godkännande av personal i bevakningsföretag.

Skälen för förslaget: All personal hos auktoriserade bevakningsföretag skall enligt 4 § lagen om bevakningsföretag vara godkänd med avseende på bl.a. laglydnad. Prövningen görs enligt 6 § av länsstyrelsen i det län där den prövade personen huvudsakligen avses komma att tjänstgöra. Vid sin prövning har länsstyrelsen möjlighet att få utdrag ur belastnings- och misstankeregistren. Detta följer av 10 § första stycket 6 förordningen (1999:1134) om belastningsregister och 3 § första stycket 5 förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Enligt dagens bestämmelser får länsstyrelsen emellertid inte ha direktåtkomst till registren när den prövar personal i bevakningsföretag. Länsstyrelsen måste i stället begära utdrag av Riks-

polisstyrelsen. Detta leder till att prövningen av ansökningarna riskerar att dra ut på tiden.

Länsstyrelsen har redan enligt dagens bestämmelser direktåtkomst till belastnings- och misstankeregistret när det gäller ärenden som rör t.ex. taxiförarlegitimation och tillstånd till yrkesmässig trafik. Det är därför rimligt att länsstyrelsen också vid prövningen av anställda i bevakningsföretag ges den möjligheten.

Det bör därför i förordningarna om belastnings- och misstankeregister införas en bestämmelse om att länsstyrelsen skall ha direktåtkomst till uppgifter i dessa register i ärenden om godkännande av personal i bevakningsföretag.

10.4.4 Kontrollen av medborgerlig pålitlighet vid prövning av godkännande av personal vid bevakningsföretag

Förslag: Bestämmelsen om att länsstyrelsens prövning av godkännande av personal vid bevakningsföretag skall omfatta medborgerlig pålitlighet tas bort.

Skälen för förslaget: Av 4 § lagen om bevakningsföretag framgår att all personal vid bevakningsföretag skall vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag.

Laglydnadskontrollen innebär att det inhämtas utdrag ur belastnings- och misstankeregistren. Normalt gäller att den som är dömd för brott under de senaste fem åren före ansökan inte blir godkänd. Undantag görs för t.ex. trafikförseelser. Däremot diskvalificerar vanligen redan en dom för snatteri sökanden från att bli godkänd som personal i ett bevakningsföretag. Frågan om lämplighet i övrigt handlar framför allt om att kontrollera om sökanden har missbruksproblem eller tex. någon sjukdom som kan hindra godkännande.

Den som vill bli godkänd för anställning i ett bevakningsföretag skall också provas när det gäller medborgerlig pålitlighet. Hur den prövningen skall gå till anges i 10 § förordningen (1989:149) om bevakningsföretag. Där framgår att uppgifter som

avses i 21 § 2 säkerhetsskyddslagen (1996:627) skall inhämtas. Detta innebär att det görs en kontroll enligt bestämmelserna för säkerhetsklass 3, vilket medför att sökanden kontrolleras mot belastnings- och misstankeregistren. Dessutom kontrollerar Säkerhetspolisen om sökanden förekommer i SÄPO-registret eller om det i övrigt behandlas uppgifter om henne eller honom hos Säkerhetspolisen. Registernämnden prövar inför varje utlämnande om de uppgifter som eventuellt finns om sökanden är relevanta för säkerhetskontrollen och om de skall lämnas ut.

Det innebär således att laglydnadsprövningen och den kontroll som görs med hjälp av Säkerhetspolisen för att kontrollera den medborgerliga pålitligheten till viss del innebär att samma register kontrolleras två gånger. Den dubbelkontroll som görs är tidsödande och onödig. När det gäller den ytterligare prövning som görs i Säkerhetspolisens register så leder den ytterst sällan till att någon uppgift lämnas ut. Det händer förvisso inte sällan att väktarpersonal utför bevakningsuppgifter som har betydelse för rikets säkerhet, t.ex. som skyddsvakter enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. eller som väktare vid företag vars verksamhet har betydelse för rikets säkerhet.

Det är emellertid en allmän utgångspunkt att kontroller i Säkerhetspolisens register bör inskränkas till de fall då det finns ett klart behov av sådana. Det ter sig därför som mindre lämpligt att generellt kontrollera alla som skall godkännas för anställning i bevakningsföretag oavsett vad de skall ha för arbetsuppgifter. I promemorian föreslås att också entrévärdverksamhet skall omfattas av lagen om bevakningsföretag och dess krav på godkännande av personal. Ett genomförande av detta förslag innebär att det skulle tillkomma ytterligare ett antal personer som enligt nuvarande lagstiftning skall provas avseende medborgerlig pålitlighet. Det kan i princip aldrig finnas behov av att pröva entrévärdar när det gäller medborgerlig pålitlighet. Även denna omständighet talar för att den generella registerkontrollen enligt säkerhetsskyddslagen bör tas bort för anställda i bevakningsföretag.

En lämpligare ordning får anses vara att registerkontroll enligt säkerhetsskyddslagen endast skall göras beträffande personal vid de bevakningsföretag som har sådana uppdrag som är säkerhets-känsliga eller de personer inom dessa företag som skall ha sådana uppdrag eller ingående kännedom om sådana uppdrag. Kontrollen får då ske enligt de bestämmelser om registerkontroll som anges i säkerhetsskyddslagen och säkerhetsskyddsförordningen. Den kontrollen behöver då inte ske i samband med frågan om godkännande för anställning i bevakningsföretag utan kan göras därefter.

Eftersom denna registerkontroll är den enskilda del av godkännandeprövningen som tar längst tid skulle länsstyrelsernas handläggningstid av ärenden om godkännande påtagligt förkortas.

Bestämmelsen i 10 § förordningen om bevakningsföretag om att länsstyrelsens prövning av godkännande av personal vid bevakningsföretag skall omfatta medborgerlig pålitlighet bör därför tas bort.

10.4.5 Möjligheten att anlita personal i avvaktan på länsstyrelsens prövning av godkännande

Förslag: Möjligheten för ett bevakningsföretag att i avvaktan på beslut om godkännande av viss person anlita denne tas bort.

Skälen för förslaget: Enligt 6 § lagen om bevakningsföretag får sådana företag efter det att ansökan om prövning gjorts beträffande en viss person anlita denne i avvaktan på länsstyrelsens beslut om godkännande. Detta gäller emellertid endast om inte länsstyrelsen bestämmer annat. En sådan person får dock inte anlitas för bevakning av enskild person eller för verksamhet där han får befattning med något förhållande som har betydelse för rikets säkerhet.

Huvudskälet till denna möjlighet synes ha varit att det ansågs att handläggningen av ansökningarna om godkännande tog allt-

för lång tid. I 11 § bevakningsföretagsförordningen anges att en prövning av godkännande skall slutföras inom två veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat. Enligt en uppgift från länsstyrelsen i Stockholms län kan en prövning i dag ta mellan tre och sex veckor.

I promemorian föreslås att den generella prövningen av medborgerlig pålitlighet tas bort och att länsstyrelsen får direktåtkomst till belastnings- och misstankregistren. Därigenom kommer länsstyrelsernas handläggning av godkännande av personal i bevakningsföretag att kunna förenklas och göras betydligt snabbare. Det bör därför inte längre finnas något behov av att ha en bestämmelse om att bevakningsföretag i avvaktan på beslut om godkännande av viss person får anlita denne. Bestämmelsen bör därför tas bort.

11 Tillstånd för larminstallationsverksamhet

11.1 Gällande bestämmelser

I 2 § lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m. anges att larminstallationsverksamhet inte får bedrivas utan tillstånd. För tillstånd krävs att den som ansöker om tillstånd kan antas komma att bedriva verksamheten med noggrannhet och omsorg. Dessutom ställs krav på att en föreståndare utsetts för verksamheten om sökanden är en juridisk person och att sökanden och, om sökanden är en juridisk person, föreståndaren och medlemmarna i styrelsen har gjort sig kända för laglydnad och ordentlighet. Undantag från tillståndskravet görs för staten och sådana företag som avses i lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

Kravet på auktorisation för larminstallationsverksamhet infördes den 1 juli 1984. Skälen till varför det skulle ställas ett sådant krav utvecklades i proposition 1982/83:163. Huvudargumentet för att ställa krav på auktorisation var att det rapporterades ett stort antal obefogade larm som tog polisens resurser i anspråk.

11.2 Kravet på tillstånd för larminstallationsverksamhet tas bort

Förslag: Kravet på tillstånd för att bedriva larminstallationsverksamhet tas bort.

Skälen för förslaget: I avsnitt 10.4.2 har redogjorts för de problem som i dag finns för utländska bevakningsföretag som vill etablera sig i Sverige. Huvudproblemet är att det inte finns någon myndighet som är behörig att pröva frågan om auktorisation. Ett liknande problem finns i lagen med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m. I 3 § anges nämligen att fråga om tillstånd för larminstallationsverksamhet skall prövas av polismyndigheten i den ort där verksamhetens ledning skall utövas. På samma sätt som när det gäller auktorisation av bevakningsföretag finns således inte någon polismyndighet som är behörig att pröva om ett bolag med säte utanför Sverige skall få tillstånd att bedriva larminstallationsverksamhet här.

En sådan ordning leder till problem med anledning av Sveriges åtaganden inom det europeiska samarbetet när det gäller den fria rörligheten för tjänster inom EG/EES området. Detta problem skulle gå att lösa på motsvarande sätt som när det gäller bevakningsföretagen, dvs. med att en myndighet prövar samtliga ansökningar om tillstånd från företag som saknar säte i Sverige.

Ovan har emellertid också redovisats de problem som finns med att överhuvudtaget ha ett auktorisations- eller tillståndsförfarande i Sverige med hänsyn till EG-rättens bestämmelser om fri rörlighet för tjänster. För att Sverige skall kunna upprätthålla ett system med krav på särskilt tillstånd krävs starka argument för varför just den bransch som regleras är sådan att den inte behöver omfattas av den fria rörligheten inom den Europeiska unionen.

Det finns goda skäl att anta att endast det faktum att det förekommer obefogade larm inte är ett, mot bakgrund av EG-rättens bestämmelser, tillräckligt skäl för att kräva att den som avser att bedriva larminstallationsverksamhet skall behöva ansöka om tillstånd. Lagen innehåller dessutom, utöver kravet på tillstånd, be-

stämmelser som ger polisen verktyg för att agera mot larmanläggningar som föranleder falsklarm. Exempelvis anges i 8 § att polisen får förelägga en larminnehavare, vars larmanläggning gett upphov till en polisutryckning p.g.a. att larmet utlösts av misstag eller orsakats av brister i fråga om anläggningens skötsel eller utrustning, att vidta åtgärder för att förebygga ett upprepande. Detta torde ge polisen tillräckliga möjligheter att hantera eventuella problem inom området.

De bestämmelser i lagen med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m. som berör tillståndskravet, dvs. 2–4 §§, bör därför upphöra att gälla.

12 Auktorisation av värde-transportföretag

12.1 Bakgrund

Trygghetsutredningen diskuterade i sitt betänkande frågan om auktorisation av värdetransportföretag.

Bakgrunden var bl.a. en rapport från Rikspolisstyrelsen (RPS) 1994 om bevakning vid värdetransporter (RPS rapport 1994:4). I rapporten föreslogs att värdetransporter enbart skall få bevakas av företag som erhållit generell auktorisation att få bevaka värdetransporter. Enligt RPS förslag skulle särskild auktorisation krävas om transporten gällde värden som vid något tillfälle under transporten översteg 15 basbelopp. Bakgrunden till förslaget var att det under början av 1990-talet hade skett en ökning av antalet rån och rånförsök mot värdetransporter. Denna ökning har sedan fortsatt.

Trygghetsutredningen kom i sitt betänkande fram till att staten inte borde ta ett större ansvar när det gäller värdetransporter än när det gäller andra delar av säkerhetsbranschen som inte tangerar polisens verksamhet.

Utredningen konstaterade att det är svårt att göra en klar distinktion mellan bevakning av en värdetransport och själva transporten. Kurirföretagen har en stor marknad och åtar sig ofta transporter som avser betydande värden. Utredningen menade att det inte kunde komma ifråga att kurirföretagen skulle göras till föremål för auktorisationsprövning som motsvarar den som gäller för bevakningsföretag. En annan svårighet som enligt utredningen i så fall skulle uppkomma sammanhänger med att

dessa företag ofta saknar kännedom om värdet av det som transporteras.

Av de remissinstanser som yttrade sig i frågan om auktorisation av företag som bedriver värdetransporter menade de flesta, till skillnad från utredningen, att det fanns behov av ett system med särskild auktorisation för sådan verksamhet.

Rikspolisstyrelsen, som kommit med det ursprungliga förslaget, ansåg att omfattningen av rån och andra förfaranden mot värdetransporter var sådan att alla tänkbara åtgärder måste vidtas. Rikspolisstyrelsen menade också att utredningen tagit alltför lätt på det allvarliga problem som finns när det gäller värdetransporter.

Också Brottsförebyggande rådet (BRÅ) var tveksamt till utredningens bedömning. BRÅ menade att det måste anses vara i samhällets intresse att motverka den allvarliga brottslighet som förekommer i samband med värdetransporter. BRÅ anförde vidare att utredningens förslag kunde medföra en konkurrens där priserna pressas genom att säkerheten eftersätts. BRÅ hänvisade också till en rapport (Våld i butik, post och bank, BRÅ-PM 1992:3) som visade att rån mot värdetransporter inte sällan är intern brottslighet eller bygger på intern medverkan.

Länsstyrelsen i Stockholms län föreslog att RPS förslag lades till grund för att utforma regler för auktorisation. Både Bevakningsföretagens riksförbund och Svenska bankföreningen var kritiska mot utredningens förslag om att inte införa något krav på auktorisation för bevakning av värdetransporter.

12.2 Överväganden och förslag

Förslag: Det införs i lagen (1974:191) om bevakningsföretag krav på auktorisation för den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka transporter med pengar eller värdepapper till eller från banker.

Skälen för förslaget: Att ansvara för bevakningen av stora värden när de transporteras är ett ansvarsfullt arbete som kräver

både uppmärksamhet och stor integritet. Det är också ett betydelsefullt arbete för samhället i stort. Transporter av pengar, t.ex. till bankomater, har stor betydelse för att människors dagliga betalningar skall kunna skötas på ett smidigt sätt.

De yttranden som lämnades av remissinstanserna till Trygghetsutredningens betänkande visar på att många av de viktigaste aktörerna på området anser att det finns behov av ett system med särskild auktorisation för bevakning av värdetransporter.

Det problem som fick Trygghetsutredningen att avstå från att lägga ett förslag om auktorisation var framför allt problem med att definiera vad som är bevakning av värdetransporter.

I den finska lagen om säkerhetstjänster definieras värdetransportuppdrag som "bevakningsuppdrag som omfattar bevakning av värdefull egendom som transporteras".

Rikspolisstyrelsen föreslog i sin rapport en gräns på 15 basbelopp för vad som skall anses som så värdefull egendom att bevakning av den skall kräva särskild auktorisation. Ett problem med en sådan gräns är att det torde förekomma att värdet på den egendom som fraktas inte är känt för transportören. En vanlig sådan situation är t.ex. bevakningsföretag som tömmer serviceboxar. Många gånger vet transportören inte på förhand eller ens under transporten hur stora belopp som hanteras. En ordning där värdet på det transporterade är avgörande kan leda till stora tillämpningssvårigheter och är därför mindre lämpligt.

En bättre lösning är i stället att koppla kravet på auktorisation till vad som transporteras och i vilket sammanhang som transporten genomförs. Den viktigaste delen av värdetransportuppdragen torde avse transporter av pengar och värdepapper till och från banker. Det kan röra sig om dagskassar från varuhus, påfyllning av pengar i bankomater eller transporter av pengar till eller från Riksbankens depåer. Det är lämpligt att avgränsa kravet på auktorisation till sådana transporter. Auktorisation bör således krävas för transport av pengar eller värdepapper till eller från banker.

Det finns naturligtvis andra transporter där värdefull egendom hanteras, exempelvis konstföremål eller värdefulla konsumtions-

varor. Det blir emellertid svårt att avgränsa vilka sådana transporter som kan anses som värdetransporter. Det skulle också vara en alltför långtgående reglering om staten kräver auktorisation av vad som kan betecknas som budverksamhet.

13 En differentierad auktorisation

13.1 Bakgrund

I 1 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag anges att det med bevakningsföretag enligt lagen avses den som yrkesmässigt åtar sig att bevaka fastighet, anläggning, viss verksamhet, offentlig tillställning eller något annat sådant eller också att bevaka enskild person för dennes skydd. Lagen gäller dock inte bevakning som utförs av statlig eller kommunal myndighet och inte heller bevakning som utförs av enskild person om denne endast utför uppdrag med stöd av ett förordnande som har meddelats honom av en myndighet med stöd i lag.

Med begreppet bevakningsföretag avses varje fysisk eller juridisk person som yrkesmässigt utför bevakningsuppgift åt annan. Det undantag som görs avseende enskilda personer avser personer som utför uppdrag som ordningsvakter utan att vara anställda vid något bevakningsföretag.

I förarbetena till den nuvarande lydelsen av paragrafen (prop. 1979/80:122 s. 82) anges att det i fortsättningen inte kommer att råda någon tvekan om att även företag som ägnar sig åt bevakning av enskilda personer är underkastade krav på auktorisation. Detsamma gäller för företag som bedriver verksamhet enbart med förordnade ordningsvakter, de s.k. ordningsvaktsföretagen. Det framgår vidare att endast ordningsvaktsverksamhet som bedrivs i företagsform underkastas lagen om bevakningsföretag. Den som på frilansbasis åtar sig uppdrag behöver inte auktorisation. Detsamma gäller uppdrag som jakt- eller fisketillsynsman eller skyddsvakt.

I 2 § anges att bevakningsföretag inte får bedriva sådan verksamhet som avses i 1 § utan auktorisation. Särskild auktorisation behövs för att bevakningsföretag skall få åta sig bevakning av enskild person för dennes skydd.

I 13 § anges att auktorisation kan återkallas när i lagen angiven förutsättning för sådant beslut ej längre föreligger eller det i övrigt finns särskild anledning därtill. Ett godkännande skall återkallas även när personen i fråga lämnar sin anställning eller sitt uppdrag hos ett auktoriserat bevakningsföretag och inte inom tre månader därefter visar att han fått ny anställning eller nytt uppdrag hos ett sådant företag.

Fråga om återkallelse av auktorisation prövas av den länsstyrelse som utövar tillsyn över det berörda företaget. Vid behandlingen av en sådan fråga skall länsstyrelsen inhämta Rikspolisstyrelsens yttrande.

13.2 Överväganden och förslag

13.2.1 Större möjlighet att differentiera auktorisation av bevakningsföretag

Förslag: Auktorisation av bevakningsföretag skall kunna begränsas till viss typ av verksamhet. Ordningen med särskild auktorisation tas bort.

Skälen för förslaget: Enligt dagens bestämmelser kan ett bevakningsföretag få generell auktorisation för uppgifter som ligger inom de områden som räknas upp i 1 § lagen om bevakningsföretag. Någon möjlighet för länsstyrelsen att besluta att auktorisationen skall omfatta endast vissa av de uppräknade verksamhetstyperna finns emellertid inte.

Det bevakningsföretag som söker auktorisation anger i sin ansökan vad det avser att ägna sig åt. Om ett bevakningsföretag planerar att utvidga sin verksamhet med nya uppgifter skall företaget anmäla det till länsstyrelsen. Någon ny prövning motsva-

rande den som görs vid ansökan om auktorisation görs emellertid inte.

Därutöver finns det i 2 § krav på särskild auktorisation för att ett bevakningsföretag skall få åta sig bevakning av enskild person för dennes skydd.

Ett bevakningsföretag kan vara verksamt inom ett antal olika verksamhetsområden. Dessa kräver olika kunskaper, resurser och erfarenhet. Länsstyrelsen bör därför, till skillnad från i dag, i beslutet om auktorisationen tydligt ange vilka verksamhetsområden som auktorisationen avser. Det ger samtidigt en möjlighet för länsstyrelsen att begränsa auktorisationen till områden där bevakningsföretaget uppfyller de krav som uppställs i 3 § lagen om bevakningsföretag och i övrigt avslå begäran om auktorisation.

Med ett system där det alltid anges vilka verksamhetsområden som auktorisationen avser behövs inte längre systemet med särskild auktorisation för vissa speciella verksamheter. I stället blir samtliga verksamhetsområden inom ramen för den normala auktorisationsprövningen föremål för en prövning av om bevakningsföretaget uppfyller kraven för att bedriva den eller de verksamheter som de begär auktorisation för. Bestämmelsen i 2 § lagen om bevakningsföretag om att särskild auktorisation krävs för bevakning av enskild person för dennes skydd kan därför tas bort.

13.2.2 Möjlighet för länsstyrelse att återkalla endast en del av auktorisationen

Förslag: Det skall bli möjligt för länsstyrelsen att återkalla endast en del av auktorisationen.

Skälen för förslaget: Enligt dagens bestämmelser har länsstyrelsen möjlighet att återkalla ett bevakningsföretags auktorisation under vissa förutsättningar. Länsstyrelsen har däremot inte möjlighet att återkalla auktorisationen endast för viss typ av verksamhet.

Det kan många gånger te sig väl hårt att återkalla ett företags auktorisation i dess helhet p.g.a. att det fått problem med en del av sin verksamhet. Länsstyrelsen står i sådana fall inför ett svårt avgörande, eftersom ett totalt återkallande leder till att företaget får lägga ned sin verksamhet.

Det finns därför anledning att ge länsstyrelsen en möjlighet att återkalla auktorisationen med större urskiljning. Om länsstyrelsen får reda på att företaget inte uppfyller kraven för viss verksamhet bör den kunna nöja sig med att återkalla förordnandet för just den verksamheten. En sådan möjlighet är också konsekvent med tanke på förslaget i avsnitt 13.2.1 om länsstyrelsens möjligheter att begränsa auktorisationen. Man kan tänka sig att denna möjlighet leder till att en länsstyrelse på ett mer aktivt sätt kan gå in och ompröva auktorisationer eftersom länsstyrelsens möjlighet att agera, om den finner att en viss verksamhet hos ett företag fungerar dåligt, inte är begränsad till en så ingripande åtgärd som att helt återkalla företagets auktorisation. I stället kan länsstyrelsen använda sig av en mer selektiv åtgärd och låta företaget fortsätta med de delar av verksamheten som eventuellt fungerar bra.

Det bör därför i lagen om bevakningsföretag införas en möjlighet för länsstyrelsen att begränsa auktorisationens omfattning i stället för att helt återkalla den.

14 Vissa frågor om kommunal parkeringsövervakning

14.1 Bakgrund

Parkeringsövervakning har tidigare ansetts som en polisiär uppgift. Enligt 2 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m. får emellertid en kommun, om det för parkeringsövervakningen i kommunen behövs parkeringsvakter, besluta att den själv skall svara för övervakningen. I beslutet skall anges det område som parkeringsövervakningen skall omfatta och det minsta antal parkeringsvakter som behövs där. Parkeringsövervakningen skall fullgöras av parkeringsvakter som har genomgått lämplig utbildning för uppgiften (4 §).

Det är enligt 5 § kommunen som förordnar parkeringsvakter. Till parkeringsvakt får förordnas arbetstagare hos kommunen, andra kommuner, kommunala parkeringsaktiebolag, sådana kommunala trafikaktiebolag som inom kommunen bedriver linjetrafik enligt yrkestrafiklagen (1998:490) och sådana bevakningsföretag som omfattas av lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

I förordningen (1987:26) om parkeringsvakter i kommuner anges att Rikspolisstyrelsen i samråd med Vägverket skall meddela föreskrifter om utbildning av parkeringsvakter. Rikspolisstyrelsen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om utbildning av parkeringsvakter (RPSFS 2002:1, FAP 759-1). Den föreskrivna grundutbildningen omfattar 18 dagar. I föreskrifterna anges också att parkeringsvakter fortlöpande skall genomgå fortbildning.

Svenska kommunförbundet har i en skrivelse till regeringen den 6 september 2002 (dnr. N2002/8749/TP) hemställt att regeringen vidtar erforderliga åtgärder för att kravet på att det i ett beslut om kommunal parkeringsövervakning skall anges det minsta antalet parkeringsvakter som behövs tas bort ur lagstiftningen.

Kommunförbundet har också hemställt att bestämmelserna i 6 § lagen om kommunal parkeringsövervakning m.m., om var den som förordnas som parkeringsvakt skall vara anställd, skall utgå.

14.2 Överväganden och förslag

Förslag: Kravet i 2 § lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m., att det i ett beslut om kommunal parkeringsövervakning skall anges det minsta antalet parkeringsvakter som behövs i det område som skall omfattas av den kommunala parkeringsövervakningen, tas bort.

Bestämmelserna i 6 § samma lag om var den som skall förordnas som parkeringsvakt skall vara anställd tas bort.

Skälen för förslaget: Bestämmelsen i 2 § lagen om kommunal parkeringsövervakning m.m., om att det skall anges ett minsta antal parkeringsvakter inom ett visst område, är en kvarleva från tiden när länsstyrelsen, och inte kommunerna själva, fattade beslut om kommunal parkeringsövervakning (prop. 1964:101 s. 205). Som Svenska kommunförbundet konstaterar i sin skrivelse, framstår det som föråldrat att det i ett beslut om kommunal parkeringsövervakning skall anges det minsta antalet parkeringsvakter som behövs. Bestämmelsen bör därför tas bort.

Det är kommunen som förordnar parkeringsvakter. Kommunen har därigenom ansvar för att den som förordnas har tillräckliga kunskaper och i övrigt är lämplig för uppdraget. Det finns krav på detaljerade krav på den utbildning som den som skall bli parkeringsvakt skall genomgå.

I 6 § lagen om kommunal parkeringsövervakning m.m. räknas det upp var en parkeringsvakt måste vara anställd. Bland annat nämns den egna kommunen eller en annan kommun eller vissa kommunala bolag. Därutöver anges att personer som är anställda i bevakningsföretag också kan förordnas.

I dag används, enligt Kommunförbundet, ofta entreprenörer för övervakningen. Bestämmelserna om att det endast är anställda vid kommunala bolag eller bevakningsföretag som kan komma i fråga för förordnande som parkeringsvakter verkar konkurrensbegränsande. Skälet till att bevakningsföretag pekas ut i lagen om kommunal parkeringsbevakning var att deras verksamhet stod under offentlig kontroll och att rättssäkerhetsskäl talade för en begränsning till dessa företag.

Parkeringsövervakning kan emellertid inte ses som en sådan verksamhet som faller in under lagen (1974:191) om bevakningsföretag. Bestämmelsen i 6 § lagen om kommunal parkeringsövervakning m.m. hindrar därför etablering av företag som vill ägna sig uteslutande åt parkeringsövervakning, eftersom ett sådant företag inte är att anse som ett bevakningsföretag.

Genom kraven på utbildning av parkeringsvakter och kommunens prövning inför förordnandet säkerställs på ett tillräckligt sätt att den som skall förordnas som parkeringsvakt har tillräcklig utbildning och att endast personer som är lämpliga förordnas. Det är därför inte nödvändigt att ställa krav på vilken arbetsgivare som en parkeringsvakt skall ha. Bestämmelserna om detta i 6 § lagen om kommunal parkeringsövervakning m.m. bör därför tas bort.

15 Konsekvenser

15.1 Ekonomiska konsekvenser

Det föreslås i promemorian förändringar när det gäller krav på auktorisation av nya verksamheter, t.ex. entrévärdar. Detta kommer att, framför allt i storstäderna, leda till ett ökat antal ansökningar om auktorisation. Eftersom det med auktorisationskravet också följer att personalen måste godkännas av länsstyrelsen tillkommer ytterligare ett antal ärenden också av det skälet. Enligt de uppgifter som inhämtats torde det emellertid inte innebära annat än en marginell ökning av antalet ärenden. Dessutom föreslås i promemorian att länsstyrelserna vid godkännande av personal skall få direktåtkomst till belastnings- och misstankeregistren samt att den obligatoriska kontrollen av medborgerlig pålitlighet skall slopas. Dessa förslag kommer att leda till en minskad arbetsbörda samt effektivare handläggning och därmed till minskade kostnader. Detta gäller inte bara länsstyrelserna utan även för Säkerhetspolisen, som har till uppgift att genomföra säkerhetskontrollerna. Sammantaget görs därför bedömningen att förslagen i denna del inte torde medföra några kostnadsökningar. Det kan emellertid finnas skäl att på sikt se över möjligheterna att införa en tillsynsavgift för länsstyrelsernas arbete med tillsyn av bevakningsföretagen.

Förslagen i övrigt torde inte ha några ekonomiska konsekvenser för det allmänna.

15.2 Konsekvenser för små företag

Bevakningsföretagsbranschen domineras, som framgår i avsnitt 4.3.1, kraftigt av två stora företag. Vid sidan av dessa finns ett antal mindre företag, varav vissa är begränsade till någon enstaka person.

Det framförs ofta att det finns problem inom vissa delar av branschen med bl.a. svarta pengar. Ett faktum som snedvrider konkurrensen till nackdel för de företag som håller sig till gällande bestämmelser. Detta försvårar etablering och tillväxt av nya företag i branschen.

I promemorian föreslås det ändringar när det gäller auktorisationsförfarandet. Detta såväl när det gäller omfattningen av vilka verksamheter som kräver auktorisation och möjligheter att differentiera auktorisationen. De föreslagna ändringarna syftar till att skapa bestämmelser som ger länsstyrelserna bättre instrument för att bedriva en effektiv kontroll av ansökningar om auktorisation inom nuvarande system. Det ger också möjligheter att säkerställa att bevakningsföretagen endast har auktorisation för sådan verksamhet som de har kompetens och resurser till.

När det gäller utvidgningen av lagen om bevakningsföretag till att avse också den som bedriver entrévärdsverksamhet innebär detta naturligtvis en ny administrativ bestämmelse för de företag som bedriver sådan verksamhet. Detta arbete och kostnaden för auktorisation leder till vissa ökade kostnader för dessa företag. Förslaget leder emellertid till att en bransch som ibland har ifrågasatts kommer att behandlas som bevakningsföretag, vilket torde leda till att branschen i dess helhet får en högre status. Ett auktorisationsförfarande bör också leda till att seriösa företag, små såväl som stora, får ökade möjligheter att växa utan att hindras av konkurrenter som inte följer gällande regler.

Förslagen om registerkontroller i avsnitt 10.4.3 och 10.4.4 leder också till att det kommer att gå snabbare att få en prövning av dem som skall anställas inom ett bevakningsföretag. Detta leder bl.a. till förbättrade möjligheter för bevakningsföretag att kunna ta uppdrag som kräver anställning av ny personal.

Sammanfattningsvis kan således sägas att de förslag som läggs fram i promemorian i vissa situationer kan leda till ökat administrativt arbete för företagen, men att de samtidigt ökar möjligheterna att förbättra tillväxtförutsättningarna för seriösa företag inom bevakningsbranschen.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag

1 §

Ändringen, som behandlas i avsnitt 12 och 13, är en följd av att systemet med en generell auktorisation och särskild auktorisation (se under kommentaren till 2 §) tas bort. Länsstyrelsen får möjlighet att differentiera auktorisationen till vissa verksamheter eller visst geografiskt område. Ändringen innebär också en utvidgning av begreppet bevakningsföretag och därigenom också av de arbetsuppgifter som det krävs auktorisation för.

Det skall krävas auktorisation för den som yrkesmässigt åtar sig att för annans räkning bevaka vissa värdetransporter. Även tidigare torde det ingå i begreppet bevakningsföretag att bevaka värdetransporter. Ändringen hänger samman med de ökade möjligheterna att differentiera auktorisationen (se kommentaren till 2 §). Genom ordningen med differentierad auktorisation ges länsstyrelsen större möjlighet att pröva om ett företag när det gäller viss verksamhet uppfyller de krav på sakkunskap, lämplig organisation m.m. som ställs upp i 3 §.

I paragrafen anges också att den som yrkesmässigt och för annans räkning åtar sig att bevaka eller bemanna eller bevaka in- och utgångar till lokaler eller utrymmen där alkohol serveras till allmänheten med tillstånd enligt 7 kap. 5 § alkohollagen (1994:1738) skall anses som ett bevakningsföretag. Den verksamhet som åsyftas är s.k. entrévärdverksamhet.

2 §

Ändringen, som behandlas i avsnitt 13.2.1, innebär att bestämmelsen om särskild auktorisation för det bevakningsföretag som skall åta sig bevakning av enskild person för dennes skydd tas bort. Det innebär emellertid inte att sådan verksamhet skall få bedrivas utan auktorisation. I stället skall länsstyrelsen inom ramen för sin normala auktorisation kunna inskränka auktorisationen till de verksamheter där företaget uppfyller de krav som ställs upp i 3 §. I paragrafen anges också att länsstyrelsen i sitt beslut om auktorisation skall ange vilken typ av verksamhet som auktorisationen avser. Länsstyrelsen skall inte vara bunden av bestämmelserna i 1 § 1–4 på det sättet att den inte kan skilja ut och endast ge auktorisation för en enskild verksamhet bland de som är uppräknade under punkt 1.

4 §

Innebörden av ändringen, som behandlas i avsnitt 10.4.4, är att det generella kravet på att all personal vid auktoriserade bevakningsföretag skall vara godkända vid prövning av medborgerlig pålitlighet, dvs. kontrollerade enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627), tas bort. Sådan kontroll av väktare och andra anställda inom bevakningsföretag kan emellertid ske även i fortsättningen när det ställs krav på det med stöd av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen.

5 §

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.4.2, innebär att frågan om auktorisation av ett bevakningsföretag vars ledning saknar säte i Sverige skall prövas av länsstyrelsen i Stockholms län.

6 §

Ändringen, som behandlas i avsnitt 10.4.5, innebär att möjligheten att anlita en person i ett auktoriserat bevakningsföretag under tiden som länsstyrelsen prövar frågan om han eller hon skall godkännas tas bort.

8 §

Ändringen är en följd av ändringen i 5 § och innebär att den länsstyrelse som är behörig att pröva ansökan om auktorisation också är den länsstyrelse som har tillsyn över bevakningsföretaget.

13 §

Ändringen, som behandlas i avsnitt 13.2.2, innebär dels att bestämmelserna om återkallelse av auktorisation av bevakningsföretag och godkännande av anställda i bevakningsföretag delas upp på två paragrafer. Detta görs genom att bestämmelserna om återkallelse av godkännande förs över till en ny paragraf, 13 a §. Dessutom införs en bestämmelse om att länsstyrelsen i stället för att återkalla en auktorisation i dess helhet kan välja att begränsa auktorisationens omfattning till viss eller vissa verksamheter.

13 a §

Bestämmelsen, som är ny, innebär ingen förändring av gällande bestämmelser för återkallelse av godkännande. Förändringen innebär endast att nuvarande bestämmelser om återkallelse av godkännande för anställning i auktoriserade bevakningsföretag förs över till en egen och ny paragraf.

16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter**2 §**

Ändringen, som behandlas i avsnitt 6.3.2, innebär att det blir möjligt att förordna ordningsvakter att tjänstgöra vid nattöppna restauranger oavsett om restaurangen har tillstånd till servering av alkoholdrycker till allmänheten enligt 7 kap. 5 § alkohollagen (1994:1738) eller inte. En utgångspunkt för vad som är en nattöppen restaurang bör vara att den har öppet i vart fall efter kl. 22.00.

7 §

Ändringarna behandlas i avsnitt 5.

I första stycket införs skrivningar som syftar till att förtydliga ordningsvaktens ansvar för att upprätthålla ordningen. Innebörden är att det blir ett tydligare ansvar för en ordningsvakt att rapportera inträffade brott och ordningsstörningar till polisen.

Innebörden av det nya andra stycket är att en ordningsvakt, om inte polismyndigheten bestämmer annat, inför varje tjänstgöringstillfälle skall kontakta polismyndigheten. Polismyndigheten bör vid den kontakten lämna ordningsvakten sådana upplysningar som är av betydelse för hans eller hennes uppdrag.

16.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1983:1097) med vissa bestämmelser om larmanläggningar m.m.

Ändringarna, som behandlas i avsnitt 11.2, innebär att den nuvarande bestämmelsen, om att det krävs tillstånd av polismyndigheten för att bedriva larminstallationsverksamhet, slopas. Det innebär att 2, 3 och 4 §§ i lagen upphävs. Som en följd av att begreppen larminstallationsföretag och larminstallationsverksamhet därigenom försvinner ur lagtexten, tas definitionerna av dessa begrepp i 1 § bort.

16.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1987:24) om kommunal parkeringsövervakning m.m.

2 §

Ändringen, som behandlas i avsnitt 14.2, innebär att kommunen i sitt beslut om att själv svara för parkeringsövervakning inte längre behöver ange det minsta antal parkeringsvakter som behövs inom det område som parkeringsövervakningen skall omfatta.

6 §

Ändringen, som behandlas i avsnitt 14.2, innebär att bestämmelserna om var den som kommunen förordnar som parkeringsvakt skall vara anställd tas bort.