

**AMNESTY
INTERNATIONAL**



Justitiedepartementet
Diarienummer Ju2021/02070

2021-10-08

**Synpunkter på betänkandet En ny lag om ordningsvakter m.m
(SOU 2021:38)**

Innehåll

1 Sammanfattning	3
2 Inledning	4
2.1 Statens våldsmonopol	4
2.2 Amnestys pilotprojekt	5
2.3 Sammanhanget: 34-punktsprogrammet, gängbrottsligheten	6
2.4 Ras-/etnisk profilering inom ordningsväsendet	7
2.4.1 Vad är ras- eller etnisk profilering och varför är det diskriminering?	7
2.4.2 Varför är frågan om ras-/etnisk profilering relevant i sammanhanget?	9
3 Rättsliga utgångspunkter	9
4 Förslaget som sådant	11
4.1 "Främja tryggheten"	11
4.2 Beslut om tillstånd för användning av ordningsvakter	12
4.3 Polisens ledning och kontroll	14
4.3.1 Principiella utgångspunkter	14
4.3.2 Rapporteringsskyldigheten	15
4.4 Förordnandeprövningen	16
4.4.1 Kriminell livsstil eller kontakter	16
4.4.2 Särskild uppmärksamhet för vissa diskvalificerande brott	18
4.5 Återkallelse av förordnande och utredning av brottsmisstanke	18
4.5.1 Återkallelse av förordnande	18
4.5.2 Utredning av brottsmisstanke mot ordningsvakter	19
4.6 Nya befogenheter för ordningsvakter	20
4.6.1 Transport av omhändertagna med stöd av LOB	20
4.6.1.1 Omhändertaganden är mycket ingripande åtgärder	20
4.6.1.2 Syftena med LOB	20
4.6.1.3 Hälsoargumentet ej tillräckligt	21
4.6.2 Transport av omhändertagna med stöd av 13 § polislagen	23
4.6.3 Identitetskontroller	23
4.6.3.1 Identitetskontroller är rättighetsinskränkande tvångsmedel	24
4.6.3.2 När föreligger behov att identifiera omhändertagna/gripna?	25
4.6.3.3 Varje rättighetsinskränkning måste motiveras för sig	26
4.6.3.4 Risk för ras-/etnisk profilering	26
4.6.4 Envarsgripanden som myndighetsutövning	28
4.6.4.1 Envarsgripanden är de facto myndighetsutövning och bör regleras som sådan	29
4.6.4.2 Inskränker rätten till självförsvar gentemot ordningsvakter	29
4.7 Utökad utbildning	29
4.7.1 Höga krav på ordningsvakter	30
4.7.2 Det är inte tillräckligt med 160 timmars utbildning	30
4.7.3 Mer fokus på likabehandling, rasism och andra former av diskriminering	32
4.7.4 Mer fokus på konflikthantering och risken för övervåld	33
4.7.5 Vikten av fortbildning, utveckling och kontinuerligt lärande	34
4.8 En explicit behovs- och proportionalitetsprincip	35
5 Avslutande synpunkter	35

1 Sammanfattning

Amnesty International (fortsättningsvis: Amnesty) är en internationell människorättsorganisation med över tio miljoner supporters världen över och närvaro i fler än 70 av världens länder. Våra synpunkter här tar avstamp i det för Sverige folkrättsligt bindande regelverket om mänskliga rättigheter.

Amnesty tackar för möjligheten att komma med synpunkter på betänkandet En ny lag om ordningsvakter m.m. (2021:38) (i fortsättningen "betänkandet").

Frågan om vilka som har mandat att utöva våld och under vilka förutsättningar är central för upprätthållandet av rättsstaten och de mänskliga rättigheterna. Huvudregeln är att staten har våldsmonopol, men i vissa mycket begränsade och strikt reglerade sammanhang kan våldsbefogenheten delegeras till andra aktörer. Oavsett vem som getts befogenheten är den strängt kringskuren och kan enbart utövas med nogsamt beaktande av centrala rättsstatsprinciper; av dessa är legalitet, proportionalitet och nödvändighet bland de viktigaste. Att ordningsvakter fått en allt viktigare roll att spela i ordningshållningen i Sverige under de senaste tjugo åren är ett oomstritt faktum, liksom att dagens ordningsvaktslagstiftning är föråldrad bland annat mot bakgrund av den ökade användningen av 3 § LOV. Amnesty instämmer i att lagstiftningen måste ses över och välkomnar ur det perspektivet utredningens uppdrag. Samtidigt måste såväl dagens bruk av ordningsvakter som förslagen på ny ordning och utökade befogenheter ses ur ljuset av huvudregeln att staten har våldsmonopol och att varje förskjutning mot privat ordningshållning kan innebära ett hot mot grundläggande rättsstatliga principer.

Amnestys huvudpoänger och inställning till kommitténs förslag kan sammanfattas enligt följande.

- a) Amnesty **beklagar** att utredningen inte tagit avstamp i eller ens kommenterat de folkrättsliga aspekterna av ordningsvaktens roll i en rättsstat, till vilka en del av det statliga våldsmonopolet delegerats.
- b) Amnesty **avstyrker** följande förslag:
 - i) att behovet av ordningsvakter ska bedömas mot bakgrund av om det är ändamålsenligt för att "främja tryggheten",
 - ii) om utökad informationshämtning vid prövningen av om den som ansöker om att förordnas som ordningsvakt ska anses lämplig,
 - iii) att ordningsvakter ges befogenhet att transportera personer som omhändertagits med stöd av LOB,
 - iv) att ordningsvakter ges befogenhet att transportera personer med stöd av polislagen,
 - v) att ordningsvakter ges befogenhet att kroppsvisitera enskilda i identifieringssyfte.
- c) Amnesty **tillstyrker** följande förslag:
 - i) att ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt ska handläggas

- av Polismyndighetens avdelning för särskilda utredningar, SU,
- ii) att ordningsvaktens envarsgräns ska betraktas som myndighetsutövning,
 - iii) att en ny bestämmelse om proportionalitets- och behovsbedömning vid ingripanden införs.
- d) Amnesty **föreslår** följande:
- i) att det införs begränsningar på storleken på de geografiska områden där ordningsvakter kan användas,
 - ii) att det införs en skyldighet för den som anlitar ordningsvakter att löpande underrätta Polismyndigheten om hur och i vilken utsträckning ordningsvakter används,
 - iii) att stärkta rapporterings- och underrättelsekrav för ordningsvakter införs, liksom en tydligare skyldighet för Polismyndigheten att sammanställa, analysera och följa upp rapporterna,
 - iv) att hat- och demokratibrott bör beaktas särskilt under laglydnadsprövningen samt vid den inre tillsynen.
- e) Amnesty **välkomnar** betänkandets ambition att förlänga ordningsvaktutbildningen, men **anser inte** att 160 timmar är tillräckligt lång tid, samt uppmanar till att följande aspekter av utbildningen stärks väsentligt:
- diskriminering utifrån alla diskrimineringsgrunder, liksom diskrimineringens effekter från ett psykologiskt och sociologiskt perspektiv,
 - information om och analys av olika former av rasism och intolerans
 - ras-/etnisk profilering,
 - konflikthantering och självskydd, med fokus, först, på förebyggande, avledning och konfliktlösning och, sedan, på säkra grepptekniker
 - fortbildning och utvecklingsarbete görs kontinuerligt och obligatoriskt för alla ordningsvakter, med fokus på lärande och non-repetition.

2 Inledning

2.1 Statens våldsmonopol

Staten har, genom polis- och försvarsmakten, våldsmonopol. Det statliga våldsmonopolet är en viktig ordning för upprätthållande av rättsstaten och det demokratiska systemet. Därför måste varje delegering av våldsmonopolet till privata aktörer rannsakas noga och motiveras mot bakgrund av den centrala rättsstatliga principen om legalitet. Delegering av vissa av de befogenheter som traditionellt och principiellt varit exklusivt förbehållna staten har i Sverige redan gjorts genom lagen om ordningsvakter (LOV) och polislagen (PL). Ordningsvakter har däribland den laga rätten att bruka våld i syfte att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten. De tjänstgör därför i sin yrkesutövning som representanter för statsmakten och har samma skyldigheter som poliser att, exempelvis, beakta lagens krav på likabehandling, proportionalitet och nödvändighet. Detta framgår bland annat av den standard som framgår

av FN:s centrala "Code of Conduct for Law Enforcement Officials", se vidare nedan.

Utvecklingen av en ordningshållning som får fler och fler polisiära befogenheter, men som bedrivs i privat regi, får stora effekter för enskilda. För när den enskilde möter ordningsmakten idag, möter hen ett komplex av överlappande, komplicerade och illa avgränsade regler, befogenheter, praktiker, identiteter och auktoriteter, där det ofta inte är tydligt vad som tillfaller polis respektive ordningsvakt. Bristen på (i allmänhetens ögon) tydliga distinktioner mellan polis och ordningsvakt leder till naturliga frågor hos den enskilda om vem som kan ingripa och utöva våld, när och hur detta kan ske, och vilka rättsmedel som står till buds för den enskilda att försvara sig mot våldsanvändningen eller utkräva ansvar när den är illegitim.

Eftersom det är den enskilda som i de flesta fall är föremål för ordningshållningens åtgärder, kan delegeringen av upprättandet och bevakningen av allmän ordning till privata aktörer också få konsekvenser för allmänhetens uppfattning av våldsmonopolet som ett legitimt instrument i statens tjänst. Genom de föreslagna utvidgningarna av ordningsvaktens befogenheter som betänkandet presenterar riskerar gränserna mellan polis och ordningsvakt att suddas ut ytterligare.

Dessa aspekter – principen om det statliga våldsmonopolet, och vikten av att upprätthålla legitimiteten i den laga rätten för representanter för ordningsmakten att använda våld – har genomsyrat Amnestys granskning av utredningens förslag.

2.2 Amnestys pilotprojekt

På senare år har privatpersoner och organisationer framfört anklagelser om rasprofilering och övervåld från ordningsvakter gentemot personer av utomeuropeiskt. Av den anledningen genomförde Amnesty 2019-20 en pilotstudie där vi granskade ett begränsat antal fall som involverade ordningsvakter och där anklagelser fanns om rasdiskriminering och/eller övervåld från vakternas sida. Granskningen skedde genom att Amnesty begärde ut och analyserade brottsanmälningar, förundersökningsprotokoll, domar och övrigt rättsligt material ("slasken") i fall som kommit till vår kännedom genom medial rapportering eller genom att enskilda hört av sig till Amnesty med sina berättelser. Antalet granskade fall, totalt tolv stycken, var för litet för att dra några generella slutsatser om ordningsvaktens yrkesutövning och lagtillämpning, men tillräckligt stort för att ge indikationer på problemområden som behöver åtgärdas.

Amnestys granskning, preliminära slutsatser och juridiska analys ligger till grund för våra synpunkter på utredningens förslag.

De huvudsakliga problemområden vi kunde identifiera var följande. För det första såg vi att lagkraven för vad som skulle motivera en ordningsvaktens ingripande inte var tydliga, vilket gav utrymme för godtycklighet och rättsosäkerhet. Detta i sin tur öppnade för att fördomar och

rasistiska stereotyper kunde leda till att vissa (icke-vita) personers beteende ansågs som ordningsstörande i högre grad än andras. Vi såg tecken på att ordningsvakternas subjektiva uppfattningar i vissa fall påverkade vilka de ingrep mot och när. Att ordningsvakterna i efterföljande processer inte förväntades sakligt motivera eller förklara grunden för sina ingripanden försvårade en genomlysning av problemet.

För det andra såg vi, när ett ingripande väl inletts, att det fanns brister i tillämpningen av behovs- och proportionalitetsprinciperna. Ingripanden från ordningsvakter hade i flera fall lett till kraftig våldsanvändning och omfattande skador på enskilda, och vi ställde oss i dessa fall frågan dels om våld behövde användas alls för att återställa ordningen och dels i vilken mån graden av våld stod i proportion till den ursprungliga förseelsen. Även där såg vi att subjektiva uppfattningar kopplade till ursprung och etnicitet kan ha påverkat ordningsvakternas bedömning av behovet av nödvändigt våld.

För det tredje kunde vi konstatera brister i avrapporteringen från ordningsvakter till Polismyndigheten. Trots att ordningsvakter är skyldiga att skriftligen rapportera om sina ingripanden saknades sådan avrapportering i flera fall och hade tydliga kvalitetsbrister i andra fall. Detta var särskilt allvarligt eftersom avrapporteringen dels ska ligga till grund Polismyndighetens löpande lämplighetsbedömningar av enskilda ordningsvakter och dels för att rapporterna, i de fall det finns sådana, tillmättes stor vikt i rättsliga granskningar av fall där ordningsvakter varit inblandade.

För det fjärde kunde Amnesty identifiera brister i rättsinstansernas uppföljning av incidenter där ordningsvakter både anklagades för misshandel och/eller tjänstefel och själva anklagade civilpersoner för våldsam motstånd och/eller våld mot tjänsteman. Vi såg, exempelvis, tendenser att rättsvårdande instanser tillmätte ordningsvakternas version större vikt och trovärdighet än de enskilda personernas berättelser, samt att enskildas utsagor ifrågasattes i orimligt hög grad.

2.3 Sammanhanget: 34-punktsprogrammet, gängbrottsligheten

Den 21 september 2019 presenterade regeringen ett 34-punktsprogram med åtgärder mot "gängkriminaliteten".¹ Punkt 6 i programmet heter "Ordningsvakter kan avlasta polisen" och syftet med utredningen om en ny ordningsvaktslag är, enligt programmet, "att skapa bättre förutsättningar för en mer flexibel och *ökad användning av ordningsvakter*".² Det är viktigt, i läsningen av det nya förslaget, att ha i beaktande att detta är den kontext som lagförslaget kommit till inom och att ett uttalat syfte är att antalet ordningsvakter i Sverige ska öka.

¹ Regeringskansliet, 34-punktsprogrammet: Regeringens åtgärder mot gängkriminaliteten, hämtat från <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/ett-tryggare-sverige/34-punktsprogrammet-regeringens-atgarder-mot-gangkriminaliteten/> (2021-10-08).

² Ibid. Vår kursivering.

Regeringen anger också att det nya regelverket kommer att "modernisera och effektivisera regelverket och anpassa det till dagens förhållanden".³ Vad menas med "dagens förhållanden"? Utredningen skriver:

Vidare har allt fler kommuner under de senaste åren mött utmaningar när det gäller brott, ordningsstörningar och otrygghet. Förklaringarna är bl.a. en *förändrad demografi* och *växande utanförskapsområden* som har lett till omfattande ordningsproblem. Samhällsförändringarna har i sin tur lett till en ökad efterfrågan från både kommuner, regioner och privata aktörer på att använda ordningsvakter för att främja trygghet och förebygga brott.⁴

Utgångspunkten för uppdraget är alltså att det finns en efterfrågan på *fler* ordningsvakter, och det nya regelverket har sitt ursprung i debatten om "hårdare tag" mot kriminaliteten. Mot bakgrund av uttalandena om "förändrad demografi" och "växande utanförskapsområden" identifierar Amnesty en risk att det nya regelverket framförallt kommer att påverka vissa grupper, framförallt i förorterna och i synnerhet personer med utomeuropeisk bakgrund. Betänkandet pekar specifikt ut 2016 som ett år då "andelen otrygga" ökade "påtagligt".⁵ Med detta syftar betänkandet sannolikt på att många asylsökande och flyktingar då under en kort tid hade kommit till Sverige. Förorten verkar vara det primära objektet för åtgärderna, och om förslagen väldigt brett ska sammanfattas som "fler ordningsvakter med fler befogenheter" är det inte otänkbart att ett resultat av införd lagstiftning, om den uppfyller sitt syfte, kommer att vara fler ordningsvakter och befogenheter i kontakt med personer som tillhör etniska och religiösa minoriteter. Detta är viktigt att ha i åtanke när vi diskuterar risken för utökad ras- och etnisk profilering, liksom behovet av en mycket mer gedigen utbildning för ordningsvakter än i dag (se nedan).

2.4 Ras-/etnisk profilering⁶ inom ordningsväsendet

2.4.1 Vad är ras- eller etnisk profilering och varför är det diskriminering?

I sin generella rekommendation från 2020 använder sig FN:s rasdiskrimineringskommitté av följande definition av ras-/etnisk profilering:

[R]acial profiling is understood as ... the practice of police and other law enforcement relying, to any degree, on race, colour, descent or national or ethnic origin as the

³ Justitiedepartementet, Faktablad: Regelverket för ordningsvakter ska ses över, hämtat från <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2019/11/regelverket-for-ordningsvakter-ska-ses-over/> (2021-10-08).

⁴ Betänkandet, sid. 64. Vår kursivering.

⁵ A.a., sid. 67.

⁶ Olika organisationer och aktörer använder olika begrepp: vissa föredrar termen "rasprofilering" eftersom praktiken i hög grad utgår från föreställningar om ras medan andra, som Open Society Foundations, konsekvent använder den snävare och mer i överensstämmelse med svensk rättslig terminologi termen "etnisk profilering". Amnesty använder i detta sammanhang för enkelhetens skull båda begreppen.

basis for subjecting persons to investigatory activities or for determining whether an individual is engaged in criminal activity. In this context, racial discrimination often intersects with other grounds, such as religion, sex and gender, sexual orientation and gender identity, disability, age, migration status, and work or other status.⁷

I och med att föreställningar om ras och etnicitet ofta inte är de enda faktorer som föranleder ett ingripande visar rasdiskrimineringskommitténs definition hur dessa samverkar med andra diskrimineringsgrunder (som klass, kön och ålder), samt hur ras-/etnisk profilering produceras av – och i sin tur reproducerar – ojämlika maktförhållanden. Definitionen låter oss analysera hur föreställningar om ras eller etnicitet, till exempel, kan påverka vad som förstås som ordningsstörande, d.v.s. innan ett faktiskt ingripande är vid handen.

Ras-/etnisk profilering är inte bara en kränkande praktik, med märkbara sociala och psykologiska konsekvenser för den som utsätts. Den är därtill förbjuden enligt såväl internationell rätt som svensk lag, samt oförenlig med grundläggande rättsstatliga principer om allas lika värde och likhet inför lagen. FN:s människorättskommitté (HRC) konstaterade 2009 i fallet *Williams Lecraft v. Spain* att rasprofilering är diskriminering i strid mot diskrimineringsförbudet i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR).⁸ FN:s konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (CERD) förbjuder alla former av rasdiskriminering (artikel 2), däribland ras-/etnisk profilering. Kommittén har i sina generella rekommendationer anført att ras-/etnisk profilering strider mot själva syftet med konventionen, vilket innebär att flertalet, om inte samtliga, rättigheter som skyddas av konventionen (till exempel artikel 6 om effektivt rättsligt skydd mot rasdiskriminering) åsidosätts när sådan profilering praktiseras.⁹ Kommittén har även specifikt behandlat det särskilda ansvaret hos representanter för ordningsmakten:

The Committee has expressed concern at reports of law enforcement officials, such as police officers and border control officials, while carrying out their duties, engaging in arbitrary police stops, arbitrary identity checks, random inspections of objects in the possession of any person in railway stations, trains and airports, and arbitrary arrests.¹⁰

Kommittén betonar även staternas skyldighet att företa förebyggande åtgärder så att offentliga myndigheter och institutioner inte använder sig av ras-/etnisk profilering.¹¹ Slutligen omfattar förbudet mot ras-/etnisk profilering även indirekt diskriminerande åtgärder om de har till effekt att en eller flera minoritetsgrupper missgynnas.

⁷ Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (CERD), General Recommendation No. 36 (2020) on preventing and combating racial profiling by law enforcement officials, CERD/C/GC/36, 17 december 2020, para. 18.

⁸ *Williams Lecraft v. Spain*, CCPR/C/96/D/1493/2006, 27 juli 2009.

⁹ CERD, para. 23.

¹⁰ A.a., para. 10.

¹¹ A.a., para. 24.

2.4.2 Varför är frågan om ras-/etnisk profilering relevant i sammanhanget?

Frågan om bekämpandet och förebyggandet av brott, ordningsstörningar eller otrygghet kan inte behandlas utan att samtidigt diskutera frågan om ras- eller etnisk profilering, och med det, uppfattningar och föreställningar om kategorier som ras, etnicitet eller religiös tillhörighet. Detta gäller inte minst eftersom frågor om invandring och segregation/integration i dag är en central del av den kriminalpolitiska debatten. Även utredningen om en ny ordningsvaktslag måste ses som del av denna utveckling, på grund av det sammanhang i vilken den tillsattes och på grund av betänkandets hänvisningar till "gängkriminalitet", "förändrad demografi" och "utanförskapsområden" i sin problemformulering.¹²

Förtroendet för myndigheter i allmänhet och polisen i synnerhet är centralt för att rättsstaten ska fungera. Detta förtroende rubbas om grupper som rasifieras också profileras av polis eller ordningsvakter på etnisk grund. Men frågan om etnisk profilering i samband med det trygghetsskapande arbetet är också av relevans eftersom sådan profilering i sig kan leda till storskaliga ordningsstörningar. I de av media kallade "Husbykravallerna" under 2013, angavs upplevd etnisk profilering i samband med bland annat kroppsvisitationer och trakasserier som en av anledningarna till varför tumult uppstod.¹³ Liknande händelseförlopp gjorde sig gällande bland annat efter att George Floyd mördades i USA 2020, eller 2017 års dödliga upplopp i Paris efter den franska polisens brutala övergrepp på Théodore Luhaka.¹⁴

3 Rättsliga utgångspunkter

Eftersom ordningsmakten delegerat uppgifter som ligger inom ramen för det offentliga uppdraget till ordningsvakter (att upprätthålla allmän ordning och säkerhet), är ordningsvakterna när de utför dessa uppgifter att betrakta som representanter för statsmakten. Enligt FN:s "Code of Conduct for Law Enforcement Officials" (i fortsättningen: Code of Conduct) inkluderar termen "representanter för ordningsmakten" ("law enforcement officials") alla aktörer som utför polisiära uppgifter och i synnerhet de som har mandat att omhänderta och frihetsberöva personer.¹⁵ Så länge ordningsvakter utför uppgifter enligt PL, lagen om omhändertagande av berusade personer (LOB) och andra relevanta regelverk ska de alltså betraktas som representanter för ordningsmakten som ska mätas mot samma standard som poliser, och vars tjänsteutövning ska följa samma principer.

En mängd rättigheter aktualiseras i förhållandet mellan ordningsmakten och den enskilda. Dessa rättigheter inkluderar, i svensk grundlag, bland annat den enskildas rätt till skydd mot

¹² Se ovan, avsnitt 2.3.

¹³ de Los Reyes m.fl., "Bilen brinner ... men problemen är kvar: berättelser om Husbyhändelserna i maj 2013", 2014.

¹⁴ Se Jämte m.fl., "Samhällsvetenskapliga perspektiv på Black Lives Matter", *Sociologisk forskning*, vol. 54, nr. 3-4, 2020, sid. 363-379., samt Nägel, C., Lutter, M., "The 2017 French Riots and Trust in Police: A quasi-experimental approach", *European Journal of Criminology*, 2021, sid. 1-22, respektive.

¹⁵ Kommentaren till Code of Conduct, art. 1., hämtat från <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx> (2021-10-08).

påtvingat kroppsligt ingrepp (2:6 RF), skydd mot frihetsberövande (2:8 RF), rörelsefrihet (2:8 RF) och rätt till likhet inför lagen (1:9 RF), samt, i Europakonventionen, rätt till privat- och familjeliv (artikel 8, EKMR) med flera rättigheter. Motsvarande rättigheter finns också i den för Sverige bindande FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR, efter den engelska titeln). FN har sammanfattat de viktigaste människorättsprinciperna som gäller för representanter för ordningsmakten – vilket alltså enligt ovan inkluderar ordningsvakter i den mån de utför offentligt delegerade uppdrag – i två centrala dokument: Code of Conduct från 1979 och FN:s Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (i fortsättningen: Basic Principles) från 1990. Enligt Code of Conduct måste alla representanter för ordningsmakten respektera och skydda mänsklig värdighet och mänskliga rättigheter i sin tjänsteutövning (artikel 2), och enligt Basic Principles är regeringen och ordningsmakten skyldiga att konstant utvärdera etiska aspekter av användningen av våld och skjutvapen (artikel 1). I båda dokumenten har proportionalitets- och nödvändighetsprinciperna en central ställning (Code of Conduct, artikel 3, Basic Principles, artikel 4 och 5). Code of Conduct förtydligar:

This provision [about proportionality] emphasizes that the use of force by law enforcement officials should be exceptional; while it implies that law enforcement officials may be authorized to use force as is reasonably necessary under the circumstances for the prevention of crime or in effecting or assisting in the lawful arrest of offenders or suspected offenders, no force going beyond that may be used.¹⁶

Code of Conduct understryker skyldigheten för representanter för ordningsmakten att till fullo säkerställa att hälsan på de personer de omhändertar skyddas, och de ska vidta omedelbara åtgärder för att säkra att personer som behöver det får tillgång till vård (artikel 6). Basic Principles innefattar detaljerade instruktioner om vad utbildningen av poliser och andra representanter för ordningsmakten ska innehålla. Bland annat ska regeringen och ordningsmakten försäkra sig om att dess representanter "utses enligt noggranna urvalsprinciper, har lämpliga moraliska, psykologiska och fysiska egenskaper för att kunna genomföra sina uppdrag, samt får kontinuerlig och utförlig professionell fortbildning. Deras lämplighet för uppdragen ska utvärderas kontinuerligt." (art. 18) Vidare ska regeringen och ordningsmakten "särskilt uppmärksamma frågor som rör polisetik och mänskliga rättigheter" vilket bland annat ska inkludera fredlig konflikthantering samt förståelse för grupprocesser och övertalnings-, förhandlings- och medlingstekniker för att i högsta möjliga mån begränsa användningen av våld (art. 20). På europeisk nivå är det värt att nämna European Code of Police Ethics, vilken också understryker proportionalitets- och nödvändighetsprinciperna (art. 37) och vikten av att representanter för ordningsmakten vägleds av principerna om

¹⁶ Kommentaren till Code of Conduct, art. 1, hämtat från <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/lawenforcementofficials.aspx>, (2021-10-08).

opartiskhet och ickediskriminering (art. 40).¹⁷

FN:s rasdiskrimineringskommitté har som nämnts ovan nyligen utkommit med en allmän rekommendation om rasprofilering. I rekommendationen understryker kommittén att staterna är skyldiga, under CERD, att garantera att offentliga myndigheter och andra auktoriteter inte ägnar sig åt eller tolererar rasprofilering. Staterna är också skyldiga att se till så att alla inom deras jurisdiktion åtnjuter ett effektivt skydd mot rasdiskriminering, där rasprofilering ingår. Detta innebär att också ett preventivt arbete mot rasprofilering måste komma till stånd för att staterna ska uppfylla sina förpliktelser enligt konventionen.¹⁸ Allt detta är av relevans för regleringen av ordningsvaktsväsendet som en del av ordningsmakten i Sverige.

Amnesty beklagar att utredningen inte tagit avstamp i eller ens kommenterat de folkrättsliga aspekterna av uppdraget. En folkrättslig utgångspunkt hade i högre mån tydliggjort vilka intressen som står på spel när delar av våldsmonopolet delegeras till privata aktörer, och skulle ha gett utredaren vägledning i viktiga avvägningsfrågor.

4 Förslaget som sådant

4.1 “Främja tryggheten”

Enligt förslaget ska Polismyndigheten i tillståndsprövningen utvärdera om den sökande har ett behov av ordningsvakter samt om användningen är ändamålsenlig. Behovsbedömningen görs utifrån ordningsvaktens redan lagstadgade uppgift att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten, men även för att “främja tryggheten”, vilket är ett nytt kriterium.

Vad som ingår närmare i behovsbedömningen beskrivs av betänkandet som följande.

Det är den som ansöker om tillstånd att använda ordningsvakt som ska kunna visa att behovet finns. Kravet får emellertid inte ställas alltför högt. Det bör inte krävas att man kan påvisa några konkreta ordningsstörningar i den aktuella verksamheten eller på den plats som ansökan avser. Styrande bör i många fall vara om man generellt har grund för påståendet att det kan finnas behov av ordningsvakter. Det kan till exempel vara så att genomförda undersökningar visar att en plats upplevs som otrygg.¹⁹

Amnesty är tveksam till om begreppet “trygghet” uppfyller de krav på förutsebarhet och bestämdhet som ställs av legalitetsprincipen. Något konkret behov av ordningsstörning krävs alltså inte, utan det är tillräckligt att undersökningar visar att platsen (av vissa) uppfattas som

¹⁷ Committee of Ministers of the Council of Europe, “The European Code of Police Ethics”, hämtat från <https://polis.osce.org/european-code-police-ethics> (2021-10-08).

¹⁸ CERD, paras. 23-24.

¹⁹ Betänkandet, sid. 81.

otrygg. Det framgår inte av betänkandet hur en sådan undersökning ska göras, av vem, vad dess innehåll ska vara eller vilka krav som bör ställas på dess kvalitet. Det finns enligt Amnestys uppfattning en risk för att det föreslagna trygghetsbegreppet blir avhängigt enskilda personers subjektiva redogörelser, på ett sätt som inte kan beläggas empiriskt och i värsta fall inte speglar de reella förhållanden som råder i de områden där ordningsvakter används. Amnesty har tidigare uppmärksammat hur samhällsdebatten om trygghet snabbt kan komma att omfatta endast vissa personers trygghet, där andra som upplever otrygghet inte får komma till tals på grund av etablerade och diskriminerande föreställningar om vad som skapar otrygghet, och vilka det är som drabbas av denna förmodade otrygghet.²⁰ I vart fall är det Amnestys uppfattning att begreppet "främja tryggheten" inte kan anses uppfylla kraven på förutsebarhet och bestämdhet.

Avslutningsvis vill Amnesty placera trygghetsbegreppet i ett större sammanhang. Förslaget om en ny ordningsvaktslag har tillkommit som en del av en kriminalpolitisk debatt, där fokus ligger på att signalera handlingskraft och "hårdare tag" mot brottsligheten. Frågan kopplas inte sällan till segregation, invandring och föreställningar om ras. För att avgöra vad som kan främja "tryggheten" krävs det som sagt en uppfattning om vad som är "otryggt" och vad som skapar denna "otrygghet". I betänkandets inledning förklaras att det ökade behovet av ordningsvakter, vilket tydligen beror på den ökade otryggheten, kan förklaras av bland annat en "förändrad demografi".²¹ Av betänkandet framgår att vissa områden i princip bör förutsättas vara otrygga: "det kan röra sig om vissa områden där otryggheten och risken för att utsättas för brott är stor, exempelvis vissa *torg och stadsdelar*".²² Amnesty identifierar här en risk att vad som förstås som "otryggt" enligt förslaget kan placeras längs etniska, religiösa och socio-ekonomiska linjer, på ett sätt som strider mot objektivitets- och legalitetsprinciperna.

Amnesty avstyrker därför förslaget att behovet av ordningsvakter ska bedömas mot bakgrund av, bland annat, om det är ändamålsenligt för att "främja tryggheten" under de otillräckliga premisser som presenteras i utredningen.

4.2 Beslut om tillstånd för användning av ordningsvakter

Kritiken av den nuvarande ordningen handlar framförallt om regleringen är trög och otidsenlig mot bakgrund av den ökade användningen av så kallade 3§-ordningsvakter, men även det faktum att de flesta ordningsvakter är anställda av bevakningsföretag och ofta byter anställning mellan dessa, samt att ordningsvaktens förordnande i dag tenderar att ha ett betydligt större geografiskt omfång än vad som var syftet vid LOV:s införande.²³ För

²⁰ Se Amnesty International Sverige, "Sverige: Vems trygghet räknas?", 2019, hämtat från <https://www.amnesty.se/aktuellt/sverige-vems-trygghet-raknas/> (2021-10-08).

²¹ Se avsnitt 2.3.

²² Betänkandet sid. 81. Vår kursivering.

²³ Se bl.a. Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen (NOA), "Hur Polismyndigheten tillsammans med 8 300 ordningsvakter gör hela Sverige tryggt och säkert (2019), s. 25 samt Säkerhetsföretag (2020), sid. 22.

ledningen och kontrollen innebär den rådande ordningen att polisen har begränsad vetskap om var ordningsvakter finns och i vilken utsträckning de används.

Betänkandet föreslår att den enskilde ordningsvaktens förordnande separeras från regleringen om i vilka områden, för vilken verksamhet och för vilka ändamål ordningsvakter kan förordnas.²⁴ I stället ska den som identifierat ett behov av ordningsvakter ansöka hos Polismyndigheten som beslutar om tillstånd, vilket alltså inte är knutet till den individuella ordningsvakten utan behovet på just den platsen.²⁵ Ansökan ska innehålla uppgifter om var och för vilket ändamål ordningsvakterna ska användas.²⁶ I polisens tillståndsprövning ska det särskilt beaktas vilken art och omfattning uppdraget ska ha, var det ska utföras och vilka möjligheter till ledning och kontroll polisen kommer ha över ordningsvakternas arbete.²⁷ Utredningen skriver:

Förslaget innebär alltså att den som förordnats som ordningsvakt i praktiken ska kunna tjänstgöra var som helst i landet och vid vilken verksamhet som helst som omfattas av förordnandet. Beslut om att förordna en ordningsvakt kommer alltså inte att ge någon information om var en ordningsvakt kommer att tjänstgöra.²⁸

Sett till hur så kallade "3§-förordnanden" används i dagsläget, instämmer Amnesty i att det krävs ett uppdaterat regelverk för att polisen bättre ska kunna bedöma det faktiska behovet av ordningshållning på ett visst område samt leda och kontrollera ordningsvakter som verkar där. Det måste emellertid framgå tydligt, i lag eller i föreskrifter, att det geografiska området som besluten om användningen gäller ska vara mer begränsat än vad som gäller 3§-förordnanden i dag. Annars, menar Amnesty, riskerar den nya ordningen att upprepa samma problematik som i dag med bristande möjlighet till ledning och kontroll för polisen.

Det måste även framgå tydligt, i lag eller föreskrifter, att den föreslagna ordningen inte i praktiken förskjuter polisens ansvar för ledningen och kontrollen till annan part. Såsom Amnesty förstår förslaget är det den som identifierat behov av ordningsvakter som, inom ramen för tillståndsprövningen, ska lämna underlag för polisen att kunna bedöma möjligheten till ledning och kontroll. Polismyndighetens granskning av dessa underlag måste göras noggrant, så att polisens faktiska möjlighet till ledning och kontroll av ordningsvakter inte blir avhängig en eventuellt bristfällig bedömning från den som ansökt om tillstånd att anlita ordningsvakter.

Amnesty undrar därtill varför underrättelse från bevakningsföretagen har formulerats som en fakultativ bestämmelse. Betänkandet skriver:

²⁴ Betänkandet, sid. 75.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ A.a., sid. 101.

Utredningen föreslår därför att Polismyndigheten vid tillståndsprövningen ska ha möjlighet att ställa villkor att den som anlitar en ordningsvakt ska underrätta Polismyndigheten om användningen. Polismyndigheten ska också kunna ställa villkor att myndigheten ska underrättas om användningen av ordningsvakter upphör. En sådan ordning torde skapa goda förutsättningar för Polismyndigheten att samla information om var ordningsvakter tjänstgör inom ett visst område.²⁹

Amnesty menar att polisens möjlighet till ledning och kontroll bättre kan tillgodoses om de som anlitar ordningsvakter har en *faktisk skyldighet* att underrätta Polismyndigheten om användningen.

Sammanfattningsvis föreslår Amnesty att det införs begränsningar på storleken på de geografiska områden där ordningsvakter kan användas, samt att det införs en skyldighet för den som anlitar ordningsvakter att löpande underrätta Polismyndigheten om hur och i vilken utsträckning ordningsvakter används.

4.3 Polisens ledning och kontroll

4.3.1 Principiella utgångspunkter

Direktiven identifierar utredningens uppgift att "analysera på vilket sätt Polismyndigheten ska utöva kontroll och ledning över ordningsvaktens verksamhet".³⁰ Syftet anges vara att ordningshållningen ska kunna bedrivas på ett rättssäkert och effektivt sätt.

Amnesty vill understryka att det, mot bakgrund av att delar av det statliga våldsmonopolet delegerats till ordningsvakter, är av största vikt att Polismyndighetens ledning och kontroll över vakterna fungerar i alla led. Joakim Berndtsson och Maria Stern, båda på institutionen för globala studier vid Göteborgs universitet, påminner om vikten av statlig tillsyn när våldsmonopolet privatiseras och delegeras till ordningsvakter, och vad som står på spel om kontrollen inte fungerar:

If a state no longer maintains control ... over the means of the use of force ... and if accountability and regulation of guarding are not subject to democratic oversight, then the basic workings of security governance and modern liberal democracy require critical scrutiny [...]. What is at stake is the sense that democratic oversight allows for a system of control, and importantly, enforcement so that the (legitimate) use of force is not unwittingly wrested from the state - as a

²⁹ Betänkandet, sid. 101.

³⁰ Dir. 2019:89, "Ett modernare och effektivare regelverk för ordningsvakter", sid. 7

democratically appointed guarantor of security for the population and upholder of public order.³¹

Vikten av att våldsmonopolet hålls så nära staten som möjligt kan inte betonas nog. Ett sätt för att så ska ske även när rätten att utöva våld har delegerats och detta kan motiveras av ett ökat behov av ordningshållning, är genom polisens effektiva och kontinuerliga ledning och kontroll. När ordningsvakter föreslås användas mer och ges fler befogenheter, måste polisen som representant för en traditionell, mer centraliserad upprättare av den allmänna ordningen och utövare av våldsmonopolet, effektivt kunna säkerställa att ordningshållningen sker under beaktande av de rättsstatliga principerna.

Kopplingen mellan ledning och kontroll, å ena sidan, och insyn å andra sidan, bör också kommenteras. I takt med att ordningsvakter blir ett vanligare inslag i samhällsbilden, och en allt viktigare offentlig aktör, växer behovet av att allmänheten kan få insyn i ordningsvakternas förehavanden. Insynen i offentliga institutioner, inte minst sådana som likt ordningsvakter utför samhällsbärande uppgifter, är en förutsättning för främjandet av den allmänna debatten, och i utsträckningen även den demokratiska kontrollen av institutionerna och tilliten till samhällskontraktet. Idag tillgodoses insynen genom att ordningsvaktens rapporter till Polismyndigheten utgör allmänna handlingar, och därmed är utkrävbara enligt offentlighetsprincipen. Det är därför utomordentligt viktigt att rapporteringsskyldigheten efterlevs samt att rapporterna håller en hög kvalitet.

4.3.2 Rapporteringsskyldigheten

Amnesty identifierade i sitt pilotprojekt flertalet brister i ordningsvaktens avrapporteringar till Polismyndigheten.³² I flera av de granskade fallen saknades skriftlig dokumentation helt, medan den i andra fall visade tydliga kvalitetsbrister.³³

Betänkandet föreslår inga förändringar i den materiella innebörden av rapporterings- och underrättelseskyldigheten eller anmälnings- och lydnadsplikten, utan endast justeringar i förhållande till var i regelverken de olika bestämmelserna återfinns. Amnesty beklagar, mot bakgrund av de indikationer som vi identifierade i pilotprojektet, att betänkandet inte innefattar en stärkt rapporterings- och underrättelseskyldighet, med tydligare krav på kvalitet från ordningsvakterna å ena sidan och bättre kontroll och uppföljning från Polismyndigheten å andra sidan.

Avsaknaden av kvalitativ rapportering påverkar både polisens möjlighet till ledning och kontroll och insynen i ordningshållningen. Ordningsvaktens incidentrapporter ligger till grund

³¹ Berndtsson, J., Stern, M., "Private Security Guards: Authority, control and governance" i *Routledge Handbook of Private Security Studies*, Abrahamsen, R., Leander, A., (ed.), sid. 51–61, sid. 57.

³² Amnesty International Sverige, "Ordningsvakter: granskning av enstaka fall", pilotstudie november 2020, sid. 2.

³³ Ibid.

för Polismyndighetens löpande lämplighetsbedömningar av de enskilda ordningsvakterna.³⁴ Men utöver detta, i de fall där rapporter gjorts, är det Amnesty's uppfattning att dessa ofta tillmätts stor (och i vissa fall oproportionerlig) vikt av rättsväsendet i de ärenden där ordningsvaktens ingripanden har prövats rättsligt. Rapporterna utgör dessutom offentliga handlingar, och en avsaknad av tillförlitlig dokumentation innebär att allmänhetens möjlighet att tillgodogöra sig materialet och få en uppfattning om ordningsvaktens förehavanden minskar. Följden blir att den demokratiska kontrollen av ordningsväsendet enligt ovanstående resonemang blir lidande, med bristande förtroende hos allmänheten som följd (se avsnitt 2.1).

Rapporterna kan också spela en viktig roll i utvecklingen av ordningsvaktsväsendet och som en källa till institutionellt lärande. Därför behöver Polismyndigheten strukturera och analysera de rapporter som kommer in för att se vilka strukturella svagheter som kan identifieras och vilken utvecklingspotential som finns. Slutsatserna bör återföras in i utvecklingen såväl av Polismyndighetens rutiner för ledning och kontroll som i utbildningen och fortbildningen av ordningsvakter.

Amnesty uppmäskar till stärkta rapporterings- och underrättelsekrav för ordningsvakter och en tydligare skyldighet för Polismyndigheten att sammanställa, analysera och följa upp rapporterna. Dessa krav kan utmejslas och specificeras i Polismyndighetens föreskrifter; i vart fall bör frågan uppmärksammas i en kommande proposition.

4.4 Förordnandeprövningen

Betänkandet föreslår en utökad informationshämtning vid prövningen av om den som ansöker om att förordnas som ordningsvakt är lämplig för uppdraget. Förslaget innebär att polisen ska få inhämta uppgifter som behandlas med stöd av lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

4.4.1 Kriminell livsstil eller kontakter

Amnesty förstår förslaget som att de nya uppgifter som ska samlas in inte rör om den sökande är kriminell som sådan – vilket redan täcks av den befintliga laglydnadsprövningen – utan den sökandes kontakter, nätverk och livsstil. Förslaget bygger på att både Polismyndigheten och fackföreningen Säkerhetsföretagen har identifierat en risk för att "kriminella personer förordnas som ordningsvakter om tillfredsställande kontroller inte görs innan vederbörande förordnas".³⁵ Betänkandet hänvisar även till att det i massmedia har gjorts granskningar där slutsatsen varit att organiserad brottslighet försökt infiltrera säkerhetsbranschen.³⁶

³⁴ Betänkandet, sid. 14 med hänvisning till PMFS 2017:12, FAP 670-1, 7 kap. 7 §.

³⁵ Betänkandet, sid. 125.

³⁶ Ibid.

Amnesty saknar en mer utförlig redogörelse för vilka former av kriminalitet som åsyftas. I den enskilda ordningsvaktens laglydnadsprövning är det inte alla brott som omfattas, utan endast vissa mer kvalificerade brott. Ska förslaget förstås som att de brott som de "kriminella kontakterna" har begått också bör vara kvalificerade på liknande sätt? Amnesty efterfrågar även klargörelse i vad som närmare förstås med "kriminell livsstil" och "kriminella kontakter". Hur kan man ha en kriminell livsstil om man själv inte är kriminell? Vilket samröre åsyftas när man talar om kriminella kontakter? Hur nära den sökande måste den kriminella vara för att det ska anses påverka dennes lämplighet? För att tillgodose kraven på behovlighet och proportionalitet måste det tydliggöras vilka kriterier behandlingen av personuppgifterna bygger på. Även här ifrågasätter Amnesty om den föreslagna utformningen är bestämd och förutsebar nog för att uppfylla legalitetsprincipen.

Amnesty identifierar även i denna del en risk för att den praktiska tillämpningen av bestämmelsen innebär ett oproportionerligt missgynnande och utpekande av personer som tillhör etniska eller religiösa minoriteter. Amnesty misstänker att den åsyftade organiserade brottsligheten i förslaget rör i första hand vad som medialt har kommit att kallas "gängkriminalitet", inte minst eftersom betänkandet antagits inom ramen för regeringens 34-punktsprogram mot just sådan kriminalitet. I den allmänna debatten följer begreppsanvändningen inte sällan etniska linjer. I dag talas även, både medialt och i mer formella kunskapsproducerande sammanhang, om det med "gängkriminalitet" närbesläktade begreppet "klankriminalitet". Amnesty ser en risk att när "kriminella kontakter" ingår som grund i lämplighetsprövningen kan detta slå i synnerhet mot personer som bor i vissa områden, har gått i vissa skolor och umgås i vissa miljöer. Alltså att det blir en "guilt by association"-liknande prövning som de facto utesluter vissa människor från vissa platser från att bli ordningsvakter trots att dessa själva inte har något kriminellt förflutet. Dessutom kan bedömningen komma att utgå från diskriminerande uppfattningar om att familjekonstellationer med ursprung utanför Sverige är strukturerade på ett sådant sätt att det finns en större gemenskap och lojalitet även i mer disparata släktled än i typiskt "svenska" familjer.

Sammanfattningsvis identifierar Amnesty i denna del en risk för ett oproportionerligt ingrepp i den personliga integriteten när andra personers eventuella kriminalitet tillförs en själv. Betänkandets avsaknad av tydliga kriterier för vilka personuppgifter som bedöms relevanta i sambandet medför att det är svårt att bedöma om förslaget är behövligt eller proportionerligt.

Amnesty avstyrker därför förslaget om utökad informationshämtning vid prövningen av om den som ansöker om att förordnas som ordningsvakt ska anses lämplig såsom det är formulerat i betänkandet.

4.4.2 Särskild uppmärksamhet för vissa diskvalificerande brott

Enligt betänkandet är vissa brott mer diskvalificerande än andra i laglydnadsprövningen. Vad som närmare förstås med diskvalificerande brott framgår av den tidigare ordningsvaktsutredningen där lagstiftaren skrev:

Exempel på diskvalificerande brottslighet är våldsbrottslighet, förmögenhetsbrottslighet, narkotikabrottslighet samt brottslighet som har samband med missbruk av alkohol eller annats berusningsmedel. Även annan brottslighet kan naturligtvis vara diskvalificerande.³⁷

På grund av de indikationer som uppdagades i Amnestys pilotstudie på ras-/etnisk profilering och diskriminering inom ordningsväsendet, och det omfattande stöd i forskning för att sådan förekommer inom polisen och andra delar av rättsväsendet (se avsnitt 2.4), vill Amnesty betona att särskild uppmärksamhet i den tidigare utredningens mening även bör ges brott som skadar förtroendet för ordningsvakter med hänsyn till objektivitetsprinciperna, till exempel olaga diskriminering, hets mot folkgrupp eller brott där hatbrottsmotiv har kunnat fastställas.

4.5 Återkallelse av förordnande och utredning av brottsmisstanke

4.5.1 Återkallelse av förordnande

Amnesty instämmer i utredningens slutsatser om att en ordningsvakts förordnande även fortsättningsvis ska kunna återkallas när hen inte längre uppfyller villkoren för förordnande eller på annat sätt åsidosätter sina skyldigheter. Mot bakgrund av de slutsatser vi kunde dra i vår granskning vill Amnesty särskilt understryka att situationer där en ordningsvakt i samband med ingripanden använt våld på ett oförsvarligt sätt eller visat ett olämpligt bemötande eller använt ett olämpligt språkbruk bör kunna ge anledning till återkallande, vid sidan av mer uppenbara lagöverträdelser. Som Amnesty upprepade gånger poängterat måste förtroendet hos allmänheten för ordningsmakten, där ordningsvakter ingår, ständigt förvaltas och förnyas, och därför måste överträdelser och maktmissbruk från ordningsvaktens sida bemötas kraftfullt.

Amnesty vill ta tillfället i akt att påpeka att vid den inre tillsynen, liksom vid laglydnadsprövningen enligt ovan, bör en ordningsvakts eventuella brottslighet – antingen genom att hen förekommer i belastningsregistret eller i misstankeregistret – ses som särskilt allvarig om den tyder på värderingar som går emot principen om alla människors lika värde. Således bör hets mot folkgrupp, olaga diskriminering och andra hatbrott också antas leda till en slutsats om bristande lämplighet och därmed motivera återkallelse av förordnandet.

³⁷ SOU 1978:33, "Ordningsvakter", sid. 216-217.

Amnesty föreslår att hat- och demokratibrott läggs till på listan av misstänkt eller begången brottslighet som vid den inre tillsynen bör presumera en återkallelse av förordnande för ordningsvakt.

4.5.2 Utredning av brottsmisstanke mot ordningsvakter

I dag utreds brottsmisstankar mot ordningsvakter lokalt, där det påstådda brottet begåtts. Enligt Polismyndigheten får dessa inte göras av polispersonal som arbetar nära eller på annat sätt har koppling till ordningsvakten.³⁸ I Amnestys granskning av ett antal fall där det fanns misstankar om övervåld, ras-/etnisk profilering eller tjänstefel från ordningsvakter kunde vi emellertid identifiera brister i objektivitet från utredande polisers sida. Det kunde exempelvis röra sig om att personen som ordningsvakterna ingrep mot i flera fall fick många ifrågasättande och misstänkliggörande frågor medan ordningsvakterna mer eller mindre fritt fick beskriva händelseförloppet, utan ifrågasättande frågor, och att förhören präglades av brist på frågor om de brott ordningsvakterna anklagades för för att istället fokusera på beteendet hos den person som gjort anmälan.³⁹ Vid ett tillfälle avfärdade utredande polis helt en anklagelse om hatbrottsmotiv med att "ett enstaka åk hem din (n-ordet) i samband med annan händelse är inget som åklagarna driver hatbrottsmotivet på" och underlät således att ens underrätta hatbrottsgruppen om incidenten.⁴⁰ Dessa i och för sig enstaka fall tyder på att det kan finnas problem med såväl objektivitet som bevisvärdering i polisens utredningar av incidenter där ordningsvakter anklagas för brott, vilket inte är förvånande mot bakgrund av den nära relationen mellan de två yrkeskategorierna. Avsevärd risk för jäv förekommer således, vilket även Justitiekanslern (JK) har konstaterat.⁴¹

Utredningen har i denna del tagit intryck av Amnestys granskning, vilket vi välkomnar. Slutsatsen som betänkandet drar är att ärenden som rör brott där den misstänkte är ordningsvakt ska handläggas av Avdelningen för särskilda utredningar, SU.

Amnesty instämmer i denna slutsats och tillstyrker betänkandets slutsats i denna del.

Samtidigt vill Amnesty understryka att problemet med den nära relationen mellan den myndighet som ska utöva tillsyn och dem som är föremålen för tillsynen kvarstår. Risken för jäv undanröjs inte bara för att brottsutredningarna övergår till en enhet som ligger längre bort från den praktiska verksamheten. Jävsrisken bör genomsyra föreskrifterna i fråga om hur den praktiska tillsynen ska gå till, inte minst i utformningen av regler kring avrapportering och uppföljning av dessa (se avsnitt 4.3.2). Det är också viktigt att slutsatserna av utredningarna från SU förs tillbaka in i verksamheten och blir en del av utvecklingsarbetet så att de inte stannar med, exempelvis, att åtal väcks i det individuella fallet.

³⁸ Betänkandet, sid. 148.

³⁹ Amnesty International Sverige (2020), sid.10 ff.

⁴⁰ A.a., sid.12, med hänvisning till tjänsteanteckning från slask på sid. 3 tillhörande diariernr: 5000-K147719-18.

⁴¹ Betänkandet, sid. 162.

4.6 Nya befogenheter för ordningsvakter

4.6.1 Transport av omhändertagna med stöd av LOB

Betänkandet föreslår att ordningsvaktens befogenhet utökas till att även omfatta transporter av omhändertagna personer då omhändertagandet skett med stöd av 1 § lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (LOB). Förslaget motiveras dels med att den nuvarande regleringen innebär att "den omhändertagne [kan komma] att tillbringa lång tid i en mycket utsatt situation",⁴² dels med att den föreslagna regleringen skulle "leda till ett mer effektivt utnyttjande av såväl polisens som ordningsvakternas resurser".⁴³

4.6.1.1 Omhändertaganden är mycket ingripande åtgärder

Omhändertaganden utgör polisiära tvångsmedel och innebär även sådana frihetsberövanden som inskränker den rätt till frihet och personlig säkerhet som tillkommer var och en enligt artikel 5 EKMR.⁴⁴ Omhändertaganden är således ett betydande ingrepp i den enskildes grundlagsskyddade rättigheter, och bestämmelser om omhändertaganden måste därmed innehålla höga krav på legalitet, rättssäkerhet, proportionalitet, objektivitet och effektivitet. Amnesty instämmer i utredningens uppfattning att transporten av en person är del av omhändertagandet, vilket gör att lika strikta krav på nödvändighet och proportionalitet gäller som i andra fall av frihetsberövanden.⁴⁵

Artikel 5 EKMR tillåter inskränkningar endast i de fall som tas upp i artikeln och i den ordning som lagen föreskriver. Det anses innebära bland annat att frihetsberövandet ska vara proportionerligt och att mindre ingripande åtgärder måste tas innan ett frihetsberövande blir aktuellt. De relevanta rättsliga grunderna för frihetsberövanden i sammanhanget är 1 § LOB och 10 § polislagen.

4.6.1.2 Syftena med LOB

För att kunna göra en korrekt analys av betänkandets överväganden, är det viktigt att ha i åtanke syftena med LOB. Lagen tillkom år 1976 i samband med att fylleri avkriminaliserades. Den nya regleringen var uttryckligen avsedd att berusade skulle "tas hand om under humana former och underkastas socialmedicinsk behandling i ett stadium av akut alkoholförgiftning".⁴⁶ LOB är därmed en skyddslag, och dess skyddsobjekt är personer

⁴² Betänkandet, sid. 195.

⁴³ A.a, sid. 197.

⁴⁴ Frågan om omhändertaganden enligt LOB eller PL utgör frihetsberövanden i artikel 5 EKMR:s mening har varit på bordet vid ett flertal tillfällen, se bl.a. prop. 2011/12:171, sid. 37 f.; SOU 2002:117 s. 51 f.; prop. 1996/97:175 sid. 54; SOU 1993:60, sid. 125 ff. Europadomstolen har vid ett flertal tillfällen ansett omhändertaganden av berusade personer utgöra frihetsberövanden i konventionens mening, se bl.a. Europadomstolens domar i målen Hilda Hafsteinsdóttir mot Island, ansökan nr 40905/98, dom av den 8 juni 2004; Kharin mot Ryssland, ansökan nr. 37345/03, dom av den 3 februari 2011; Witold Litwa mot Polen, ansökan nr 26629/95, dom av den 4 april 2000.

⁴⁵ Betänkandet, sid. 121.

⁴⁶ Prop. 1975/76:133 sid. 85.

som är så pass berusade att de är i behov av akutvård. Lagens tillämpningsområde var även snävt; föredragande statsråd skrev att "den nya lagen inte bör låta ett ordningsstörande uppträdande från berusades sida utgöra en självständig grund för omhändertagande".⁴⁷

Till skillnad från hur LOB tillämpas idag, var syftet vid lagens ikraftträdande att den omhändertagna som huvudregel skulle föras till särskilda vårdinrättningar.⁴⁸ Polisarrester kritiserades utifrån humanitära och sanitära synpunkter, samt "med hänsyn till att personalen inte har de speciella kvalifikationer som svarar mot de målsättningar som bör gälla för behandlingen ...".⁴⁹ En försöksverksamhet med tillnyktringsenheter med medicinsk personal inleddes i ett antal olika kommuner.⁵⁰ Lagstiftarens ambition kunde dock inte slutföras, och för närvarande finns det endast ett tiotal tillnyktringsenheter i landet.⁵¹

Omhändertaganden av personer med stöd i LOB har under lång tid kommit att kritiserat för att inte uppfylla sitt syfte, såväl i media som från mer rättsligt håll.⁵² Senast i Missbruksutredningen 2011 lyfte utredaren att polisen saknar den medicinska kompetens som krävs för att bedöma den omhändertagnas hälsotillstånd och därmed behov av vård.⁵³ Utredaren kritiserade även polisarrester för att inte kunna tillgodose nödvändig medicinsk tillsyn.⁵⁴

4.6.1.3 Hälsoargumentet ej tillräckligt

Amnesty välkomnar att betänkandet riktar uppmärksamhet mot den utsatta situation omhändertagna enligt LOB befinner sig i, instämmer i att det krävs ytterligare åtgärder för att bättre tillgodose deras rättigheter, och påminner om skyldigheten för ordningsmaktens representanter att säkerställa den omhändertagnas behov av vård. Det finns emellertid flera brister i betänkandets argument att en utvidgning av ordningsvaktens befogenheter i denna del skulle innebära en förbättring i avseendet. Betänkandet motiverar förslaget som följande.

Om ordningsvakter skulle kunna transportera omhändertagna skulle detta, under vissa förutsättningar, kunna innebära minskad väntetid innan den omhändertagne kommer till en vårdinrättning eller arrest där det torde finnas möjligheter till en mer gedigen bedömning av den omhändertagne.⁵⁵

⁴⁷ A.a. sid. 86.

⁴⁸ A.a. sid. 38.

⁴⁹ A.a. sid. 37; sid. 99.

⁵⁰ Se t.ex. Ds 2001:31, "Omhändertagande av berusade personer enligt LOB", s. 15; s. 90 ff.

⁵¹ Ibid.

⁵² Se i bl.a. SOU 1968:55, "Bot eller böter"; Ds 2001:31; SOU 2011:35, "Bättre insatser vid missbruk och beroende"

⁵³ SOU 2011:35, "Bättre insatser vid missbruk och beroende" s. 331.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Betänkandet, sid. 197.

Först och främst har den omfattande kritik som lyfts angående omhändertaganden i LOB-fall inte avsett väntetiden mellan ingripande och transport i första hand, utan den bristande förmågan hos poliser att bedöma den omhändertagnas hälsotillstånd och vilka insatser som krävs därmed.⁵⁶ Rapporten från Enheten för Vård- och Omsorgsanalys från 2018 anger att den största anledningen till bristerna troligtvis är att poliser saknar den relevanta medicinska utbildning som krävs.⁵⁷ Ordningsvakter har en mycket kortare och mindre omfattande utbildning än poliser så deras kunskapsläge vad gäller medicinska bedömningar av omhändertagna är rimligtvis sämre än hos poliser.

Därtill kommer att den föreslagna ordningen skulle försätta ansvarig polis i en svår sits: om det finns svårigheter för en polis utan medicinsk utbildning att bedöma en berusad persons hälsotillstånd redan i dag blir detta givetvis långt svårare att göra per telefon. Och om ett beslut tas som sedan leder fel – till exempel, att en incident inträffar under transporten eller att den berusade förs till arresten men borde ha fått akutvård – vems ansvar är då detta? Rimligtvis ligger ansvaret på den polis som gjorde hälsobedömningen per telefon och auktoriserade transporten; en ordning som kan få orimliga konsekvenser.

Det är inte heller nödvändigtvis så att, som betänkandet menar, en snabbare och mer gedigen bedömning av omhändertagna skulle komma till stånd med en befogenhet för ordningsvakter att transportera dem. Så kan vara fallet om den omhändertagna förs till en vårdinrättning, men knappast i de fall hen förs till en arrest. Av Missbruksutredningens slutbetänkande framgår att den absoluta majoriteten av omhändertagna (87 procent) inte förs till en vårdinrättning, utan till polisarrest – där riskerna för deras medicinska säkerhet är överhängande.⁵⁸ Polisarrester har kritiserats av en närmast samlad forskningskår för att inte kunna tillgodose den omhändertagnas medicinska säkerhet. Enskilda har avlidit i polisarrester i samband med omhändertaganden varje år sedan 2012.⁵⁹ Mellan 2012 till 2017 dog totalt 12 personer.⁶⁰

Betänkandets argument om att en ny befogenhet för ordningsvakter att transportera personer som omhändertagits enligt LOB förbättrar den medicinska säkerheten för dessa personer håller därmed endast i de fall ordningsvakter transporterar den omhändertagne till en vårdinrättning. Betänkandet påstår inte att fler omhändertagna skulle föras till vårdinrättningar om transporter ombesörjs av ordningsvakter istället för av polisen. Sammanfattningsvis finns det inte mycket som talar för att betänkandets förslag bättre skulle garantera den omhändertagnas medicinska säkerhet.

⁵⁶ Se t ex Enheten för Vård- och Omsorgsanalys (EVA), "En lob i mål", 2018.

⁵⁷ EVA (2018), sid. 48 f.

⁵⁸ Missbruksutredningen, sid. 331.

⁵⁹ EVA (2018), sid. 49.

⁶⁰ Ibid.

Det är också viktigt att poängtera att transporter som sådana alltid innebär en risk såväl för den som omhändertagits som för de som ombesörjer transporten. De befinner sig på ett litet utrymme, helt utan insyn och kontroll, och en person som är så berusad att hen omhändertagits enligt LOB är per definition i en mycket sårbar situation. Hen kan också till följd av sin berusning eller påverkan av droger uppvisa ett oförutsägbart beteende och våldsamhet, vilket kan göra att situationen snabbt spårar ur. Om den som ombesörjer transporten inte har rätt kompetens, träning och förutsättningar att utföra uppdraget på ett säkert sätt – vilket enligt Amnestys uppfattning ordningsvakter sällan har – kan situationen leda till stora risker för båda parter.

Amnesty avstyrker förslaget om att ordningsvakter ska få befogenhet att transportera personer som omhändertagits med stöd av LOB.

4.6.2 Transport av omhändertagna med stöd av 13 § polislagen

Betänkandet föreslår även att personer som omhändertagits med stöd av 13 § PL ska kunna transporteras av ordningsvakter.⁶¹ Som Amnesty förstår förslaget finns det i denna del inga argument utifrån ett hälso- eller säkerhetsperspektiv. Betänkandet anför inte heller att det på annat vis skulle vara till den omhändertagnas fördel att kunna transporteras av ordningsvakter. Förslaget motiveras främst med att det skulle avlasta polisens arbete. Likt vad som anförts ovan är sådana argument otillräckliga som rättfärdigandegrund för den föreslagna utökningen av ordningsvaktens befogenheter. Betänkandet har inte heller i denna del tydligt nog klargjort hur den enskildas utsatthet skulle minska av den föreslagna regleringen.

Sammanfattningsvis ser Amnesty betydande risker för rättssäkerheten och den enskildas integritet med att befogenheten att transportera personer, oavsett om dessa sker enligt LOB eller PL, delegeras till ordningsvakter. Eventuella effektivitetsvinster för Polismyndigheten kan inte väga upp dessa.

Amnesty avstyrker således betänkandets förslag om befogenhet för ordningsvakter att transportera personer med stöd av polislagen.

4.6.3 Identitetskontroller

Betänkandet föreslår att ordningsvakter ges den befogenhet som tillkommer poliser att kroppsvisitera den som med laga stöd grips eller annars omhändertas eller avlägsnas i syfte att fastställa dennas identitet enligt 19 § 1 st. p. 2 PL.⁶²

Enligt 19 § 1 st. p. 1 PL har ordningsvakter redan i dag befogenhet att kroppsvisitera enskilda i den utsträckning det krävs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål (s.k.

⁶¹ A.a., sid. 199.

⁶² Betänkandet, sid. 201.

“skyddsvisitationer”). Ordningssvakter har därtill befogenheten att utföra kroppsvisitationer i syfte att fastställa enskildas identitet i domstol enligt 5 § lagen (1981:1064) om säkerhetskontroll i domstol.

4.6.3.1 Identitetskontroller är rättighetsinskränkande tvångsmedel

Kroppsvisitationer är polisiära tvångsmedel vars utförande inskränker centrala grundlagsskyddade rättigheter. Enligt 2 kap. 6 § RF är var och en skyddad mot kroppsvisitation. Av 2 kap. 21 § RF följer att skyddet mot kroppsvisitation endast får inskränkas för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, samt att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Även artikel 8 EKMR, om rätt till privat- och familjeliv, har tolkats av Europadomstolen som att den innefattar ett skydd mot kroppsvisitation.⁶³ Enligt artikel 8.2 får offentliga myndigheter inte ingripa i skyddet mot kroppsvisitationer annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt av vissa specifikt angivna skäl. Sammanfattningsvis är kroppsvisitationer en mycket ingripande åtgärd, och alla förslag att utöka möjligheten att utföra dem – i detta fall, att vidga personkretsen till att omfatta privata aktörer med begränsad utbildning – måste motiveras mycket väl.

I förarbetena till 19 § 1 st. p. 2 PL angav beredningen att bestämmelsen om kroppsvisitationer i identifieringssyfte framförallt bör aktualiseras i samband med att den omhändertagna förs till vårdande inrättningar eller till annat sammanhang där hen kan beredas socialt stöd.⁶⁴ Det fanns ett genomgående socialt skyddsperspektiv:

I överensstämmelse med vad polisutredningen har anfört torde bestämmelsen [om kroppsvisitation för identifikation] enligt beredningen få praktisk betydelse bl.a. vid ingripanden enligt 35 § lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall, där polisen åläggs att lämna handräckning bl.a. för att inställa eller återföra en psykiskt sjuk person till sjukhus. Andra exempel erbjuder fall då polisen lämnar biträde enligt lagen med vissa bestämmelser om vård av unga, liksom enligt lagen om vård av missbrukare i vissa fall. Att någon skall hämtas till huvudförhandling i brottmål med stöd av 46 kap. 15 § RB är ett annat praktiskt exempel, liksom att någon tas om hand enligt LOB.⁶⁵

Föredragande statsråd framförde därtill att kroppsvisitationer i syfte att fastställa den enskildes identitet är en mycket ingripande polisiär befogenhet som måste tillämpas med behovs- och proportionalitetsprinciperna i minnet.⁶⁶

⁶³ Se Europadomstolens dom i målet Gillam och Quinton mot Förenade Kungariket, ansökan nr 4158/05, 12 jan 2010.

⁶⁴ Prop. 1983/84:111 sid. 119.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ A.a., sid. 121.

4.6.3.2 När föreligger behov att identifiera omhändertagna/gripna?

Eftersom kroppsvisitation i identifieringssyfte, i enlighet med ovan, är en sådan ingripande åtgärd som aktualiserar grundläggande rättigheter, saknar Amnesty en skälig motivering i betänkandet. Förslaget motiveras med att en sådan föreslagen utökning av ordningsvaktens befogenheter skulle öka effektiviteten och avlasta Polismyndigheten.⁶⁷ Effektivitetsargument av sådant slag kan knappast anses uppfylla de krav som ställs av behovs- och proportionalitetsprinciperna. Den inledande fråga som bör ha ställts istället är varför – och i vilka fall – det över huvud taget kan anses befogat att ordningsvakter, i stället för poliser, ska kunna kroppsvisitera enskilda för identifikation.

Enligt betänkandet kommer ordningsvaktens kroppsvisitationer i ovan nämnda syfte framförallt att ske i fråga om enklare brottslighet som exempelvis klotter och skadegörelse. Som Amnesty förstår betänkandet avses här de fall kroppsvisitationens grund är ordningsvaktens envarsgripande:

Polismyndigheten har angett att det ofta är fråga om situationer där den gripne misstänks för enklare brott så som exempelvis klotter och skadegörelse. När en polisman kommer till platsen genomför polismannen en identifiering av den gripne, håller ett förhör samt släpper personen efter kontroll av att denne inte är efterlyst.⁶⁸

En viktig fråga i sammanhanget är vad som sker med nämnda förhör, eftersom ordningsvakter inte har befogenhet att förhöra enskilda. Innebär betänkandets förslag därmed att ordningsvakten ändå måste tillkalla polis? Eller att den som gripits måste transporteras till en polisstation för att förhöras där, vilket skulle innebära ett längre omhändertagande – alltså ett frihetsberövande – än som annars varit fallet och som knappast kan motiveras med hänsyn till allvaret i överträdelsen. Eller ska förhör inte längre ske i dessa fall? Amnesty efterlyser ett klargörande om vad som gäller i dessa lägen.

När den enskilda har omhändertagits, inte gripits, är det ännu mindre tydligt varför behov skulle föreligga att kroppsvisitera för identifikation. Betänkandet skriver: "För att Polismyndigheten ska kunna fatta beslut om och ordningsvakter kunna genomföra transporter av omhändertagna bör som regel identiteten på den omhändertagna personen fastställas". Amnesty har svårt att föreställa sig vilka situationer som skulle träffas av förslaget. En omhändertagen person under transport ska föras till polis eller vårdinrättning. Varför, i så fall, finns behov av att identifiera personen innan den transporteras som inte kan tillgodoses av att denne identifieras vid sin destination, av polis eller vårdpersonal? Även här beklagar Amnesty att betänkandet inte resonerat mer noggrant utifrån behovs- och

⁶⁷ Betänkandet, sid. 201.

⁶⁸ A.a., sid. 200.

proportionalitetsprinciperna, mot bakgrund av att det föreslår att en befogenhet att genomföra en stor rättighetsinskränkning ska överföras till privata aktörer.

4.6.3.3 Varje rättighetsinskränkning måste motiveras för sig

Betänkandet argumenterar att den föreslagna regleringen inte innebär en "påtaglig utvidgning av ordningsvakternas befogenhet", eftersom dessa enligt gällande reglering har rätt att kroppsvisitera i vissa andra fall (för skyddsvisitation).⁶⁹ Att ordningsvakter redan har liknande befogenheter kan enligt vår uppfattning inte i sig anföras som grund för ytterligare rättighetsinskränkande befogenheter, utan varje rättighetsinskränkning måste bedömas och motiveras var för sig.

Betänkandets argument i denna del stödjer sig på antagandet att de redan lagstadgade befogenheterna uppfyller de krav som ställs på lagstiftningens legalitet, proportionalitet, nödvändighet, o.s.v. Men redan vid införandet av befogenheten att utföra skyddsvisitationer enligt PL kritiserade JO de skyddsvisitationer som företogs med stöd i 2 § 1972 års polisinstruktion för att ske i alltför stor omfattning.⁷⁰ JO har även vid upprepade tillfällen kritiserat Polismyndigheten för en felaktig tillämpning av 19 § 2 st. punkt 1.⁷¹ Enligt JO framstår det som att "bestämmelserna har kommit att tillämpas i andra situationer än vad som avsetts vid deras tillkomst."⁷² Det finns därmed indikationer på att bestämmelserna är svåra att tillämpa, och i utsträckningen inte nödvändigtvis uppfyller kraven på förutsebarhet och precision som ställs av legalitetsprincipen.

I Amnestys uppfattning är det inte tillräckligt att rättfärdiga de föreslagna befogenheterna genom att hänvisa till existerande lagstiftning, utan överflyttning av ytterligare befogenheter måste motiveras på egen hand och deras ingrepp på den enskildas rättigheter analyseras för sig. I det avseendet menar Amnesty således att ordningsvaktens befogenheter att kroppsvisitera enskilda i syfte att fastställa identiteter är en mycket ingripande åtgärd som inte tillräckligt har motiverats som varken behövlig eller proportionell till sitt ändamål.

4.6.3.4 Risk för ras-/etnisk profilering

Amnesty vill rikta särskild uppmärksamhet till risken för att ras-/etnisk profilering uppstår i samband med kroppsvisitationer i syfte att fastställa identiteter. Det finns ett omfattande internationellt forskningsstöd för att sådan profilering ofta förekommer i sammanhang där polisiära myndigheter ges eller tar sig diskretionärt utrymme att stoppa enskilda och ifrågasätta deras handlingar, motiv eller vistelse. Bland annat finns en sådan risk i valet av vem som ska krävas på identitetshandlingar eller utsättas för en kroppsvisitation. FN:s rasdiskrimineringskommitté skriver att ras-/etnisk profilering förekommer "genom handlingar så som godtyckliga stopp, husrannsakingar, identitetskontroller, utredningar och

⁶⁹ A.a., sid. 201.

⁷⁰ Prop. 1983/84:111 sid. 121.

⁷¹ Se bl.a. JO:s beslut dnr 6855-2018.

⁷² Ibid.

arresteringar”.⁷³ I Open Society Foundations rapport “Ethnic Profiling in the European Union”, beskrivs att “etnisk profilering oftast visar sig i beslut om vilka som stoppas för att visa identitetshandlingar, vilka som hörs, kroppsvisiteras, och ibland omhändertas”.⁷⁴ I Storbritannien samlar samtliga polisregioner in data på enskilda personers rastillhörighet och etnisk bakgrund i de fall de blir föremål för s.k. “stops-and-searches”, alltså ingripanden där poliser stoppar, visiterar och utfrågar enskilda.⁷⁵ Resultatet redovisas årligen av Storbritanniens justitiedepartement. Enligt den senaste rapporten, från 2019, var under perioden 2017–2018 så många som 59 procent av alla som stoppats i samband med “stops-and-searches” svarta personer.⁷⁶ Motsvarande studier i bland annat Tyskland, Danmark och USA har dragit liknande slutsatser.⁷⁷

Även svenska studier på området har i mångt och mycket dragit samma slutsatser.⁷⁸ I intervjustudien “Inre utlänningskontroll i polisarbetet” framgår att bland de intervjuade poliserna fanns en mer eller mindre omedveten förståelse för enskildas etniska “utseende” som en nödvändig kategori i det brottsförebyggande arbetet; personer med vissa utseenden – framförallt men inte uteslutande hudfärg – antogs vara mer benägna att begå brott eller i övrigt kräva särskild vaksamhet.⁷⁹ I den omfattande utredningen “Är rättvisan rättvis?” (2007) beskrivs negativ särbehandling gentemot etniska och religiösa minoriteter som förekommande inom hela rättsväsendet.⁸⁰ Även andra svenska studier visar indikationer på förekomsten av systematisk ras-/etnisk profilering inom polisväsendet.⁸¹

Det finns alltså ett brett stöd för att det förekommer ras-/etnisk profilering inom poliskåren, på en mer eller mindre systematisk nivå, även i Sverige. Det finns också skäl att anta att ras-/etnisk profilering förekommer i det trygghetsskapande arbetet, d.v.s. bland ordningsvakter. Det finns ännu inga studier på området, men det tycks inte sannolikt att just ordningsvakter i

⁷³ CERD, para. 14.

⁷⁴ Open Society Justice Initiative (OSJI), “Ethnic Profiling in the European Union: Pervasive, Ineffective and Discriminatory”, 2009, sid. 8 ff.

⁷⁵ A.a., sid. 34.

⁷⁶ Ministry of Justice, “Statistics on Race and the Criminal Justice System 2018, 2019, sid. 2 ff.

⁷⁷ För en övergripande genomblick, se OSJI (2009), sid. 34 ff.

⁷⁸ Se bl.a. SOU 2005:69, “Röster om etnisk diskriminering”; Hallin m.fl., “Det är inte stenarna som gör ont: röster från Herrgården, Rosengård - om konflikter och erkännande”, 2010”; Hyden, S., Lundberg, A., Inre utlänningskontroll i polisarbetet – mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige, 2004; Görtz, D., “Etnifierade polispraktiker”, 2015; Granér, “Patrullerande polisens yrkeskultur”, 2004; Schclarek Mulinari, L., *Race and Order*, Stockholms universitet, 2020; Schclarek Mulinari (2017), Kalonaityté m.fl., “Att färgas av Sverige: upplevelser av diskriminering och rasism bland ungdomar med afrikansk bakgrund i Sverige”, 2007; Wieslander, M., *Ordningmakter inom ordningmakten: diskurskamp, dilemman och motstånd i blivande polisens samtal om mångfald*, Karlstads universitet, 2014.

⁷⁹ Hyden, S., Lundberg, A., *Inre utlänningskontroll i polisarbetet – mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige*, Linköpings universitet, 2004, sid. 173 ff.

⁸⁰ Se SOU 2006:30, “Är rättvisan rättvis? – Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet”.

⁸¹ Se bl.a. Mulinari-Schkleri, L., “Slumpvis utvald – ras-/etnisk profilering i Sverige”, 2017; Pettersson, T., *Polisingripanden vid eget bruk av narkotika: särbehandlas personer med utländsk bakgrund?*, Stockholms universitet, 2005.

lägre grad än poliser (som ju har långt mer omfattande utbildning) skulle ägna sig åt profilering.

Amnesty har i sin granskning identifierat incidenter där ordningsvakter uttryckt rasistiska kommentar i samband med ingripanden.⁸² Studier av rasprofilering inom rättsväsendet visar också att sådan profilering tenderar att förekomma i sammanhang där polisiära myndigheter har ett visst diskretionärt utrymme att stoppa och kontrollera enskilda. Ordningsvakter kan skyddsvisitera personer i samband med ett omhändertagande. Omhändertaganden kan i sin tur aktualiseras om någon genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, enligt 13 § PL. Begreppen "allmän ordning och säkerhet" kan kritiserats för att vara oprecisa till sin utformning och innebära ett stort diskretionärt utrymme i praktiken för såväl enskilda poliser som ordningsvakter, vilket kan stå i strid med legalitets- och objektivitetsprinciperna. Exempelvis har JO kritiserat både poliser och ordningsvakter för att ha ingripit utan att en faktisk ordningsstörning var vid handen.⁸³ Även JK har vid flera tillfällen prövat skadeståndsanspråk mot staten med anledning av olagliga omhändertaganden.⁸⁴

Så som betänkandet är formulerat framstår det, som ovan anförts, som oklart vid vilka tillfällen ordningsvakten kan välja att kroppsvisitera omhändertagna i syfte att fastställa deras identitet. Här finns det en risk för ett oproportionerligt stort diskretionärt utrymme, vilket kan medföra att valet av kroppsvisitation görs på obefogade grunder såsom uppfattning om ras, etnicitet eller religiös tillhörighet. Det kan enligt Amnestys uppfattning inte uteslutas att en utökad befogenhet för ordningsvakter att kroppsvisitera enskilda kommer att medföra risker för ras-/etnisk profilering i strid med de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna. Amnesty beklagar att denna dimension inte har diskuterats mer i betänkandets förslag, och att tillfredsställande åtgärder inte föreslagits för minska dessa risker.

Amnesty avstyrker förslaget om att ge ordningsvakter befogenhet att kroppsvisitera enskilda i identifieringssyfte.

4.6.4 Envarsgripanden som myndighetsutövning

Betänkandet föreslår att en ordningsvakts envarsgripanden ska ses som myndighetsutövning. Förslagets rättsliga innebörd blir att ordningsvakter åtnjuter såväl förhöjt straffskydd som förhöjt straffansvar. Motstånd gentemot ordningsvaktens ingripanden kan därmed utgöra våldsam motstånd, 17 kap. 4 § brottsbalken, eller våld eller hot mot tjänsteman, 17 kap. 1 § brottsbalken, och ordningsvakternas handlande kan utgöra tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken. Enskilda som envarsgriper annan har inte detta ansvar eller skydd.

⁸² Se Amnesty International Sverige (2020).

⁸³ Se bl.a. JO:s beslut den 11 september 2016 i mål 1513-06-40.

⁸⁴ Se bl.a. JK:s beslut 12146-17-4.3

4.6.4.1 Envarsgripanden är de facto myndighetsutövning och bör regleras som sådan

Amnesty är överlag positivt till att ordningsvaktens envarsgripanden betraktas som myndighetsutövning. Ordningstvakter har delegerats delar av det statliga våldsmonopolet och deras befogenheter regleras offentligrättsligt. Ordningstvakter bär uniform och betraktas som en del av ordningsmakten. En ordningstvaktens envarsgripande skiljer sig därför avsevärt från när civila utför samma ingripande, inte minst i hur det betraktas av den som blir gripen och av övriga i närheten. Amnesty instämmer även i att det leder till gränsdragningsproblem om vissa av ordningstvaktens ingripanden betraktas som myndighetsutövning men inte andra.

4.6.4.2 Inskränker rätten till självförsvar gentemot ordningstvakter

Det finns dock i Amnestys mening skäl att vara försiktig vid införandet av en reglering som innebär att ordningstvakter får ett förhöjt straffskydd. I Amnestys granskning av incidenter där ordningstvakter misstänktes för övervåld identifierade vi flera fall där mycket tydde på att det våld som ordningstvakter använt i samband med ett ingripande var utanför det laga befogenhetsområdet. I flera av fallen där ordningstvakter anmälts för bl.a. misshandel och tjänstefel, möttes ärendet av en motanmälan om våldsam motstånd och våld och hot mot tjänsteman. Granskningen även visade tydliga indikationer på att ordningstvaktens subjektiva redogörelse gavs oproportionerlig tilltro av rättsväsendet, och i vissa fall till och med behandlades som objektiva skildringar av fakta (se avsnitt 2.1). Därtill såg Amnesty brister i ordningstvaktens incidentrapporter. Om ordningstvaktens envarsgripanden ska regleras som myndighetsutövning i lag, identifierar Amnesty därmed en risk för att den enskildes nödvärnsrätt gentemot ett olagligt ingripande begränsas ytterligare.

Amnesty menar ändå att fördelarna överväger med att betrakta ordningstvaktens envarsgripanden som myndighetsutövning, av de skäl som framgår ovan. Men riskerna med att begränsa enskildas nödvärnsrätt i förhållande till olagligt våldsanvändande ska inte underskattas. Dessa risker måste tas i beaktande och påverka ordningstvaktens utbildning samt kontinuerligt beaktas i polisens ledning och kontroll (se avsnitt 4.3.2.)

Sammanfattningsvis tillstyrker Amnesty att ordningstvaktens envarsgripanden betraktas som myndighetsutövning.

4.7 Utökad utbildning

Som nämnts tidigare finns folkrättsliga krav på utbildningen av representanter för ordningsmakten, där ordningstvakter ingår. Bland annat ska de få utbildning och träning i mänskliga rättigheter, etik och konfliktlösning.⁸⁵ Betänkandet föreslår att ordningstvaktens grundutbildning ska förlängas till minst 160 timmars undervisning, en dubbling av dagens längd.⁸⁶ Vad som närmare ska ingå i utbildningen, samt dess omfattning, är "emellertid varken lämpligt eller möjligt för utredningen att [beskriva i detalj]", utan förbehålls

⁸⁵ Basic Principles, art. 20.

⁸⁶ Betänkandet, sid. 135 f.

Polismyndigheten att reglera i sina föreskrifter.⁸⁷ Skälen till den föreslagna längden anges vara att den nuvarande utbildningen "måste anses otillräcklig för att möta de krav som ställs på en ordningsvakt" mot bakgrund av att "[k]raven på ordningsvakternas förmåga att hantera komplexa situationer har ökat på senare år."⁸⁸

4.7.1 Höga krav på ordningsvakter

I sitt arbete möter ordningsvakter enskilda personer som ofta befinner sig i en mycket utsatt position. Det rör sig inte sällan om personer under kraftig berusning och/eller narkotikapåverkan samt som lider av psykisk ohälsa. Ordningsvakter är vanligtvis även först på plats vid stora händelser som inte nödvändigtvis faller inom ordningsvaktens uppenbara ansvarsområden, exempelvis trafikolyckor eller andra olyckor som kräver akuta insatser för att rädda liv, men även vid händelser som kan innebära ett hot för nationens säkerhet.⁸⁹ Ordningsvakter uppfattas av allmänheten som en offentlig representant den kan vända sig till i alla möjliga situationer.

Ordningsvakter måste alltså kunna hantera våldsamma och hotfulla situationer, ingripa och bruka våld om det krävs, frihetsberöva vissa, avvisa andra, ta hand om berusade personer eller personer som upplever psykotiska tillstånd, ge stöd till drabbade, vakta privat eller offentlig egendom, samt en mängd andra uppgifter. Allt detta ska ske under noggrant och precist beaktande av ett flertal komplexa och delvis överlappande regler, men även viktiga rättsstatliga principer och mänskliga rättigheter som Sverige åtagit sig att följa. Ofta måste ordningsvakten arbeta under stress och i påfrestande arbetsmiljöer, och inte sällan riskerar hen att utsättas för hot och våld. Det följer av sakens natur, därmed, att den som arbetar som ordningsvakt måste uppfylla exceptionellt höga krav och ges bästa möjliga förutsättningar för att kunna utföra sitt arbete på ett säkert och rättssäkert vis.

Som systemet är uppbyggt i Sverige ska kompetensen att sköta alla ovanstående uppgifter komma från grundutbildningen. En ordningsvakt kan förordnas samma dag som den är klar med sin utbildning, och vara i "skarpt läge" bara timmar efter att hen lämnat lektionssalen.⁹⁰ Eftersom det inte ingår några praktiska moment, är det viktigt att grundutbildningen inte bara håller en hög kvalitet, utan även är tillräckligt omfattande såväl i djup som bredd.

4.7.2 Det är inte tillräckligt med 160 timmars utbildning

Amnesty välkomnar betänkandets konstaterande att dagens utbildning är för kort och instämmer i att den måste förlängas och förstärkas på flera plan. Det framstår emellertid som osannolikt att 160 timmar skulle vara tillräcklig lång tid för att ordningsvakten ska kunna

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ A.a., sid. 132 ff.

⁸⁹ Se bl.a. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, "Utvärdering av attentatet i Stockholm 7 april 2017, 2018; Säkerhetsföretagen, "Från kontanter till skyddsobjekt: Säkerhetsföretagens roll i totalförsvaret och krisberedskap", 2017.

⁹⁰ Guwallius, K., *Ordningsvakter: nödlösningen som blev permanent*, 2017, 1 uppl, Verbal Förlag, sid. 29.

utveckla de kompetenser som krävs för att utföra uppgifterna enligt ovan. Betänkandet motiverar inte den valda längden mer än genom att konstatera att "detta är en rimlig miniminivå för att rymma de nödvändiga moment som en ordningsvakt ska tillgodogöra sig att kunna utföra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt".⁹¹

Vid genomgången av varför ordningsvaktsutbildningen, så som den ser ut idag, är otillräcklig, hänvisar betänkandet till den kritik av utbildningslängden som lyfts av JK, Polismyndigheten och Amnesty. Kritik har formulerats utifrån det som gäller i dag, och behandlar alltså inte vilken utbildning som krävs om användningen av ordningsvakter skulle öka på det sätt betänkandet föreslår.

I diskussionen om utbildningens längd hade Amnesty önskat ett längre resonemang och beakta åsikter från aktörer med insyn i ordningsvaktens vardag. Säkerhetsföretagen och Svenska Transportarbetareförbundet uttryckt önskemål om en totalt sex månader lång ordningsvaktsutbildning med inslag av praktiska yrkesmoment.⁹² Det hade även varit värdefullt att samla in röster från organisationer och föreningar utanför säkerhetsbranschen som analyserar utbildningens längd och innehåll från ett socialt och rättighetsperspektiv.

En annan anmärkning är att betänkandet framför att ordningsvaktsutbildningen bör vara jämförbar med en väktarutbildning när det gäller omfattningen.⁹³ Tidigare i samma avsnitt skriver betänkandet emellertid att väktares utbildning sammanlagt är 300 timmar lång, varav 160 timmar är praktisk yrkesträning.⁹⁴ Men väktare har inga av de polisiära befogenheter som tillfaller ordningsvakter, utan endast samma befogenheter som var och en. Det är befogat att ställa långt högre krav på den enskilde ordningsvakten än på väktaren. Det finns därför mycket goda argument för att ordningsvakter ska ha en *längre* utbildning än väktare snarare än tvärtom.

Skulle den föreslagna längden på grundutbildningen ändå fastslås (160 timmar), är det i vart fall Amnestys uppfattning att det krävs ytterligare och mer omfattande utbildning, utöver grundutbildningen, för de ordningsvakter som har patrullerande uppgifter. Detta gäller alltså de uppgifter som idag tillfaller de ordningsvakter som har §3-förordnanden. En sådan differentierad utbildningsform har föreslagits även av Polismyndigheten.⁹⁵ Dessa ordningsvakter har en långt mer krävande och mångfacetterad arbetssituation än vakter som, exempelvis, tjänstgör utanför domstolar eller barer, och utbildningen bör avspegla skillnaden i ansvar och komplexitet.

⁹¹ Betänkandet, sid. 136.

⁹² Säkerhetsföretagen (2021), sid. 17 f.

⁹³ Betänkandet, sid. 135

⁹⁴ A.a., sid. 134.

⁹⁵ NOA (2019), sid. 5.

Sammanfattningsvis välkomnar Amnesty betänkandets ambition att förlänga ordningsvaksutbildningen, men anser inte att 160 timmar är tillräckligt lång tid.

4.7.3 Mer fokus på likabehandling, rasism och andra former av diskriminering

Som framgår ovan menar betänkandet att utbildningens innehåll i detalj bör regleras på en lägre nivå i normhierarkin, nämligen i Polismyndighetens att föreskrifter. I denna del kommenterar Amnesty ändå några moment i utbildningen som vi anser förtjänar särskild uppmärksamhet och som förtjänar uppmärksamhet i en kommande proposition.

I sitt dagliga arbete möter ordningsvakter en mängd olika människor, från diverse bakgrunder och med vitt skilda förutsättningar. Frågan om likabehandling blir därmed central, inte minst för att frihet från diskriminering utgör en grundläggande mänsklig rättighet. Som betänkandet är formulerat, och det sammanhang förslaget tillkommit inom, framstår det även som sannolikt att det tänkta föremålet för ökad användning av ordningsvakter är områden där det finns stor etnisk heterogenitet.⁹⁶ Ordningmakten agerar också på en marknad av förtroende: för att ordningsvaktens arbete ska kunna ske effektivt och ändamålsenligt måste allmänheten känna att ordningsvaktens arbetsutövning är legitim och objektiv. Det kan därmed inte finnas något utrymme för olaga diskriminering av ordningsvakter gentemot enskilda, och om sådan diskriminering ändå sker måste allmänheten kunna lita på att det finns effektiva och omedelbara system för ansvarsutkrävande och upprättelse för den som drabbats.

Amnesty har identifierat brister i ordningsvaktens behandling av etniska och religiösa minoriteter och i samband därmed uttryckt krav på att ordningsvaksutbildningen ska stärkas i delar som rör diskriminering.⁹⁷ I dag avsätter ordningsvaksutbildningen endast 4 timmar åt olaga diskriminering, och då framförallt från ett juridiskt perspektiv.⁹⁸ Utbildningen ska behandla 16 kap. 9 § brottsbalken samt diskrimineringslagen. Kursmålen beskrivs i föreskrifterna som följande:

Deltagaren ska efter utbildningen ha kunskap om

- vad som avses med olaga diskriminering,
- de värderingar som denna lagstiftning och diskrimineringslagen bygger på samt
- kunna redogöra för hur dessa lagar skiljer sig åt.⁹⁹

Amnesty ser det som nödvändigt att mer tid tillägnas frågan om diskriminering och samtliga diskrimineringsgrunder. Diskriminering på grund av etnisk tillhörighet, religiös tillhörighet, funktionsnedsättning och ålder bör ges särskild uppmärksamhet. Diskriminering bör

⁹⁶ Se ovan, avsnitt 2.3.

⁹⁷ Se ovan, avsnitt 2.2.

⁹⁸ 4 kap. 2 § PMFS 2017:12, som hänvisar till sid. 16 i Bilaga 1.

⁹⁹ 4 kap. 2 § PMFS 2017:12, som hänvisar till sid. 16 i Bilaga 1.

diskuteras inte enbart från ett juridiskt utan även ur ett mer heltäckande socialt, psykologiskt och sociologiskt perspektiv. I utbildningen bör det ingå grundläggande kunskaper om och analyser av olika former av rasism och intolerans, där dels den strukturella aspekten betonas (med fokus på hur ordningsväsendet fungerar i sammanhanget) men även hur, i praktiken, ordningsvaktens medvetna eller undermedvetna rasfördomar kan påverka deras praktiska yrkesutövning (till exempel i vad som uppfattas som ordningsstörande beteende) och ges praktiska verktyg för att minimera riskerna.

FN:s rasdiskrimineringskommitté understryker särskilt vikten av att frågor om rasprofilering genomsyrar utbildningen för representanter för ordningsväsendet och att stigmatiserade grupper ska inkluderas i utbildningen:

States should develop specialized, mandatory training programmes for law enforcement agencies that raise awareness among law enforcement officials about the impact of biases on their work and that demonstrate how to ensure non-discriminatory conduct. Stigmatized groups, including those whose members experience intersecting forms of discrimination, should be engaged in the development and delivery of such training, where possible.¹⁰⁰

Men hittills har frågan om rasprofilering inte omfattats av ordningsvaktens utbildning i Sverige. Risken för rasprofilering påverkar inte enbart den enskilda som drabbas, utan också förtroendet för ordningsväsendet – och, i förlängningen, rättsväsendet i stort – hos grupper som utsätts för rasism. Frågan är således alldeles för viktig för att inte ges det utrymme den förtjänar i ordningsvaktens utbildning. Amnesty ser det som nödvändigt att utbildningen innefattar ett renodlat moment som behandlar rasprofilering, vilket (i linje med rekommendationer från FN) helst inkluderar lärandeinslag där representanter för civilsamhället bjuds in för att berätta om sina erfarenheter och ger rekommendationer till kommande ordningsvakter.

4.7.4 Mer fokus på konflikthantering och risken för övervåld

Enligt föreskrifterna ska ordningsvaktsutbildningen innehålla 14 timmar konflikthantering och självskydd. En inte obetydlig del av tiden ägnas åt greppteknik.¹⁰¹ Kvalificerade bedömare – polisinspektörer, instruktörer för ordningsvaktsutbildningen, externa granskare av utbildningen – anger ibland den korta utbildningslängden som ett skäl till varför utbildningen fokuserar på "skarpa lägen" i stället för förebyggande åtgärder.¹⁰² Journalisten Kolbjörn Guwallius skriver i reportageboken *Ordningsvakter*, där han granskar utbildningen genom att själv delta i den, följande:

¹⁰⁰ CERD, para. 42.

¹⁰¹ Guwallius (2017), sid. 33

¹⁰² A.a., sid. 40.

På schemat står också »konflikthantering«, men det enda vi har fått lära oss om grundläggande konflikthantering på den här utbildningen är att man ska börja med att prata med folk innan man går till handgripligheter. Aldrig något i detalj om *vad* man ska försöka säga eller *hur* man ska göra det. Fokus ligger helt på den senare delen av konflikthanteringen, det vill säga när en konflikt är så långt utvecklad att det är dags att ingripa fysiskt.¹⁰³

Det bör poängteras att grepp som används i samband med ingripanden har granskats vid flertalet tillfällen. Greppen är till sin natur kraftfulla, våldsamma och innebär ofta att den enskilde som är dess föremål dras ner på hårda underlag, med litet utrymme för att skydda sig själv. I samband med polisingripanden har flera personer dött till följd av av positionell asfyxi.¹⁰⁴ Trots att det inte finns någon forskning på hur just ordningsvakters greppsanvändning har påverkat enskilda, finns sannolikt liknande risker även vid deras ingripanden. En bristande utbildning i grepp teknik innebär att det faktiska våld som utövas sällan blir proportionerligt till sitt syfte (s.k. "övervåld"), eftersom betydande skador kan uppkomma hos de enskilda. Grepp teknikutbildningen bör därmed stärkas på så sätt att den blir mer omfattande och utövas under en längre och återkommande period, för att säkerställa att greppen endast används i nödfall och då på ett säkert sätt som innebär minimala risker för den enskildas hälsa och säkerhet.

Amnesty önskar sammanfattningsvis en bättre och mer omfattande utbildning av konflikthantering och självskydd, med fokus först på förebyggande, avledning och konfliktlösning och sedan på säkra grepp tekniker.

4.7.5 Vikten av fortbildning, utveckling och kontinuerligt lärande

Grundutbildningen är givetvis central för att ordningsvakter ska vara rustade för sitt uppdrag. Men samtidigt måste personer med en så viktig samhällsfunktion ständigt uppdatera inte bara sina kunskaper utan även utveckla sina sociala, empatiska och juridiska kompetenser och utmana föreställningar och attityder. Därför rekommenderar Amnesty att föreskrifterna också inkluderar obligatorisk och kontinuerlig fortbildning, vilken bör inkludera såväl normdiskussioner som praktiska övningar med avstamp i verkliga händelser från ordningsvakternas vardag. Incidenter där fel begåtts i arbetet eller då svåra situationer uppstått bör skärskådas och användas som ett lärandemoment för att garantera så kallad non-repetition. Som en del av utvecklingsarbetet bör ingå möten med representanter för grupper som vittnat om negativa erfarenheter av ordningsvakter, exempelvis personer som rasifieras som icke-vita och personer med funktionsnedsättningar.

Amnesty rekommenderar att fortbildning och utvecklingsarbete görs kontinuerligt och obligatoriskt för alla ordningsvakter, med fokus på lärande och non-repetition.

¹⁰³ A.a., sid. 33.

¹⁰⁴ Se exempelvis, Sveriges Television, "Flera dödsfall trots ändrade arbetsmetoder", hämtat från <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/flera-dodsfall-trots-andrade-arbetsmetoder> (2021-10-08).

4.8 En explicit behovs- och proportionalitetsprincip

Såväl Code of Conduct som Basic Principles understryker vikten av att, å ena sidan, all våldsanvändning från representanter för ordningsmakten ska ske endast i undantagsfall och att, å andra sidan, den när den sker inte får gå bortom vad som är absolut nödvändigt och proportionerligt i förhållande till åtgärdens syfte.¹⁰⁵ Som vi tidigare påpekar omfattas ordningsvakter av dessa krav. En av Amnestys huvudsakliga slutsatser i pilotprojektet där vi granskade fall där ordningsvakter anklagats för övervåld och/eller rasprofilering var betydande brister i tillämpningen av behovs- och proportionalitetsprinciperna. Vi välkomnar därför att utredningen föreslår en tydligare skrivning än den nuvarande (och en som står i bättre överensstämmelse med de internationellt överenskomna principerna) där det både framgår att åtgärden måste stå i rimlig proportion till åtgärdens syfte (proportionalitet), samt att om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas (behov).

Amnesty tillstyrker således förslaget om ny bestämmelse om proportionalitets- och behovsbedömning vid ingripanden.

Samtidigt vill Amnesty poängtera att det inte räcker med att införa en tydligare skrivning, utan att proportionalitets- och behovsbedömningarna också i långt högre grad än i dag måste genomsyra ordningsvaktens yrkesutövning i allmänhet och våldsanvändning i synnerhet. För att detta ska bli verklighet bör principerna dels hanteras djupgående i ordningsvaktens utbildning (teoretiskt och praktiskt) och dels bör specifika krav införas i Polismyndighetens föreskrifter på ordningsvaktens incidentrapporter. Föreskrifterna bör kräva att rapporterna ska innehålla redogörelser för hur proportionalitets- och behovsprinciperna beaktats i de enskilda fall där ordningsvakter ingripit, och Polismyndigheten bör specifikt regelbundet sammanställa och följa upp dessa aspekter av rapporteringen.

5 Avslutande synpunkter

Amnesty vill understryka att vi förstår behovet av en ny lagstiftning som reglerar användningen av ordningsvakter i Sverige, och det finns åtskilligt i utredningens förslag som vi ser som positivt. Samtidigt har Amnesty, som framgått, åtskilliga synpunkter på den modell som nu läggs fram. En av våra främsta farhågor är att effektivitetsargument och strävan efter att avlasta för polisen leder till att befogenheter förs över till ordningsvakter utan att en gedigen bedömning av nödvändighet och legalitet gjorts. Centrala rättsstatsprinciper står på spel med varje förskjutning av våldsmonopolet till privata aktörer, och det finns indikationer på att ordningsvaktsväsendet har stora brister redan i dag i fråga om olaga våld och diskriminering. Därför ser Amnesty med oro på dessa tendenser. Vår oro förstärks av att resonemanget om ordningsvaktens utbildning, å ena sidan, och om Polismyndighetens möjlighet till ledning och kontroll, å andra sidan, inte präglas av en tillräckligt djupgående

¹⁰⁵ Code of Conduct, art. 3; Basic Principles art. 4-5.

analys. I dessa delar saknar vi en gedigen diskussion av de faktiska behov som finns för att ordningsvakter och polis ska kunna utföra sitt arbete *både* rättssäkert *och* effektivt, och föreslå nya regleringar utifrån den analysen – för medborgarnas bästa.

Vi hoppas att våra synpunkter kommer att komma att berika Justitiedepartementet i nästa del av processen, och bistår gärna med våra fördjupade kunskaper i dessa frågor i en kommande dialog.

Remissvaret har beretts av sakkunnig jurist Johanna Westeson och folkrättspraktikant Abdi Hassan.

Anna Johansson
Tillförordnad generalsekreterare
Amnesty International Sverige