



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Mattias Aspegren

Ordningsvakter i det offentliga tjänst

3 § Lagen om ordningsvakter och den kommunala ordningshållningen.

LAGM01 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin för examen: VT2021

## Innehållsförteckning:

<b>Ordningsvakter i det offentligas tjänst</b>	<b>0</b>
Innehållsförteckning:	1
Summary	5
Sammanfattning	6
<b>1. Inledning</b>	<b>7</b>
1.1 Introduktion	7
1.2 Disposition	7
1.3 Syfte & frågeställningar	9
1.4 Material	9
1.5 Avgränsningar	11
<b>2. Historisk tillbakablick</b>	<b>13</b>
2.1 Poliser och ordningsmän	13
2.2 Idéen om ordningsvakten	15
2.3 Regleringens utveckling från 1925 till 1980	16
<b>3. Regleringen i dagsläget</b>	<b>18</b>
3.1 Vilka befogenheter har en ordningsvakt	19
3.1.1 Proportionalitetsprincipen	19
3.1.2 Våldsanvändning enligt 10 och 29 §§ polislagen	19
PolisL 10 §	20
PolisL 10 § a	20
3.1.3 Våldsanvändning enligt 24 kap. brottsbalken.	20
3.1.4 Tjänsteåtgärder	21
PolisL 13 §	22
LOB	23
PolisL 19 §	23
RB 24 kap. 7 §	24
3.2 Hur förordnas en ordningsvakt?	24
3.3 Var arbetar en ordningsvakt?	25
3.3.1 Ordningsvakter i HFD	25
<b>4. Fördjupning i statens utredningar</b>	<b>27</b>
4.1 SOU 1978:33 & Prop 1979/80:112	27
4.1.1 Polisbristen	27
4.1.2 Ordningsvakter som komplement eller ersättning?	28
4.1.3 Kanske helgar målet medlen?	29
4.1.4 Statens relation till bevakning är komplex	29
4.1.5 Privat bevakning är oundgängligen nödvändigt	30
4.1.6 Undantaget kommer till	31
4.1.7 Den restriktiva tillämpningen	33

4.1.8 Bedömningen vid 3 § LOV	34
4.1.9 Alternativa lösningar	35
4.2 SOU 1994:22	36
4.2.1 Tonen mjuknar	37
4.3 SOU 2002:70	38
4.3.1 Ordningsvakterna är nu en god resurs	39
4.3.2 Utökad användning och utökade befogenheter	39
4.4 Branschens utveckling sen dess	40
<b>5. Fördjupning i praxis</b>	<b>43</b>
5.1 Hässelby stadsdelsförvaltning	43
5.1.1 Mål 10942-01 (Länsrätten)	43
5.1.2 Mål 7254-01 (Kammarrätten)	44
5.2 Åhlens City	45
5.2.1 Mål 8219-01 (Länsrätten)	45
5.2.2 Mål 1701-02 (Kammarrätten)	46
5.3 Övrig praxis i överrätterna	47
5.3.1 Uddevalla taxi	47
5.3.2. Konsum Kramfors	48
5.4 Efter Hässelby & Åhlens	49
<b>6. Tillämpningen i dagsläget</b>	<b>50</b>
6.1 Pilotprojektet	50
6.2 Stockholmsmodellen	51
6.2.1 Förordnandeområden inom Stockholmsmodellen	52
6.2.2 Polismyndighetens bedömning	53
6.3 Ytterligare exempel på kommunal ordningshållning	55
6.3.1 Kalmar	55
6.3.2 Linköping och Norrköping	55
6.3.3 Helsingborg & Lund	55
6.4 Inte bara positiva erfarenheter	56
6.4.1 Uppsala	56
6.4.2 Norrtälje	56
6.4.3 Staffanstorp	57
6.4.4 Göteborg	57
6.5 Kort reflektion	58
<b>7. Framtidsutsikter</b>	<b>59</b>
7.1 Användningen ökar	59
7.2 Inställning	60
7.3 Dir 2019:89	61
7.4 SOU 2021;38	62
7.5 Utbildning	62

<b>8. Diskussion</b>	<b>64</b>
8.1 Den kommunala polisens återkomst.	64
8.2 Kommunerna pressar på	65
<b>Litteraturförteckning</b>	<b>68</b>
Artiklar	68
Förordnandebeslut	71
Lagkommentarer	71
Litteratur	71
Offentligt tryck	71
Rapporter	72
Övrigt material	73
<b>Rättsfallsförteckning</b>	<b>73</b>

## Summary

The purpose of the study below is to examine how the societal use, especially regarding the municipal application, of police ordained private security guards in the public sphere relates to the regulation of this legal institution that came into being in the late 1970s?

The study achieves this by conducting a historical review in order to explain why Sweden is basically alone in the world in applying a system of police-appointed civilians, usually employed in private companies and hired by public authorities to manage large parts of public safety.

Applicable law is dealt with in length and the legislative work that preceded and came under current law has also been examined. The focus of the investigation is the exception rule in section 3 of the law (1980:578), which is currently applied as a main rule. The practice in the superior courts that has made this possible is reviewed before a summary of what the municipal application of security guards looks like at present is conducted.

Extra focus is directed towards the so-called “Stockholm model” of mobile security guards and the survey concludes with a brief speculation as to whether the accelerating application of security guards in the municipalities is the starting point for the return of a municipal police force.

## Sammanfattning

Nedanstående undersökning har som syfte att undersöka hur det samhälleliga användandet, framförallt gällande den kommunala tillämpningen, av ordningsvakter i det offentliga rummet förhåller sig till regleringen av rättsinstitutet som kom till i slutet på 1970-talet?

Undersökningen uppnår detta genom att utföra en historisk tillbakablick i syfte att förklara varför Sverige är i princip ensamt i världen om att tillämpa ett system med polisiärt förordnade civilpersoner, oftast anställda i privata bolag och anlitate av offentliga myndigheter.

Gällande rätt behandlas i längd och det lagstiftningsarbete som föregick och kom efter nu gällande lag har även granskats. Fokus för undersökningen är den undantagsregel i 3 § lagen (1980:578) om ordningsvakter som idag tillämpas som en huvudregel. Praxisen i överrätterna som möjliggjort detta granskas också innan en sammanfattning av hur den kommunala tillämpningen av ordningsvakter ser ut i dagsläget.

Extra fokus tillägnas den s.k. "Stockholmsmodellen" med mobila ordningsvakter och undersökningen avslutas med en kort fundering om huruvida den accelererande tillämpningen av ordningsvakter i kommunerna är startskottet på återkomsten av den kommunal poliskår som avskaffades genom polisens förstatligande 1965.

# 1. Inledning

## 1.1 Introduktion

Undersökningen som ligger till grund för detta arbete hämtar sin inspiration från undertecknads egna erfarenheter som yrkesverksam ordningsvakt under 6 år i framförallt Malmö. En icke oansenlig del reflektion gällande regleringen av rättsinstitutet ordningsvakt har hunnit göras under de många arbetspass som till stor del finansierade studierna som avslutas i och med detta arbete. Däribland att ordningshållningsverksamheten vid ett av de största bevakningsbolagen i Sverige, tvärtemot vad den instinktiva tanken säger, till stor del finansieras av det offentliga. Samt i många fall bedrivs på ett sätt som, om det inte är rent polisiära arbetsuppgifter, åtminstone starkt angränsar till sådana.

Den omfattning som verksamheten bedrivs i och den kraftiga tillväxt som branschen upplevt under de få år som undertecknad varit yrkesverksam. Samtidigt som det funnits en medvetenheten hos undertecknad kring att regelverket är oförändrat sedan 1980-talet väckte ett intresse att fördjupa sig i frågan. När jag sedan under arbetet med denna uppsats i mitt yrkesliv kom att bli förflyttad från det traditionellt största arbetsområdet - stationär bevakning. Till det nya, kraftigt expanderande och på vissa platser än större affärsområdet - mobil ordningshållning blev insikten än djupare om att branschen inte bara är i en stark tillväxtfas, utan att hela affärsmodellen och ordningshållningsarbetet är i snabb omstöpning. En stor del av fokuset för detta arbetet har således handlat om att förstå den processen och hur den harmoniserar med lagstiftningen som under samma period kvarstår helt oförändrad.

Arbetet kom även således att få en idémässig koppling till den av undertecknad tidigare sammanfattade kandidatuppsatsen angående polismyndighetens förstatligande och efterföljande reformarbete. Arbetet med de båda uppsatserna har visat sig ha en hel del gemensamma punkter. Ofrånkomligt är det så att institutet ordningsvakter är starkt kopplat till polismyndighetens interna organisering och med i tanken har hela tiden avskaffandet av den kommunala polisen och lokala ordningshållningen funnits. Likaså den havererade närpolisreformen, samt den tendens jag tyckt mig skönja att kommunerna nu i allt större utsträckning använder sig av kommunala, nästan uteslutande privatanställda, ordningsvakter för att utföra en liknande typ av bevakning.

Med de utgångspunkterna inleddes och bedrevs således denna undersökning.

## 1.2 Disposition

Det övergripande syftet med denna undersökning har varit skapa en överskådlig bild över det alltmer utbredda användandet av ordningsvakter i det offentliga rummet. Undersökningen har utformats i stort sett samma kronologi som undertecknad har tagit till sig, eller i de fall förkunskaper funnits, fördjupat sig i ämnet och tagit en mer linjärt utforskande och kronologisk ordning än vad som kanske var den ursprungliga idéen. Uppsatsens fokus har

även skiftat med tiden mot de delar av lagstiftningen som uppfattats av undertecknad som mer problematisk och därav mer intressant att fördjupa sig i.

Efter att initialt ha redogjort för institutet ordningsvaktens säregenhet och närmast unika tillämpning i Sverige utfördes en kort historisk tillbakablick för att läsaren, och författaren för den delen, skulle skaffa sig en uppfattning om hur institutet kom till, dess historiska rötter och hur det blivit en integrerad del av det Svenska rättssamhället.

I kapitel 2 utförs en rättshistorisk undersökning av hur ordningsvakter blev ett rättsinstitut och hur dessa har konstruerats i rätten via en granskning av de ursprungliga ställningstagandena och utredningarna från statens sida. Granskningen fortsätter därefter med en överblick över hur lagstiftningsarbetet på området utvecklats för att till sist landa i en fördjupning av de utredningar och ställningstaganden som resulterade i nu gällande lagstiftning.

Den historiska undersökningen leder naturligt in på en längre fördjupning i kapitel 3 avseende gällande rätt och hur regleringen för ordningsvakter ser ut i dagsläget med särskild fokus på vilka befogenheter som tillkommer en ordningsvakt samt vilka möjligheter dessa har att bruka våld i tjänsteutövningen. Ordningvaktens möjligheter till tjänsteåtgärder behandlas även i viss detalj.

Därefter redogörs det i kapitel 4 för de statliga utredningar som sedan lagen kom till stånd berört ordningsvakter. Syftet med redogörelsen har varit att sätta rättsutvecklingen och det praktiska bruket av lagstiftningen i ett kontext där de statliga utredningarna får utgöra inblicken i hur debatten med tiden skiftat och hur statens överväganden i frågan rör sig från kraftig restriktivitet till kraftig expansion.

Redogörelsen för den relevanta praxisen på området i kapitel 5 tar sikte på att redogöra, så kortfattat som möjligt, för den allra mest relevanta praxisen på området och de domar från överinstanserna som anses ha haft en stor betydelse för möjliggörandet av offentlig och allmän användning av ordningsvakter för ordningshållning.

Stor fokus lades därefter i kapitel 6 vid att redogöra för hur användningen, med bakgrund i allt det ovan anförda, ser ut idag. Då med särskilt fokus kring just allmänna och offentliga miljöer som stått i centrum för granskningen. Det praktiska användandet och erfarenheterna som gjorts i kommunerna ledde oss till sist in på hur framtidsutsikterna för området ser ut.

Även om undertecknads åsikter och reflektioner framkommer i vissa stycken av texten är större delen av reflektionen förlagd till de sista kapitlena, när läsaren fått en grundlig bild och kontext av institutet enligt redogörelsen som beskrivs ovan. Förhoppningen är att läsaren hängtt med och är betydligt mer upplyst när det introduceras några få reflektioner som avslutning på arbetet.



### 1.3 Syfte & frågeställningar

Undertecknads upplevelse är att ordningsvakter blir ett allt vanligare fenomen i stadsbilden. Denna upplevelse kombinerad med en viss förhandskunskap om lagstiftningen på området samt en kort undersökande överblick av densamma samt dess utveckling. Resulterade i att jag insåg att lagstiftarens förmodade intention när lagstiftningen kom på plats var att ordningshållning utanför den rent polisiära verksamheten var ett rättsinstitut som ska hållas kort och begränsas kraftigt, om inte potentiellt avskaffas helt. Då det även var min uppfattning att den allmänna debatten och den generella utvecklingen i branschen likt beskrivet ovan onekligen gått i motsatt riktning inleddes arbetet med en utforskande frågeställning.

Det ska även medges att då arbetet från starten var en läroprocess även för undertecknad har undersökningen tidvis kämpat med att hitta en röd tråd. Det undersökta området är relativt utforskat i en akademisk kontext och det har varit utmanande att hitta en tydlig riktning utan övrig akademisk granskning att falla tillbaka på som inspiration och en redan på förhand tillräckligt intressant men än dock koncis frågeställning. Ett visst mått av försök och misslyckande har förekommit där det under arbetets gång har stakats ut en riktning som vid vidare forskning i frågan inte genererat någon tillräckligt konkret eller tydlig frågeställning.

Först när arbetet kom till det skede att lagstiftningsarbetet efter prop.1979/80:122 och praxisen på området översiktligt kartlades blev dissonansen mellan lagstiftningen och samhällsutvecklingen uppenbart tydlig för undertecknad. Den fortsatt relevanta frågan som styrde arbetet blev således att; om lagstiftningen i är praktiken oförändrad sedan lagen om ordningsvakter infördes 1980. Hur har då samtiden och rättsväsendet anpassat sig till de förändrade samhällsbehoven? Snabbt klargjordes att undantagsregeln i lagen som öppnar för viss allmän bevakning, 3 § lagen om ordningsvakter - framöver oftast refererad till som LOV. Var den enskilt viktigaste paragrafen för utvecklingen på området och arbetet riktades således tydligt in på denna och bruket av denna. Frågeställningen blev således:

- Hur förhåller sig den allmänna och offentliga användningen av ordningsvakter till regleringen av rättsinstitutet?

### 1.4 Material

Som antytts i ovanstående stycken är ordningsvakter ett fenomen som förefaller ha förbisetts av akademien. Det är inte helt oväntat då utvecklingen på området förefaller ha gått väldigt snabbt de senaste åren och förhoppningsvis finns god kvalitativ forskning att vänta på området. Det har dock varit svårt att hitta akademiska källor av högre rang bortsett från några studentuppsatser som, likt detta arbete, till större delen är refererande.

Den publicerade juridiska eller polisforskande litteraturen på området är likaså, åtminstone till den grad mina efterforskningar i biblioteksdata baserna har visat, begränsad till knappt en handfull böcker. Ordningsvakter och väktare av Munck (2005) är ett ofta refererat verk i de

skrifter om området som jag bearbetat och denna har även använts som källa. Boken är dock daterad och består till största delen av att samla och återpublicera relevant lagtext. Detsamma gäller för Sverne Arvill (2020) som är ett avsevärt mer uppdaterat projekt i samma anda som är ytterst sparsam med kommentarer.

Den huvudsakliga delen av källmaterialet har dock istället utgått från offentligt tryck. De offentliga utredningar som direkt eller indirekt berör frågan och som kommer redogöras för nedan i samband med de propositioner som vissa av utredningarna har lett fram till utgör tillsammans en mycket stor del av undersökningen. Givetvis understödd av den resulterande lagtexten samt de lagkommentarer som är behäftad denna.

Kolbjörn Guwallius bok "Ordningsvakter" (2017) en wallraffande reportagebok som utspelar sig på ordningsvaktsutbildningen uppblandad med intervjuer och grävande journalistik har varit en ovärderlig resurs. Delvis som källmaterial men även som idébas för olika tänkbara resonemang.

De juridiska databaserna i Juno och InfoTorg har genomsökts ett stort antal gånger i jakt på potentiellt källmaterial, en del, främst domar och något enstaka artikelreferat av sådana har även hittats och använts. Högsta förvaltningsrättens arkiv har genomsökts och därutöver har en ansevärd mängd domar från de övriga förvaltningsrättsliga domstolarna längre ner i domstolshierarkin begärts ut. Ett särskilt tack får riktas till förvaltningsrätten i Malmö vars expeditionsvakter varit högst behjälpliga i att söka igenom deras domböcker. Kammarrätten i Göteborg har varit av ovärderlig hjälp i att söka efter praxis i alla kammarrätter runt om i Sverige. Även polismyndighetens rättsavdelning samt polisarkivet i syd har varit behjälpliga i att lämna ut och hitta beslut från polismyndigheten relaterat till frågan.

För de delar av undersökningen som berör tiden innan staten utredde eller lagstiftade på området har jag sökt igenom Kungliga bibliotekets digitaliserade tidningsarkiv samt Svenska Dagbladets och Dagens Nyheters dito för referenser. Även läromaterialet från grundutbildningen till ordningsvakt och de påbyggnadsutbildningar till denna och som undertecknad har haft tillgång till har använts, i de fallen har även källan eftersökts och hittats på fritt tillgängliga webbsidor så att läsaren kan ta del av det refererade materialet.

För statistik och vissa partskommentarer har jag använt mig av branschorganisationens Säkerhetsföretagens producerade material. Jag har dock i det arbetet givetvis tagit hänsyn till att det rör sig om en källa som driver en tydlig agenda och därmed är till viss del vinklad. Detsamma gäller den samtida utvecklingen som till viss del är politiserad, något som ligger utanför arbetets fokus och som jag försökt undvika, men det finns givetvis en medvetenhet hos undertecknad att vissa källor som använts för att styrka olika uppgifter likt Timbro driver en tydlig agenda.

I övrigt har en mycket stor mängd nyhetsmedia använts för att följa utvecklingen och styrka vissa tankar och resonemang, utöver rikspressen och viss fackpress har arbetets natur

inneburit ett stort användande av lokalpressen varpå så välkända publikationer som möjligt prioriterats. Det bör dock nämnas att detta arbete inte förenklats av det faktum att det i media råder en oerhörd begreppsförvirring och vakt, väktare, skyddsvakt och en mängd andra yrkestitlar eller variationer och sammanblandningar av dessa används även i respekterad media synonymt för att referera till ordningsvakter. I något enstaka fall har NE.se använts, då närmast för att referera till saker som är närmast allmänt kända eller som är av mer perifer kommenterande betydelse.

Ett antal informella intervjuer har utförts utan att tillföras litteraturförteckningen, oftast då de individer som ställt upp har gjort detta just informellt utan intention att citeras i en publicerad text. Det har därutöver inte varit syftet med samtalen heller, dessa har istället varit av handledande natur för att assistera i specifika frågeställningar, områden av lagstiftningen eller arbetet med denna som de upplever som problematiska i sitt yrkesutövande samt gällande det överhängande narrativet. Bland dessa finns ett antal individer som är direkt delaktiga i den nyligen avslutade ordningsvaktsutredningen, även med ett flertal ansvariga representanter hos min arbetsgivare - ett av Sveriges största bevakningsbolag, samt med företrädare på polismyndighetens rättsavdelning. Ett tack ska även riktas till många av mina kollegor som med frågor och egna erfarenheter under arbetets gång drivit på tankeutvecklingen kring undersökningen.

Undertecknad har även använt mina egna anteckningar från den internutbildning anordnad av Stockholm stad som jag genomgick nyligen och som erbjöd en unik inblick i Stockholmsmodellen som vi kommer att återkomma till.

Dagarna innan inlämningen av detta arbete publicerades även SOU 2021:38 som är den stora ordningsvaktsutredning som pågått under ett antal år och till viss del behandlar samma frågeställning som denna undersökning. Utredningen har av naturliga skäl i allt väsentligt varit tvungen att avgränsas, men undertecknad har givetvis i den mån det har varit möjligt att bearbeta utredningen använt denna i materialet.

## 1.5 Avgränsningar

Avgränsningen av arbetet har främst kretsats, för att undvika att hamna i fällan av en ganska planlös mer journalistisk granskning likt Guwallius (2018), kring att välja ut en specifik del av lagstiftningen som får utgöra kärnan av granskningen. Det finns mycket att debattera och granska på området. Framförallt för någon som varit yrkesverksam inom området under en längre tid. Utöver 3 § LOV, som kom att bli detta arbetes fokus skulle man till exempel kunna granska den högst bristfälliga tillsynsfunktionen på området, lämplighetsprovningens alla nyanser och problematik, ordningsvaktens förekomst i straffrätten, utbildningens potentiella problem och förbättringspotential. Intressekonflikten mellan att vara polisiärt underställd men samtidigt privat anställd samt yrkesrollens breda palett från krogvakt till socialarbetare mer eller mindre är alla frågeställningar som någon gång under arbetet varit på tal och undersökts men därefter förkastats.

För att inte arbetet skulle urarta till något fullständigt planlöst och överväldigande har således sådana delar som det ändock som hade varit intressant att bearbeta akademiskt fått avgränsas. De flesta offentliga källor på området har bearbetats av undertecknad, men givetvis skulle ytterligare läsning av den studentlitteratur som finns publicerad på området eventuellt genererat ytterligare källmaterial. Detsamma gäller för närmare och mer detaljerade sökningar i de olika förvaltningsrättsliga underrätterna och dessas domstolsarkiv runt om i landet. Ordningsvakter är ett spritt fenomen i det allmänna medvetandet och är frekvent debatterat i media, framförallt relaterat till det straffrättsliga om och kring vakternas verksamhet, allt sådant har lagts åt sidan för att bevara undersökningens förvaltningsrättsliga integritet. Bevakningsbolagen och dess reglering har avgränsats från arbetet då dessa inte ligger i fokus för frågeställningen likaså har som sagt den nyligen avslutade utredningen SOU 2021:38 avgränsats i allt väsentligt.

Det finns även en aktiv och pågående debatt gällande vem som kan tilldelas och ansöka om ett ordningsvaktsförordnande. Problematiken har gett upphov till en hel del frustration hos vissa av de pådrivande kommunerna som vill bedriva kommunal ordningshållning via ordningsvakter. Det har även gett upphov till en hel del rättsprövningar, även i överinstanserna, som undertecknad har tagit till sig, se 4019-19, 4626-18. Mål 3092-19, 3093-19, och 4019-19. Problematiken bemöts dock i SOU 2021:38 och kommer i allt väsentligt under förutsättning att utredningens förslag blir till lag att vara ett problem som ligger i det förflutna. Med anledning därav har denna diskussion, förvisso relaterad till 3 § LOV, bedömts vara av mindre relevans för denna undersökning och i ett sent skede avgränsats bort.

## 2. Historisk tillbakablick

Ordningsvakten är intressant fenomen att studera rättsvetenskapligt då Sverige och Finland är i princip ensamma i världen om att tillämpa denna form av privatiserad ordningshållning med polisiära befogenheter. Sverige tillämpar även ordningsvakter i avsevärt större utsträckning än i Finland även om lagregleringen gällande utrustning och befogenheter är snarlika.<sup>1</sup>

I en av de statliga utredningar som ligger till grund för denna uppsats, SOU 1994:22 (Trygghetsutredningen), genomförs en internationell komparativ studie för att jämföra det Svenska trygghetsarbetet med hur samhällets trygghetsarbete organiseras i andra jämförbara länder. I studien finner man att ett utökat behov av polisiär övervakning och högre krav på polisens verksamhet är ett återkommande fenomen i västvärlden. För att möta detta behov har ett antal olika lösningar utvecklats. I många fall bygger dessa på att etablera en reservpoliskår, poliser med förkortad utbildning som kan användas vid behov. I vissa länder förekommer även polisiärt förordnande frivilliga.<sup>2</sup> Undertecknad noterar dock vid läsningen av utredningen att det som skiljer dessa utländska system mot det svenska är att i de andra länderna så är dessa alternativlösningar uteslutande anställda av och utrustade av den lokala polismyndigheten, medan man i Sverige valt en annan lösning där privata aktörer fyller den funktionen.

Det finns, utöver de exempel som nämns i SOU 1994:122, enstaka exempel på andra länder inom och utanför EU där man upphandlat eller utlokaliserat polisiär verksamhet till privata bolag men dessa är, åtminstone så långt jag kunnat läsa mig till hitintills, inte i närheten av i samma skala som i Sverige. Rättsinstitutet ordningsvakt dvs. möjligheten att i stor utsträckning förordna privatanställda civila med polisiära befogenheter är alltså närmast unik för Sverige och med den bakgrunden kan det vara intressant att inleda denna undersökning med en närmare titt på hur det kom att bli så.

### 2.1 Poliser och ordningsmän

Organiserad polisverksamhet tillkommer informellt i de svenska städerna vid mitten på 1850-talet och vid omkring sekelskiftet 1900 fanns de tidiga konturerna till en egen yrkeskår på plats.<sup>3</sup> Den första särregleringen för denna polisverksamhet började diskuteras politiskt vid samma tid och 1925 kom lagen om polisväsendet i riket, den första versionen av polislagen. Ordningsvakter som vi känner yrket i dag är vid denna tid synonyma med "ordningsmän" och förekommer som sådana redan i denna lag. Detta utgör således den första gången rättsinstitutet ordningsvakt omnämns i lag. Enligt 2 § tredje stycket i lagen den 6 juni 1925 om polisväsendet i riket tillerkänns polisen möjligheten att förordna ordningsmän med följande formulering:

#### 2 §

---

<sup>1</sup> SOU 2021:38 s.331 ff.

<sup>2</sup> SOU 1994:122 s.200.

<sup>3</sup> Polismuseet.

I stad skola polismän finnas anställda i den omfattning, det erfordras för att i staden upp upprätthålla allmän ordning och säkerhet [...] Erfordras i övrigt å viss ort å landsbygden polispersonal för att där upprätthålla ordningen vid enstaka tillfällen utan att anledning finnes att härför anställa polismän, som avses i andra stycket, varde i vederbörande polisdistrikt en eller flera ordningsmän tillsatta.

Syftet med dessa ordningsmän var alltså att med hjälp av polisiära befogenheter och sådant uppträdande upprätthålla ordningen vid enstaka tillfällen på landsbygden där ordinarie polispersonal bedömdes vara överflödig.<sup>4</sup> Själva begreppet ordningsvakt går dock att spåra mycket längre tillbaka än till lagen från 1925. I historiska källor går begreppet att finna så långt tillbaka som 1594, då närmast i form av ordningsupprätthållande legoknektar som anställdes av den lokale ordningshållarfunktionen.<sup>5</sup>

När undertecknad utförde en genomsökning av de digitaliserade tidningsarkiven via Kungliga biblioteket samt vissa andra privatägda tidningsarkiv online går det att finna vad som kan liknas vid ordningsvakter omnämnda så tidigt som 1848.<sup>6</sup> Vid läsningen om privatanställda ordningsmän med någon form av laga befogenhet är det tydligt att det förekommer relativt flitigt och i stor omfattning. Som en av de mest noterbara artiklarna för att påvisa detta stack särskilt en artikel, om den frivilliga borgerliga skyddskår om 4000 ordningsvaktande män som organiserades inför storstrejken 1909 ut, även om det får noteras att omständigheterna i det fallet var extrema och att det är svårt att liknas vid något normaltillstånd eller normal användning av sådana män.<sup>7</sup>

Runt samma tid går även de första tidningsnotiserna kring ordningsvakter i krogmiljö att finna, krog- eller dansmiljön har varit och är fortsatt en av de stora verksamhetsområdena för ordningsvakter. En publicerad platsannons från restaurang Sturehof i Stockholm där ordningsvakter eftersökes finns i DN:s arkiv från 1919. De tidigaste rättsfallen involverande ordningsvakter noteras även vid runt samma tid och i slutet av 1920-talet och gäller då ovan nämnda miljöer.<sup>8</sup>

Ordningsvakter som rättsinstitut är alltså något som förekommer i samhällsbilden redan i början på 1900-talet. Via inklusionen redan i den första versionen av polislagen har de alltså varit en integrerad men privat del av den statliga ordningshållningen redan sen denna tog form. Hur detta kom sig är även vad denna undersökning ska titta närmare på härnäst.

---

<sup>4</sup> SOU 1978:33 s.53.

<sup>5</sup> Guwallius, K. (2017) s.94.

<sup>6</sup> Post- Och Inrikes Tidningar, 1848.

<sup>7</sup> Svenska Dagbladet, 1909.

<sup>8</sup> Guwallius, K. (2017) s.93 f.

## 2.2 Idéen om ordningsvakten

Möjligheten att förordna civila för ordningshållning tas upp av staten för första gången i SOU 1922:49, den s.k. Lannerska Utredningen.<sup>9</sup> Utredningen var den allra första genomlysningen av polisverksamheten i riket men ledde aldrig till någon lagstiftning, enligt uppgift i den senare Prop.1925:58 på grund av att det ekonomiska läget under det tidiga 1920-talet inte tillät det.<sup>10</sup> I SOU 1922:49 har utredaren en medvetenhet kring problematiken med behovet av mer tillfällig polisiär närvaro och beskriver problematiken med tillfälliga ordningsstörningar bland annat enligt följande:

Det kan t. ex. hända, att en avlägset liggande by med fredlig och ordningsälskande befolkning blir hemsökt av en skara lösa arbetare vid en helg eller dylikt tillfälle och att dessa under rusets inflytande störa invånarnas hemfrid och understundom föröva våld å person eller egendom.<sup>11</sup>

Som en tänkbar lösning på problematiken kan enligt SOU 1922:49 då vara att någon av de bofasta lantbrukarna med personlig auktoritet förordnas med polismans befogenhet. Sigfrid Linnér som var utredaren i SOU 1922:49 är alltså den som första gången artikulerar och presenterar idén om ordningsvakten som den typ av rättsinstitut av polisiärt förordnade civila som vi känner igen från dagsläget. Linnér var gissningsvis präglad av den tradition av liknande arrangemang som förekommit historiskt samt möjligen att döma av motiveringen av sina egna erfarenheter som uppväxt på den småländska landsbygden och landshövding över Jämtland.<sup>12</sup>

I prop 1925:58 som föregick den ovan nämnda lagen den 6 juni 1925 om polisväsendet bygger dåvarande justitieministern vidare på Linnérs tankar från SOU 1922:49 och föreslår en ordningshållande funktion, motiverad på samma sätt som i Linnérs utredning, i form av polisiärt förordnade ordningsmän. Lagstiftaren definierar utförligt förutsättningarna för dessa ordningsmän som i korthet ska förordnas och överses av länsstyrelsen och sedermera verka som ordningspolis inom ett tydligt avgränsat område. De ska dock inte förväxlas eller agera ersättning för en polisman noterar lagstiftaren. I och med att propositionen antogs till lag var vad som sedermera kommit att utvecklas till dagens ordningsvakter ett faktum och i det väsentliga är de yttre ramarna för rättsinstitutet i princip oförändrat sedan dess.<sup>13</sup>

Enligt undertecknads uppfattning är det alltså tydligt både att ordningsvaktsbegreppet hade en viss spridning även innan första omnämmandet i lag och att civil- och semicivil ordningshållning är ett fenomen med historiska rötter i Sverige. Dessa ordningsvaktande män har som jag visat ovan funnits med sedan den polisiära verksamheten i landet formerades och går att spåra även långt innan polisverksamhetens formation. Det går alltså att argumentera

<sup>9</sup> Prop. 1925:58 s.85.

<sup>10</sup> Ibid. s.25.

<sup>11</sup> SOU 1922:49 s.122.

<sup>12</sup> Sigfrid Linnér, Nationalencyklopedin.

<sup>13</sup> Prop. 1925:58 s.2,46,77 & 86.

för att ordningsvakten är en integrerad del i den Svenska modellen för samhällelig ordningshållning.

## 2.3 Regleringens utveckling från 1925 till 1980

Från lagens tillkomst 1925 fram tills att lagen (1980:578) om ordningsvakter introducerades 1980 var ordningsvakter inte särreglerade utan en perifer del av den polisiära lagstiftningen och alltså beroende av dennas utveckling.

Diskussioner om att förstatliga polisverksamheten, som under denna period bedrevs på kommunal nivå började föras redan under 1930-talet. Utredningarna som tillsattes i frågan ledde dock inte till någon lagstiftning innan 1948 när staten införde ett nytt polisreglemente som innebar vissa organisatoriska förändringar. Polisen förblev dock kommunalt anordnad även i detta och var på det stora hela löst reglerad med ett huvudsakligt uppdrag att upprätthålla lag och ordning i samhället.<sup>14</sup> Det dagliga polisarbetet reglerades fortsatt i äldre föreskrifter och lagen om polisväsendet från 1925 som innehöll ordningsvaktsbestämmelserna kvarstår och var fortfarande i effekt.<sup>15</sup>

När polisverksamheten förstatligades 1965 upphörde lagen från 1925 som reglerade ordningsvakternas verksamhet och ersattes av polisinstruktionen 1964:764. Bestämmelserna kring ordningsvakter överförs oförändrade till denna och polismyndigheten hade fortsatt möjligheten förordna icke polisanställda till att utföra polisbevakning. Samma bestämmelse fanns också i den efterkommande 1972 års polisinstruktion 1972:511.<sup>16</sup> Bestämmelserna om ordningsvakter var alltså i stort sett oförändrade från deras tillkomst fram till slutet av 1970-talet när staten ansåg att en grundligare granskning av området var berättigad.<sup>17</sup>

Vid det laget fanns det ca. 18 000 gällande förordnanden för ordningsvakter utfärdade<sup>18</sup> att jämföra med dagens ungefär 8 300.<sup>19</sup> Ordningsvakterna beskrivs i slutet av 1970-talet som en vanligt förekommande syn i samhällsbilden med en mängd skiftande ändamål och det ansågs från statens sida nödvändigt att tydligare utreda institutet och precisera när, hur och varför sådana skulle användas. Utredningen som fick i uppdrag att göra detta var SOU 1978:33 med den passande titeln: Ordningsvakter. Som sakkunnig och ansvarig för utredningen tillsattes den socialdemokratiska riksdagsledamoten Åke Wictorsson.<sup>20</sup> Wictorssons utredning ledde via prop 1979/80:122 fram till dagens gällande lag (1980:578) om ordningsvakter som instiftades 1980.<sup>21</sup>

---

<sup>14</sup> Furuhausen, B. (2009) s.39.

<sup>15</sup> SOU 1978:33 s.54.

<sup>16</sup> SOU 1994:122 s.44 f.

<sup>17</sup> SOU 1978:33 s.53.

<sup>18</sup> Prop 1979/80:122 s.18.

<sup>19</sup> Jansson, L. & Storgårds, S. 2020 s.6.

<sup>20</sup> SOU 1978:33 s.3 & 13.

<sup>21</sup> SOU 1995:146 s.140.



Ordning och säkerhet tenderar till att vara en tidlös politisk fråga och ordningsvaktens reglering och verksamhet har med bakgrund av det återkommande debatterats politiskt, vilket även lett fram till att institutet utretts ett antal gånger sedan 1978. Ordningsvakter behandlas i stor utsträckning i Trygghetsutredningens slutbetänkande (SOU 1995:146) och tas även upp i Polisverksamhetsutredningens betänkande (SOU 2002:70). Ingen av utredningarna har dock lett till någon lagstiftning. Anledningarna till detta kommer jag fördjupa mig närmare i nedan där utredningarna redogörs för.<sup>22</sup>

I närtid förekommer ordningsvakter senast som punkt 6 i den nuvarande regeringens presenterade 34 punktsprogram för att möta gängkriminaliteten.<sup>23</sup> Som ett led i det arbetet har regeringen tillsatt en statlig utredning för att närmare undersöka och utvärdera institutet ordningsvakter samt främst hur dessa vidare kan användas för att avlasta polisen i sitt arbete genom översyn av regleringen på området. Kommittédirektivet lades fram i nov.2019 och utredningen ska redovisas i slutet av maj 2021.<sup>24</sup>

Precis som under perioden mellan 1925 till 1980 som ledde fram till Wictorssons utredning SOU 1978:33 har ordningsvaktsbestämmelserna förblivit opåverkade av ett antal reformer av polismyndigheten efter denna och lagen om ordningsvakter har i stort sett varit oförändrad under drygt 40 år.<sup>25</sup> Ordningsvakter regleras i dagsläget alltså fortfarande via lagen 1980:578 om ordningsvakter i samverkan med ordningsvaktsförordningen 1980:589 som kom till vid samma tidpunkt som ett komplement. Endast mindre justeringar och utvidgningar som inte förändrat själva rättsinstitutet i sig har tillkommit sedan dess.<sup>26</sup> För att öppna upp för och möjliggöra en vidare diskussion om ordningsvakter, utvecklingen av regleringen på området och ordningsvakternas verksamhet för den oinitierade läsaren följer en kort redogörelse för vad den nuvarande regleringen som berör ordningsvaktens varande och verkande innebär.

---

<sup>22</sup> Dir 2019:89 s.2.

<sup>23</sup> Justitiedepartementet (2020).

<sup>24</sup> Dir 2019:89 s.1.

<sup>25</sup> Jansson, L. & Storgärds, S. 2020 s.8.

<sup>26</sup> Ibid s.2.

### 3. Regleringen i dagsläget

Ordningsvaktens verksamhet regleras i en regelhierarkisk delegationskedja som utgår från den av riksdagen beslutade lagen om ordningsvakter (1980:578). Framöver refererad till som LOV. Lagen innehåller den övergripande regeln formulerad i 1 § om att ordningsvakternas syfte är att medverka till att upprätthålla den allmänna ordningen. Lagen innehåller därutöver de allmänna bestämmelserna kring en ordningsvaktens förordnande, hur tillsynen och återkallelsen av detta ska gå till samt vad som utgör lämpliga verksamhetsområden för en ordningsvaktens verksamhet.

LOV kompletteras av den i regelhierarkin lägre stående ordningsvaktförordningen (1980:589) utfärdad av regeringen vid samma tid som LOV beslutades om av riksdagen. Ordningsvaktförordningen (1980:589) reglerar främst det övergripande kring utbildningens utformning och innehåll. Ordningsvaktförordningen (1980:589) innehåller även i 6, 9 och 10 §§ möjlighet för polismyndigheten att utställa föreskrifter gällande utbildning (6 §), uniformering och utrustning (9 §) samt de ytterligare föreskrifter som behövs för att lagen (LOV) ska kunna verkställas (10 §).

Den senaste versionen av Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ordningsvakter kom vid årsskiftet 2017-18 och har namnet PMFS 2017:12 eller FAP 670-1. FAP är även så den refereras till i dagligt tal. Som nämnt och enligt syftet från regeringen innehåller denna detaljregleringar av, och allt annat av praktisk natur relaterat till, ordningsvakten likt uniformering och utrustning. Den innehåller därutöver stycken om hur laglydnads- och lämplighetsprövningen för att kunna förordnas till ordningsvakt går till (3 kap.) samt för vilka typer av områden ordningsvakter ska kunna förordnas och hur en sådan bedömning går till (6 kap.). Föreskriften hämtar sin inspiration och grundar sina resonemang i stort på 1979/80:122 som föregick LOV. Jag kommer dock återkomma till detta senare i undersökningen.

I all korthet är en ordningsvakt alltså en civilperson som efter genomgången lämplighetsprövning i 4 § LOV av polismyndigheten utbildats att använda vissa polisiära befogenheter. En ordningsvakt förordnas enligt 2-3 § LOV av Polismyndigheten med syfte att att medverka till att upprätthålla allmän ordning enligt 1 § LOV. En ordningsvakt är underställd polismyndigheten enligt syftet att *medverka* (egen kursivering) till att upprätthålla allmän ordning och är således även skyldig att lyda en order från polisman enligt 6 § LOV. Ordningsvaktens anställningsförhållande är vanligtvis som anställd av ett bevakningsföretag men kan även vara för annan organisation, myndighet eller vara av mer frilansande natur.<sup>27</sup>

En ordningsvakt särskiljs från en väktare som är en civilperson utan polisiära befogenheter men med förstärkt rättsskydd. En väktares främsta uppgift är att skydda egendom, jämfört

---

<sup>27</sup> Storgårds, S. (2020) s.4.

med ordningsvaktens huvuduppgift som är att upprätthålla den allmänna ordningen. En väktares befogenheter är begränsad till den envarsrätt som gäller för alla i riket.<sup>28</sup>

### 3.1 Vilka befogenheter har en ordningsvakt

En ordningsvaktens befogenheter att utföra åtgärder i tjänsten finns inte inkluderade i delegationskedjan ovan. I enlighet med ordningsvaktens syfte att medverka till att upprätthålla den allmänna ordningen hämtar de sina befogenheter ur ett antal andra för ändamålet med tjänsteutövningen mer specifika lagtexter. För ordningsvakternas verksamhet finns bestämmelser i rättegångsbalkens 24 kap. 7 § (s.k. envarsgripande). Brottsbalkens 24 kap. 1, 2, 4, 5 §§ (nödvärn, laga befogenhet, nöd, överta annans rätt). Lagen om omhändertagande av berusade 1, 10 §§. Polislagens 29§ (som hänvisar vidare till polislagens 10 § första stycket 2 och 4, samt polislagens 13, 19 §§) samt ordningslagens 4 kap. 9 §.<sup>29</sup> Via min egen erfarenhet som yrkesverksam finns det inte en generell medvetenhet i samhället gällande de, jämfört med en civilperson, ganska utsträckta möjligheter en ordningsvakt har att verkställa sitt uppdrag, framförallt inte när det kommer till den våldsanvändning som anses motiverad. Det i kombination med att vissa av de ovan nämnda lagutrymmena omfattar alla inom riket medan andra omfattar delar av de myndighetsutövande och rättskipande verksamheterna och därtill vissa som omfattar enbart ordningsvakter och poliser motiverar nedan en kort redogörelse av lagtexterna för att förtydliga situationen.

#### 3.1.1 Proportionalitetsprincipen

Generellt gäller för ordningsvakter den i 8 § LOV beskrivna proportionalitetsprincipen att en ordningsvakt inte ska använda strängare medel än förhållandena kräver. En ordningsvakt ska alltid försöka lösa uppgiften med användande av minsta möjliga tvång eller våld och se till att det föreligger en rimlig proportion mellan mål och medel. I första hand ska upplysningar och uppmaningar användas. Likaså ska ordningsvakten se till att tjänsteutövningen inte väcker onödig uppmärksamhet eller orsakar större olägenhet än vad som är oundvikligt med hänsyn till dess syfte.<sup>30</sup> Principen gäller även för poliser och finns uttryckt med en snarlik formulering i 8 § PolisL.

#### 3.1.2 Våldsanvändning enligt 10 och 29 §§ polislagen

I polislagens 29 § kan man utläsa att bestämmelserna i polislagens, framöver refererad till som PolisL, paragrafer 10 a och 13 §§ också omfattar ordningsvakter. Vidare går det att läsa i PolisL 29 § att bestämmelserna i 10 § första stycket 2 gäller den som annars med stöd i lag ska verkställa ett frihetsberövande. Bestämmelsen i 10 § första stycket 4 gäller den som i myndighetsutövning har befogenhet att verkställa någon åtgärd som anges där.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Sehlin, P. (2018) s.25.

<sup>30</sup> Se Berg, Lag (1980:578) om ordningsvakter 8 §, Karnov (JUNO).

### PolisL 10 § (Våldsanvändning vid tjänsteåtgärd)

PolisL 10 § 2 & 4 st är alltså via hänvisningen i PolisL 29 § tillämpliga för ordningsvakter. PolisL 10 § stadgar att i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, får den som innefattas av paragrafen använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd.<sup>31</sup> PolisL 10 § 2 specificerar att sådant våld får användas i det fall den som med laga stöd berövas friheten och försöker undkomma eller annars gör motstånd vid verkställandet av ett sådant frihetsberövande. PolisL 10 § 4 utsträcker möjligheten att nyttja sådant våld även för de fall då den som innefattas av paragrafen (dvs. ordningsvakter) med laga stöd skall avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme eller verkställa eller biträda vid kroppsvisitation, kroppsbesiktning eller annan liknande åtgärd, vid beslag eller annat omhändertagande av egendom.

### PolisL 10 § a (Handfängsel)

En ordningsvaktens möjlighet att inskränka en persons rörelsefrihet genom att belägga denne med handfängsel hämtas ur PolisL 10 a § som stadgar att den som omhändertar eller på annat sätt inskränker någons rörelsefrihet får belägga denne med fängsel om denne uppträder våldsamt och det är absolut nödvändigt med hänsyn till hans eller hennes egen eller någon annans säkerhet till liv eller hälsa. (PolisL 10 a § 1) Alternativt om denne ska förflyttas inom en förvaringslokal och vid transport eller annan vistelse utanför en sådan lokal, om det är nödvändigt av säkerhetsskäl (PolisL 10 a § 2).<sup>32</sup> Att generellt använda fängsel, till exempel vid förflyttning inom en förvaringslokal, är alltså inte tillåtet. Fängslandet måste vara motiverat exempelvis av att det föreligger flyktfara.<sup>33</sup>

För att sådant våld ska få användas måste det föregås av en tjänsteåtgärd med lagstöd, vilket även innebär att det är en våldsanvändning som sträcker sig utöver vad gemene man får nyttja. Ovanstående brukar refereras till som laga befogenhetsvåld och innebär även att ordningsvakter är inkluderade i statens våldsmonopol, dvs. den exklusiva rätt en stat har att använda våld inom sitt territorium.<sup>34</sup> Det är viktigt att poängtera dock att våld får i regel användas endast om ordningsvakten möts av motstånd i samband med tjänsteutövningen.<sup>35</sup>

### 3.1.3 Våldsanvändning enligt 24 kap. brottsbalken.

Ordningsvakter har därutöver, likt gemene man, tillgång till de allmänna ansvarsfrihetsgrunderna i nöd- och nödvärnsbestämmelserna i brottsbalkens (BrB) 24 kap 1 & 4 §§. Nödvärnsrätten omfattar bland annat ett påbörjat eller överhängande brottsligt angrepp på person eller egendom. Huvudregeln för dessa är att våld kan bemötas med lika våld. I vissa situationer kan tillämpningsområdet av 10 § PolisL täcka samma situationer som avses i 24 kap. BrB. Skillnaden är då att bestämmelsen i brottsbalken har ett vidare tillämpningsområde.

<sup>31</sup> Sehlin, P. (2018) s.52 ff.

<sup>32</sup> Sehlin, P. (2018) s.28.

<sup>33</sup> SOU 2021:38 s.187.

<sup>34</sup> Sehlin, P. (2018) s.28.

<sup>35</sup> Ibid. s.25.

I 10 § PolisL anges att våld endast får användas i den mån andra medel är otillräckliga och i den mån det är försvarligt. I 24 kap. 1 § BrB anges att våld får användas om det inte är uppenbart oförsvarligt. Kravet på att bruka laga befogenhetsvåld är alltså högre ställt och det är även det våld som en ordningsvakt i första hand ska använda. Även om gränsen mellan den laga befogenheten och nödvärn, dvs. mellan försvarligt och icke uppenbart oförsvarligt inte alltid är tydlig kan man säga att nödvärnsrätten tar vid när det primära inte längre är att genomföra en tjänsteåtgärd utan att rädda ordningsvakten ur en allvarlig situation.<sup>36</sup>

Nödbestämmelserna i BrB 4 § stadgar att i sådana fall får inte oförsvarligt våld användas. Det rör sig dock om synnerligen allvarliga incidenter som är något mer ovanliga i fall där det finns en omedelbar fara för liv, hälsa eller annat skyddat intresse. En ordningsvakt har även möjligheten, liksom vilken annan civil som helst, att överta annans rätt som nyttjas med laga befogenhet enligt BrB 24 kap 5 för att hjälpa denne.<sup>37</sup>

Bestämmelserna i 10 § PolisL är menade att användas när ett frihetsberövande ska ske. Via BrB 24 kap. 2 § tillerkänns ytterligare möjligheter att använda laga befogenhetsvåld dvs. försvarligt våld under tiden frihetsberövandet pågår. Dessa stadgar att om en person är intagen på en kriminalvårdsanstalt eller är häktad, anhållen eller annars berövad friheten och denne rymmer eller sätter sig till motvärn med våld eller hot om våld eller på annat sätt motstånd mot någon som han eller hon står under uppsikt av, när denne ska hålla honom eller henne till ordningen, får det våld användas som med hänsyn till omständigheterna är försvarligt för att rymningen ska hindras eller ordningen upprätthållas. Detsamma ska gälla om någon annan än de som nu har nämnts gör motstånd i ett sådant fall (se 24 kap. 2 § BrB).

### 3.1.4 Tjänsteåtgärder

Tillgången till ovanstående delar ur polislagen ovan är menat att möjliggöra ordningsvakters våldsanvändning i samband med tjänsteutövning samt vid frihetsberövanden i samband med brott. För att kunna fullgöra sitt uppdrag att medverka till att upprätthålla den allmänna ordningen enligt 1 § LOV kan en ordningsvakt tillgripa ett antal tjänsteåtgärder med lagligt stöd. Enligt den senaste tillgängliga statistiken från branschorganisationen Säkerhetsföretagen inrapporterades det uppåt 2,9 miljoner tjänsteåtgärder under 2019. Säkerhetsföretagen för dock ingen detaljerad statistik kring vilket lagutrymme som används för vilken tjänsteåtgärd.<sup>38</sup>

Nedanstående är inte menat som en uttömmande lista på samtliga situationer en ordningsvakt är berättigad att agera utan en snabb överblick av lagstiftningen för de vanligaste situationerna en ordningsvakt tillämpar sina befogenheter.<sup>39</sup> För en uttömmande fördjupning över ordningsvakters samtliga befogenheter finns Polisens internt utformade utbildningsmaterial - Juridik för ordningsvakter att tillgå online, se litteraturförteckningen.

<sup>36</sup> SOU 2021:38 s.185.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Jansson, L. (2021) s. 6.

<sup>39</sup> Dir 2019:89 s.7.

### PolisL 13 § (Ordningsstörningar)

För att upprätthålla allmän ordning har ordningsvakter att tillgå främst PolisL 13 §. Ordningsvaktens möjlighet att använda sig av PolisL 13 § utgår även här utgår från det tidigare nämnda bemyndigandet i 29 § PolisL.<sup>40</sup> PolisL 13 § är den paragraf i PolisL som är särskilt formulerad för att bemöta störningar mot den allmänna ordningen, definierat som ett angrepp på ett ordningsintresse som är av betydelse för allmänheten eller som annars är av vikt från allmän utgångspunkt.<sup>41</sup> Baserat på statistik som samlats in av de ordningsvakter som jobbar inom Stockholm stads ordningshållningsprojekt är det lagutrymme som används mest frekvent i tjänstgöringen. Denna stod för totalt 3343 åtgärder, att jämföra med omhändertagande av berusade som följde därpå med 535 åtgärder.<sup>42</sup>

PolisL 13 §, ger en ordningsvakt befogenhet att ingripa mot den som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna, genom att avvisa eller avlägsna individen från ett visst område. Alternativt i de fall detta är otillräckligt i sista hand tillfälligt omhänderta denne. Ett omhändertagande är den yttersta åtgärd som samhället kan vidta vid ordningsstörningar. Den som har tillfälligt omhändertagits blir intagen till polisstationen och berövad friheten under en kortare tid.<sup>43</sup> Syftet med omhändertagandet är att ordningsstörningen ska upphöra och ett tillfälligt omhändertagande är en typ av frihetsberövande skiljt från ett gripande som förutsätter att personen är misstänkt för brott. Ordningsvakter har möjligheten att omhänderta individer enligt dels PolisL 13 § och även enligt LOB till vilken jag ska återkomma strax.

För att ett ingripande med stöd av PolisL 13 § skall få ske krävs att ordningsstörningen eller faran för en sådan är konkret och att den uppkommit genom den berörda personens eget uppträdande. En ordningsstörning definieras som ett angrepp på ett ordningsintresse av betydelse för allmänheten. Att ett visst uppträdande för den enskilde ordningsvakten framstår som obekvämt eller olämpligt räcker inte. För ett ingripande med anledning av en pågående ordningsstörning krävs att uppträdandet faktiskt stör den allmänna ordningen. Som exempel på beteenden som stör ordningen men som inte utgör brott kan nämnas att någon är påtagligt berusad, att någon bryter mot ett rökförbud eller att någon inte följer en uppmaning att hålla avstånd utanför eller i en restaurang. Det kan också handla om uppträdanden genom ”skrik och skrån” som bryter mönster från hur man normalt uppträder tillsammans på allmänna platser.<sup>44</sup> En förmodad fara för att ordningen kan komma att störas utgör alltså inte heller skäl för ett ingripande.<sup>45</sup> PolisL 13 § ger även en ordningsvakt möjligheten att avvärja en straffbelagd gärning, en viktig nyansskillnad jämfört med envarsregleringen i RB 24 kap. 7 § är här att 13 § kan tillämpas på ett förestående brott.<sup>46</sup>

---

<sup>40</sup> SOU 2021:38 s.168 f.

<sup>41</sup> Se Berg, Polislag (1984:387) 13 §, Karnov (JUNO).

<sup>42</sup> Berg, M. Stockholm stad.

<sup>43</sup> Se Berg, Polislag (1984:387) 13 §, Karnov (JUNO).

<sup>44</sup> SOU 2021:38 s.169 f.

<sup>45</sup> Se Berg, Polislag (1984:387) 13 §, Karnov (JUNO).

<sup>46</sup> Ibid.

### LOB (Omhändertagande av berusade)

En ordningsvakt har enligt 10 § lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer (LOB) samma befogenhet som en polisman att nyttja bestämmelserna i lagen i sin tjänsteutövning. 1 § stadgar att den som anträffas så pass berusad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel att denne inte kan ta hand om sig själv eller annars utgör en fara för sig själv eller för någon annan får omhändertas. Det är viktigt att poängtera att berusningen ska vara av hög grad, personen ska bedömas vara redlös och oförmögen att ta hand om sig själv exempelvis genom att vederbörande inte kan behärska sina kroppsrörelser och därigenom utgör en fara för sig själv.<sup>47</sup>

LOB ställer dock inte upp något krav kring var en person kan omhändertas bortsett från att så inte får ske i en bostad (1 § 2 st. LOB). Således kan ett omhändertagande ske på vilken annan plats som helst – utomhus eller inomhus – som allmänheten har tillträde till. Också t.ex. butiker och restauranger är allmänna platser när de är öppna. Då befogenheten att omhänderta berusade personer tillkommer ordningsvakten i och med dennes förordnande är befogenheten även begränsad till de som befinner sig inom ordningsvaktens förordnandeområde.<sup>48</sup>

En ordningsvakt har även möjlighet att enligt 1 § och 2 § lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m. förverka alkoholhaltiga drycker. En ordningsvakt som verkställt ett beslag i syfte att förverka ska skyndsamt anmäla detta till Polismyndigheten och överlämna den beslagtagna egendomen. Förutsatt att värdet av drycken är ringa kan den förverkas. Ett sådant förverkande kräver dock ett beslut av en polisman.<sup>49</sup>

### PolisL 19 § (Skyddsvisitation)

Via andra stycket 29 § PolisL är ordningsvakter berättigade att använda sig av första stycket 19 § PolisL som stadgar att ordningsvakter i samband med avlägsnande, omhändertagande och gripande har möjlighet att utföra en kroppsvisitation. Kroppsvisitation får även genomföras av ordningsvakt i samband med säkerhetskontroll vid domstol, kommuner, landsting, Sametinget och på frivårdskontor enligt 2 a-c §§ lagen om ordningsvakter. En kroppsvisitation är en ytlig genomsökning av en person och dennes tillhörigheter av säkerhetsskäl för att vapen eller andra farliga föremål skall kunna omhändertas. En kroppsvisitation går inte att jämföra med en kroppsbesiktning som är en mer ingående typ av visitation polisanställda har möjlighet att utföra enligt 28 kap. rättegångsbalken (RB).<sup>50</sup> En kroppsvisitation ska endast ske när det framstår som motiverat och alltid göras på ett sådant sätt att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet.<sup>51</sup>

### RB 24 kap. 7 § (Envarsregleringen)

Envarsregleringen i RB 24 kap. 7 § är tillgänglig för alla inom riket, därav tituleringen envar. Således inkluderar den även ordningsvakter och stadgar att den som begår sådana brott på

<sup>47</sup> Se Berg, Lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m. § 1, Karnov (JUNO).

<sup>48</sup> SOU 2021:38 s.172.

<sup>49</sup> SOU 2021:38 s.175.

<sup>50</sup> Sehlin, P. (2018) s.54 ff.

<sup>51</sup> SOU 2021:38 s.183.

vilket fängelse kan följa och påträffas på bar gärning eller flyende fot får gripas och därefter skyndsamt överlämnas till närmaste polisman. Även försök till brott omfattas, under förutsättning att försöket är straffbart.<sup>52</sup> När det handlar om att gripa individer för brott har alltså ordningsvakter inte större befogenheter än de som tillkommer andra personer i riket. Lagstiftningen används dock relativt frekvent av ordningsvakter. Enligt samma åberopade statistik som ovan från Stockholm stads mobila ordningsvakter är RB 24 kap. 7 § det tredje mest använda lagutrymmet för att motivera tjänsteåtgärder hos ordningsvakterna i uppdraget. Strax efter PolisL 13 § och LOB.<sup>53</sup> Från min egen anekdotiska erfarenhet främst relaterat till narkotikaärenden där annan lagstiftning är otillgänglig för ordningsvakten.

## 3.2 Hur förordnas en ordningsvakt?

Ett förordnande är ett beslut av en myndighet att tillsätta en individ till ett offentligt ämbete. Förordnandet innebär att den som innehar det under en tidsbestämd tid utför ett uppdrag å myndighetens vägnar. Vanligtvis är ett sådant förordnande alltså förknippat med befogenheter och skyldigheter. För att förordnas till ordningsvakt och använda sig av ovanstående befogenheter måste den som ansöker uppfylla de grundläggande kvalifikationskrav för en sådan som uppställs i 4 § LOV. En ordningsvakt måste enligt denna paragraf vara minst 20 år gammal samt lämplig för ett förordnande som i ordningsvakt med hänsyn till laglydighet och övriga omständigheter som inte specificeras närmare i lagtexten.

I prop. 1979:80:122 framgår att kraven ska ställas högt baserat på ordningsvaktsuppdragets karaktär. Brotts inom och utom tjänsten, utöver de fall då brottet är bagatellartat leder till indraget förordnande. Gällande diskvalifikationstiden, dvs. den tid som behöver passera innan personen kan ansöka om och bli förordnad igen menar lagstiftaren att det måste göras en bedömning från fall till fall. Det framgår även ur propositionen att den som vill förordnas till ordningsvakt bör ha goda kunskaper i det svenska språket.<sup>54</sup>

Vid urvalet av sökanden ska, förutom kraven på laglydighet och lämplighet hänsyn tas till den sökandes skicklighet. Således sker det vid ansökan om förordnande dels ett läs- och skrivförståelsetest samt ett fysiskt test, båda snarlika de som tillämpas vid prövningen till polisutbildningen, dock med lägre ställda krav. Lämplighetsprövningen sker genom en personlig intervju hos Polismyndigheten.<sup>55</sup>

Enligt 5 § LOV förordnas en ordningsvakt för en viss tid, dock högst i tre år. Ur förordnandet ska det anges för vilken verksamhet och inom vilket område förordnandet gäller. Meddelas förordnandet med stöd av 3 § LOV, ska det också innehålla uppgift om tjänstgöringsställe.<sup>56</sup>

---

<sup>52</sup> SOU 2021:38 s.183.

<sup>53</sup> Berg, M. Stockholm stad.

<sup>54</sup> Prop 1979/80:122 s.72 & 75.

<sup>55</sup> SOU 2021:38 s.120 f.

<sup>56</sup> SOU 2021:38 s.110 ff.



### 3.3 Var arbetar en ordningsvakt?

En ordningsvakts verksamhetsområde definieras av 2-3 §§ lagen om ordningsvakter. Dessa stadgar att en ordningsvakt kan förordnas att arbeta vid allmänna sammankomster, offentliga tillställningar samt lokaler där alkoholpreparat serveras till allmänheten. Generaliserat kan man uttrycka det som att det handlar om evenemang vid vilka ordningshållningen i princip inte bör bekostas med skattemedel då de oftast arrangeras som ett led i näringsverksamhet. Även anläggningar ämnade för gemensamhetsaktiviteter eller förströelse innefattas i 2 §. Ordningsvakter får även sedan 2001 tjänstgöra vid säkerhetskontroll i domstol, sedan 2010 vid offentliga sammanträden i kommuner & landsting, sedan 2018 Sametingets offentliga sammanträden, samt senast sedan 2021 på frivårdskontor, allt enligt 2 a, 2 b och 2 c §§ lagen om ordningsvakter. 2-2c § är att betrakta som en huvudregel för var ordningsvakter ska användas och den efterföljande 3 § ska betraktas som undantaget från denna.<sup>57</sup>

3 § stadgar att om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, får ordningsvakter förordnas även i annat fall än som avses i 2-2 c §§. Som utgångspunkt gäller att ordningsvakter bara bör förordnas om uppgiften kräver de befogenheter som en ordningsvakt har. Samtidigt bör uppgiften inte vara så kvalificerad att den kräver polisutbildning.<sup>58</sup> Förordnanden enligt 3 § LOV tilldelas dock i dagsläget regelmässigt och i stor utsträckning. Även i allmän och offentlig verksamhet, t.ex. i köpcentrum, vid akutmottagningar, vid myndighetskontor och domstolar samt i kollektivtrafiken. I vissa fall omfattar dessa områden även mycket stora geografiska områden inklusive hela stadskärnor i vissa tätorter. Den typen av tillämpning går till synes tvärt emot statsrådets intentioner, vilket den nu sittande regeringen även konstaterar i dir 2019:89. Där skriver man att enligt förarbetena till ordningsvaktslagen, prop.1979:80/122, ska särskild restriktivitet iakttas när det är fråga om att ge förordnanden inom ett område som frekvent besöks av allmänheten.<sup>59</sup> Den generösa praxis som utvecklats i beviljande av 3 § LOV områden har gjort att paragrafen tidvis refereras till som gummiparagrafen.<sup>60</sup> Jag kommer dock återkomma till 3 § LOV och dess tillämpning senare i arbetet.

#### 3.3.1 Ordningsvakter i HFD

Trots att ordningsvakter är ett vanligt förekommande fenomen i samhället och tidvis ett omdebatterat sådant har Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) vid mycket få tillfällen behandlat ordningsvakter. I de fall som HFD väl tar upp frågan handlar det inte heller om något väsentligt som rör deras verksamhet. Det enda mål i relativ närtid där HFD berör ordningsvakter är högsta förvaltningsdomstolen dom 2017-03-02 i mål nr 6647-16.. Ordningsvakter som rättsinstitut berörs dock som sagt inte i sak då målet kretsar om hanteringen av allmän handlingar.<sup>61</sup> Andra fall som berör ordningsvakter ligger betydligt längre tillbaka i tiden och handlar främst om hur laglydighets- och lämplighetsprövningen

<sup>57</sup> Se Berg, Lag (1980:578) om ordningsvakter 2 §, Karnov (JUNO).

<sup>58</sup> SOU 2021:38 s.317.

<sup>59</sup> Dir 2019:89 s.3.

<sup>60</sup> Guwallius, K. (2017) s.163.

<sup>61</sup> Högsta förvaltningsdomstolen dom 2017-03-02 i mål nr 6647-16.

enligt 4 § LOV för ordningsvakter som tidigare begått brott ska utföras i situationer som varit svårbedömda för polismyndigheten.<sup>62</sup> HFD betonar i avgörandena att bedömningen enligt 4 § LOV gällande en persons lämplighet att förordnas till ordningsvakt måste utgå från en helhetsbedömning gällande tidigare brottslighets art och natur. Man klargör även vad som betraktas som lämplig diskvalifikationstid vilket lagstiftaren i prop. 1979/80:122 inte uttalade i förarbetena.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup> RÅ 2003 ref. 40 & RÅ 1995 ref. 18.

<sup>63</sup> Prop 1979/80:122 s.59.

## 4. Fördjupning i statens utredningar

### 4.1 SOU 1978:33 (Ordningsvakter) & Prop 1979/80:112

Som jag kort nämnde i kapitel 2 var det SOU 1978:33 - Ordningsvakter under ledning av Åke Victorsson samt prop 1979/80:122 - om ordningsvakter och bevakningsföretag undertecknad av dåvarande justitieministern Håkan Winberg som ledde fram till den nuvarande lagen om ordningsvakter. Enligt direktiven till SOU 1978:33 tillsattes utredningen med ambitionen att göra en allmän översyn av institutet ordningsvakter. Detta delvis med anledning att bevakningsbranschen som helhet vid denna tiden sågs över och att ordningsvakternas plats i denna ordning och rättskedjan i helhet behövde förtydligas.

En praxis hade vid detta laget upparbetats där ordningsvakter förordnades i stor utsträckning, enligt uppskattningar från RPS som citeras i direktiven uppgick de vid detta lag till ca. 18 000. Ca 10 000 av dessa omfattade förordnanden utfärdade för offentliga tillställningar. Resterande utgjordes av förordnanden utfärdade för en stor variation av övriga områden. I direktiven pekas industrier, varuhus, köpcentrum, villaområden, muséer, militärförråd, campingplatser, idrottsanläggningar m. m ut.<sup>64</sup> Därutöver rådde det betydande skillnader kring hur och för vad förordnanden utfärdades mellan olika polisdistrikt och de olika länen.<sup>65</sup>

Den vid direktivets utfärdande sittande justitieministern Lennart Geijer ger uttryck för att utredningen bör undersöka huruvida det finns ett allmänt eller principiellt behov av att polisiära uppgifter utförs av annan än polismän. Geijer lämnar även fingervisningar om att en större restriktivitet vid utdelning av ordningsvaktsförordnaden kanske bör iakttas. Uppfattningen hos Geijer tycks vid en samlad läsning vara att behovet av ordningsvakter förvisso i vissa undantagsfall kan vara motiverat men i största grad skall ordningen upprätthållas av polisväsendet. Annat än i särskilda fall av envar genom envarsbestämmelserna i rättegångsbalkens 24 kap. 7§ samt vid de fall det gäller särskild egendomsbevakning av väktare med förstärkt rättsskydd. Det senare hade även genomförts strax innan tillsättningen av SOU 1978:33 genom lagen om bevakningsföretag (1974:39).<sup>66</sup>

#### 4.1.1 Polisbristen

En anledning till att ovanstående ordning kommit till med ett frikostigt antal utdelade förordnanden går enligt utredaren i prop.1979/80:122 att härleda till en generell resursbrist inom polisväsendet. Dessa säger man tvingas prioritera olika övervakningsbehov i förhållande till varandra vilket i sin tur leder till att de områden som upplever sig som bortprioriterade i större utsträckning på egen bekostnad anordnar privat bevakning för att överbygga polismyndighetens tillkortakommanden. I många fall handlar det enligt

---

<sup>64</sup> Prop 1979/80:122 s.24.

<sup>65</sup> SOU 1978:33 s.48.

<sup>66</sup> Ibid.

utredningen bortsett från enskilda, till största graden näringsidkare får man anta, om kommunala organ.<sup>67</sup>

Polisutbildningen är vid detta laget tre år lång och i samband med vad man beskriver som en förändrad samhällsutveckling med en stigande brottslighet och även utökade förväntningar på polismyndigheten gör att denna har allt svårare att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten med kvalificerad polispersonal.<sup>68</sup> Utredningen noterar således att det sedan polisverksamhetens förstatligande på 60-talet funnits en utveckling där myndigheten prioriterar polisanställda till andra saker än regelrätt ordningshållning. Ordningshållning verkar vara en uppgift som inom polismyndigheten ansetts kunna utföras av personal med mindre kvalificerad utbildning. För att möta det växande behovet av trygghet och ökad övervakning av allmänna och kvasiallmänna platser har möjligheten att förordna ordningsvakter i det syftet synbarligen nyttjats för att överbrygga myndighetens tillkortakommanden.<sup>69</sup>

#### 4.1.2 Ordningsvakter som komplement eller ersättning?

Trots att premisserna för ordningsvakternas varande, såsom ett komplement till polisiär bevakning av högst tillfällig natur främst menat att utföras på landsbygden, varit tydligt definierade sedan institutets tillkomst via den Lannerska utredningen. Framgår det alltså i utredningen att ordningsvakterna har frångått sitt ursprungliga syfte och i allt större utsträckning kommit att användas som ersättning för polismän i stadsmiljö.<sup>70</sup> SOU 1978:33 är dock mycket tydlig kring att de utgår från grunduppfattningen, som även återspeglas i direktiven till densamma och om man får tro utredaren själv i dåtidens samhällsdebatt alltså, att allmän ordning och säkerhet skall upprätthållas av polisväsendet och utföras av polisutbildad personal.<sup>71</sup>

Man upprepar tankarna från de allra första ordningsvaktsutredningarna om att ordningsvakter aldrig att betraktas som en ersättning för polismän, de skulle fortsatt betraktas som ett komplement och i de fall det fanns ett regelbundet och återkommande behov av övervakning av ordningen bör den åligga polismyndigheten.<sup>72</sup> Åsikten återkommer även i de andra utredningar som hanterar närliggande frågor under denna tid och i propositionen betonar justitieminister Winberg att det är polisens huvuduppgift att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten och så är även tanken att det ska förbli.<sup>74</sup>

Någon variation på denna ordning är inte önskvärd enligt utredningen då en sådant arrangemang av ordningsmakten inte anses uppfylla de krav som medborgarna har rätt att ställa gentemot staten. Utredningens uppfattning är att ordningsvakter fortsatt är menade att

<sup>67</sup> Prop 1979/80:122 s.21.

<sup>68</sup> Ibid. s.22 & 28.

<sup>69</sup> SOU 1978:33 s.97. & Prop 1979/80:122 s.20 ff.

<sup>70</sup> SOU 1978:33 s.97 f.

<sup>71</sup> SOU 1978:33 s.14 & 97.

<sup>72</sup> SOU 1978:33 s.53.

<sup>73</sup> Se Berg, Lag (1980:578) om ordningsvakter 1 §, Karnov (JUNO).

<sup>74</sup> Prop 1979/80:122 s.22.

användas i begränsad omfattning och under begränsad tid med tydliga gränsdragningar mellan vad som kan förväntas av en polis, en ordningsvakt respektive andra närliggande ordningsupprätthållande yrkesroller likt väktare.<sup>75</sup> Den tillfälliga naturen av en sådan ordning betonas och det är tydligt att utredarens intention är att polisen med tiden ska ta över den övervakning som ordningsvakterna stod för.<sup>76</sup>

Det finns även ett bestämt motstånd inom polisdistrikten kring ett utbrett användande av ordningsvakter på allmänna platser såsom parker, centrala områden i tätorterna eller liknande. Dessa anses vara rent polisiära områden där det vore helt felaktigt att förordna ordningsvakter, allt i syfte att undvika formerandet av någon form av alternativ poliskår. Även om man även inom vissa av polisdistrikten medger att man ansett sig tvingad acceptera den typen av förordnanden på grund av personalbrist i enstaka fall. Generellt eftersöker remissinstanserna klargöranden huruvida ordningshållning på allmänna platser överhuvudtaget bör få ske genom annan personal än polismän.<sup>77</sup>

#### 4.1.3 Kanske helgar målet medlen?

Man är vid tiden förvisso inte helt okänslig inför polismyndighetens svårigheter. Framförallt i propositionen är justitieminister Winberg något mer resonlig. Denne menar att det vore mycket svårt att ålägga polismyndigheten, i den form de bedriver polisverksamhet vid tidpunkten ansvaret för att i någon bokstavig mening uppfylla 2 § i dåvarande polisinstruktionen. 2 § i denna stadgar att ansvaret för ordning och säkerhet i samhället åligger polismyndigheten. Denna mening återfinns även i nu gällande polislag som klargör att polisen är den institution i samhället som ansvarar för den allmänna ordningens upprätthållande.<sup>78</sup>

Winberg resonerar att 2 § i polisinstruktionen snarare är att betrakta som en målparagraf och att det inte vore önskvärt att föra över alla de uppgifter som bevakningsföretagen och ordningsvakterna står för till polisen, framförallt är det egendomsbevakningen som denne anses lämpligen kunna utföras även av privata aktörer i framtiden.<sup>79</sup> Det är värt att notera att Sverige vid tidpunkten går igenom ett historiskt maktskifte där den regering som Winberg tillhör utgör den första icke-socialdemokratiska regeringen i riket sedan 1936.<sup>80</sup> En viss förklaring till den marginella diskrepans och tonförändringen i inställningen till privata aktörers varande mellan direktiven, utredningen och propositionen kan alltså möjligen spåras till detta. Även om man även måste betona att denna nyans är marginell i sammanhanget.

#### 4.1.4 Statens relation till bevakning är komplex

Trots den alltså närmast totala samsynen i debatten och de politiska leden i frågan har det vid detta lag icke desto mindre uppkommit en bransch för att tillhandahålla framförallt

<sup>75</sup> SOU 1978:33 s.97 f.

<sup>76</sup> SOU 1994:122 s.199.

<sup>77</sup> SOU 1978:33 s.91.

<sup>78</sup> Se Berg, Lag (1980:578) om ordningsvakter 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-04-09).

<sup>79</sup> Prop 1979/80:122 s.29 f.

<sup>80</sup> Regeringen, Nationalencyklopedin.

säkerhetspersonal med syfte att komplettera det allmänna skydd som samhället kan tillhandahålla och dessa har även blivit ett vanligt förekommande inslag i samhällsbilden. Som exempel på företagens arbetsuppgifter nämns vid tidpunkten bevakning av fastigheter, industrier, byggnadsplatser, anläggningar och bostadsområden samt övervakning av kunder i varuhus och affärer. Samt att utvecklingen har gått emot att i större utsträckning köpa in externa bevakningstjänster och bevakningsutrustning från dessa företag snarare än att bedriva den typen av tjänster själv. Det konstateras även att dessa företag har, i större utsträckning, tagit över allt fler serviceinriktade tjänster. Exemplet som lyfts fram är "vicevärdar", i dagsläget oftast refererat till som fastighetsjour och utgörs av vaktmästartjänster utanför ordinarie kontorstid eller där ordinarie personal saknas.<sup>81</sup>

Värt att notera om bevakningsbranschen vid det här laget, precis som idag, är fullständigt dominerad av ett företag. När SOU:n sammanfattas är 69% av alla bevakningsanställda anställda av företag som ingår i Securitaskoncernen. Ytterligare 13% av dessa är anställda av Allmänna aktiebevakningsbolaget (ABAB) som var statens egna helägda bevakningsbolag.<sup>82</sup> ABAB inrättades 1964 efter Prop. 1964:108 och var ett sätt för staten att introducera konkurrens på den av Securitas helt dominerade marknaden samt för försvaret att utkontraktera viss stationär bevakning av militära skyddsobjekt.<sup>83</sup>

Trots att ABAB via förordningen (1975:874) om anordnande av bevakning (den s.k. monopolförordningen) tilldelades en särställning på marknaden genom att vissa myndigheter, sedan deras avtal med privata bevakningsföretag löpt ut, skulle tvingas anlita ABAB har Securitas lyckats behålla en stark position på marknaden.<sup>84</sup> Monopolförordningen upphävdes senare 1990 och även idag har Securitas en marknadsandel på runt 50-60% av marknaden<sup>85</sup> och utgör Sveriges största privata arbetsgivare.<sup>86</sup>

Som läsare till de statliga utredningarna, likt undertecknad, men även som läsare av denna undersökning är det således värt att ha i bakhuvudet att när bevakningsbranschen och de privata bevakningsföretagen diskuteras är det mot bakgrunden att det i stort sett är en part som är överlägset större än alla andra. Många gånger upplevs det även för undertecknad vid läsningen som att det är denna part som tilltalas av de statliga utredarna och justitieministern lätt maskerat under andra benämningar som bransch och företagen.

#### 4.1.5 Privat bevakning är oundgängligen nödvändigt

SOU 1978:33 var generellt emot idén att ordningsvakter överhuvudtaget skulle kunna vara privatanställda. Man fäste stor betydelse vid polislagens instruktion att upprätthållandet av den allmänna ordningen i samhället var något som ankom polisen. Likt invändningen från

<sup>81</sup> Prop 1979/80:122 s.20 & 24.

<sup>82</sup> Ibid. s.20.

<sup>83</sup> Prop 1964:108 s.1 & 13.

<sup>84</sup> Munck, J. (2005) s.20.

<sup>85</sup> Konkurrensverkets beslut dnr 425/2018 s.8.

<sup>86</sup> Åkesson, N. (2018).

vissa av de lokala polismyndigheterna ovan var oron att en sådan konstruktion i längden skulle innebära att någon form av privat reservpoliskår etablerades.<sup>87</sup>

Ett förbud för privata aktörer att tillhandahålla ordningsvakter låg således inom diskussionen för utredningen men man ansåg inte det var praktiskt möjligt att genomföra, åtminstone inte under överskådlig tid.<sup>88</sup> Anledningen till detta var precis som anført ovan att man inte ansåg att bristen på utbildade poliser och polismyndighetens därvid kommande resursbrist kunde åtgärdas kortsiktigt. Bevakningsföretagen verkar av utredningen närmast betraktas som ett nödvändigt ont för att kompensera statens tillkortakommande.<sup>89</sup>

Således såg man alltså få andra framkomliga möjligheter än att systemet med privatanställda ordningsvakter som ett komplement till den polisiära verksamheten skulle kvarstå.<sup>90</sup> Användningen skulle dock under förutsättningen att den måste behållas, närmare regleras och begränsas än tidigare.<sup>91</sup> Utredningens idé för att lyckas med det var att tydligare reglera rollen och inskränka de uppgifter för vilka man kan anlita ordningsvakter, samt till viss del även vilka befogenheter dessa förfogar över. Det skulle även förtydligas att en ordningsvakt aldrig ska ägna sig åt bevakning av polisiär natur, utan enbart användas för att upprätthålla ordningen.<sup>92</sup>

Således formulerades användningsområdena i lagen om ordningsvakter synnerligen restriktivt. I 2 § återfinns som tidigare nämnt en katalog av platser där lagstiftaren anser det lämpligt att under särskilda omständigheter förordna ordningsvakter. Ordningsvakter ska enbart förordnas om uppgiften som ska hanteras kräver de särskilda befogenheter en ordningsvakt har tillgång till men uppgiften ska samtidigt inte vara så kvalificerad att den skulle kräva polisutbildning.<sup>93</sup>

#### 4.1.6 Undantaget kommer till

Utredningens ursprungliga idé var alltså att ordningsvakter skulle användas enligt huvudregeln i 2 § LOV och enbart så, regeln i 2 § är som jag beskrev i kap 3.2 alltså medvetet av lagstiftaren snävt formulerad med en lista av specificerade områden där det vore lämpligt att använda sig av ordningsvakter, om än i begränsad utsträckning som ett komplement till polisiär bevakning:

### 2 §

Ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid

1. allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617) och cirkusföreställningar, 3

<sup>87</sup> SOU 1978:33 s.14.

<sup>88</sup> SOU 1978:33 s.14.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> SOU 1978:33 s.14

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Ibid s.97.

<sup>93</sup> Dir 2019:89 s.3.

2. offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen,
3. bad- eller campingplatser och lokaler eller platser för idrott, friluftsliv, spel, lek, förströelse eller liknande som allmänheten har tillträde till, eller
4. lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen (2010:1622).

Både SOU 1978:33 och prop.1979/80:122 var överens om att ordningsvakter endast undantagsvis skall kunna tillhandahållas av bevakningsföretag samt att ordningshållning med ordningsvakter i princip inte skall få äga rum på allmänna och "kvasiallmänna" platser eller i bostadsområden. Ordningshållningen på dessa platser var enligt förslagen fortsatt polisens ansvar. Det skulle vara väldigt tydligt var gränserna mellan polisens och ordningsvakternas funktioner och uppgifter gick.<sup>94</sup> De sympatier utredningen och sedermera lagstiftaren uppvisar för polismyndighetens resursbrist och det faktum att dessa inte ser en omedelbar framtid där polismyndigheten kan ersätta samtliga ordningsvakter med polisutbildad personal. Leder alltså till att undantaget i 3 § LOV kommer till och anses berättigat och oundvikligt att inkludera i lagen.<sup>95</sup>

Med det sagt var dock aldrig tanken att undantaget skulle vara en permanent lösning. Utredaren var av uppfattningen att orsakssambandet mellan polismyndigheternas brist på polisutbildad personal och framväxten av en bransch med understödjande personal med lägre utbildning för att täcka för polisens brister var ett problem som låg delvis utanför utredningens ramar. Polisens personalförsörjning var en fråga om hur polisväsendet på sikt kom att utvecklas och utformas och det verkar råda en uppfattning hos utredaren att polisens tillstånd således var, eller borde vara, av övergående natur och att utredaren till viss del är bakbunden av detta tillstånd.<sup>96</sup> Meningen från utredningens sida när paragrafen formulerades var att denna skulle användas under en begränsad övergångsperiod och endast när det var oundgängligen nödvändigt.<sup>97</sup>

Till 2 § katalog över ändamål som huvudregel tillfogades alltså den generella undantagsregeln i 3 §:

### 3 §

Om det finns ett särskilt behov och det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt, får ordningsvakter förordnas även i annat fall än som avses i [2-2 c §§](#)

De exempel på områden som lyfts fram av justitieministern var främst de områden där staten redan bedrev verksamhet genom ABAB, exempelvis ambassadbevakningen och tunnelbanan i Stockholm samt vid domstolarna. Men även allmänna anläggningar likt centrumanläggningar nämns som ett tänkbart verksamhetsområde. Allt ovan dock givetvis

<sup>94</sup> Prop 1979/80:122 s.97.

<sup>95</sup> Ibid. s.26.

<sup>96</sup> SOU 1978:33 s.98.

<sup>97</sup> Prop 1979/80:122 s.26.



underkastat de nya mycket stränga begränsningar som skulle följa med den nya lagstiftningen.<sup>98</sup>

Det föreslagna undantaget i LOV 3 var av utredningen betraktat som en nödvändig men icke önskvärd kompromiss alltså och verkar i det närmaste för undertecknad vara särskilt formulerad för att möjliggöra den typen av verksamhet som staten redan bedrev genom ABAB. Även i remissinstanserna blev undantaget ifrågasatt och det menades på att om ordningsproblemen på en viss plats var av den dignitet att de motiverar ett undantag från huvudregeln borde det "rimligen vara samhällets skyldighet att ställa polisiära resurser till förfogande för att lösa problemet."<sup>99</sup>

#### 4.1.7 Den restriktiva tillämpningen

Undantagsregeln skulle som nämnt ovan tillämpas ytterst selektivt och SOU 1978:88 betonar att det krävs en restriktiv praxis med fasta regler för att på det sättet från samhällets sida styra utvecklingen av branschen och användningen av regleringen.<sup>100</sup> Tillämpningen skulle vara starkt restriktiv, ske i ringa omfattning och avse alldeles speciella situationer.<sup>101</sup>

Enligt propositionen skulle det vara näst intill praktiskt omöjligt att lösa det uppkomna problemet på ett annat godtagbart sätt om undantaget skulle komma ifråga. En prövning av ett beviljat undantag bör enligt förarbetena först ta ställning till om uppdraget kan utföras av någon utan särskilda befogenheter. Rimligtvis har man här i åtanke alternativa lösningar som tidvis används i form av väktare, socialarbetare, trygghetsvårdar eller andra civila som kan lösa vissa typer av ordningsproblem genom förebyggande och mer lågaffektivt arbete.<sup>102</sup>

Om man efter den initiala bedömningen ändå kommer fram till att så är fallet är nästa fråga som bör ställas huruvida uppgiften i sådant fall inte är mer lämpad att utföras av polisutbildad personal, och om så är fallet om så kan ske utan att polismyndigheten för den sakens skull behöver eftersätta andra mer angelägna uppgifter. Vidare ska bedömningen även ta i beaktning det grundläggande intresse allmänhet, företag och kommuner anses ha i att den generella ordningen upprätthålls av polisen och att ett eventuellt beviljande av ett sådant förordnande inte ska ifrågasätta det förhållandet.<sup>103</sup>

Likaså var utredarens mening att förordnandeområdena skulle vara begränsade och endast ges för ordningshållning på platser som var klart möjliga att avgränsa. Någon form av generella förordnanden där ordningsvakter ålades att upprätthålla ordningen på större

---

<sup>98</sup> Ibid.

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Ibid. s.21.

<sup>101</sup> SOU 1978:33 s.15.

<sup>102</sup> Prop 1979/80:122 s.26.

<sup>103</sup> Ibid. s 29.

allmänna platser skulle inte förekomma.<sup>104</sup> Sådana uppgifter tillhörde polismyndigheten och det var aldrig på tal att ordningsvakternas insatsers skulle ersätta polisens.<sup>105</sup>

#### 4.1.8 Bedömningen vid 3 § LOV

Polismyndighetens bedömning för att godkänna ett 3 § LOV-område i dagsläget utgår från 6 kap. i polismyndighetens allmänna råd och föreskrifter för ordningsvakter, PMFS 2017:12, FAP 670-1. Detta kapitel uppställer ett antal schematiska frågor baserat på ovanstående resonemang ur förarbetet utifrån vilket ansökan ska prövas. Frågorna är via mindre omskrivningar direkt hämtade ur prop. 1979/80:122 och ser ut som följer:

- Finns det ett **särskilt behov** av ordningshållning på platsen? För att ett särskilt behov ska föreligga krävs att platsen är **utsatt för** ordningsstörningar eller på goda grunder kan antas komma att utsättas för sådana. Som **underlag** för denna bedömning kan läggas observationer, brottsstatistik, erfarenhet av brottslighet eller andra ordningsstörningar vid liknande platser, antalet omhändertagna personer, trygghetsmätningar m.m.
- Är det av **väsentlig betydelse** från allmän synpunkt med ordningshållning på platsen? Polismyndigheten kan här beakta de **berättigade krav** som allmänheten, kommuner och enskilda har på att allmän ordning upprätthålls.
- Är den ordningshållning som bör utföras på platsen av **sådan art** att det krävs personal med särskilda befogenheter?
- Är det svårt för polismyndigheten att **avdela** det antal poliser som krävs för att upprätthålla allmän ordning på platsen utan att det får negativa konsekvenser för utförandet av andra mer prioriterade polisuppgifter?

Det behöver alltså finnas ett särskilt behov, definierat som att omständigheterna på platsen måste avvika från vad som kan anses som normalt. Detta särskilda behov ska även kunna styrkas genom observationer av polis eller annan tjänsteman. Sifferunderlag i form av brottsstatistik, omhändertagna personer, eller mer abstrakt statistik som trygghetsmätningar eller liknande. Man tar även upp att något som kallas erfarenhet av brottslighet kan ligga till grund för bedömningen eller att en jämförelse kan göras med andra liknande platser.<sup>106</sup> Det ska därutöver ur allmänhetens perspektiv vara av väsentlig betydelse att ordningen på platsen upprätthålls.<sup>107</sup> Lagkommentaren betonar att en sammanvägning får göras av styrkan hos de intressen som påkallar den särskilda bevakningen, vikten av att polisuppgifter förbehålls polisutbildad personal och de möjligheter som finns att i praktiken avdela polismän för den aktuella uppgiften.<sup>108</sup>

<sup>104</sup> Ibid.

<sup>105</sup> Ibid. s.30.

<sup>106</sup> Sverne Arvill, E. (2020) s.35.

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> Se Berg, Lag (1980:578) om ordningsvakter 3 §, Karnov (JUNO).

I prop. 1979/80:122 betonas gällande 3 § LOV att särskild restriktivitet bör iakttagas när fråga är om att ge förordnanden som avser medverkan vid ordningshållningen inom ett område som fortlöpande frekventeras av allmänheten.<sup>109</sup>

#### 4.1.9 Alternativa lösningar

Med motvilligheten som staten, genom utredningen och propositionen ovan, uppvisar i beaktning väcks naturligt frågan om varför inte andra alternativa ordningar till den dåvarande kom till stånd. Sådana diskuterades förvisso både i SOU 1978:33 samt i Prop 1979/80:122 men ledde aldrig till några konkreta förslag. Det förefaller ha funnits en medvetenhet hos utredaren i SOU 1978:33 kring att vissa av de verksamma bolagen i bevakningsbranschen intagit stora positioner. Denne betonar att samhället vid tillfället stod inför ett vägskäl av principiell natur i förhållandet till den privata ordningshållningen. Alltför tillåtande förslag från statens sida i längden kunde leda till uppkomsten av separata fristående bevakningskårer som var helt beroende av ekonomiska överväganden och som kunde komma att överta fler och fler uppgifter från polisen.<sup>110</sup>

Utredaren såg det även som att stora privata aktörer kunde leda till att ekonomiskt starka grupper får möjlighet att skaffa sig ett bättre skydd än de som har mindre ekonomiska resurser. Därutöver så skulle förekomsten av ett flertal parallella ordningshållande funktioner kunde leda till att det rådde en osäkerhet om olika uniformerade kårers ställning och funktion i samhället och utredaren poängterar att en sådan ordning inte kan accepteras.<sup>111</sup> Privat ordningshållning i större skala var alltså inte önskvärdt. Dessa principiella invändningar skulle bemötas med den kraftiga restriktivitet i användandet av ordningsvakter som kom till uttryck i 2-3 §§ LOV samt en utökad insyn och kontroll från samhällets sida för att hindra att bevakningsföretagen utvecklades till någon form av privata polis- eller bevakningskårer. Detta hade även genomförts genom lagen (1974:191) om bevakningsföretag som introducerade ett krav på auktorisation för bevakningsföretag.<sup>112</sup>

En tänkbar alternativ lösning enligt utredaren var att man skulle kringgå mellanhanden, dvs. bevakningsbolagen, genom att ålägga att den som har det primära intresset av bevakningen att själv anlita personal som i sin tur härledde sina befogenheter från polisen. På detta vis skulle man undvika att vissa enstaka företag ansvarade för en stor del av den samhälliga ordningshållningen. Det andra alternativet som lyfts fram, och även vid tiden hade stöd av justitiekanslern och vissa remissinstanser, vore att låta polisen ansvara för all ordningshållning i den bemärkelsen att de tog över inte bara huvudmannaskapet över den särskilt förordnade men privatanställda ordningsvaktspersonalen. Utan att dessa även skulle vara anställda direkt av polismyndigheten dock med mindre omfattande utbildning än vad en reguljär polis får. Ett sådant arrangemang, likt det ovanstående ansågs detta fördelaktigt ur ett "principiellt" perspektiv.<sup>113</sup>

---

<sup>109</sup> Prop 1979/80:122 s.67.

<sup>110</sup> SOU 1995:146 s.163.

<sup>111</sup> Ibid. s.144.

<sup>112</sup> SOU 2021:38 s.214.

<sup>113</sup> Prop 1979/80:122 s.23.

Av justitieministern i prop. 1979/80:122 anför det att ett sådant arrangemang egentligen skulle vara det enda rimliga alternativet till det därtill rådande och därifrån föreslagna systemet. Lagstiftaren bedömer dock alternativet som olämpligt då det enligt denne vore oklart, om det överhuvudtaget vore möjligt att genomföra, skulle innebära några betydande fördelar. Argumentet därtill är detsamma som vissa av de lokala polismyndigheterna vid tillfället även upprepar vilket är att ett inrättande av ytterligare en särskild kår inom polisen med begränsade befogenheter och utbildning skulle innebära någon form av reservpolis, utöver att det skulle skapa stora praktiska svårigheter om det överhuvudtaget vore möjligt att inkorporera dem i en och samma myndighet. Myndigheten skulle även om den tog över större delen av ordningsvakternas uppgifter svälla till en avsevärt större dimension vilket kanske inte var eftersträvansvärt.<sup>114</sup>

Sist nämns även som kortast i propositionen, även om det enligt undertecknad författare till denna undersökningen förmodligen är det mest brinnande argumentet, att en sådan ordning av bevakningsuppgifter inom polismyndigheten även skulle innebära att betydande kostnader hade överförts till staten, kostnader som med en alternativ konstruktion andra intressenter får svara för.<sup>115</sup> Någon alternativ konstruktion blev dock aldrig verklighet och det förslag utredningen och propositionen till sist la fram och som ledde till dagens lagstiftning var alltså en smått modifierad och något mer restriktiv inställning till ordningsvakter som i stort följde den tradition som rått innan dess. Den huvudsakliga tanken var att vakterna i stort skulle befina sig på allmänna sammankomster, något förenklat enligt de syften som de ursprungligen utvecklats för, på dansbanor och i folkparker främst på landsbygden. De eventuella undantag som konstruerades i 3 § LOV avsåg främst att möjliggöra fortsatt verksamhet genom ABAB fram tills polismyndigheten.

## 4.2 SOU 1994:22 (Trygghet mot brott i lokalsamhället)

Nästa utredning som berörde ordningsvaktens verksamhet kom inte till stånd förrän i mitten på 90-talet, ett 15-tal år efter att lagstiftningsarbetet till LOV initialt inleddes. Då tillsatte regeringen SOU 1995:146 - Trygghet mot brott i lokalsamhället, även kallat trygghetsutredningen. Som namnet antyder var utredningens ansats att generellt utreda trygghetsfrågor varpå ordningsvakter behandlas som en del i det större trygghetsskapande arbetet. SOU 1995:146, samt det ett år tidigare publicerade delbetänkandet SOU 1994:122 ledde inte till någon lagstiftning av olika anledningar: 90-talskrisen, politiskt maktskifte, samt internt organisationsarbete inom polisen med den då pågående närpolisreformen.<sup>116</sup> Denna utredning är intressant då man i utredningen kan skönja en viss attitydförändring gentemot ordningsvakterna jämfört med i SOU 1978:33 och prop. 1979/80:122 vilket har en relevans för den fortsatta framställningen i detta arbetet.

---

<sup>114</sup> Prop 1979/80:122 s.23.

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Närpolisreformen var en reform inom polisen för att förbättra den lokala förankringen i den allt för reaktiva polisverksamheten. Reformen sammanföll dock med finanskrisen under 1990-talet och fick kraftigt förenklat aldrig fullt genomslag.

Trygghetsutredningen konstaterar tidigt i sin framställning att intentionen och uppmaningen från arbetet i slutet av 1970-talet för polismyndigheten att reformera sin verksamhet och förr eller senare inkorporera åtminstone de ordningsvakter som omfattas av 3 § LOV i sin verksamhet, inte realiserats. Begränsningarna i ordningsvakternas verksamhet som det arbetet genererade i form av lagen om ordningsvakter, resulterade förvisso i en kraftig minskning av ordningsvaktsförordnanden, den minskningen motsvarades dock inte av en utökad närvaro från polisens sida. Istället skriver trygghetsutredningen att sådant arbete nu istället utförs av personal som inte har adekvat utbildning eller befogenheter för ändamålet.<sup>117</sup>

#### 4.2.1 Tonen mjuknar

Utredningen medger att "Den polisiära servicen framstår på många håll som oacceptabelt låg."<sup>118</sup> Än en gång är det framförallt de kommunala företrädarna som driver debatten då dessa upplever att polisens resurser inte räcker till. Åtminstone inte för att upprätthålla den grad av polisiär närvaro som enligt dessa krävs för att garantera trygghet och ordning i lokalsamhällena. Bidragande till detta uppges enligt utredaren vara att den polisiära personalen i Sverige uppges tilldelas en "kvalificerad" utbildning, vilket till viss del fortfarande orsakar den brist på polisutbildad personal som upplevs.<sup>119</sup>

I det fortsatta arbetet i SOU 1995:146 efter det publicerade delbetänkandet SOU 1994:122 presenterar utredaren ytterligare tillkommande slutsatser. Bland annat upprepas resonemanget från prop.1978 att en uppskalning av polisverksamheten för att fullt tillmötesgå de upplevda behoven av polisiär närvaro i lokalsamhället inte skulle vara ekonomiskt motiverat och således inte är en framkomlig väg för att möta problematiken.<sup>120</sup>

Trygghetsutredningen betonar även, likt undertecknad författare påvisade i den historiska redogörelsen initialt, att polisen aldrig ensamt ansvarat för att upprätthålla den allmänna ordningen eller ansvarat för att skapa trygghet mot brott i samhället.<sup>121</sup> SOU 1994:122 menar att det trygghetsskapande arbetet i riket alltid varit decentraliserat och uppdelat på många aktörer utöver polisen. Medborgare, tjänstemän och näringsidkare deltar alla i olika typer av trygghetsskapande och brottsförebyggande arbete bland annat i form av grann-, myndighets- och näringslivssamverkan mot brott.<sup>122</sup>

I SOU 1995:146 bemöter även utredaren direkt den kritik som framkom under utredningsarbetet med SOU 1978:33 och prop. 1979/80:122 och menar att de ovan beskrivna farhågorna i dessa om att reserv- eller parallella kårer av antingen statligt anställd eller i värsta fall privatanställd polisiärt befogad personal skulle formeras var allt för "tillspetsad".

---

<sup>117</sup> SOU 1994:122 s.199.

<sup>118</sup> Ibid. s.200.

<sup>119</sup> Ibid. s.200 f.

<sup>120</sup> SOU 1995:146 s.145.

<sup>121</sup> SOU 1994:122 s.201.

<sup>122</sup> Ibid. s.200.

Utredaren ironiserar närmast över att om sådana ambitioner funnits hos de privata aktörerna skulle de i stort vara opåverkade av förekomsten av eventuella ordningsvaktsförordnanden.<sup>123</sup>

Utredaren SOU 1995:146 är ändå vaksam kring potentialen att en för stor del av samhällets ordningshållning koncentreras till vissa enstaka företag. En för stark sådan koncentration eller utveckling beskrivs som oacceptabel från samhällets sida.<sup>124</sup> Securitas marknadsandel gällande bevakning ligger under 1990-talet stabilt på omkring 50-60%<sup>125</sup> samtidigt som staten gjort sig av med ägandet i ABAB som nu är en fristående aktör på marknaden. Aktörerna står dock under polisens omedelbara förmanskap och det finns tack vare den tidigare nämnda lagen (1974:191) om bevakningsföretag en tämligen god samhällelig kontroll och överblick över tilldelning av ordningsvaktsförordnanden.<sup>126</sup>

Utredaren menar alltså att tillsynsmyndigheterna har god förmåga att beakta företagens verksamhetsinriktning och å samhällets sida utöva den kontroll som bedöms vara nödvändig för att hindra en sådan utveckling. Utredaren poängterar också att även om utredningen ställer sig positiv till en större användning av ordningsvakter, som en del i helheten kring trygghetsarbetet, så ska ett sådant förfarande dock inte uppfattas som att polisen befrias från något ansvar. Det ska fortfarande vara polisens huvuduppgift är att garantera den allmänna ordningen och säkerheten, däremot utesluter inte det att andra kan bidra till arbetet.<sup>127</sup>

Om inställningen i SOU 1978:33 var att polisens ansvar för ordningshållningen var principiellt viktigt och att ordningsvakterna var en högst tillfällig lösning. Framstår det alltså i SOU 1994:22 & SOU 1995:146 att det inte ska tolkas på det viset. Utredningarna betonar förvisso att ordningshållningen är polisens ansvar, men det är inte principiellt, och att privata aktörer är bidragande till arbetet ses inte längre som problematiskt av utredningen. Trygghetsutredningen, samlingsnamnet för SOU 1994:22 & SOU 1995:146 las fram, som jag i korthet nämnde tidigare, under 90-talets ekonomiska kris, därutöver hade Sverige återigen genomgått politiskt maktskifte. Utredningens återhållsamhet gällande en expanderande statlig ordningshållning med kraftigt utökade kostnader för staten kan alltså, enligt undertecknads spekulation, ses mot den bakgrunden. Samma förhållande kan tillsammans med det snabbt förändrade politiska klimatet alltså, även det spekulationsvis, ha drivit på utredningens funderingar och något mer positiva inställning kring alternativa lösningar.

### 4.3 SOU 2002:70 (Polisverksamhetsutredningen)

Ytterligare ett 15-tal år passerar innan ordningsvakternas verksamhet nästa gång uppmärksammas i en statlig utredning. Denna gång i SOU 2002:70 som tog namnet polisverksamhetsutredningen. Utredningen tillsattes av justitiedepartementet för att göra en bred översyn av polisverksamheten och specifikt utreda vad som närmare utgör polisens

<sup>123</sup> SOU 1995:146 s.144.

<sup>124</sup> SOU 1995:146 s.144.

<sup>125</sup> Securitas AB Årsredovisning 1998 & Securitas AB Årsredovisning 1999.

<sup>126</sup> SOU 1995:146 s.144.

<sup>127</sup> Ibid. s.144 f.

arbetsuppgifter. Samt vilka alternativ till att komplettera polisens resurser och insatser framförallt i glesbyggden, men även vid särskilt behov i övriga delar av landet, som andra delar av civilsamhället kan överta. Utredningen diskuterade även möjligheten att föra över huvudansvaret för personer som omhändertogs enligt LOB från polisen till annan part via ett tilläggsdirektiv.<sup>128</sup>

Polisverksamhetsutredningens utgångspunkter känner vi vid detta laget väl till då de i allt väsentligt är upprepningar från tidigare utredningar. Polisen har fortsatt svårigheter i att uppfylla sitt kärnuppdrag av att stå för den allmänna ordningen och säkerheten i riket. Anledningen till detta är fortsatt främst en brist på polisutbildad personal. Således behövs alternativa lösningar för att bemöta trygghetsproblematiken framförallt i glesbyggden där den polisära närvaron är exceptionellt låg.<sup>129</sup>

#### 4.3.1 Ordningsvakterna är nu en god resurs

Utredningens förslag låg i att komplettera de redan existerande kringfunktionerna till polismyndigheten likt skyddsvakter, beredskapspolisen (sedermera avskaffad) samt väktare med ordningsvakter med ett begränsat ansvar för ordningshållningen genom att tilldela dessa utökade befogenheter i vissa områden.<sup>130</sup> Dessa ordningsvakter skulle företrädesvis vara timanställda då avsikten var att använda dessa vid behov. Polismyndigheten skulle stå för att avlöna dessa och de kunde förvisso vara anställda direkt av myndigheten med ett något ospecificerat anställningsförhållande som gränsar mellan en deltids- och behovsanställning. Men utredningen såg också möjlighet till att upphandla dessa tjänster hos bevakningsföretag.<sup>131</sup>

Eftersom ordningsvakterna skulle vara tillgängliga för myndigheten enligt en behovsprincip ansåg inte utredningen det meningsfullt att närmare reglera dessas arbetsuppgifter, snarare skulle de agera på tämligen fritt utformade förordnanden från polismyndigheten och vara behjälpliga med det myndigheten bedömer som lämpligt. Till viss del skulle dessa kunna ersätta en polisutbildad anställd vid arbeten som kräver dubbelbemanning, även handräckningsuppdrag, trafikdirigering, brottsplatsbevakning, transporter och andra polisiära uppgifter som bedömdes som mindre kvalificerade kunde ordningsvakter komma på fråga för.<sup>132</sup>

#### 4.3.2 Utökad användning och utökade befogenheter

Utredningens ambition var givetvis att även utöka de ordningsvakters som skulle ägna sig åt sådant biträdande av polismyndigheten skulle utrustas med tillkommande befogenheter för att möjliggöra ett sådant agerande. Sammanfattningsvis skulle ordningsvakterna förordnas ytterligare lagrum ur polislagen och andra närliggande lagar för att möjliggöra att biträda

<sup>128</sup> SOU 2002:70 s.1 f.

<sup>129</sup> Ibid. s.13 & s. 16.

<sup>130</sup> Ibid s.16.

<sup>131</sup> Ibid. s.315 f.

<sup>132</sup> Ibid. s.317 ff.

myndigheten över avsevärt större områden, till exempel ett helt länspolisområde.<sup>133</sup> De ordningsvakter som kom på tal för sådana uppdrag skulle kompetenssäkras genom att en kompletterande utbildning om 40 timmar med ytterligare kunskaper i juridik, beteendevetenskap, kommunikation & konflikthantering samt självskydd & hälsa skulle krävas.<sup>134</sup>

Förslaget innebär således att ordningsvakter i många situationer skulle träda in i en polismans ställe, i vissa fall i samverkan och direkt närvaro av en polisutbildad och i andra fall utföra traditionellt polisiära uppgifter tämligen långt ifrån en ordningsvaks traditionella kärnuppdrag självständigt men under ett formellt befäl av en polisutbildad.<sup>135</sup>

Polisverksamhetsutredningens förslag mottogs dock inte väl och ledde heller aldrig till någon lagstiftning. Framförallt remissinstanserna under ledning av Polisförbundet var mycket kritiska, mest kring att lösningen på polisbristen söktes utanför myndigheten, snarare menade man på att man närmare borde titta på polisens organisering och arbetssätt. Man kallade utredningens förslag för en lågbudgetlösning och att vidareutbildningen av ordningsvakterna inte gick att sätta i proportion till de uppgifter de skulle utföra. Samtidigt presenterade man ett antal andra idéer kring hur problemet skulle åtgärdas främst inriktade på att öka polisens mobilitet.<sup>136</sup>

Även dåvarande justitieministern Tomas Bodström uttalade sig i frågan och menade att det aldrig kunde komma på tal att ordningsvakter skulle ersätta poliser och att för vidsträckt kompletterande uppgifter till de redan existerande potentiellt kunde utgöra ett hot mot rättssäkerheten. Utredningens ordförande Ann-Marie Begler försvarade utredningens ståndpunkter med att intentionen var att inrätta ett komplement till polisen, inte en ersättning, samt att dessa nya befogenheter bara skulle utsträckas till en del kompetenssäkrade ordningsvakter, inte till hela yrkeskåren.<sup>137</sup>

#### 4.4 Branschens utveckling sen dess

Ovanstående redogörelse av de olika utredningar som behandlat frågan är menad att tydliggöra den gradvisa förändring i inställningen till ordningsvakter och dess potentiella användningsområden som sker inom staten och samhället mellan 1978 när den första utredningen utfördes fram till 2002 när den senaste publicerades. Lagen som stiftades efter SOU 1978:33 är dock fortfarande den gällande och är i allt väsentligt oförändrad, således är det även prop 1979/80:122 som ligger till grund för polismyndighetens interna ställningstaganden och domstolsväsendets dömande verksamhet, en proposition där justitieministern manar till stark restriktivitet som i sin tur bygger på en utredning (SOU 1978:33) där utredaren var emot hela institutet.

---

<sup>133</sup> Ibid. s.336.

<sup>134</sup> Ibid. s.342.

<sup>135</sup> Guwallius, K. (2017) s.128.

<sup>136</sup> Brandel, T. (2002).

<sup>137</sup> Guwallius, K. (2017) s.129.



Det uppstår alltså på vägen en form av dissonans mellan lagstiftningen och samhällsutvecklingen och den fortsatt relevanta frågan blir således om lagstiftningen i praktiken oförändrad, hur har då samtiden och rättsväsendet anpassat sig till de förändrade behoven? Framförallt om ambitionen med den gällande lagstiftningen egentligen var den direkt motsatta? Denna undersökning fortsatta mål blir således att titta närmare på bevakningsbranschens utveckling generellt och hur domstolarna och polismyndigheten förhållit sig till lagstiftningen i en omvärld som befinner sig i snabb förändring.

Sammantaget arbetar enligt den statistik undertecknad lyckats ta fram ungefär 27 000 anställda i branschen.<sup>138</sup> Av dessa jobbar 16500 (2018) direkt med bevakning, en siffra som stigit med 10% bara på 3 år.<sup>139</sup> Branschen beskriver det själv som att man är i en tillväxtfas och självbilden är att man utgör ett viktigt "komplement" till polisens verksamhet och man ser utökad 'enklare' ordningshållning som en framkomlig väg för att 'avlasta' polisen ytterligare. Denna kan då fokusera sina resurser på ett kvalificerat sätt.<sup>140</sup>

Specifikt gällande antalet ordningsvaktförordnanden är det svårt att få fram statistik överhuvudtaget. När polisen konsoliderades från 21 länspolismyndigheter under en rikspolisstyrelse till en myndighet med sju polisregioner 2013 upphörde för en tid den centrala statistiken. Arbetet var inte prioriterat under polisens omorganisation och upphörde helt enkelt i samband med det.<sup>141</sup> Enligt polismyndigheten själva saknades de nödvändiga it-anpassningarna för att möjliggöra ett sådant insamlande under en viss period.<sup>142</sup> Beräkningar baserat på rundringning till olika ansvariga på polismyndigheten utförda av den granskande journalisten Kolbjörn Guwallius har resulterat i en uppskattning av ca 10 000 personer. 2017.<sup>143</sup> Sedan utgången av 2018 finns dock central statistik att tillgå återigen. Antalet förordnanden uppgick då till 8097 st, 2019 till 8166 st, 2020 till 7864 st, och från och med april 2021 7830. Som bakgrund till siffrorna kan nämnas att polismyndighetens monopol på ordningsvaktsutbildningen avskaffades under en femårsperiod i samband med flyktingkrisen 2015 och att ett större antal ordningsvakter utbildats i samband med det och att en gradvis återgång till de tidigare nivåerna nu sker.<sup>144</sup> Från och med den 1 mars 2020 beslutade även polismyndigheten om höjda avgifter för ordningsvaktsutbildningen.<sup>145</sup> Grundutbildning för ordningsvakt kostar numera 22 875 kronor, att jämföra med det tidigare priset om 7780 kronor, och den fortbildning som är obligatorisk att genomgå för att få förnyat förordnande kostar numera 8000 kronor, att jämföra med det tidigare priset om 1395

<sup>138</sup> Säkerhetsföretagen. (2019)

<sup>139</sup> Jansson, L. (2020) s.9.

<sup>140</sup> Jansson, L., & Storgårds, S. (2020) s.6 ff.

<sup>141</sup> Guwallius, K. (2017) s.81.

<sup>142</sup> Polisens årsred. s.98

<sup>143</sup> Guwallius, K. (2017) s.80.

<sup>144</sup> Sverne Arvill, E. (2020) s.55.

<sup>145</sup> SOU 2021:38 s.116.

kronor.<sup>146</sup> Höjningen var mycket omdebatterad och antogs även göra att många ordningsvakter väljer att inte förnya sina förordnanden.<sup>147</sup>

Om antalet förordnade vakter har varit relativt konstant har däremot antalet förordnanden utfärdade enligt undantagsregeln i 3 § LOV har ökat stadigt de senaste åren. Det finns i april 2021 565 förordnanden enligt 3 § LOV.<sup>148</sup> Till den siffran kan läggas 291 ytterligare förordnanden som gäller för domstolsverkets och migrationsverkets lokaler runt om i landet samt viss kollektivtrafik.<sup>149</sup> Säkerhetsföretagen - intresseorganisationen för säkerhetsbranschen och en del av arbetsgivarorganisationen Almega, anger 3 § LOV som det enskilt viktigaste lagrummet bakom den expansion branschen upplever. Man anger tom. att paragrafens tillämpning har gått från att den betraktas som ett undantag, enligt utredarens intention, till att den i praktiken utgör en huvudregel. Paragrafen möjliggör bevakning av offentliga platser i avsevärt mycket bredare bemärkelse än den mer specifikt formulerade 2 § LOV. Detta även beaktat att 2 § LOV med tiden kommit att utvidgats till att omfatta allt fler publika områden.<sup>150</sup> Användandet av 3 § LOV för att på så vis ta hjälp av ordningsvakter att upprätthålla ordningen på offentliga platser har ökat och beräknas enligt polismyndigheten och de flesta övriga kännare öka ytterligare framöver.<sup>151</sup> Ordningsvakternas roll i samhället befinner sig alltså mitt i en förändringsprocess. Tack vare det ökande användandet av 3 § LOV för att förordna stora offentliga och allmänna ytor finns det alltså idag återigen fler synliga ordningsvakter som rör sig i lokalsamhället än vad som tidigare varit fallet.<sup>152</sup>

---

<sup>146</sup> Varas, A., & Adam, G. (2020)

<sup>147</sup> Interpellation 2019/20:266

<sup>148</sup> SOU 2021:38 s.60.

<sup>149</sup> Sverne Arvill, E. (2020) s.43.

<sup>150</sup> Storgårds, S. (2020) s.13.

<sup>151</sup> Sverne Arvill, E. (2020) s.43.

<sup>152</sup> SOU 2021:38 s.60.

## 5. Fördjupning i praxis

Det förhållandevis stora antal 3 § LOV områden som förordnas och branschens ovan beskrivna optimism och förväntningar går huvudsakligen att spåra tillbaka till branschorganisationens uttalande ovan om att 3 § LOV i praktiken utgör en huvudregel. Denna generösa tolkning av 3 § LOV går att härleda till en successiv praxisförflyttning inom domstolarnas tillämpning och tolkning av undantagsparagrafen. Denna utveckling i domstolarna sker parallellt med den successiva förskjutning av inställningen till ordningsvakternas varande och verkande i de statliga utredningar som jag beskrivit ovan i kapitel 5.

Det är framförallt två domar som är tongivande möjliggör denna förskjutning där 3 § LOV går från ett restriktivt undantag till en de facto huvudregel. Uttalandet baseras på att domarna är väl kända i den litteratur som producerats samt inom polismyndighetens rättsverksamhet och bland de sökande parterna. Innan jag redogör för dem kan det dock vara relevant att snabbt påminna om, som jag skrev ovan att praxisen gällande ordningsvaktens verksamhet är mycket sparsam. Åtminstone så långt som min granskning sträcker sig, dvs. till överinstanserna. Undertecknad har inom ramarna för denna undersökningen med hjälp av kammarrätternas personal genomgått domsarkiven efter relaterade domar, resultaten är väldigt få dock, men även dessa redogörs för nedan i syfte att göra en så grundlig undersökning av rättsläget som möjligt. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har för sin del aldrig tagit upp något substantiellt rörande ordningsvakter eller institutets organisering utan endast i förbifarten berört ämnet, vilket även förklarar varför det är domar från kammarrätten, som blivit normerande för hur ordningsvakter tillämpas.

### 5.1 Hässelby stadsdelsförvaltning

#### 5.1.1 Mål 10942-01 (Länsrätten)

I mål 10942-01 från Länsrätten i Stockholm 2001 har Hässelby stadsdelsförvaltning 2001 ansökt om att förordna en ordningsvakt att röra sig fritt inom förvaltningens lokaler, inkluderat de allmänna och offentliga ytor i anslutning till förvaltningens entréer. Polismyndighetens inställning till ansökan var att det inte gick att påvisa att det förekommit ordningsstörningar på andra platser inom förvaltningens lokaler än i förvaltningens reception och begränsade således förordnandet till att gälla endast denna med hänvisning till att restriktivitet ska råda vid prövningen vid förordnande för ordningsvakt och att särskild restriktivitet ska iaktas när det handlar om allmänna och offentliga ytor.

Beslutet överklagades av förvaltningen med argumentationen att det för att trygga personalens säkerhet var av vikt att ordningsvakterna kunde agera även i de områden som personalen lämnade byggnaden via, exvis trapphus, garage och övriga av allmänheten tillgängliga platser. Till stöd för sin sak menade man att sådana incidenter där individer med ont uppsåt inväntar personal i dessa utrymmen förekommit tidigare och lämnade för att styrka detta in fyra påvisade incidenter. Man menade även att polisens närvaro i området

förväntades minska då dessa flyttat från sina lokaler, vilka tidigare delade entré med förvaltningen, till annan närförort och förvaltningen ansåg sig därav behöva kompensera för denna trygghetsförlust. Dåvarande närpolischef stödde också förvaltningens ansökan och medgav att förvaltningen varit utsatt för ordningsstörningar och diverse annan relaterad brottslighet. Denne menade även att problemen förvisso varit koncentrerade till receptionen men stödde ändå förvaltningens ansökan om att övriga ovan nämnda områden skulle ingå i förordnandet.

Länsrätten resonerar i stort med avstamp i prop. 1979/80:122 och pekar på att bedömningen gällande ett ordningsvaktsförordnande enligt 3 § LOV ska vara restriktiv. De understryker lagstiftningens strikta intentioner kring att det ska råda ett särskilt behov på platsen och vara av väsentlig betydelse ur en allmän synpunkt. Med beaktande av den restriktiviteten menar länsrätten att det som anförts av förvaltningen inte kan menas ha påverkat den allmänna ordningen i de ytor som inte utgörs av receptionen. Det vill säga den del som utgör grunden för det överklagade beslutet och finner således att det inte är av väsentlig betydelse ur allmän synpunkt att förordna ordningsvakter på dessa ytor.

#### 5.1.2 Mål 7254-01 (Kammarrätten)

I kammarrätten betonar förvaltningen att deras lokaler är av speciell natur då de sysslar med social verksamhet och att besök i lokalerna tidvis kan vara tvingande för klienterna, således är det enligt förvaltningen av särskild vikt att deras lokaler uppfattas som en trygg plats och kan besökas utan rädsla eller obehag. Förvaltningen vill även betona att just detta området är ovanligt hårt belastat av ordningsstörningar och att förhållandena på platsen avviker från vad som är normaltillståndet för de andra förvaltningarna inom kommunen.

Förvaltningen menar även att de allmänna ytor som där förordnande inte tillstyrkts har en naturlig anknytning till verksamheten och även i vissa fall måste passeras för att komma till förvaltningens lokaler, vilket således gör dem minst lika utsatta som de lokaler där förordnande tillstyrkts. Förvaltningen tar också upp att det finns en samsyn med lokalpolisen i frågan, den ansvarige närpolischefen har även inkommit med inlägga till kammarrätten där det förtydligas att fastigheten som förvaltningen är inhyst i är ovanligt utsatt för ordningsstörningar och annan brottslighet. Fastigheten, menar närpolischefen, utgör ett generellt tillhåll för personer med diverse problematik. Större andelen av dessa individer är även klienter till förvaltningen. Denne poängterar även att polisens försämrade möjligheter att närvara på platsen har accelererat denna problematik och därmed hotbilden i området generellt och mot förvaltningens personal specifikt.

Polismyndighetens inställning är i stort oförändrad och myndigheten menar att det ovan anförda och det ringa antal dokumenterade incidenter från förvaltningens sida inte motiverar ett ordningsvaktsförordnande.

I sin bedömning granskar kammarrätten polismyndighetens förordning i frågan, FAP 692-1 och resonerar i enlighet med de punkter polisen uppställt för att kunna bifalla en ansökan om

förordnande. I bedömningen enligt dessa ska polismyndigheten ta i beaktning om huruvida förhållandena på platsen avviker från vad som är normalt. Under förutsättning att så är fallet kan ett sådant förhållande i sin tur motivera om det finns ett särskilt behov av ordningshållning på platsen. Parallellt ska man beakta om det är av väsentlig betydelse med hänvisning till berättigade krav allmänheten har i att den allmänna ordningen upprätthålls. Om rekvisiten särskilt behov och väsentlig betydelse är uppfyllda enligt ovan ska ansökan om förordnande bifallas. Vid en samlad bedömning av de ovan anförda förhållandena på platsen och vad som i övrigt förekommit i målet finner kammarrätten att det i detta fall är motiverat enligt rekvisiten att förordna ordningsvakter till hela den yta förvaltningen ansökt om.

## 5.2 Åhlens City

### 5.2.1 Mål 8219-01 (Länsrätten)

Mål 8219-01 från länsrätten i Stockholm gällde en ansökan från varuhuset Åhlens City, beläget i hörnet Drottninggatan/Sergels torg i Stockholm. Varuhuset önskade utöka ordningsvakternas förordnande enligt 3 § LOV för att vara behjälpliga med att upprätthålla den allmänna ordningen även vid varuhusets entréer ut mot Sergels torg och dess omedelbara närhet.

Platsen är notoriskt känd i breda folklager för att vara tillhåll för missbrukare, illegala försäljare och andra kriminella element samt därtill hörande ordningsproblem. Situationen vid entrén ansågs av varuhuset störa verksamheten till den grad att man ansåg sig behöva närmast konstant polisiär bevakning, vilket varuhuset även påpekat för polismyndigheten ett större antal gånger utan att situationen förbättrats märkbart. Varuhuset ansåg således att de var tvungna att ansvara för ordningshållningen på platsen enligt eget initiativ och var även villiga att bekosta sådan. Också i detta fall så var de lokala representanterna i närpolisområdet även positivt inställda till ett sådant arrangemang.

Varuhuset menade även att området i anslutning till entrén var så tätt knutet till deras verksamhet att det inte rimligen kunde betraktas som en allmän plats och offentlig plats i traditionell bemärkelse. Marken ingick i varuhusets tomträtt och därutöver fanns det planer på att glasa in området och därmed knyta det ännu närmare varuhuset. Varuhuset parafraserar även, förvisso selektivt, ur prop.1978 och menar att ett arrangemang likt det de föreslår, med närpolisens tillstyrkande, ligger i linje med lagstiftarens intention att att frigöra polisutbildad personal till mer kvalificerade uppgifter.

**Polismyndigheten** avslår dock varuhusets ansökan och menar bland annat att man inte kunde ta hänsyn till sådana fysiska förutsättningar som inte inträffat än åsyftande den eventuella ombyggnaden. De instämmer inte heller i varuhusets bedömning om platsens offentlighet och menar att den, åtminstone än så länge, är en allmän yta utomhus och hänvisar till att det under sådana omständigheter ska råda särskild restriktivitet i bedömningen av förordnandet samt att det är högst ovanligt att förordna ordningsvakter till en sådan yta.

**Länsrätten** är tämligen fåordig i sin motivering men anser i stort att Åhlens inte lyckats påvisa att det är av väsentlig betydelse med ordningsvakter på platsen och avslår således varuhusets talan.

### 5.2.2 Mål 1701-02 (Kammarrätten)

I sitt överklagande till kammarrätten upprepar och betonar ytterligare varuhuset sin inställning att ytan inte är att betrakta som en allmän plats i traditionell bemärkelse. Denna menar varuhuset snarare ska betraktas som en integrerad del av varuhuset och således inte utsättas för den särskilt restriktiva prövning polismyndigheten menar är lämplig. Enligt varuhusets resonemang skulle ytan inkluderas i varuhuset/centrumanläggningen och i förarbetena till 3 § LOV pekats specifikt centrumanläggningar ut som en lämplig plats att förordna ordningsvakter. Varuhuset beskriver även i större detalj vad man menar när man säger att det råder en kaotisk stämning i anslutning till entrén och man betonar ordningsstörningarna avsevärt belastar varuhusets personal och allt övrigt relaterat till varuhuset.

Varuhuset beskriver sig även som hänvisade till att kontakta polisen vid uppkommen problematik och att så också sker på i princip daglig basis samt att den typen av begäran av assistans inte förbättrat situationen synbart då polismyndigheten inte har tillräckligt med resurser för att bevaka området med kontinuitet. Således är det till stor del det tillkortakommanden hos polismyndigheten som skapat behovet för varuhuset att själv behöva reglera ordningen utanför entrén.<sup>153</sup>

Polismyndigheten å sin sida står fast vid sin bedömning att det rör sig om en offentlig plats vilket faller under deras allmänna ansvarsområde. Polismyndigheten har även haft en intern dialog med ansvariga polisbefäl för området vilka inte anser att platsen har ett särskilt behov av utökad bevakning. I allt övrigt anser även myndigheten att varuhusets problembeskrivning är kraftigt överdriven och att myndigheten redan verkar och har fortsatt kapacitet att verka mot problematiken på platsen.

Kammarrätten tar i sin bedömning, precis som i den tidigare refererade domen angående förordnandet i Hässelby, stort intryck av den av polismyndigheten utfärdade och då gällande föreskriften för ordningsvakter FAP 692-1 samt de schematiska frågor som utgår från denna. Man fäster särskild uppmärksamhet vid stycket att om ett särskilt behov för att förordna ordningsvakter kan föreligga om förhållandena avviker från vad som är att betrakta som normalt. Eftersom det från samma föreskrifter från polismyndigheten går att utläsa att det är av väsentlig betydelse att beakta de berättigade krav som allmänheten har i att den allmänna ordningen upprätthålls på platsen anser kammarrätten således att det finns ett särskilt behov på platsen och att det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt att utfärda ett utökad förordnande enligt 3 § LOV, även beaktat den särskilda restriktivitet vid prövningen som förarbetena föreskriver.

---

<sup>153</sup> Dagens Nyheter. Vaktare kan ta över polisjobb. Domar i kammarrätten öppnar för privata vaktbolag på allmänna platser. (2003)

## 5.3 Övrig praxis i överrätterna

Gällande övrig praxis i överrätterna som berör tillämpningen av 3 § LOV lyckades undertecknad, med stor hjälp av kammarrätten i Göteborgs högst kompetenta registratorspersonal, hitta främst två domar som kan vara av relevans att kort referera.

### 5.3.1 Uddevalla taxi

I ett mål från Uddevalla önskar det lokala taxibolaget 1997 förordna ordningsvakter vid en taxiterminal på orten. Detta med syfte att inverka lugnande i området då bolaget upplevt ordningsstörningar i och omkring terminalen och taxikön framförallt när det gällde månadssluten i samband med de sedvanliga löneutbetalningarna.

Polisen avslår bolagets ansökan och menar att bedömningen för att förordna ordningsvakter ska vara restriktiv och att det både ska vara av väsentlig betydelse och finnas särskilt behov. Man menar att i de föreskrifter man har att förhålla sig till från rikspolisstyrelsen, dvs. vid tidpunkten gällande FAP ska särskild restriktivitet iakttas när det är en allmän och offentlig plats. Samt att när det handlar om permanent förstärkning av skyddet för ordningen på en sådan plats kan förordnanden endast undantagsvis beviljas.

När målet kommer upp till prövning i underrätten hänvisar bolaget bland annat till den då senast tillgängliga statliga utredningen om ordningsvakter - SOU 1995:146. Bolaget pekar på att utredningen förespråkar en utökad användning av ordningsvakter på allmän plats och att restriktiviteten som polismyndigheten hänvisar till och som härstammar ur de betydligt äldre förarbetena till lagtexten således inte är motiverade i en modern kontext. Man hänvisar även, likt i Hässelby- och Åhlens-målen ovan, till uttalanden från lokalpolisen som var positivt inställda till bolagets initiativ.

Polismyndigheten å sin sida menar att SOU 1995:146 som bolaget hänvisar till inte ledde till någon lagstiftning i frågan och myndigheten således enbart har de gällande reglerna att tillämpa.

Länsrätten resonerar i domen i stort enligt polismyndighetens linje och påpekar att lönehelger, vilket är den tidpunkt då bolaget åberopat ett behov av ordningsvakter, är ett återkommande fenomen. Således kan inte ett förordnande på platsen anses bidra till att lösa ordningsproblematiken då denna inte är av övergående natur. Bolaget överklagar därefter länsrättens dom till kammarrätten.

När målet tas upp till prövning i kammarrätten har polismyndigheten dock omvärderat sitt ställningstagande och medger bifall till överklagandet. Polismyndigheten hänvisar till att deras interna handläggning förändrats från tidpunkten att ansökan lämnades in till att överklagandet tas upp i kammarrätten. Polismyndigheten menar att det skett en försiktig uppmjukning av praxis inom organisationen och att den restriktivitet som tidigare gällde för platser som fortlöpande frekventeras av allmänheten och där ordningsproblemen inte är av

övergående natur nu inte bedöms på samma sätt. Kammarrätten väljer således även att bifalla bolagets talan utan att lämna några längre resonemang utan skriver bara att efter vad som numera är upplyst angående förhållandena på platsen finner man att det finns ett särskilt behov att förordna ordningsvakter till platsen.

### 5.3.2. Konsum Kramfors

I mål 2653-04 från Kammarrätten i Sundsvall är det Konsum extra i kramfors som ansökt om förordnande för ordningsvakter. Butiken har under en längre period upplevt ordningsproblem från ett antal besökare som trakasserat personal och stulit varor i butiken. Under ett år har butiken känt sig manade att tillkalla polis vid 21 tillfällen och butiken menar även att utvecklingen under åren därefter har förvärrats.

Butiken har träffat avtal med Securitas för att dessa genom närvaro i butiken och dess närområde ska skapa den trygghet som idag saknas, men även dessa har blivit hotade av de störande besökarna och bevakningsbolaget har med anledning därav svårt att rekrytera personal till uppdraget. Med den bakgrunden vill butiken förordna hela butiken inklusive parkeringen och ett område om 10 m i anslutning till entréerna.

Polismyndigheten avslår butikens ansökan då myndigheten är av uppfattningen att det är fullt tillräckligt med bevakning i form av väktare i samverkan med polisen för att ordningen skall kunna upprätthållas.

Länsrätten menar att de uppgifter som framkommit om förhållandena på platsen i samband med den frekvens med vilken polis tillkallas till platsen styrker att ordningsstörningarna avviker från vad som får anses normalt. Länsrätten skriver även att det inte framkommit i målet att polismyndigheten har för avsikt eller resurser till att utöka sin närvaro på platsen till den grad att ordningsstörningarna kan undanröjas. Med hänsyn till att polisens insatser inte lett till någon förbättring av förhållandena på platsen menar länsrätten att det är av väsentlig betydelse ur allmän synpunkt och att det finns ett särskilt behov att förordna ordningsvakter till platsen.

Polismyndigheten överklagar länsrättens dom och motsätter sig att det skulle vinnas ett särskilt behov eller vara av väsentlig betydelse från allmän synpunkt att förordna ordningsvakter till platsen. Polismyndigheten menar fortsatt att det är tillräckligt att väktare kan upprätthålla ordningen på platsen i samverkan med polis. Polismyndigheten ställer vidare frågan till domstolen om det är en godtagbar utveckling att polisens roll alltmer övertas av andra institutioner i samhället. Kammarrätten motiverar inte närmare sitt beslut än att denna gör samma bedömning som länsrätten gjort och avslår således polisens överklagande.



## 5.4 Efter Hässelby & Åhlens

I samtliga ovanstående refererade domar går kammarrätten på en tillåtande linje i förhållande till den restriktiva undantagsregeln i 3 § LOV. Framförallt i de två domarna från kammarrätten i Stockholm som kommer inom ett kort tidsintervall klargör rätten att det är möjligt ordningsvakter kan förordnats till att agera på en allmän/offentlig plats. I samtliga domar, men kanske framförallt i Åhlénsdomen är det tilldelade förordnandeområdet en del av det offentliga rummet på ett sätt som inte tidigare förekommit med hänvisning till den särskilda restriktivitet som förarbetena till lagen manar i just sådana fall.

Innan de två domarna från kammarrätten i Stockholm var det, precis som polismyndigheten argumenterar för i mål Åhlénsmålet ytterst ovanligt att man förordnade ordningsvakter på offentliga platser av den typ som framkommer i målet. Talespersonen på polisens tillståndssektion, nuvarande rättsavdelningen, som var polismyndighetens representant i ett av målen, uttryckte oro inför vad domarna kunde innebära för utvecklingen enligt ovanstående resonemang. I längden var rädslan att privata ordningsvakter skulle ta över polisens arbete med ordningshållning på allmän plats.<sup>154</sup>

---

<sup>154</sup> Dagens Nyheter. Väktare kan ta över polisjobb. Domar i kammarrätten öppnar för privata vaktbolag på allmänna platser. (2003)

## 6. Tillämpningen i dagsläget

Vilken effekt fick då den här gradvisa förskjutningen i inställningen till ordningsvakter och den efterföljande uppluckringen av praxisen, både i domstolsväsendet och internt inom polismyndigheten. Blev det som talespersonen ovan fruktade att ordningsvakter skulle ta över en stor del av det ordningshållande arbetet? Och hur omfattande är då bruket av undantagsregeln i 3 § LOV?

Utöver att räkna enskilda förordnandeområden där statistiken tidvis är bristfällig och svårövergriplig kan 3 § LOV innefatta en stor mängd olika typer av områden, t ex. samtliga domstolar eller migrationsanläggningar i Sverige, det faktum att en sådan plats tillförordnats betyder inte heller att det finns en omfattande eller ens reguljär bevakning av ordningsvakter. Inte heller är dessa typer, eller liknande typer av förordnandeområden alltid publika i den bemärkelsen att allmänheten uppfattar bevakningen på ett tydligt sätt.

Snarare är det den bevakning av allmänna och offentliga platser som anordnas i kommunal regi som förmodligen utgör den måste iögonfallande och omfattande användandet av ordningsvakter i dagsläget. Således nu när undertecknad klargjort vad en ordningsvakt är, hur dessa kom till, under vilka förutsättningar de verkar och hur praxisen utvecklats för att möjliggöra ett omfattande publikt användande av dessa för polisiär ordningshållning kvarstår att kartlägga ungefärligen hur omfattande den kommunala ordningshållningen är.

Enligt en rundringning av branschorganisationen Säkerhetsföretagen under 2020 innehade 55 av 290 Svenska kommuner ett 3 § LOV område. Ytterligare ännu fler har enligt samma undersökning ambitionen att påbörja alternativt redan ansökt om att förordna områden men hindrats av de strikta bestämmelser som omger regleringen och prövningen.<sup>155</sup> Vid en enkät bland Sveriges 30 största kommuner svarade 22 av 25 svarande att kommunen anlitar ordningsvakter.<sup>156</sup> Säkerhetsbranschen har även prioriterat och verkar aktivt för att utöka och förenkla möjligheterna för kommuner att tilldelas förordnandeområden enligt 3 § LOV då man uppenbarligen ser en stor tillväxtpotential på området.<sup>157</sup>

### 6.1 Pilotprojektet

I Landskrona har kommunen haft timanställda ordningsvakter i egen regi sedan 2005 med hänvisning till den lokala ordningsproblematiken i staden. Kommunen hade samlat på sig en ansevärd del material för att styrka sin ansökan i form av trygghetsmätningar och brottsstatistik framtagen tillsammans med polisen. Detta i samband med att Polisen även drog ner sin närvaro på orten och hade svårt att upprätthålla en tillfredsställande närvaro gjorde att

<sup>155</sup> Jansson, L., & Storgårds, S. (2020) s.9.

<sup>156</sup> Storgårds, S. (2020) s.6.

<sup>157</sup> Erlandsson, Å., & Oneborg, T. (2020).

kommunen, med Polisens stöd, ansökte om att förordna en stor del av stadskärnan enligt 3 § LOV.<sup>158</sup>

En ansökan som polismyndigheten även senare godkände. Ordningsvakterna är anställda direkt av kommunen och arbetar på deltidbasis främst förlagda till kvällar- och helger även om förordnandet gäller dygnet runt. I dagsläget omfattar området en dryg kvadratkilometer av stadens centrum och kommunen, som ser ordningsvakterna som ett viktigt komplement till den polisiära bevakningen som är mer sporadisk, är nöjda med upplägget som tills vidare kommer kvarstå trots att ordningsproblemen i staden minskat i omfattning.<sup>159</sup>

## 6.2 Stockholmsmodellen

Stockholm har sedan sedan 2018 bedrivit ett projekt med kommunala ordningsvakter och är även den kommun som bedrivit projektet i störst skala. I trygghetsmätningar bland medborgarna som den politiska majoriteten samlade in kunde man påvisa en ökad oro hos medborgarna, för att stärka tryggheten inom staden lanserades en omfattande trygghetsåtgärder bestående av en utökad säkerhetsavdelning med ansvar för strategiskt säkerhetsarbete, men även utökade satsningar på fältassistenter och socialförvaltningen genom en social insatsgrupp.<sup>160</sup> Den absoluta kärnan i uppdraget är dock de kommunala ordningsvakterna enligt undertecknads egen bedömning.

Idéen är att då staden identifierat att både brottslighet och ordningsstörningar rör sig över staden måste stadens ordningshållning även vara rörlig.<sup>161</sup> Således använder staden sig av så kallat mobila ordningsvakter, eller i en senare terminologi i kommunikationen från staden s.k. stadsövergripande ordningsvakter, som främst bedriver sin verksamhet genom att med bil ta sig till olika platser eller "öar" runt om i staden där det finns ett förordnandeområde, vanligtvis ett förordnande enligt 3 § LOV men även förordnanden utfärdade enligt 2 § LOV, och ordningsvakterna således är kapabla att utföra tjänsteåtgärder inom. Syftet är agera trygghetsskapande genom att bidra med uniformerad närvaro och därutöver agera på larm som inkommer från deras egen trygghetscentral via ett trygghetsnummer som vakterna hjälper till att sprida.<sup>162</sup> Vakterna är sedan en tid tillbaka utbildade i och utrustade med polisens kommunikationssystem RAKEL. Staden har även utbildat operatörerna på polisens regionala ledningscentral i projektet och enligt uppgift är det allt vanligare att vakterna blir tilldelade uppdrag direkt av polisen.<sup>163</sup>

Arbetet bedrivs och organiseras av ett bevakningsbolag på underentreprenörsbasis till staden i nära samarbete med polisen som varit delaktiga i dels var och hur vakterna fördelas men även i operativ samverkan genom att anordna och delta vid gemensamma utsättningar inför tjänstgöringen. Enligt branschorganisationen är effekten av ordningsvakterna preliminärt god

<sup>158</sup> Guwallius, K. (2017) s.164 ff.

<sup>159</sup> Nilsson, H. B. (2020) & Guwallius, K. (2017) s.164 ff.

<sup>160</sup> Berg, M. Stockholm stad.

<sup>161</sup> Ibid.

<sup>162</sup> Storgårds, S. (2020) s.8.

<sup>163</sup> Berg, M. Stockholm stad.

och projektet som inleddes med 18 vakter förlängdes senast i augusti 2020 till 3 ytterligare år och omfattar ett ständigt ökande antal vakter, I dagsläget runt ett 170-tal.<sup>164</sup>

Under en ettårsperiod mellan 2019-2020 utförde dessa ungefär 50 000 inrapporterade trygghetsskapande åtgärder.<sup>165</sup> Under ettårsperioden 2020-2021 utförde vakterna 114 673 åtgärder. Man får ta i beaktning vid läsningen av siffrorna att projektet som sagt befunnit sig under kraftig expansion och att antalet vakter har varit och fortsatt är under snabb tillökning. Enligt de senaste uppgifterna undertecknad tagit del av är budgeten satt till drygt 100 miljoner kr.<sup>166</sup>

Enligt uppgift finns det en stark samsyn mellan politiker, tjänstemän och utförare i uppdraget och alla parter är mycket nöjda med projektet hitintills. Det finns en medvetenhet om att man är ledande vad det gäller omfattningen och den något unika tillämpningen av kommunens ordningsvakter och staden uppger att det finns ett stort intresse kring att följa projektet även från andra kommuner.<sup>167</sup> Projektet i sin helhet betitlas som Stockholmsmodellen och tanken är att den ska kunna exporteras till andra kommuner runt om i Sverige.<sup>168</sup> Ambitionerna är således fortsatt högt ställda och staden vill i förlängningen, förutsatt att framtida lagstiftning tillåter det, att ordningsvakternas arbete inte bara ska agera huvudsakligen trygghetsskapande utan även direkt brottsingripande.<sup>169</sup>

### 6.2.1 Förordnandeområden inom Stockholmsmodellen

Trots att kommunen beviljats ett stort antal förordnandeområden, samt att ännu fler inkorporerats i projektet, enligt 3 § LOV för den kommunala ordningshållningen och att samarbetet och samsynen med polisen uppges vara gott. Avslår ändå polismyndigheten i vissa fall kommunens ansökningar om förordnande enligt 3 § LOV. Se bifogad bild över projektets utbredning samt de områden som ingår och blivit meddelade avslag nedan, hämtat från rapporten “De lokala ordningsvakterna: för en trygg framtid i varje kommun” av Säkerhetsföretagen:

---

<sup>164</sup> Gällande effekt se: Storgårds, S. (2020) s. 11 & Ahlforn, P. (2020). Gällande antalet tjänstgörande vakter i projektet bygger uppgiften på Berg, M. Stockholm stad.

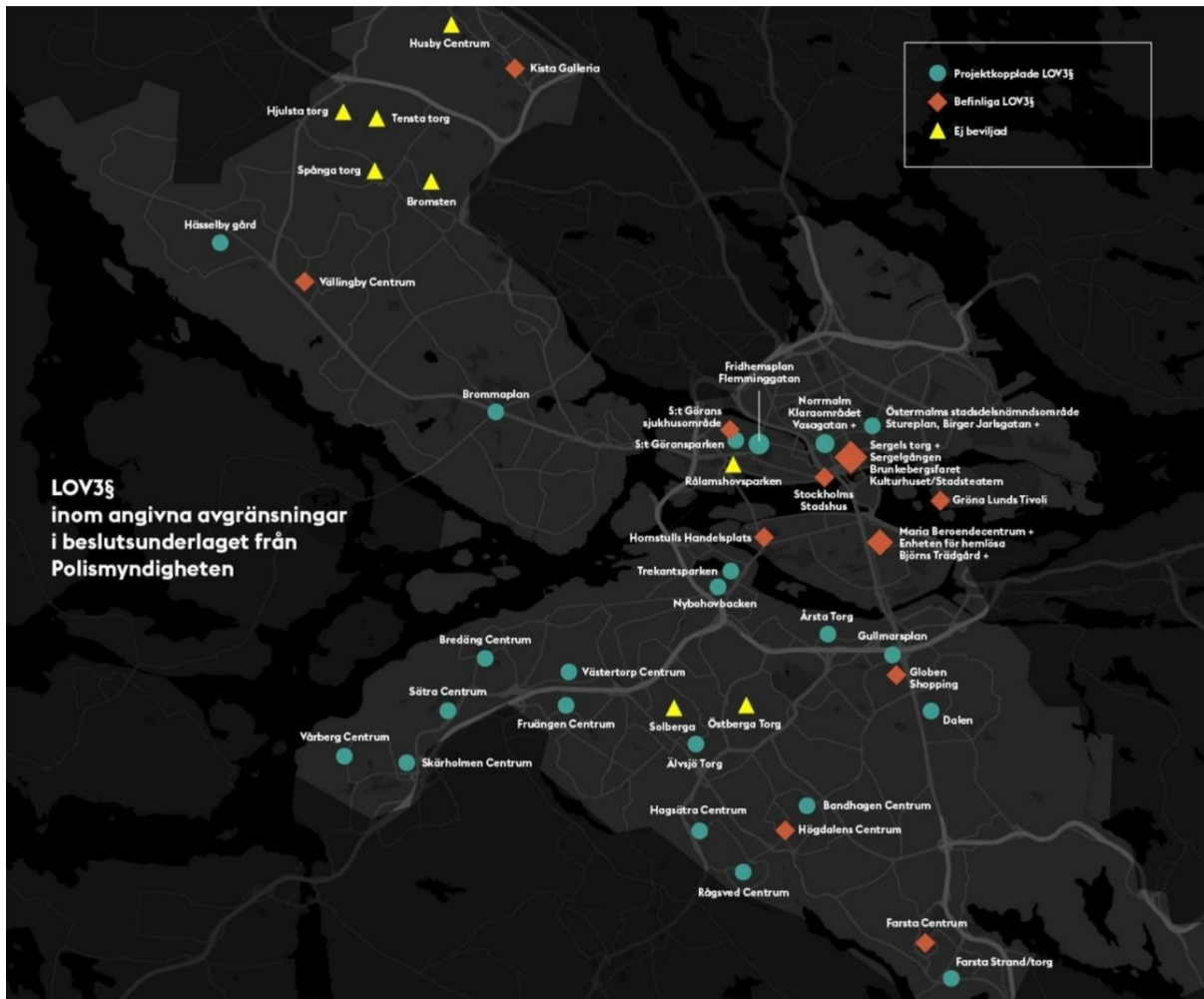
<sup>165</sup> Storgårds, S. (2020) s.9.

<sup>166</sup> Berg, M. Stockholm stad.

<sup>167</sup> Ibid.

<sup>168</sup> Storgårds, S. (2020) s.8.

<sup>169</sup> Lodding, M. (2021).



Enligt telefonsamtal mellan undertecknad och ansvarig handläggare på polismyndighetens sektion för förvaltningsrätt den 5/7-2021 är ovanstående illustration inte helt korrekt och uppdaterad, undertecknad har ändå valt att ta med den då avvikelserna var förhållandevis små och då den ger en god överblick över projektets utbredning.

### 6.2.2 Polismyndighetens bedömning

För att kunna utvärdera hur polismyndigheten resonerar i de olika fallen för beviljande respektive nekande begärde undertecknad ut en del av förordnandebesluten enligt ovanstående karta. I korthet går det att sammanfatta resonemangen i besluten som att om lokalpolisområdet tillstyrker ansökan genom att dessa inte har tillräckliga resurser för att utföra ordningshållning till en tillfredsställande grad så beviljas förordnandet. Standardformuleringen som återkommer i besluten är: "De polisiära resurserna är begränsade och därför avdelade för andra, mer prioriterade polisuppgifter. Lokalpolisområde Skärholmen ser att det finns ett behov av att ha personal med ovan angivna befogenheter på plats.". Givetvis med varierande lokalpolisområde då. Den ovanstående situationen i sig anses i besluten motivera att det föreligger ett särskilt behov och att det är av väsentlig betydelse från allmän synpunkt att ordningsvakter förordnas på platsen.<sup>170</sup>

<sup>170</sup> Se förordnande med dnr: A167.673/2018, A474.729/2020, A325.224/2019, A352.828/2020, A325.280/2019.

Som ansökande part på besluten är allt som oftast ansvarig part på utförande bevakningsbolag men även i några fall representanter på stadsledningskontoret. I beslutet A352.828/2020 avseende lokalpolisområdet Norrmalm har förordnandet en bifogad bevakningsinstruktion från lokalpolisområdets sida. Det är även inskrivet i förordnandet att de ordningsvakter som ska verka inom förordnandeområdet ska ta del av, och följa, lokalpolisområde Norrmalms bevakningsinstruktion. Det kan alltså uppfattas som att förordnandet är villkorat enligt en efterlevnad av denna. Instruktionen i sig innehåller vissa förtydliganden och uniformeringskrav som den ansvarige inom lokalpolisområdet känt ett behov av att betona.<sup>171</sup>

För de avslagsbeslut som undertecknad tagit del av resonerar polismyndigheten generellt efter den beslutsordning som redogörs för i FAP 670-1. Även i dessa beslut förefaller det dock som att lokalpolisområdets inställning och resurser är avgörande. Det framgår dock även att myndigheten för att klargöra om det råder ett särskilt behov av ordningshållning på platsen efterlyser underlag för bedömningen i form av observationer, brottsstatistik, erfarenhet av brottslighet eller andra ordningsstörningar vid liknande platser, antalet omhändertagna personer, trygghetsmätningar m.m.<sup>172</sup> Att ett område klassats av polisen som ett särskilt utsatt område anser inte polismyndigheten kan motivera ett ordningsvaktsförordnande i sig, även i dessa fall måste sökande inkomma med anmälningar och händelserapporter som underlag.<sup>173</sup>

Det finns en uttryckt frustration hos staden gällande vad man upplever som en föråldrad lagstiftning, framförallt är det den restriktiva prövningen som tar avstamp i det särskilda behovet och väsentliga betydelsen uttryckt i lagtexten man anser vara besvärlig.<sup>174</sup> Staden har även tolkat ovanstående beslut på samma sätt som undertecknad. För att motivera ett förordnande på de platser staden anser att det behövs men inte beviljats ett sådant har man lanserat ett pilotprojekt under inledningen av året. Staden anlitar då inom dessa områden väktare istället för ordningsvakter. Väktarna har samma trygghetsskapande roll som ordningsvakterna men de har även i uppdrag att samla in statistik som kan ligga till grund för en förnyad ansökan enligt 3 § LOV.<sup>175</sup> Även utanför pilotprojektet arbetar staden aktivt med statistik för att motivera projektet och skapa underlag för framtida ansökningar om förordnande enligt 3 § LOV. Tanken är även att medborgare via en digital plattform ska få möjlighet att rapportera in ordningsstörningar för att hjälpa till i arbetet av att samla in statistik och fördela ordningsvakterna inom staden.

---

<sup>171</sup> Dnr A352.828/2020.

<sup>172</sup> Dnr A338.730/2018 & Dnr A380.093/2018.

<sup>173</sup> Dnr A380.025/2018.

<sup>174</sup> Berg, M. Stockholm stad.

<sup>175</sup> Lodding, M. (2021).

## 6.3 Ytterligare exempel på kommunal ordningshållning

### 6.3.1 Kalmar

I Kalmar har man under den senaste mandatperioden bedrivit kommunal ordningshållning med hjälp av ordningsvakter. Även här är kommunen nöjd med projektet och vill expandera med Stockholmsmodellen som förebild. Budgeten är satt till 7,5 miljoner och man har ansökt om att förordna hela Kalmar till ett 3 § LOV område för att på så sätt öka ordningsvakternas möjligheter att agera. Något beslut i frågan har i skrivande stund inte kunnat återfinnas under undertecknads undersökningar men det finns i lokalpressen åtminstone en viss medvetenhet att nuvarande lagstiftning egentligen inte ger något utrymme för att tillåta en så omfattande verksamhet som kan komma att bedrivas i Kalmar.<sup>176</sup>

### 6.3.2 Linköping och Norrköping

I Linköping har man även under 2020 startat upp ett kommunalt ordningshållningsprojekt, under det andra kvartalet 2020 har vakterna i här rapporterat in cirka 300 händelserapporter per månad och kommunen ser arbetet som "Mycket positivt" när man väljer att expandera och utöka området enligt ett pressmeddelande från kommunstyrelsen. Budgeten för 2021 är över 3,5 miljoner kronor.<sup>177</sup> I närliggande Norrköping har man, till viss del omdebatterat, inte fram tills nu känt samma otrygghet i kommunen som i Linköping har. Under samma period har kommunen klarat sig på en anställd ordningsvakt som är stationerad till biblioteket. Men även här planerar man att expandera den ordningshållande verksamheten under 2021 och en upphandling för utökning är på gång.<sup>178</sup>

### 6.3.3 Helsingborg & Lund

I Helsingborg har man under 2020 infört ordningsvakter på "Söder" som är en stadsdel till viss del tyngd av ordningsstörningar. Från polisens sida är man ovanligt positivt inställda, och menar på att trots att polisen haft goda resultat i sitt arbete på söder så är det givet de förutsättningar de bedriver sin verksamhet under välkommet att kommunen väljer att investera i ytterligare ordningshållning i form av ordningsvakter. Man ser inte heller det som ett misslyckande för den polisiära verksamheten, tvärtom ser man det som positivt då det ger polisen bättre möjligheter att fokusera på att klara upp eventuella brott samt arbeta långsiktigt förebyggande i större utsträckning.<sup>179</sup>

Även i närliggande Lund som förordnat en stor del av stadskärnan och stationsområdet var polisen positivt inställda och såg kommunens trygghetsarbete som en gott komplement som frigjorde polisens resurser till annan prioriterad verksamhet såsom spaning. Kommunens iver kring frågan var noterbar genom att dessa kallade till presskonferens och skickade ut sina ordningsvakter för tjänstgöring enbart timmar efter att ha fått godkänt sitt 3 § LOV område.<sup>180</sup>

<sup>176</sup> Karlsson, H. U., & Lappalainen, K. (2020).

<sup>177</sup> Lundström, K. (2020) & Holmqvist, T., & Brantemo, A. (2020).

<sup>178</sup> Lundström, K. (2020).

<sup>179</sup> Bengtsson, R. (2020).

<sup>180</sup> Kuprijanko, A. (2019).

## 6.4 Inte bara positiva erfarenheter

Ivern och samsynen mellan polismyndigheten och de kommunala företrädarna är dock inte alltid lika harmonisk som i ovanstående fall och under läsningen påträffar undertecknad ett stort antal kommuner som beklagar sig över lagens begränsningar och som är villiga att bedriva kommunal ordningshållning i en mycket större skala än vad de i nuläget tillåts, i vissa fall resulterar det i utdragna rättstvister mellan polismyndigheten och kommunen och i andra fall är invändningarna begränsade till offentliga utspel och beklaganden angående polisens ovilja att samarbeta i frågan alternativt regeringens senfärdighet med att få till stånd en mer tidsenlig lagstiftning.

### 6.4.1 Uppsala

I Uppsala har man nyligen infört sin första mobila ordningsvaktsenhet i kommunen. Man inrättade en kommunal ordningsvaktsverksamhet under 2019 till en kostnad av drygt 6 miljoner. Efter utvärdering har man konstaterat att dessa rapporterat in drygt 5000 åtgärder, varav 214 som involverat polis och 40 gripanden under det första året av verksamhet. Kommunen är således generellt nöjd med verksamheten framgår det och man konstaterar att de kommunala ordningsvakterna har blivit ett stående inslag i Uppsalas stadsbild.<sup>181</sup> Således expanderar nu även projektet. Dock är kommunen missnöjd med lagstiftningen som man tycker hindrar projektets expansion. Lagen är otidsenlig och stämmer inte med dagens behov menar man och beklagar sig över att det är svårt att få tillstånd att bedriva ordningsvaktsverksamhet i den skala och omfattning som man tycker är rimlig.<sup>182</sup>

### 6.4.2 Norrtälje

Även i Norrtälje har kommunen bedrivit kommunal ordningshållning framgångsrikt, kommunen hade därav som ambition att ytterligare expandera verksamheten. Kommunens ambition var att kunna förordna hela kommunen men man fick förhandsbesked från Polisen att detta inte var möjligt. Därav ansökte man om att kraftigt utöka det existerande 3 § LOV-området samt att lägga till ytterligare områden för att möjliggöra mobil bevakning. Ansökan blev delvis godkänd och området inom stadskärnan fördubblades jämfört med det tidigare området men det var fortfarande inte alls enligt den omfattning som kommunen hade önskat.<sup>183</sup>

Kommunstyrelsens ordförande var besviken och enligt uttalanden till lokalmedia var kommunen frustrerade över att polisen inte har resurser att ordna en tillfredsställande tillvaro i kommunen men samtidigt satte stopp för kommunens eget trygghetsarbete genom att inte godkänna kommunens förordnandeansökningar, man hänvisade även till att många andra hamnat i en liknande situation.<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> Urborn, C. (2020).

<sup>182</sup> Jemteliuss, F. (2021).

<sup>183</sup> Drummond, B. (2019).

<sup>184</sup> Ibid.



### 6.4.3 Staffanstorp

En kommun som varit medialt framträdande i användandet av ordningsvakter inom kommunen är Staffanstorp. Det borgerliga styret gjorde här trygghetsatsningar till en stor del av sin politiska plattform enligt en modell väldigt lik Stockholmsmodellen. Bland annat tillsattes 2017 en budget på ungefär 8 miljoner kronor för att etablera en säkerhetsavdelning dit 8 ordningsvakter som skulle patrullera kommunens centrala delar snabbt anställdes.<sup>185</sup> Satsningen stötte dock på motstånd både hos den politiska oppositionen och hos polismyndigheten och slutade med att kommunen drogs in i ett flertal rättstvister som avgjorts av kammarrätten.<sup>186</sup> Själva avgörandena i kammarrätten ligger inom begränsningen för denna undersökning då det kom att handla om för undersökningen orelaterade saker. Men den ursprungliga tvisten mellan kommun och polismyndighet handlade om det förordnande enligt 3 § LOV som ursprungligen fanns på platsen men som inte förnyades av polismyndigheten. Polismyndigheten hade inte involverats nämnvärt i kommunens nya satsning på trygghet och polismyndigheten ansåg inte att ordningsstörningarna på orten motiverade den typ av åtgärder som kommunen hade tagit till och avslog således kommunens ansökan vilket då också lamslog kommunens satsning på trygghet.<sup>187</sup>

### 6.4.4 Göteborg

Göteborg avsatte under budgetåret 2020 omkring 40 miljoner kronor till att bedriva kommunal ordningshållning med hjälp av ordningsvakter. Även i Göteborg har satsningen på den kommunala tryggheten drivits på av de borgerliga partierna och inte gått helt smidigt. Initialt avslog polismyndigheten, uppbackad av förvaltningsrätten i ett överklagande från kommunen, 3 § LOV ansökan. Man ansåg att det kommunen ville göra var en polisiär uppgift och att förhållandena inom det ansökta området inte motiverade kommunens åtgärder.<sup>188</sup>

Kommunen valde dock, efter att först ha provat sina vingar i förvaltningsrätten enligt ovan, att upprätta en dialog med polismyndigheten. Efter att ha involverat polisen på ett liknande sätt som i Stockholm där dessa kan rådgöra kring vakternas placering samt upprätta samverkanskanaler och kommunikation mellan de olika funktionerna fick man visst medhåll polismyndigheten som under de nya premisserna såg ordningsvakterna som ett gott tillskott där polisen inte själva kunde svara på bemanningen. Kommunen tilldelades därefter sina sökta 3 § LOV-områden.<sup>189</sup>

Projektet förefaller ha varit uppskattat kommunalt och man vill nu ytterligare expandera 3 § LOV området till att omfatta stora ytor av stadens centrala delar.<sup>190</sup> Projektet har till och med startat en politisk konkurrenssituation där oppositionen i staden gör en politisk poäng om att

<sup>185</sup> Staffanstorp kommun. (2020).

<sup>186</sup> Carlsson, P., & Hansson, A. (2020).

<sup>187</sup> Adalgren, A. (2018).

<sup>188</sup> Josefsson, A. (2019).

<sup>189</sup> Näslund, L. (2020a).

<sup>190</sup> Yousuf, E. (2021).

överträffa den sittande majoriteten i spenderande på trygghet, bland annat vill man fyrdubbla budgeten för ordningsvakter och öka det totala spenderandet på trygghet till 72 miljoner.<sup>191</sup>

## 6.5 Kort reflektion

Min subjektiva tanke, baserad på min samlade läsning i samband med detta uppsatsskrivande dock är att det inom myndigheten verkar saknas tydlig ledning och riktning i frågan om 3 § LOV och bedömningarna som ofta är svåra, subjektiva och komplexa trygghetsbedömningar verkar utföras något våghalsigt. Det framstår som tydligt, åtminstone för undertecknad, att ledning från domstolarna och förnyelse av lagstiftningen är behövligt.<sup>192</sup> Huruvida ett 3 § LOV blir godkänt i dagsläget verkar närmast bero på lokalpolisområdets och polisledningens inställning vilket ovanstående redogörelse förhoppningsvis kan leda i bevis till viss del. Mer upplysta resonemang om platsernas offentlighet och lämpligheten i att bevaka platsen vid bedömningen om platsen är lämplig att förordna eller ej har gjort har ersätts med att istället inhämta ett godkännande från lokalpolisområdet.

---

<sup>191</sup> Näslund, L. (2020b).

<sup>192</sup> Josefsson, A. (2019).

## 7. Framtidsutsikter

Via en beskrivning av vad en ordningsvakt är, vilka befogenheter och möjligheter till våldsanvändning som förordnas dem och hur idén om ordningsvakten ur ett historiskt perspektiv men kanske framförallt från den tidpunkt när nu gällande lagstiftning kom på plats formulerades. Har målet från undertecknad varit, med den nyss nämnda kunskapen i bakhuvudet, att belysa vilket potent fenomen inom samhället och även som rättsinstitut en privatanställd ordningsvakt utgör.

Det är även denna potens som föranleder en så strikt reglering av rättsinstitutet när lagstiftningen kommer till och det är även anledningen till att det varit så svårt att anpassa det här, för Sverige, närmast unika rättsinstitutet till samtiden. Målet har även varit att belysa hur sådana anpassningar ändock har skett, inom ramarna för domstols- och myndighetsväsendet, trots att lagstiftningen förblivit oförändrad, samt hur dessa till synes små och rimliga anpassningar skapat en tillämpning som är väsensskild från den idé som ursprungligen presenterades. Den restriktivitet som det å det kraftigaste yrkades på med hela rättsinstitutet är i praktiken borta. Frågan för den fortsatta undersökningen blir således, hur ser framtidsutsikterna för tillämpningen av ordningsvakter ut?

Den kraftigt expanderande och utbredda användningen av ordningsvakter för offentlig och allmän ordningshållning, allt som oftast i kommunal regi väcker onekligen till liv samma principiella frågor som utredarna i de ovan refererade utredningarna tenderar att återkomma till men hitta olika lösningar runt. Vem ska egentligen ansvara för att upprätthålla den allmänna ordningen, och vilka förväntningar kan medborgarna ställa på den som kan utöva myndighet gentemot dem och i förlängningen ingripa med våld?<sup>193</sup>

### 7.1 Användningen ökar

Dagens användning av ordningsvakter generellt och framförallt tillämpningen av 3 § LOV verkar alltså stå i skarp kontrast till de scenarion SOU 1978:33 presenterar och tänker sig. De formuleringar som utredaren valde vid utformandet av paragrafen och som medvetet var breda för att tillåta en viss flexibilitet har möjliggjort för en praxisförflyttning under de år som passerat sedan lagens tillkomst. Det är rimligt att påstå efter en grundlig läsning att detta går tvärt emot utredarens intention.<sup>194</sup> Sedan kammarrättens domar 2003 har antalet förordnanden utdelade inom 3 § LOV ökat och den successiva förskjutningen i tolkningen av lagen via domstolarnas möjliggörande har gjort att den nuvarande lagstiftningen i praktiken har passerats och nu närmast blivit ohållbar, åtminstone, ur det kommunala perspektivet. Att den privata säkerhetsbranschen även trycker på och är entusiastisk inför att modernisera lagstiftningen, samt därtill bedriver påverkansarbete genom sin intresseorganisation har även det redogjorts för ovan.

<sup>193</sup> Dir 2019:89 s.7.

<sup>194</sup> Guwallius, K. (2017) s.170.

## 7.2 Polismyndighetens inställning

Om kommunerna är tydliga med sina intentioner att vilja satsa på kommunalt finansierad och organiserad ordningshållning, och de privata bevakningsföretagen är angelägna att leverera den, så verkar det råda desto mer förvirring kring hur man ska förhålla sig till denna utveckling inom polismyndigheten. Inom de övre skikten av polismyndighetens ledning finns en medvetenhet kring att regelverket kring ordningsvakter generellt och 3 § LOV specifikt behöver förnyas. Senast i mars 2020 lanserade NOA - nationella operativa avdelningen, f.d. rikspolisstyrelsen en rapport kring hur ordningsvaktsinstitutet kan utvecklas för att vara mer praktiskt användbart i polisiära syften.<sup>195</sup>

Det finns en medvetenhet i den övre polisledningen att polisen, trots att dessa är fler anställda och mer välfinansierade än någonsin, inte har resurser eller möjlighet att möta allmänhetens förväntningar. Tankegångarna hos myndigheten förefaller vara snarlika de mer reformerande dragen i de statliga utredningarna gällande att polismyndighetens skrala resurser ska användas på så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt samt att det vore högst lämpligt, om det finns sådana arbetsuppgifter av ordningshållningen som kan och bör utföras av ordningsvakter, så bör de lämpligen även göras det.<sup>196</sup>

Bevakningsbolagens branschorganisation sammanfattar utvecklingen väl och flörtar även med de reformerande strömningarna inom polismyndigheten i sitt inspel till ordningsvaktsutredningen (SOU 2021:38) där man poängterar att ambitionen, från bevakningsbolagens sida, med att driva på för nya lagstiftningen är att frigöra resurser genom att tillåta ordningsvakter att i högre utsträckning avsluta påbörjade insatser genom fler befogenheter. På det sättet kan ordningsvakter avlasta poliser som i högre utsträckning måste prioritera mer utbredd och grövre kriminalitet.<sup>197</sup>

Polismyndigheten är till sin natur en organisation som det är svårt att få en inblick i och utöver informella samtal med vissa handläggare och företrädare samt att begära ut allmänna handlingar relaterat till frågan är det svårt att skaffa sig en uppfattning om hur tankegångarna går inom rättsavdelningarna eller de lägre nivåerna hos myndigheten. Även om undertecknads undersökning av de olika kommunala 3 § LOV-områdena förvisso påvisar att många lokala polisorganisationer ser ett stort värde i att kunna använda sig av kommunal ordningshållning inom ramarna för 3 § LOV som ett komplement till polisiär bevakning.

Polisförbundet, som genomgående varit den mest kritiska instansen och stått ivägen för alla försök till privat uppblandning av polisen eller utlokalisering av så kallat polisiära uppgifter på annan part svänger i frågan bara några år efter att ha lämnat ett mycket kritiskt remissvar i liknande frågor till SOU 2002:70. Förbundet är fortfarande bland de mer kritiska till utvecklingen men är åtminstone delvis positivt inställt till att använda sig av privata säkerhetsföretag för att utföra mindre kvalificerat arbete, för att på så sätt frigöra sina

<sup>195</sup> Nationella operativa avdelningen. (2019).

<sup>196</sup> Polisen. (2020) & Holmqvist, T., & Brantemo, A. (2020) & Dir 2019:89 s.8.

<sup>197</sup> Jansson, L., & Storgårds, S. (2020) s.4.

medlemmar till det mer avancerade polisarbetet.<sup>198</sup> Förbundets försiktiga öppning i frågan bidrar givetvis till att stärka de reformerande tankarna inom myndigheten.

### 7.3 Dir 2019:89

Det är delvis denna utveckling och medvetenhet hos de parter som använder sig av 3 § LOV, som lett till att regeringen i november 2019 beslutade om att tillsätta en utredning (dir 2019:89) för göra en bred översyn över institutet ordningsvakter och hur dessa kan användas för att avlasta polisen i sitt arbete. Detta genom att modernisera och effektivisera regleringen på området och anpassa den till dagens förhållanden. Formellt är det en skrivelse från Polismyndigheten i juni 2018 som inkom till Justitiedepartementet (Ju2018/03476/L4), med en uttrycklig önskan om att ordningsvaktslagen behöver ses över som utgjorde startskottet.<sup>199</sup>

I direktivet behandlas problematiken kring 3 § LOV i viss längd och justitiedepartementet ställer ett antal frågor riktade till utredaren. Bland dessa kan nämnas att departementet ställer frågan till utredningen om det är motiverat med rättsligt skilda förutsättningar för ordningshållning av ordningsvakter för sådana ändamål som uppräknas i 2 § å ena sidan och vissa sådana platser som ordningsvakterna i dag tjänstgör på med stöd av 3 § å andra sidan.<sup>200</sup> Man ifrågasätter specifikt ifall den lösning som lagstiftaren i prop. 1979/80:122 valde med en huvudregel och en generellt formulerad undantagsregel är ändamålsenlig enligt nutidens syften.<sup>201</sup>

Vidare lyfter departementet även den problematik som undertecknad även noterat under arbetets gång att det finns en osäkerhet inom polismyndigheten och därmed oförutsägbarhet för de sökande gällande hur stora geografiska områden Polismyndigheten får förordna ordningsvakter för och i övrigt hur 3 § ska tillämpas. Polismyndigheten poängterar, enligt departementet, i sin framställan till dessa att behovet av ordningsvakter är som störst inom områden som frekvent besöks av allmänheten och att prövningen blir särskilt svår av att det i förarbetena framgår att särskild restriktivitet ska gälla inom just sådana områden.<sup>202</sup>

Även om departementet i stort öppnar för att kommunerna ska få större möjlighet till att råda över ordningshållningen och att reformera 3 § LOV är man ändå tydliga med att förmanskapet för ordningsvakterna förmodligen bäst kvarstår hos polismyndigheten som även bör ha ett visst inflytande över i vilken utsträckning och på vilket sätt ordningsvakter medverkar att upprätthålla den allmänna ordningen. Ett förmanskap likt det är utformat idag möjliggör också att polismyndigheten vid de fall de uppstår ett tillfälligt behov för denna att använda ordningsvakterna i sådant fall kan nyttja de personella resurserna som ordningsvakter utgör för att på så sätt frigöra polisutbildad personal till mer prioriterade uppgifter, till exempel vid vissa särskilda händelser eller tillfälliga ordningsstörningar skriver

<sup>198</sup> Guwallius, K. (2017) s.132 & Sveriges Radio. (2019).

<sup>199</sup> Dir 2019:89 s.1.

<sup>200</sup> Dir 2019:89 s.4.

<sup>201</sup> Ibid.

<sup>202</sup> Ibid.

departementet.<sup>203</sup> Redan idag förekommer det ofta att polismyndigheten rekviderar ordningsvakter enligt regleringen om polisens förmanskap i 6 § för enklare polisiära uppgifter som att upprätthålla avspärningar osv.

## 7.4 SOU 2021:38 (Ordningsvaktsutredningen)

Utredningen har tagit namnet ordningsvaktsutredningen och tillsattes 2019-11-21 samt avslutade sitt arbete senast 21 maj 2021. Till särskild utredare utnämndes justitierådet Agneta Bäcklund.<sup>204</sup> Även om SOU 2021:38 av förklarliga skäl i stort faller inom begränsningen för detta arbete framgick det även ur medierapporteringen när utredningen lämnades över att dess förslag är att grundläggande förändra formuleringarna i 1-3 §§ LOV. Utredningen föreslår att ordningsvakternas uppdragsbeskrivning ska gå från att bara vara upprätthållande av allmän ordning till att även innefatta främjande av trygghet, samt allmän ordning och säkerhet.<sup>205</sup> En bredare formulering i den huvudsakliga målparagrafen tydliggör utöver den ordningshållande funktionen ordningsvakterna har även den brottsförebyggande funktionen genom formuleringarna trygghet och säkerhet.

Det kommer givetvis även innebära att bedömningen om det är ändamålsenligt och inom hur stort område man kan verka inom kommer att förändras och utredaren betonar också att målet är att ordningsvakter ska användas på fler platser och inom större områden.

Förordnanderegleringen i 3 § LOV ersätts även av ett enklare tillståndsförfarande som möjliggör för polisen göra mer flexibla bedömningar för att möta de behov som finns. För de områden som innefattas i dagens 2 § LOV behövs inget särskilt tillståndsförfarande alls enligt utredningens förslag.<sup>206</sup> Förslagen innebär att ordningsvakter kommer användas i större utsträckning, på fler platser och med ytterligare befogenheter, rättssäkerheten ska garanteras genom att ordningsvakterna åläggs en utökad utbildning.<sup>207</sup>

## 7.5 Utbildningens längd

Säkerhetsbranschen, som givetvis i egenskap av branschorganisation i det mesta är entusiastiskt inställd medger även i sin inlaga till den nu avslutade ordningsvaktsutredningen (SOU 2021:38) att i takt med att ordningsvakterna tar över allt mer av den offentliga ordningshållningen i polisens frånvaro. Så växer även förväntningarna från allmänheten på de anställda inom branschen som ofta får gå igenom hårda prövningar i pressen när ingripanden blir debatterade och publicerade brett.<sup>208</sup>

Enligt undertecknads egen erfarenhet och vad som framkommit vid inläsningen till denna framställning är det oftast återkommande förslaget för att överbrygga dessa svårigheter att förlänga och utveckla ordningsvaktsutbildningen. Inom Polismyndigheten finns det brett stöd

<sup>203</sup> Dir 2019:89 s.5.

<sup>204</sup> Dir 2019:89 s.3.

<sup>205</sup> Regeringskansliet. (2021) 6:50 min.f.

<sup>206</sup> Regeringskansliet. (2021) 8:45 min.f.

<sup>207</sup> Regeringskansliet. (2021) 13:45 min.f.

<sup>208</sup> Jansson, L., & Storgårds, S. (2020) s. 8.

för en sådan lösning, statsrepresentanter har vid flera tillfällen indikerat att utbildningen är för kort och även i direktivet (Dir 2019:89) till ordningvaksutredningen (SOU 2021:38) framkommer åsikten.<sup>209</sup> I det sistnämnda fallet understött av ett uttalande från Justitiekanslern som inom ramarna för ett initiativärende 2007 redan då ifrågasatte om grundutbildningen för ordningsvakter är tillräckligt omfattande. I de SOUer som utförts sedan LOVs tillkomst och som berörs i min redogörelse är frågan om utbildningens förlängning ett återkommande inslag.<sup>210</sup> Generellt verkar idén vara att en längre utbildning, eventuellt i samband med en hårdare lämplighetsprövning kommer generera bättre ordningsvakter.<sup>211</sup>

Det är även noterbart att slutsatsen i de flesta statliga utredningar som legat till grund för detta arbetet till varför det råder vad som får beskrivas som närmast kronisk polisbrist inom riket i stort sett sen polisväsendets bildande och framåt, eller åtminstone sen dess förstatligande, och till varför det är ett återkommande samhällsligt intresse att hushålla med polisiära resurser ofta åläggs den långa polisutbildningen.

---

<sup>209</sup> Guwallius, K. (2017) s.132. & TT. (2019).

<sup>210</sup> Dir 2019:89 s.10.

<sup>211</sup> Dir 2019:89 s.8.

## 8. Diskussion

“Those who do not remember the past are condemned to repeat it.” - George Santayana

För att återvända till inledningen av denna undersökning där förarbetena till LOV behandlas beskriver utredaren i dessa en förändrad samhällsutveckling med en stigande brottslighet. Utredaren betonar även att myndigheten står inför utökade förväntningar från allmänhet och lokalsamhället. Detta förhållande i samband med att polisutbildningen vid detta laget tre år lång gör att denna har allt svårare att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten med kvalificerad polispersonal.<sup>212</sup> Utredningen noterar även att det finns en tendens inom polismyndigheten att prioritera polisanställda till andra saker än regelrätt ordningshållning. Utredaren menar på att ordningshållning verkar vara en uppgift som inom polismyndigheten ansetts kunna utföras av personal med mindre kvalificerad utbildning. Utredaren konstaterar till sist att det förefaller som att staten via polismyndigheten för att möta det växande behovet av trygghet och ökad övervakning av allmänna och kvasiallmänna platser har utnyttjat möjligheten att förordna ordningsvakter i ordningshållande syfte synbarligen för att överbrygga myndighetens tillkortakommanden.<sup>213</sup>

Efter en närläsning av den samtida debatten och ovanstående studie och utvecklingen av rättsinstitutet ordningsvakter under de senaste 20-åren infinner sig en kraftig känsla av déjà-vú. Polismyndighetens problembeskrivning och interna organisatoriska problem är återkommande, likaså den tilltagande brottsligheten och hårdnande samhällsklimatet som förekommer i samtliga granskade utredningar gör ju att de i dagsläget föreslagna åtgärderna av ett uppluckrat förfarande för förordnande samt en uttrycklig målbild om att ordningsvakter ska utsättas på fler och större platser gör ju att det finns en överhängande risk att historien upprepar sig även i detta stycke och att ordningsvakter blir ett i samhället alltför vanligt förekommande fenomen, just den händelseutveckling som provocerade fram den strikta lag som fortfarande idag reglerar området. Alternativt går utvecklingen i än längre cykler och det kommunala polisväsende vars avskaffande låg till grund för den utökade användningen av ordningsvakter inför LOV nu ser ut att göra en återkomst, dock i en ny kostym.

### 8.1 Den kommunala polisens återkomst.

Kommunen har alltid haft en roll i det brottsförebyggande arbetet, sådana resonemang förekommer i de allra flesta av de i kapitel 4 refererade statsutredningarna. I särskilt fokus i SOU 1994:122 - Trygghet mot brott i lokalsamhället som utredde det bredare brottsförebyggande arbetet i samhället. Det har även som tidigare noterats förekommit förslag av utvidgad ordningshållning av ordningsvakter på det lokala planet, men det är tydligt att kommunernas roll i ordningshållningen under de senaste åren i rask takt vidgats utanför de traditionella ramarna.

<sup>212</sup> Ibid. s.22 & 28.

<sup>213</sup> SOU 1978:33 s.97. & Prop 1979/80:122 s.20 ff.



Även om det finns tidiga exempel av kommunal ordningshållning likt Landskrona är det anmärkningsvärt många kommuner som följt Stockholmsmodellen under 2019 och framförallt 2020. En bidragande faktor till den snabba utvecklingen är att Kommentus, som är Sveriges kommuner och regioners, SKR, konsultbolag, utvecklat nya riktlinjer, handledning och ett nytt ramavtal för bevakning som är menat att förenkla för kommunala verksamheter att upphandla tjänster av säkerhetsföretag. Kommentus syfte är att verka för kommunernas intresse, på SKRs uppdrag som är motsvarigheten till kommunernas branschorganisation. Gissningsvis är det material som tagits fram alltså ett svar på att kommunerna haft en efterfrågan efter sådana tjänster och att ramavtalet med kringmaterial nu gör det än enklare att upphandla sådana tjänster.<sup>214</sup>

## 8.2 Kommunal efterfrågan

Det förefaller alltså vara så att det är ett stort antal kommuner runt om i riket som upplever ett behov hos sina medborgare av ökad trygghet på ett sätt som polismyndigheten inte kan leverera. Nästan hälften av Sveriges 290 kommuner innehar redan ett 3 § LOV enligt en kartläggning Svenska Dagbladet utfört i Maj 2020 och många nya ansökningar samt överklaganden av ansökningar förväntas även inkomma under året enligt samma källa.<sup>215</sup> Att polisen uppfattas som otillräcklig av kommunerna är ett återkommande inslag i samtliga granskade fall, i många av dem tillstyrks även den uppgiften av polismyndighetens representanter själva, i Stockholmsmodellen är det närmast ett krav att polismyndigheten själv intygar att de är oförmögna att utföra sitt uppdrag.

I det ovan nämnda fall som gick till förvaltningsrätten med Göteborgs kommun som klagande menar kommunen smått frustrerat att deras insatser för att upprätthålla ordningen i centrala Göteborg är helt nödvändig för att skydda liv, hälsa och egendom och pekar uttryckligen på att behovet uppstått på grund av att den den polisiära närvaron, trots att området är prioriterat hos myndigheten, inte räcker till, vilket har medfört en eskalerande brottslighet. Således anser sig kommunen behöva träda in för att upprätthålla de krav som allmänheten och kommunen själva sätter på ordningshållningen i stadskärnan.<sup>216</sup>

Förvaltningsrätten, som generellt är sympatiskt inställd till kommunens problematik valde dock att i detta fallet, under uttalanden från polisen om att de har praktiska möjligheter att avdela de antal polisutbildade som anses behövliga för att lösa bevakningsuppgiften, att inte tillåta kommunens bevakning.<sup>217</sup> Trots att 3 § LOV sedan tidigare på många platser använts av ett flertal kommuner enligt ovan att patrullera stadskärnor eller i övrigt stora områden, och trots redogjorda domar från kammarrätten avslogs alltså kommunens ansökan med hänvisning till att det inte finns någon lagstiftning som tillåter sådan bevakning.<sup>218</sup> Än mer intressant i sammanhanget enligt resonemanget är att ett 3 § LOV tillstånd ändå beviljades

<sup>214</sup> Åkerman, D. (2020).

<sup>215</sup> Erlandsson, Å., & Oneborg, T. (2020).

<sup>216</sup> Förvaltningsrätten i Göteborg (mål nr 14927-18 dom 2019-07-01).

<sup>217</sup> Ibid.

<sup>218</sup> Yousuf, E. (2021).

kort därefter, efter att kommunen involverat och samverkat ytterligare med polisen i arbetet med den kommunala ordningshållningen enligt redogjort ovan i stycket om Göteborg.<sup>219</sup>

Det går att fundera över om det ens är polisen som är rätt myndighet för att fatta dessa beslut? Behovet av ordningshållning beror i de allra flesta fall på att dessa inte kan fullgöra sitt grundläggande uppdrag. Borde inte kommunerna få anordna ordningshållning i den mån de själva anser det befogat, särskilt som det gör det på egen bekostnad? I fallet med Stockholmsmodellen är det tydligt att kommunen syftar att frigöra sig från polisens förmanskap i åtminstone den delen som angår hur ordningshållningen i staden ska bedrivas då kommunen oavsett vad polisen beslutar kompenserar med privata alternativ och aktivt försöker syna och styra polisens beslut.

Denna trend hos kommunerna att själva vilja ta ansvar för ordningshållningen innebär en inte obetydlig förskjutning från det offentliga/polisiära, till det kommunala/privata. Det går inte att bortse från att den kommunala ordningshållning som nu etableras i stor skala och som kan förväntas expandera än mer i och med det pågående reformarbetet kommer bygga upp en bestående lokalpolisiär organisation. I vissa av de kommunala exemplena där det etablerats stora säkerhetsavdelningar kommunalt med arbetsledande tjänstemän och i vissa fall egna larmcentraler i stor skala, som anfördes ovan kan det tom. argumenteras för att en sådan redan finns på plats. Sådana konstruktioner har dessutom fått en begränsad prövning i förvaltningsrätten i Göteborg som bemötte en invändning från polismyndigheten om att ordningshållning är en statlig angelägenhet genom att klargöra införandet av en organisation med ordningsvakter kan anses vara en angelägenhet av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. Det hade inte framkommit för domstolen att de uppgifter som ordningsvakterna skulle utföra enbart ska utföras av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Beslutet kunde därför inte upphävas på grund av att det inte utgör en angelägenhet för kommunen.<sup>220</sup> Detta trots att LOV uttryckligen kom till stånd med syftet att undvika sådana konstruktioner där större geografiska områden förordnas och ordningshålls av annan än polismyndigheten. Det legala stödet för sådana konstruktioner är i skrivande stund således minst sagt svagt.<sup>221</sup>

Det måste beaktas att polisens omvandling till en enda myndighet oavsiktligt tillskapat den typ av federal polisverksamhet som kompletterat av lägre stående rättsvårdande kårer utgör normaltilståndet i många västländer och att man därigenom initierat den kommunala polisens återkomst, om än denna gång levererad av privata aktörer. Det bör även nämnas i sammanhanget att samtliga borgerliga partier idag är uttalat för införandet av en enklare, kommunal polis.<sup>222</sup>

Det vore inte första gången Sverige var ledande i privat- offentlig samverkan. Som exempel är vi det enda land i världen som i statlig- offentlig samverkan tillät vinstuttag ur privat

---

<sup>219</sup> Näslund, L. (2020b).

<sup>220</sup> Kammarrätten i Göteborg (mål nr 3791-18 dom 2019-10-29).

<sup>221</sup> Tunström, M. (2021).

<sup>222</sup> Danieli, A. (2021).

skolverksamhet och det finns många ytterligare exempel på en avregleringsiver som går genom de Svenska samhället under de senaste 30 åren, de flesta av dessa har föregåtts av högljudd debatt och i vissa fall omfattande protester. Vad det gäller ordningshållningen finns det dock en oväntat väl förankrad samsyn och trots att Sverige potentiellt är i färd med att utföra något väldigt unikt, världens första kommunalpolis levererad i en unik men välbekant samverkanslösning mellan privat och offentlig sektor. Debatten som saknas är dock hur vi medborgare ska förhålla oss till den här utvecklingen och dessa nya rättskipande institut och vad händer med statens legitimitet och medborgarnas trygghet när den grundläggande samhälliga funktionen att upprätthålla medborgarnas trygghet och fri- och rättigheter åligger ett privat bolag?

# Litteraturförteckning

## Artiklar

Adelgren, A. (2018, 12 December). Polisen vill stoppa Staffanstorps ordningsvakter. Sydsvenskan.

<https://www.sydsvenskan.se/2018-12-12/polisen-vill-stoppa-staffanstorps-ordningsvakter>

Ahlforn, P. (2020, 18 Augusti). Stockholms stad förlänger avtalet med Avarn Security gällande mobila ordningsvakter. Mynewsdesk.

<https://www.mynewsdesk.com/se/avarnsecurity/pressreleases/stockholms-stad-foerlaenger-av-talet-med-avarn-security-gaellande-mobila-ordningsvakter-3020439>

Bengtsson, R. (2020, 8 Juli). Helsingborg inför ordningsvakter på Söder. SVT Nyheter. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/helsingborg/helsingborg-infor-ordningsvakter-pa-soder>

Brandel, T. (2002, 15 December). Nej till vakter i stället för polis. SvD.se.

<https://www.svd.se/nej-till-vakter-i-stallet-for-polis>

Carlsson, P., & Hansson, A. (2020, 15 Maj). Ny kritik mot beslutet om kommunala ordningsvakter i Staffanstorp. SVT Nyheter.

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/ny-kritik-mot-beslutet-om-kommunala-ordningsvakter-i-staffanstorp>

Dagens Nyheter. Vaktare kan ta över polisjobb. Domar i kammarrätten öppnar för privata vaktbolag på allmänna platser. (2003, 6 December). DN.SE.

<https://www.dn.se/arkiv/inrikes/vaktare-kan-ta-over-polisjobb-domar-i-kammarratten-oppar-for-privata-vaktbolag-pa-allmanna-platser/>

Danieli, A. (2021, 9 Februari). *Landet som ersatte polisen*. Timbro.

<https://timbro.se/smedjan/landet-som-ersatte-polisen/>

Drummond, B. (2019, 25 September). Utökat område för kommunala ordningsvakter i Norrtälje. Mynewsdesk.

[https://www.mynewsdesk.com/se/norrtalje\\_kommun/pressreleases/utoekat-omraade-foer-kommunala-ordningsvakter-i-norrtaelje-2923850](https://www.mynewsdesk.com/se/norrtalje_kommun/pressreleases/utoekat-omraade-foer-kommunala-ordningsvakter-i-norrtaelje-2923850)

Erlandsson, Å., & Oneborg, T. (2020, 19 Maj). Batonger stoppas i Staffanstorp – men ”gated communities” byggs. SvD.se.

<https://www.svd.se/tvarnit-for-egna-poliser--nu-byggs-grindsamhallen>

Hagström, P. (2021, 3 Maj). 2024-mål ska nås med hjälp av ordningsvakter. Polistidningen.

<https://polistidningen.se/2019/06/2024-mal-ska-nas-med-hjalp-av-ordningsvakter/>

- Holmqvist, T., & Brantemo, A. (2020, 24 Augusti). Linköping utökar och fortsätter med kommunala ordningsvakter. SVT Nyheter.  
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/linkoping-fortsatter-med-kommunala-ordningsvakter>
- Jemtelius, F. (2021, 26 Mars). Kommunens satsning på ordningsvakter växer. SVT Nyheter.  
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/uppsala/fortsatt-satsning-pa-ordningsvakter-i-uppsala>
- Josefsson, A. (2019, 13 Augusti). Polisen klarar inte längre att skapa trygghet i Göteborg. Dagens Samhälle.  
<https://www.dagensamhalle.se/opinion/debatt/polisen-klarar-inte-langre-att-skapa-trygghet-i-goteborg/>
- Karlsson, H. U., & Lappalainen, K. (2020, 19 Oktober). Fler kommunala ordningsvakter på Kalmars gator. SVT Nyheter.  
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/smaland/fler-overvakningskameror-i-kalmar>
- Kuprijanko, A. (2019, 7 Juni). Nu är Lunds nya ordningsvakter på plats. Sydsvenskan.se.  
<https://www.sydsvenskan.se/2019-06-05/nu-ar-lunds-nya-ordningsvakter-pa-plats>
- Lodding, M. (2021, 13 Januari). Staden sätter in väktare där ordningsvakter inte får verka. SVT Nyheter.  
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/staden-satter-in-vaktare-dar-ordningsvakter-inte-far-verka>
- Lundström, K. (2020, 17 April). Linköping satsar mångmiljonbelopp på ordningsvakter. SVT Nyheter.  
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/linkoping-satsar-mangmiljonbelopp-pa-ordningsvakter>
- Näslund, L. (2020a, 5 Februari). Göteborgs stad på väg få ja till ordningsvakter i centrum. DN.SE.  
<https://www.dn.se/nyheter/nytt-besked-ordningsvakter-kan-fa-bevaka-stort-omrade-i-centrala-goteborg/>
- Näslund, L. (2020b, 29 Oktober). Socialdemokraterna i Göteborg: färre chefer, satsa på vakter. DN.SE.  
<https://www.dn.se/sverige/trygghetsmatch-i-goteborg-s-vill-tredubbla-ordningsvakterna/>
- Nilsson, H. B. (2020, 17 April). Landskronas kommunalråd: ”Ordningsvakterna fyllde ett vakuum”. SVT Nyheter.  
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/helsingborg/landskronas-kommunalrad-ordningsvakterna-fyllde-ett-vakuum>
- Polisen. (2020). Antalet polisanställda fortsätter att öka | Polismyndigheten. polisen.se.  
<https://polisen.se/aktuellt/nyheter/2020/januari/antalet-polisanstallda-fortsatter-att-oka/>

Polismuseet. Polisen i Sverige växer fram. Polismuseet.se. Inhämtad 9 April, 2021, från:  
<https://polismuseet.se/veta-mer/polishistoria/polisen-i-sverige-vaxer-fram/>

Staffanstorp kommun. (2020, 31 Augusti). Ordningsvakter tillbaka i Staffanstorp.  
<https://staffanstorp.se/2020/08/26/ordningsvakter-tillbaka-i-staffanstorp/>

Svenska Dagbladet. (1909, 1 Augusti). Svenska Dagbladets historiska arkiv. SvD.se.  
<https://www.svd.se/arkiv/1909-08-01/7>

Sveriges Radio. (2019, 23 September). Polisfacket positivt till avlastning från ordningsvakter. P4 Värmland | Sveriges Radio. <https://sverigesradio.se/artikel/7305274>

Säkerhetsföretagen. (2019, 17 September). Fortsatt tillväxt för säkerhetsföretag som komplement till polisen. SecurityWorldmarket.Com.  
<https://www.securityworldmarket.com/se/Nyheter/Foretagsnyheter/fortsatt-tillvaxt-for-sakerhetsforetag-som-komplement-till-polisen1>

Tunström, M. (2021, 20 Januari). Martin Tunström: ”Ordningsvakter bör inte stöta på patrull i Kalmar”. Barometern.  
<https://www.barometern.se/ledare/ordningsvakter-bor-inte-stota-pa-patrull-i-kalmar-73609bc3/>

Varas, A., & Adam, G. (2020, 15 Januari). Ordningsvakter kritiska till de fördyrade utbildningsavgifterna. SVT Nyheter.  
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vast/priserna-hojs-for-ordningsvakternas-utbildning>

TT. (2019, 20 November). Ordningsvakter och polis ska samarbeta närmare. Expressen.  
<https://www.expressen.se/nyheter/forslaget-fran-regeringen-ordningsvakter-ska-stotta-polisen/>

Urborn, C. (2020, 27 Februari). Kommunala ordningsvakter i Uppsala ingrep över 5 000 gånger förra året. SVT Nyheter.  
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/uppsala/sa-har-det-gatt-for-ordningsvakterna>

Yousuf, E. (2021, 27 Mars). Förslaget: Ordningsvakter från Göteborgsoperan till Götaplatsen. gp.se.  
<https://www.gp.se/nyheter/g%C3%B6teborg/f%C3%B6rslaget-ordningsvakter-fr%C3%A5n-g%C3%B6teborgsoperan-till-g%C3%B6taplatsen-1.43543574>

Åkerman, D. (2020, 21 Oktober). Kommuner tar tryggheten i egna händer. Barometern.  
<https://www.barometern.se/ledare/kommuner-tar-tryggheten-i-egna-hander-ae2217f3/>

Åkesson, N. (2018, 24 Maj). Securitas är Sveriges största arbetsgivare. Dagens industri.  
<https://www.di.se/nyheter/har-ar-sveriges-storsta-arbetsgivare/>

## Förordnandebeslut

A167.673/2018  
A474.729/2020  
A325.224/2019  
A352.828/2020  
A325.280/2019  
A338.730/2018  
A380.093/2018  
A380.025/2018

## Lagkommentarer

Berg, Lag (1980:578) om ordningsvakter, Karnov (JUNO) (besökt 2021-04-09).  
Berg, Polislag (1984:387), Karnov (JUNO) (besökt 2021-04-09).  
Berg, Lag (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., Karnov (JUNO).  
(Besökt 2021-05-26)

## Litteratur

Furuhagen, B. (2009). Från fjärdingsman till närpolis: en kortfattad svensk polishistoria. Växjö: Polisutbildningen, Växjö universitet.

Guwallius, K. (2017). Ordningsvakter: nödlösningen som blev permanent. Stockholm: Verbal.

Munck, J., Vilgeus, J. & Carlberg Johansson, L. (2005). Ordningstvakt och väktare: regler för ordningstvakter och bevakningsföretag. (3., [rev.] uppl.) Stockholm: Norstedts juridik.

Sehlin, P. Juridik för ordningstvakter (Reviderad 5 feb. 2018. upl.). Polismyndigheten.  
[https://polisen.se/siteassets/ordningstvakter/juridik\\_for\\_ordningstvakter\\_reviderad\\_feb\\_2018.pdf](https://polisen.se/siteassets/ordningstvakter/juridik_for_ordningstvakter_reviderad_feb_2018.pdf)

Sverne Arvill, E., Glantz, Y. & Tonneman, L. (2020). Ordningstvakter och väktare: samt annan bevakningspersonal. (Upplaga 1). Stockholm: Norstedts Juridik.

## Offentligt tryck

Dir 2019:89. Ett modernare och effektivare regelverk för ordningstvakter.  
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2019/11/dir.-201989/>

Prop. 1925:58. Förslag till lag om polisväsendet i riket.  
[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/kungl-majts-proposition-nr-58\\_DM3058](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/kungl-majts-proposition-nr-58_DM3058)

Prop. 1964:108. Angående bildande av ett statligt aktiebolag för bevakningstjänst m. m.  
[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/kungl-majts-proposition-nr-108-ar-1961i\\_EP30108](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/kungl-majts-proposition-nr-108-ar-1961i_EP30108)

Prop. 1979/80:122. Om ordningsvakter och bevakningsföretag;  
[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/om-ordningsvakter-och-bevakningsforetag\\_G303122](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/om-ordningsvakter-och-bevakningsforetag_G303122)

SOU 1922:49. Omorganisation av polisväsendet i riket.  
[https://weburn.kb.se/metadata/879/SOU\\_1483879.htm](https://weburn.kb.se/metadata/879/SOU_1483879.htm)

SOU 1978:33. Ordningvaksutredningen. Ordningvakter: betänkande. Stockholm: LiberFörlag/Allmänna förl..  
<https://weburn.kb.se/sou/339/urn-nbn-se-kb-digark-3384249.pdf>

SOU 1994:122. Trygghetsutredningen. Trygghet mot brott i lokalsamhället: kartläggning, principiella synpunkter och förslag : delbetänkande. Stockholm: Fritze.  
<https://weburn.kb.se/sou/479/urn-nbn-se-kb-digark-4787401.pdf>

SOU 1995:146. Trygghetsutredningen. Trygghet mot brott: rollfördelning och samverkan : slutbetänkande. Stockholm: Fritze.  
<https://weburn.kb.se/sou/491/urn-nbn-se-kb-digark-4908170.pdf>

SOU 2002:70. Polisverksamhetsutredningen (2002). Polisverksamhet i förändring: delbetänkande. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

SOU 2021:38. En ny lag om ordningsvakter m.m.  
<https://www.regeringen.se/49a530/contentassets/1978141a24d54877b9ed2ccec28c7039/en-ny-lag-om-ordningsvakter-m.m.-sou-2021-38.pdf>

## Rapporter

Jansson, L. (2020). Säkerhetsföretagens årsrapport 2019. Säkerhetsföretagen.  
<https://www.transportforetagen.se/globalassets/rapporter/sak/sakerhetsforetagens-arsrapport-2019.pdf?ts=8d79fe2ac65ea00>

Jansson, L. (2021). Säkerhetsföretagens årsrapport 2020. Säkerhetsföretagen.  
<https://www.almega.se/app/uploads/sites/11/2020/12/sakerhetsforetagens-arsrapport-2020.pdf>

Jansson, L., & Storgärds, S. (2020, December). Inspel till ordningvaksutredningen. Säkerhetsföretagen.  
[https://www.almega.se/app/uploads/sites/11/2020/12/inspel-till-ordningsvaksutredningen\\_201207.pdf](https://www.almega.se/app/uploads/sites/11/2020/12/inspel-till-ordningsvaksutredningen_201207.pdf)



Nationella operativa avdelningen (NOA). (2019, November). Hur Polismyndigheten tillsammans med 8 300 ordningsvakter gör hela Sverige tryggt och säker. Bya.Se.  
<https://www.bya.se/uploads/docs/albums/Okategoriserat/610214764noa-rapport-ov.pdf>

Storgårds, S. (2020, Juni). De lokala ordningsvakterna: för en trygg framtid i varje kommun. Almega.se.  
<https://www.almega.se/app/uploads/sites/11/2020/12/de-lokala-ordningsvakterna-for-en-trygg-framtid-i-varje-kommun.pdf>

## Övrigt material

Interpellation 2019/20:266. Justitiedepartementet (2020). 34-punktsprogrammet: Regeringens åtgärder mot gängkriminaliteten.  
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/ett-tryggare-sverige/34-punktsprogrammet-regeringens-atgarder-mot-gangkriminaliteten/>

Konkurrensverkets beslut dnr 425/2018

Martin Berg, säkerhetsstrateg, säkerhetsavdelningen. Stadsledningskontoret, Stockholm stad. Anteckningar från introduktionsutbildning för stadsövergripande ordningsvakter. 19 maj, 2021.

Regeringskansliet. (2021, May 21). Mikael Damberg tar emot utredning om ordningsvakter [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=75emZmog3X4>

Securitas AB. (i.d.). Securitas AB Årsredovisning 1998. Docplayer.Se. Inhämtat 26 Maj, 2021, från <http://docplayer.se/180209-Securitas-ab-arsredovisning-1998.html>

Securitas AB. (i.d.). Securitas AB Årsredovisning 1999. Securitas.com. Inhämtat 26 Maj, 2021, från <https://www.securitas.com/globalassets/com/press-releases-attachments/wkr0001365.pdf>

Sigfrid Linnér. (u.å.). I Nationalencyklopedin.  
<https://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/sigfrid-linner>

Regeringen. (u.å.). I Nationalencyklopedin.  
[https://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/regeringen#sverige-statsministrar-och-regeringspartier-sedan-1876-\(1\)](https://www-ne-se.ludwig.lub.lu.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/regeringen#sverige-statsministrar-och-regeringspartier-sedan-1876-(1))

## Rättsfallsförteckning

Högsta förvaltningsdomstolen  
Mål nr 6647-16.

Regeringsrätten  
RÅ 2003 ref 40  
RÅ 1995 ref 18  
RÅ 1992 not 100

Kammarrätten i Stockholm  
Mål nr 7254-01  
Mål nr 1701-02

Kammarrätten i Göteborg  
Mål nr 3791-18  
Mål nr 4019-19

Förvaltningsrätten i Göteborg.  
Mål nr 14927-18

Länsrätten i Stockholm  
Mål nr 10942-01  
Mål nr 8219-01