

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-02-13

Närvarande: Justitierådet Mahmut Baran, f.d. justitierådet Mari Andersson och justitierådet Stefan Reimer

En ny lag om ordningsvakter

Enligt en lagrådsremiss den 2 februari 2023 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ordningsvakter,
2. lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.,
3. lag om ändring i lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m.,
4. lag om ändring i polislagen (1984:387),

5. lag om ändring i ordningslagen (1993:1617),

6. lag om ändring i alkohollagen (2010:1622),

7. lag om ändring i lagen (2022:1011) om in- och utpasseringskontroller vid högskoleprovet.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Anna Nordström.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ordningsvakter

3 §

Paragrafen anger när ordningsvakter får användas. Enligt ordalydelsen får de användas "endast om det finns ett beslut om tillstånd" eller "om det följer av lag eller annan författning". Det ger intryck av att det angivna användningsområdet är heltäckande.

Det framgår emellertid redan av 5 § att ordningsvakter även får användas i vissa andra situationer. De får, enligt denna paragraf, användas om det framgår av villkor enligt beslut i vissa fall enligt ordningslagen eller alkohollagen. Vidare får Polismyndigheten använda ordningsvakter i den egna verksamheten utan tillstånd.

Lagrådet förordar att paragrafen ges följande lydelse.

Ordningsvakter får, utöver vad som följer av 5 §, användas endast om det finns ett beslut om tillstånd att använda ordningsvakter, eller om det följer av lag eller annan författning.

Ett alternativ är att det anges i en upplysningsbestämmelse i ett nytt andra stycke att det i 5 § finns bestämmelser om undantag i vissa fall från kravet på tillstånd för att använda ordningsvakter.

4 §

I paragrafen regleras vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att tillstånd att använda ordningsvakter ska få meddelas.

Första stycket avslutas med orden "som ansökan avser". I övriga paragrafer nämns inte någon ansökan. För att åtgärda detta kan orden bytas ut. Ett annat alternativ är att lagtexten inleds enligt följande.

Tillstånd att använda ordningsvakter får *efter ansökan* meddelas....

5 §

I paragrafen finns bestämmelser om undantag från kravet på tillstånd att använda ordningsvakter. Enligt ordalydelsen "krävs inte" tillstånd om ett undantag är tillämpligt. Detta och en viss formulering i författningskommentaren ger intryck av att undantagen är frivilliga. Det skulle kunna tolkas som att det inte finns något hinder mot att söka tillstånd även om det handlar om en situation som omfattas av ett undantag. Avsikten torde dock vara att kravet på tillstånd inte ska gälla om något av undantagen är tillämpligt, dvs. undantagen är obligatoriska. Detta bör framgå av lagtexten eller åtminstone av författningskommentaren.

9 §

Paragraferna 9–12 är placerade under rubriken Förordnande av ordningsvakter. Där finns regler om villkor för förordnande, tidsbegränsning av förordnande samt återkallelse och avstängning. Det finns emellertid inte någon enskild paragraf som tydligt reglerar att ett förordnande beslutas. I några andra lagar i lagrådsremissen finns bestämmelser där det föreskrivs att något gäller för ordningsvakter som förordnats enligt 9 §, dvs. denna paragraf.

I 9 § regleras vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en person ska kunna förordnas som ordningsvakt. Det kan vara lämpligt att formulera om den paragrafen så att den uttrycker att en person blir förordnad som ordningsvakt. Första stycket skulle, i linje med vad Lagrådet föreslår beträffande 4 §, t.ex. kunna inledas så här:

Ett beslut om förordnande som ordningsvakt får efter ansökan meddelas den som
1. ...

11 §

Enligt paragrafens första mening får ett förordnande återkallas om ordningsvakten inte längre uppfyller villkoren i 9 §. I den sistnämnda paragrafens andra stycke anges att den som är anställd som polisman eller tjänstgör som militärpolisman inte får förordnas som ordningsvakt.

När det gäller militärpolismän innebär regleringen i 11 § och 9 § läst tillsammans att ett ordningsvaktsförordnande ska återkallas om den som omfattas av förordnandet påbörjar en tjänstgöring som militärpolis.

I lagrådsremissens allmänmotivering anges att det förekommer att förordnade militärpolismän endast i begränsad omfattning tjänstgör som detta. Detta gäller t.ex. tidvis anställda soldater som är förordnade som militärpolismän. Undantaget från möjligheten för en militärpolisman att förordnas som ordningsvakt bör mot bakgrund av dessa omständigheter begränsas till att endast gälla under de tidsperioder som dessa tjänstgör som militärpoliser.

Vid föredragningen upplystes att det kan förekomma situationer där soldater som är förordnade som militärpolis tjänstgör under kortare och återkommande perioder. Det innebär att förordnandet för en ordningsvakt som under kortare och återkommande perioder tjänstgör som militärpolis måste återkallas vid tillfällena han eller hon

påbörjar tjänstgöringen som militärpolis och att vederbörande på nytt måste ansöka om förordnande som ordningsvakt efter varje avslutad sådan tjänstgöring. Frågan bör uppmärksammas under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

13 §

Enligt paragrafens andra stycke är en ordningsvakt skyldig att följa en anvisning som en polisman meddelar i tjänsten. Det gäller dock inte om det är uppenbart att anvisningen inte angår tjänstgöringen som ordningsvakt eller om den strider mot lag eller annan författning.

I författningskommentaren anges att en polismans anvisning till en ordningsvakt bör i normala fall inte gå utanför ordningsvaktens ordinarie uppdrag och geografiska verksamhetsområde. Det kan emellertid finnas undantagssituationer då det framstår som nödvändigt ur ett samhällsperspektiv att en polisman kan ge ordningsvakter anvisningar att utföra uppgifter som till viss del ligger utanför det egentliga uppdraget och geografiska området.

Det kan ifrågasättas om uttalandet beträffande undantagssituationer har täckning i lagtexten eftersom uttrycket "tjänstgöringen" i bestämd form för tanken till det specifika uppdraget och inte en ordningsvaks tjänstgöring i allmänhet. Lagrådet förordar därför att "tjänstgöringen" ersätts med "tjänstgöring".

17 §

I paragrafen regleras i första stycket vad som gäller för en ordningsvaks tystnadsplikt i enskild verksamhet och i andra stycket dennes bundenhet av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen i det allmännas verksamhet. I författningskommentaren bör för tydlighetens skull klargöras om det som sägs om rapporteringsplikt

enligt annan författning och om straffansvar även tar sikte på sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen.

19 §

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om

1. tillstånd att använda ordningsvakter,
2. förordnande av ordningsvakter,
3. ordningsvaktens rapporteringsplikt,
4. ordningsvaktens utbildning och utrustning, och
5. avgifter för utbildning och ärendehandläggning.

Bemyndigandet är utformat, inte som en upplysning om regeringens kompetens att meddela föreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, utan som ett riktigt bemyndigande att meddela föreskrifter. Detta har motiverats av att det är mer ändamålsenligt att den närmare utformningen av vissa bestämmelser som rör ordningsvakter meddelas på lägre författningsnivå än lagform.

Någon närmare beskrivning av vad som delegeras finns emellertid inte. Om det är fråga om att överlämna en uppgift som innefattar myndighetsutövning får detta göras endast med stöd av lag (12 kap. 4 § regeringsformen), vilket alltså i sig är en gräns för vad som kan delegeras, som inte behöver påtalas. Bestämmelser om ordningsvakter och användningen av sådana kan falla in under det primära lagområdet i 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen (förhållandet mellan enskilda och det allmänna om föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden). Rätten att meddela föreskrifter på detta område kan enligt 8 kap. 3 § – med vissa begränsningar – delegeras.

De första två punkterna i paragrafen är mycket generellt utformade. Vid föredragningen upplystes om att bemyndigandena i första hand

behövs för att regeringen eller en myndighet ska kunna meddela föreskrifter om för hur lång tid ett tillstånd respektive ett förordnande får meddelas (jfr 7 och 10 §§). Om avsikten är att fånga in endast detta bör bemyndigandet begränsas. I en kommande proposition vore det önskvärt att det åtminstone utvecklas vilken normgivningskompetens som riksdagen avses delegera enligt punkterna 1 och 2. Även beträffande punkterna 3 och 4 vore det bra med förtydliganden om vad som är tänkt att omfattas av bemyndigandena och varför dessa behövs.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Genom den nya lagen upphävs, enligt punkt 2, lagen (1980:578) om ordningsvakter. Den upphävda lagen ska dock, enligt punkt 3, fortfarande gälla för beslut om återkallelse av förordnande eller avstängning av ordningsvakt enligt den upphävda lagen. Avsikten är, enligt författningskommentaren, att den upphävda lagen fortfarande ska tillämpas *vid överklagande av* ett beslut av det nämnda slaget. Detta bör framgå av lagtexten.

Förslaget till lag om ändring i lagen om omhändertagande av berusade personer

10 §

Av paragrafens nuvarande lydelse framgår av första stycket att vad som gäller för en polisman ska i tillämpliga delar gälla också för en ordningsvakt, dock med det förbehållet att något annat inte gäller enligt ordningsvaktens förordnande. Eftersom det av punkten 4 i övergångsbestämmelserna till den föreslagna lagen om ordningsvakter följer att förordnanden enligt den äldre lagen om ordningsvakter alltjämt ska gälla till utgången av 2025, bör i lagen om omhändertagande av berusade personer införas en övergångs-

bestämmelse. Denna bör ta sikte på att vad som anges i sådana förordnanden angående förbehåll och inskränkningar också ska gälla till utgången av 2025, om inte förordnandet dessförinnan återkallas eller upphör att gälla.

Förslaget till lag om ändring i polislagen

29 §

Av paragrafens nuvarande tredje stycke framgår att bestämmelserna i 10 a och 13 §§ polislagen ska gälla också för ordningsvakter, om inte annat framgår av deras förordnanden. Eftersom det av punkten 4 i övergångsbestämmelserna till den föreslagna lagen om ordningsvakter följer att förordnanden enligt den äldre lagen om ordningsvakter alltjämt ska gälla till utgången av 2025, bör i polislagen införas en övergångsbestämmelse. Den bör ta sikte på att vad som anges i sådana förordnanden angående förbehåll och inskränkningar i förhållande till polislagens nämnda bestämmelser också ska gälla till utgången av 2025, om inte förordnandet dessförinnan återkallas eller upphör att gälla.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.