

Kritik mot Länsstyrelsen i Stockholms län för att ha dröjt med att fatta beslut i en fråga om godkännande för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag

Beslutet i korthet: Under en länsstyrelses handläggning av en fråga om godkännande för anställning i ett auktoriserat bevakningsföretag kom det fram att den person som var föremål för prövningen förekom i misstankeregistret. Efter att Polismyndigheten meddelat att personen i fråga inte hade underrättats om misstanken inom ramen för brottsutredningen avvaktade länsstyrelsen med handläggningen för att kunna kommunicera uppgifterna om misstanken.

JO konstaterar att regelverket i princip inte ger länsstyrelsen något utrymme att avvakta med att avgöra ett ärende om godkännande enbart för att det inte skett någon underrättelse om brottsmisstanken inom ramen för brottsutredningen. JO anser dock med hänsyn till de rättssäkerhetsintressen som kommunikationsskyldigheten i förvaltningslagen syftar till att tillgodose att det ändå kan vara godtagbart att länsstyrelsen avvaktar med handläggningen en kortare tid, om det kan ge förutsättningar att kommunicera ett bredare material. Om den misstänkte inte bedöms bli underrättad inom några veckor ser JO inte att länsstyrelsen kan vänta med att driva ärendet vidare. Länsstyrelsen ska i stället så snart som möjligt vidta de eventuella ytterligare utredningsåtgärder som krävs och sedan avgöra ärendet.

JO kritiserar Länsstyrelsen i Stockholms län för att ha dröjt med att fatta beslut i frågan.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 14 januari 2020 förde AA fram klagomål mot Länsstyrelsen i Stockholms län (länsstyrelsen) och anförde i huvudsak följande. Commuter Security Group AB (CSG) ansökte i mars 2019 hos länsstyrelsen om att hon skulle godkännas för anställning som väktare hos företaget. Länsstyrelsen har fortfarande inte fattat beslut om ansökan. Hon anser sig inte som olämplig eftersom hon inte är dömd för något brott. Om hon är misstänkt för något brott bör hon få veta det.

Utredning

JO begärde inledningsvis in handlingar från bl.a. länsstyrelsen. Av dessa framgår följande.

CSG:s ansökan om att AA skulle godkännas för anställning hos företaget kom in till länsstyrelsen den 13 mars 2019. Under handläggningen av ansökan kom det vid en registerkontroll fram att AA var skäligen misstänkt för brott som kunde utgöra hinder för att godkänna henne för anställning. Länsstyrelsen kontaktade Polismyndigheten för att få ytterligare underlag och besked om huruvida det fanns hinder för att kommunicera uppgifterna. Polismyndigheten svarade den 5 april 2019 att uppgifterna omfattades av förundersökningssekretess och att AA inte hade delgetts misstanke om brott.

JO uppmanade därefter länsstyrelsen att yttra sig över anmälan.

Länsstyrelsen (länsöverdirektören BB) yttrade sig efter att berörda befattningshavare fått tillfälle att lämna synpunkter. Yttrandet kom in till JO den 31 mars 2020.

Länsstyrelsen uppgav inledningsvis att myndigheten för sin prövning av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet, i ärenden om godkännande av personal, ska hämta in uppgifter som finns i Polismyndighetens belastnings- och misstankeregister samt vissa uppgifter som behandlas hos Säkerhetspolisen.

Länsstyrelsen anförde, med hänvisning till Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om bevakningsföretag och bevakningspersonal (PMFS 2017:10, FAP 573-1), att beslut om avslag på en ansökan med hänvisning till bristande laglydnad ska grunda sig på ett lagakraftvunnet avgörande, exempelvis en dom eller ett strafföreläggande, och att beslut om avslag med hänvisning till bristande lämplighet ska grunda sig på exempelvis skälig misstanke om brott.

Länsstyrelsen redovisade följande om sina rutiner för handläggningen av ärenden om godkännande.

Handläggningsfristen på två veckor påbörjas när en ansökan är komplett. Det innebär att en ansökan från ett bevakningsföretag rörande en specifik person ska ha inkommit, ansökningsavgiften ska vara betald och personen ska ha samtyckt till registerkontroll.

Om det vid kontroll i belastnings- och misstankeregister framkommer att personen är dömd eller skäligen misstänkt för brott som kan resultera i ett avslag på ansökan utgör detta sådana särskilda skäl som föranleder att prövningen *inte* behöver slutföras inom två veckor.

Länsstyrelsen utreder brottet eller misstanken genom att inhämta exempelvis dom, strafföreläggande, förundersökningsprotokoll eller anmälan. Om det rör sig om en skälig misstanke om brott och förundersökningen är i ett skede där länsstyrelsen inte får ta del av ytterligare information och inte får kommunicera misstanken till personen på grund av sekretess så måste länsstyrelsen avvakta för att kunna komplettera utredningen och ha möjlighet att uppfylla kommuniceringsskyldigheten i 25 § förvaltningslagen. Att fatta beslut utan att ha kännedom om till exempel omständigheterna vid brottet och utan att ge personen tillfälle att yttra sig över material av betydelse för beslutet vore att eftersätta

rättssäkerheten i strid mot 9 § förvaltningslagen. Länsstyrelsen måste därför avvakta tills rättsväsendet bedömer att personen kan underrättas om misstanken.

Av länsstyrelsens yttrande och därtill bifogade handlingar framgick följande om handläggningen. I april 2019 ansökte även Securitas Sverige AB om ett godkännande för AA. Under handläggningen av ärendena var länsstyrelsen i kontakt med Polismyndigheten vid ett flertal tillfällen och Åklagarmyndigheten vid ett tillfälle för att få ytterligare information och utreda möjligheten att skicka en underrättelse till AA. Den 20 februari 2020 meddelade Polismyndigheten att länsstyrelsen fick underrätta AA om att hon var misstänkt för brott och att hon kunde kontakta Polismyndigheten för mer information. Länsstyrelsen skickade därför ut underrättelser till AA och de två ansökande bevakningsföretagen den 25 februari 2020 bl.a. om att det vid lämplighetsbedömningen kommit fram uppgifter som gjorde att länsstyrelsen övervägde att avslå ansökningarna. AA underrättades även om att hon var skälig misstänkt för brott. Efter att AA och företagen fått tillfälle att yttra sig avtog länsstyrelsen ansökningarna den 16 mars 2020 med hänvisning till bristande lämplighet för anställning.

Länsstyrelsen uppgav avslutningsvis att myndigheten bedömde att det med anledning av brottsmisstanken fanns sådana särskilda skäl att prövningen av ansökningarna inte behövde slutföras inom två veckor och att länsstyrelsen under handläggningen inväntade en möjlighet att uppfylla kommunikationsskyldigheten i 25 § förvaltningslagen för att kunna fatta beslut utan att eftersätta rättssäkerheten.

Rättslig reglering

Generella bestämmelser för handläggningen

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts (se 9 § förvaltningslagen).

En myndighet har ett utredningsansvar och ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (se 23 § förvaltningslagen).

Innan en myndighet fattar ett beslut i ett ärende ska den, om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation i vissa särskilt angivna fall. Underrättelseskyldigheten gäller med de begränsningar som följer av 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. (Se 25 § förvaltningslagen.)

Enligt 10 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen hindrar inte sekretess att en enskild som är part i ett ärende hos en myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen tar del av en handling eller annat material i ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt

intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt upplysa parten om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda.

Särskilda bestämmelser vid prövning av frågan om godkännande

All personal hos ett auktoriserat bevakningsföretag ska vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i ett sådant företag. Prövningen görs av länsstyrelsen. (Se 4 och 6 §§ lagen om bevakningsföretag.)

För länsstyrelsens prövning av en persons laglydnad och medborgerliga pålitlighet ska myndigheten hämta in uppgifter som finns i belastningsregistret eller misstankeregistret eller som behandlas hos Säkerhetspolisen med stöd av lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område eller lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Om prövningen avser en person som inte redan är anlitad av ett bevakningsföretag, inhämtas uppgifterna ur belastningsregistret och misstankeregistret genom direktåtkomst. (Se 10 § förordningen om bevakningsföretag m.m. och 3 kap. 14 § tredje stycket säkerhetsskyddslagen.)

En prövning enligt 4 § lagen om bevakningsföretag ska slutföras inom två veckor, om inte särskilda skäl föranleder annat (se 11 § i den nämnda förordningen).

Bedömning

Bevakningsföretagens ansökningar om godkännande av AA kom in till länsstyrelsen i mars respektive april 2019. Vid en kontroll i misstankeregistret kom det fram att AA var misstänkt för ett brott som kunde utgöra hinder för godkännande. Den 5 april 2019 meddelade Polismyndigheten att AA inte underrättats om misstanken inom ramen för brottsutredningen och att det rådde förundersökningssekretess. Länsstyrelsen vidtog därefter under lång tid inga andra handläggningsåtgärder än att höra av sig till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten för att få besked om huruvida uppgiften om misstanken kunde kommuniceras med AA i ärendena om godkännande.

Länsstyrelsen har motiverat uppehållet i handläggningen med att det inte gick att kommunicera uppgiften om misstanken med AA på grund av sekretess. Handläggningen återupptogs i slutet av februari 2020, efter att Polismyndigheten lämnat besked om att AA kunde underrättas om misstankarna. Länsstyrelsen fattade beslut i ärendena i mars 2020.

Jag har inga synpunkter på länsstyrelsens handläggning efter beskedet från Polismyndigheten i februari 2020. Vad jag i stället kommer att uppehålla mig vid är det förhållandet att länsstyrelsen avvaktade med handläggningsåtgärder

efter Polismyndighetens besked i april 2019 om att AA inte var delgiven misstanke och att det råde förundersökningssekretess.

Misstankeregistret förs av Polismyndigheten och innehåller uppgifter om personer som är skäligen misstänkta för brott (se 1 § lagen om misstankeregister). För uppgifterna i registret gäller sekretess (se 18 kap. 1 § första stycket 2 och 35 kap. 1 § första stycket 6 offentlighets- och sekretesslagen). Om den misstänkte inte underrättats om misstanken inom ramen för brottsutredningen gäller sekretess som regel också i förhållande till den misstänkte själv.

En fråga om godkännande som anställd vid ett auktoriserat bevakningsföretag har betydelse bl.a. för bevakningsföretagets planering och bemanning. Den har givetvis också betydelse för möjligheten att arbeta och försörja sig för den som ansökan avser. En utdragen handläggning kan alltså få flera negativa konsekvenser, och det finns därför ett särskilt intresse av att handläggningen är skyndsam. Huvudregeln om att prövningen ska vara slutförd inom två veckor får ses i ljuset av det. Det allmänna skyndsamhetskravet i 9 § förvaltningslagen innebär vidare att dröjsmål med handläggningen kan godtas endast om det är absolut nödvändigt för att avgörandet ska vila på ett tillfredsställande underlag (se JO 2009/10 s. 76).

Länsstyrelsen har ansvaret för att frågan om godkännande blir tillräckligt utredd. Om den som ansökan avser förekommer i misstankeregistret är det en omständighet som har betydelse för prövningen om godkännande. Länsstyrelsen behöver hämta in så mycket information om misstanken som utredningsansvaret kräver för att kunna bedöma om misstanken kan utgöra ett hinder mot godkännande.

Om det inte har skett någon underrättelse om misstanken inom ramen för brottsutredningen, måste länsstyrelsen ta ställning till om och hur någon kommunikering enligt 25 § förvaltningslagen kan göras i godkännandehandlet. Kommunikationsskyldigheten är vidsträckt men inte absolut. Att länsstyrelsen anser att sekretesshänsyn inte gör det möjligt att kommunicera uppgiften om misstanken är inte i sig något hinder mot att pröva frågan om godkännande. Det finns för övrigt inga formella begränsningar för att ansöka på nytt om en ansökan avslagits.

Regelverket ger alltså i princip inte något utrymme för länsstyrelsen att avvakta med avgörandet enbart för att det inte har skett någon underrättelse om misstanken inom ramen för brottsutredningen. De rättssäkerhetsintressen som kommunikationsskyldigheten i förvaltningslagen syftar till att tillgodose medför dock att det ändå kan vara godtagbart att länsstyrelsen avvaktar en kortare tid, om det kan ge förutsättningar att kommunicera ett bredare material.

Om den misstänkte inte bedöms bli underrättad inom några veckor ser jag inte att länsstyrelsen kan vänta med att driva ärendet vidare. Länsstyrelsen ska i

stället så snart som möjligt vidta de eventuella ytterligare utredningsåtgärder som krävs och sedan avgöra ärendet. Hur beslutet motiveras får avgöras med beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet (se 32 § förvaltningslagen).

Jag vill också säga att det i realiteten innebär ett ställningstagande om att misstanken avser brott av sådant allvar eller sådan art att den utgör ett hinder för ett godkännande om länsstyrelsen avvaktar med att avgöra ärendet. Till skillnad från ett avslagsbeslut kan det ställningstagandet inte överprövas av domstol, trots att det påverkar både bevakningsföretaget och den enskilde på ett negativt sätt. Vid en domstolsprövning görs det en ny prövning av misstankens allvar och art.

Av utredningen i ärendet framgår att länsstyrelsen ansåg att misstanken mot AA var ett hinder för att godkänna henne för anställning. Det har inte påståtts att länsstyrelsen behövde någon ytterligare utredning i sak om misstanken för att ta ställning till ansökningarna. Länsstyrelsen borde därför inte ha avvaktat med handläggningen på det sätt som skedde efter Polismyndighetens besked i april 2019. Genom att inte vidta några egentliga handläggningsåtgärder förrän i februari 2020 fördröjdes avgörandena med cirka tio månader. Länsstyrelsen kritiserar för det.

Ärendet avslutas.