

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2009-02-17

Närvarande: F.d. regeringsrådet Rune Lavin, justitierådet Marianne Lundius och regeringsrådet Karin Almgren.

Genomförande av EG-direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer för väktare

Enligt en lagrådsremiss den 5 februari 2009 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lagen (1974:191) om bevakningsföretag.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Lars Brandt.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

De ändringar i lagen som föreslås är avsedda att – i fråga om väktare verksamma i annan EES-stat eller i Schweiz – genomföra EG-direktivet 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer. Detta ska ske huvudsakligen genom införande av två nya paragrafer, en om auktorisation av bevakningsverksamhet (3 b §) och en om godkännande av den som utövar sådan verksamhet (4 a §). Bestämmelserna är till sitt innehåll komprimerade men kommer inte att omfatta alla de föreskrifter som enligt direktivet kan anses nödvändiga. Avsikten är att resterande föreskrifter ska tas in i antingen en förordning beslutad av regeringen eller en författning beslutad av en myndighet som regeringen utsett. Från EG-rättslig synpunkt är ett sådant förfarande fullt acceptabelt, men följderna blir att Lagrådets

granskning kommer att inskränkas till endast de bestämmelser som föreslås i lagen.

3 b §

Enligt första stycket har en enskild person auktorisation för en tillfälligt bedriven bevakningsverksamhet eller utbildning i Sverige om tre förutsättningar är uppfyllda. En förutsättning är att personen har gett in en fullständig förhandsanmälan (i direktivet: en underrättelse). Vad som krävs för att en anmälan ska vara fullständig kommer emellertid inte att anges i själva lagen. Avsikten är att detta ska framgå av en regeringsförordning eller en myndighets föreskrifter. Direktivets artikel 7.2 innehåller för övrigt en uppräknning av vilka slags bilagor som en stat kan kräva att anmälan åtföljs av. I lagens 16 § finns ett normgivningsbemyndigande, vilket i lagrådsremissen föreslås bli utvidgat. Lagrådet anser att det finns stöd för bemyndigandet i 8 kap. 7 § första stycket 3 regeringsformen, eftersom lagen får anses gälla "näringsverksamhet". Det är dock osäkert om bemyndigandet behöver tillämpas för att regeringen eller en myndighet skulle bli behörig att meddela ifrågavarande föreskrifter. Dessa kan nämligen uppfattas som sådana förfaranderegler som faller inom ramen för regeringens restkompetens. Lagrådet kan dock inte säga något bestämt härom, eftersom det exakta innehållet i de tilltänkta reglerna än så länge är obekant.

En annan förutsättning är att personen uppfyller de villkor för auktorisation av tillfällig verksamhet som gäller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag. Av formuleringen framgår att det är fråga om föreskrifter som kommer att meddelas med stöd av bemyndigandet i 16 §. Dessa kommer att få stor betydelse för utgången av ett ärende. Lagrådet saknar dock möjlighet att granska och yttra sig över deras innehåll, eftersom dessa ännu inte nått

förslagsstadiet. Om föreskrifterna i stället funnits med i lagförslaget, hade Lagrådet haft möjlighet att uttala sig om hur de förhöll sig till direktivet.

En tredje förutsättning är att personen har underrättats skriftligen om att de två förutsättningar som nämnts ovan är uppfyllda. Av 21 § förvaltningslagen (1986:223) framgår att hela uttrycket är "underrättelse om beslut", när en myndighet avgjort ett ärende. Möjligt är att man med hänsyn till EG-rätten av taktiska skäl velat undvika ordet beslut, eftersom detta ord skulle antyda att en prövning i sak skett. Det torde dock inte råda något tvivel om att enligt svensk förvaltningsrätt den prövning som ska ske av de två förutsättningar som ovan nämnts under alla omständigheter kommer att mynna ut i ett förvaltningsbeslut, oavsett om ordet "beslut" används eller inte. Jfr RÅ 2004 ref. 8 och 2007 ref. 7. Det kan i sammanhanget nämnas att om prövningen skulle resultera i ett avslagsbeslut den s.k. underrättelsen kommer att avse ett beslut, vilket dessutom kommer att kunna överklagas enligt gällande 15 § i lagen om bevakningsföretag.

I sista stycket av paragrafen finns ett normgivningsbemyndigande som lätt kan missförstås. Enligt bemyndigandet får regeringen meddela föreskrifter om undantag från kravet på underrättelse. Detta kan förstås så att dessa föreskrifter kan komma att innebära att förutsättningen att underrättelse måste ha skett inte alltid behöver gälla. Det är emellertid en viss situation som avses och som har sin grund i direktivet artikel 7.4 fjärde stycket. Av direktivet framgår att det inte är fråga om undantag från underrättelsekravet utan att det i stället är den behöriga myndigheten som inte agerat på sätt som förutsatts. Med andra ord gäller underrättelsekravet alltså men myndigheten har förhållit sig passiv genom att inte ha iakttagit vissa tidsramar. Som vanligt är inom EG-rätten och i kontinental förvaltningsrätt är en rättsföljd förbunden med en dylik passivitet hos

myndigheten, dvs. i det aktuella fallet att "tjänsten" får tillhandahållas. En passivitetsregel av detta slag hör hemma bland reglerna om förvaltningsförfarandet. Det medför i sin tur att regeln kan meddelas inom ramen för regeringens restkompetens och att något bemyndigande inte är erforderligt. Sista stycket bör således slopas.

4 a §

Paragrafen är uppbyggd på samma sätt som 3 b §. Vad ovan anförts om den sistnämnda paragrafen gäller således i tillämpliga delar även här.

Uttrycket "utövar verksamhet" i paragrafen för tanken till bevakningsföretagets verksamhet. För att tydliggöra det förhållandet att paragrafen reglerar vad som gäller för ett auktoriserat bevakningsföretags personal som tillfälligt arbetar i Sverige och inte för bevakningsföretaget i sig bör paragrafen omformuleras. Den kan förslagsvis ges följande lydelse:

Den som hos ett auktoriserat bevakningsföretag tillfälligt arbetar i Sverige är, utan hinder av 4 §, godkänd om han eller hon

1. har gett in en fullständig förhandsanmälan,
2. uppfyller de villkor för godkännande vid tillfälligt arbete som gäller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag, samt
3. har underrättats skriftligen om att förutsättningarna enligt 1 och 2 är uppfyllda.

Vad som nu har föreskrivits gäller dock endast den som

1. är behörig att arbeta i sådan verksamhet som omfattas av denna lag i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz, eller
2. under minst två år av de senaste tio åren har arbetat i sådan verksamhet i den andra staten, om inte yrket är reglerat där.

5 §

I paragrafens första stycke finns en bestämmelse om att frågor om auktorisation prövas av länsstyrelsen i det län där företagets ledning har sitt säte. Bestämmelsen har bäring också på bevakningsföretag som bedrivs i form av enskild firma. I remissen föreslås att stycket kompletteras med en regel om att frågor om auktorisation prövas av Länsstyrelsen i Stockholms län när företagets ledning har sitt säte utanför Sverige. Regeln innebär att inte bara frågor om auktorisation enligt 2 § utan också frågor om auktorisation enligt 3 b § för enskilda personer som är behöriga att bedriva bevakningsverksamhet i utlandet och avser att tillfälligt bedriva verksamhet i Sverige ska prövas av denna länsstyrelse. Till vilken myndighet en anmälning ska ges in behöver inte regleras när anmälningsmyndigheten är densamma som beslutsmyndigheten. Föreskrifterna i det föreslagna nya tredje stycket om att verksamhet som avses i 3 b § ska anmälas till Länsstyrelsen i Stockholms län kan därför avvaras.

6 §

Av paragrafen bör klart framgå vilken länsstyrelse som prövar frågor om godkännande enligt 4 a §. (Jfr också vad som anförts ovan under 5 §.) Paragrafens tredje stycke bör lämpligen ges följande lydelse:

Frågor om godkännande enligt 4 a § prövas av Länsstyrelsen i Stockholms län.

13 b §

Paragrafen reglerar återkallelse av auktorisation av utländska bevakningsföretag som tillfälligt bedriver verksamhet i Sverige och återkallelse av godkännande av bevakningsföretagsanställda som tillfälligt arbetar i Sverige. Den innehåller, förutom att peka ut Läns-

styrelsen i Stockholms län som behörig beslutsmyndighet, en upplysning om att reglerna om återkallelse i 13 och 13 a §§ gäller i tillämpliga delar. Av lagrådsremissen framgår inte varför särskilda bestämmelser har ansetts nödvändiga. En enklare ordning är enligt Lagrådets mening att direkt anknyta till reglerna om återkallelse i 13 och 13 a §§.

Enligt 13 § prövas frågor om återkallelse av auktorisation av den länsstyrelse som utövar tillsyn över företaget. Av den föreslagna ändringen av 8 § framgår att det är Länsstyrelsen i Stockholms län som utövar tillsyn när företagets ledning har sitt säte utanför Sverige. Frågor om återkallelse av godkännande prövas enligt 13 a § av den länsstyrelse som har godkänt den som prövningen avser, vilket i fall som avses i 4 a § är Länsstyrelsen i Stockholms län. Några ytterligare bestämmelser för att reglera vilken länsstyrelse som är behörig att återkalla auktorisation enligt 3 b § och godkännande enligt 4 a § behövs således inte. Förslaget till 13 b § bör därför utgå.