

Nr 12

Utlåtande i anledning av väckta motioner om offentlig auktorisation av låssmeder.

Tredje lagutskottet har behandlat två inom riksdagen väckta och till lagutskott hänvisade motioner, nr 269 i första kammaren av herrar *Stefanson* och *Tistad* och nr 337 i andra kammaren av herrar *Andersson* i Örebro och *Nordgren*.

I motionerna, som är likalydande, hemställs att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning av frågan om offentlig auktorisation av verksamheten inom låssmedsbranschen.

Motionerna

I motionerna framhålles till en början att en vidsträckt näringsfrihet sedan lång tid gäller för svenska medborgare, innebärande att flertalet yrken och sysselsättningar inom bl. a. handel, hantverk och industri kan utövas utan hinder av legala restriktioner. Undantag från denna väsentliga grundprincip har stadgats i vissa sammanhang, där samhällets och medborgarnas intressen bedömts kräva särskilda garantier i fråga om näringsidkares utbildning, kvalitet på tillhandahållna varor och tjänster, offentlig kontroll och insyn i verksamheten m. m. Sådana garantier har åstadkommits bl. a. genom speciallagstiftning med reglering av viss yrkesutövning och genom krav på auktorisation för vissa grupper av näringsidkare.

För låssmedsyrket gäller, framhåller motionärerna vidare, för närvarande inga restriktioner av detta slag. Den som så önskar kan när som helst etablera ett företag i branschen. Enligt motionärernas uppfattning måste detta förhållande betecknas som starkt otillfredsställande. I låssmedernas arbetsuppgifter ingår bl. a. installation av lås och låsanordningar i lägenheter och fastigheter, reparation av lås och låsstycken, nyckeltillverkning, rådgivning till allmänheten i lås- och skyddsfrågor etc. Bristen på offentlig kontroll av företag och företagare inom låssmedsyrket kan enligt motionärerna medföra en otillfredsställande begränsning av medborgarnas skydd för personlig säkerhet och privat egendom. Under senare år har vid några tillfällen förekommit att personer i låssmedsföretag missbrukat allmänhetens förtroende och utnyttjat nyckelkopior och huvudnycklar för inbrott och annan brottslig verksamhet. Motionärerna anser att en effektiv kontroll av i branschen sysselsatt personal, inriktad främst på vederbörandes tidigare laglydnad och levnadsförhållanden, kan förebygga sådana företeelser i väsentlig utsträckning. Också krav på hög yrkesteknisk standard anses medföra en utveckling i denna riktning. Starka skäl synes därför enligt motionärerna tala för att medborgarnas intressen i förevarande sammanhang tillgodoses genom någon form av kontroll av företag och företagare inom låssmedsyrket.

Motionärerna upplyser att Sveriges låssmedmästares riksförbund bildades år 1955 med syfte att verka för upprätthållande av en yrkesskicklig kår av låssmeder, väl ägnad att uppfylla allmänhetens berättigade krav på redbarhet och pålitlighet. Förbundet är en sammanslutning av självständiga företagare inom branschen och har för närvarande cirka femtio medlemmar i olika delar av landet. Utanför sammanslutningen står cirka femtio företagare. Såsom medlem kan enligt förbundets stadgar antagas varje självständig företagare som bedriver låssmedsverksamhet och besitter för yrkesutövningen erforderlig skicklighet och erfarenhet samt gjort sig känd för redbarhet. Medlemsansökande företagare har tidigare ålagts att styrka sin redbarhet genom företeende av s. k. vandelsintyg.

Enligt motionärerna har användningen av vandelsintyg starkt beskurits i samband med lagstiftning år 1965 om polisregister m. m. Motionärerna har ingen erinran mot principen att återanpassningen i samhället av personer med tidigare brottslig verksamhet icke bör motverkas genom omotiverade krav på strafflöshet för erhållande av olika anställningar i offentlig eller privat verksamhet men anser att vissa sysselsättningar har sådan karaktär att personer med brottslig "belastning" först efter en viss tids ådagalagd redbarhet bör anförtros dylika arbetsuppgifter. Till denna kategori bör enligt motionärerna utan tvekan hänföras yrken där vederbörande yrkesutövare direkt eller indirekt ansvarar för betydande förmögenhetsvärden.

Motionärerna nämner också att möjligheterna att omedelbart uppdaga och avslöja ett eventuellt brottsligt förfarande är särskilt små i fråga om låssmedernas verksamhet. Nyckelkopior och huvudnycklar kan med största lätthet undan gömmas och nytillverkas av den enskilde låssmeden för att senare utnyttjas i brottslig verksamhet, kanske först sedan flera år förflutit. Sambandet mellan ett eventuellt brott och byte eller reparation av lås några år tidigare låter sig då svårigen fastslås.

Efter en redogörelse för frågans behandling vid 1967 års riksdag anför motionärerna sammanfattningsvis följande.

Enligt vår mening föreligger således starka skäl för någon form av offentlig kontroll av yrkesutövare inom låssmedsbranschen. Sådan kontroll synes företrädesvis böra anordnas såsom auktorisation av låssmeder vilka uppfyller vissa krav i fråga om tidigare redbarhet och yrkestekniska kunskaper. Väsentligt i sammanhanget synes vara dels att det auktoriserande organet åtnjuter ett betydande allmänt förtroende, dels att den undersökning som föregår auktorisationen i varje särskilt fall har sådan omfattning att en effektiv kontroll upprätthålles. I princip torde dock auktorisationen kunna handhas av både myndigheter och privata institutioner.

Beträffande motionernas fullständiga innehåll hänvisar utskottet till motionen II:337.

Gällande bestämmelser

Ang. näringsfrihet, auktorisation och mästarbrev

I förordningen den 18 juni 1864 angående utvidgad näringsfrihet (*näringsfrihetsförordningen*) regleras statsmakternas förhållande till näringsfriheten. I 1 § stadgas att svensk man och kvinna, med de undantag och inskränkningar samt under de

villkor i övrigt, som upptages i förordningen, är berättigad att i stad eller å landet idka bl. a. handels- eller fabriksrörelse, hantverk eller annan hantering. Från denna regel om principiell näringsfrihet har vissa undantag gjorts, då särskilda skäl ansetts motivera detta. I många fall har den statliga regleringen betingats av säkerhetssynpunkter, t. ex. att förhindra skador till följd av vissa farliga varor. Särskilda bestämmelser finns t. ex. för tillverkning av eller handel med eldfarliga oljor, explosiva varor, skjutvapen, krigsmateriel, gifter m. m. I andra fall har anledningen till en viss statlig reglering varit sociala och polisiära skäl. Detta är fallet t. ex. när det gäller rätten att utöva pantlånerörelse eller att idka handel med skrot, lump och begagnat gods.

I stället för tillståndsprövning för tillträde till yrket i fråga finns inom olika områden bestämmelser som föreskriver offentlig auktorisation av vissa företag. Härvidlag må endast erinras om *kungörelserna den 30 juni 1947 om auktorisation av fastighetsmäklare* och *den 17 september 1951 om auktorisation av enskilda bevakningsföretag m. m.* I den sistnämnda kungörelsen uppställs som villkor för erhållandet av auktorisation a) att företagets organisation och planläggningen av dess verksamhet uppfylla de krav, som skäligen böra ställas därå för att en effektiv bevakning skall kunna ombesörjas; b) att för verksamheten finnes utsedd en föreståndare, som godkännes av länsstyrelsen; samt c) att personal, som anställts hos företaget efter denna kungörelses ikraftträdande, blivit prövad med avseende å laglydnad och medborgerlig pålitlighet samt därvid godkänts för anställning vid företag av här avsett slag. Prövning som under c) sägs skall verkställas av landsfogden eller i stad, som är undantagen från området för landsfogdens polisverksamhet, ävensom i Stockholm av poliskammaren och ske i den ordning, som tillämpas vid rekrytering av polispersonal.

Enligt *kungörelsen den 11 oktober 1940* (nr 873) *angående mästarbrev för hantverksutövare* kan mästarbrev tilldelas förtjänta och skickliga hantverksutövare. Härvid förutsättes en prövning av såväl vederbörandes yrkeskunnighet som hansandel.

Ang. kriminalregistret

Det allmänna kriminalregistret, varom bestämmelser finns i *lagen den 22 maj 1963 om allmänt kriminalregister*, föres hos kriminalvårdsstyrelsen och innehåller uppgifter om personer som ådömts vissa påföljder för brott. Utdrag av registret skall meddelas på framställning av domstol, allmän åklagare, JK, JO, MO, rikspolisstyrelsen eller myndighet som äger besluta om frihetsberövande enligt lagarna om utlämning för brott eller utlämningslagen. Till enskild får utdrag av registret beträffande honom själv lämnas a) om Konungen medgivit att utdrag ur registret får utlämnas för visst ändamål och den enskilde styrker att utdraget avses för sådant ändamål, och b) — i annat fall — om den enskilde styrkt, att hans rätt är beroende av upplysning ur registret, och Konungen har givit tillstånd till att utdrag utlämnas. Sådant tillstånd för registreringsmyndigheten som nämns under a) har givits genom en *kungl. kungörelse den 22 maj 1963*. Enligt denna får nämligen utdrag ur registret lämnas till enskild i vissa fall då det är erforderligt för att främmande stats myndigheter skall bevilja inrese-, uppehålls-, arbets- eller bosättningsstillstånd.

Ang. polisregister

Bestämmelser om polisregister finns i *lagen den 9 april 1965 om polisregister m. m.* Med polisregister avses register som föres hos rikspolisstyrelsen eller annan polismyndighet för att tjäna till upplysning om brott, för vilka någon misstänkts, åtalats eller dömts, eller om någons vandel i övrigt.

Utdrag av polisregister skall enligt lagen meddelas på framställning av JK, JO, MO, rikspolisstyrelsen, statens utlänningskommission, länsstyrelse, polischef eller allmän åklagare och dessutom på framställning av annan myndighet om och i den mån Konungen ger tillstånd därtill.

För att enskild skall erhålla utdrag ur polisregister förutsättes enligt polisregisterlagen antingen att Konungen medgivit att utdrag meddelas för visst ändamål och den enskilde styrker att utdraget avses för sådant ändamål eller — i annat fall — sedan han styrkt att hans rätt är beroende av upplysning ur registret och Konungen tillåter att upplysningen meddelas.

En särskild regel gäller för intyg eller utlåtande om någons vandel, redbarhet eller lämplighet för viss verksamhet eller annan liknande omständighet. Sådant intyg må polischef enligt polisregisterlagen utfärda, förutom till vissa myndigheter, till enskild om det anges i lag eller författning eller om Konungen ger sitt tillstånd.

Polisregisterlagen kompletteras av en *kungl. kungörelse av den 9 april 1965*, vari bl. a. föreskrives att kriminalvårdstyrelsen och poststyrelsen eller postdirektör kan erhålla utdrag av rikspolisstyrelsens polisregister beträffande den som söker anställning inom kriminalvården resp. postverket. Detsamma gäller för statliga och kommunala myndigheter eller enskilda sammanslutningar eller personer som beslutar om anställning av personal inom vissa vårdområden. Möjligheten att erhålla utdrag rörande person som söker anställning skall emellertid begagnas endast när tillfredsställande utredning om sökandens lämplighet icke utan avsevärd olägenhet kan vinnas på annat sätt. Förutom i nämnda fall kan enskilda enligt kungörelsen få utdrag ur rikspolisstyrelsens polisregister om det behövs för erhållande av inrese-, uppehålls-, arbets- eller bosättningsstillstånd av främmande stats myndighet.

Frågans tidigare behandling

En hemställan av Sveriges låssmedmästares riksförbund om utredning angående former för auktorisation av låssmeder lämnades genom beslut år 1959 av *Kungl. Maj:t* utan åtgärd.

Sveriges hantverks- och industriorganisation hemställde i december 1966 med hänvisning till lagen om polisregister m. m. om Konungens tillstånd för yrkesutövare inom låssmedsyrket att, vid ansökan om auktorisation för företag inom branschen, erhålla utdrag från det centrala polisregistret att utnyttjas i samband med behandlingen av ifrågavarande auktorisationsärende inom en särskild auktorisationsnämnd, benämnd "auktorisationsnämnden för låssmeder". I andra hand hemställde organisationen med hänvisning till lagen om allmänt kriminalregister om tillstånd för yrkesutövare inom branschen att för ovan angivet ändamål erhålla utdrag från det all-

männa kriminalregistret. För den händelse dessa framställningar icke kunde bifallas hemställde organisationen om en skyndsam utredning angående möjligheterna att anordna auktorisation av låssmeder genom länsstyrelsens och överståthållarämbetets försorg, i enlighet med vad som enligt kungl. kungörelsen den 28 september 1951 gäller för enskilda bevakningsföretag. Vid framställningen hade bilagts stadgar för auktorisationsnämnden för låssmeder, som utarbetats av organisationen i samarbete med Sveriges låssmedmästares riksförbund.

Kungl. Maj:t, som inhämtade utlåtanden i ärendet från kriminalvårdsstyrelsen och rikspolisstyrelsen, fann i *beslut den 1 juni 1967* ej skäl bifalla framställningen i vad den avsåg rätt att erhålla utdrag ur polisregister eller kriminalregistret. I övrigt föranledde, enligt upplysning från justitiedepartementet, framställningen ej någon Kungl. Maj:ts åtgärd.

Vid 1967 års riksdag väcktes motioner vari hemställdes att riksdagen hos Kungl. Maj:t måtte anhålla om förslag i syfte att öka möjligheterna till prövning och auktorisation av utövare av låssmedsyrket. Yttrande över motionerna, vilka behandlades av första lagutskottet (utlåtande 1967:51), avgavs av kriminalvårdsstyrelsen, rikspolisstyrelsen, överståthållarämbetet, Sveriges hantverks- och industriorganisation och Stockholms handelskammare. Samtliga remissorgan uttalade sig för anordnandet av någon form av auktorisation för yrkesutövare inom låssmedsbranschen. Däremot var meningarna delade om, såsom motionärerna förordat, något organ för yrkesutövare inom låssmedsbranschen skulle kunna erhålla rätt till utdrag ur kriminalregistret och polisregister. Beträffande det närmare innehållet i remissyttrandena, vilka alla avgavs i tiden före Kungl. Maj:ts nyssnämnda beslut, får utskottet hänvisa till första lagutskottets angivna utlåtande. För egen del hemställde utskottet att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd. I motiveringen härför anfördes följande.

Utskottet har för sin del icke blivit övertygat om att anledning finnes att ifrågasätta låssmedernas pålitlighet. Av rikspolisstyrelsens yttrande över motionerna framgår också att någon mera betydande brottslighet, som kunnat sättas i samband med opålitliga låssmeder, hittills icke förekommit. Att under sådana förhållanden tillgripa kontroll eller auktorisation av låssmedsyrket, d. v. s. åtgärder som kan få följder som liknar tillståndsprovning och alltså inverka menligt på den fria konkurrensen inom yrket, anser inte utskottet vara tillräckligt motiverat. Sådana synpunkter har också i annat sammanhang av kommerskollegium, näringsfrihetsrådet och näringsfrihetsombudsmannen anförts som skäl mot auktorisation av yrket. Utskottet anser sig sålunda icke böra tillstyrka bifall till förevarande motioner. Frågan bör emellertid följas med uppmärksamhet och därest brottsutvecklingen skulle påkalla det torde någon form av ingripande från det allmänna få övervägas.

I en reservation av åtta ledamöter med hemställan om utredning rörande det allmännas medverkan vid kontroll av låssmeder och deras anställda uttalades följande.

Av remissyttrandena över motionerna och den i övrigt förebragta utredningen i ärendet framgår enligt utskottet att goda skäl kan anföras för motionärernas uppfattning att allmänheten vid behov av låsarbeten bör ha tillgång till yrkesutövare, vars

pålitlighet ej behöver ifrågasättas, och att personkontroll rörande låssmederna och deras anställda kan ge viss möjlighet att förebygga brottslighet. Innan slutlig ställning togs till det av motionärerna väckta spörsmålet bör emellertid förhållandena inom låssmedsyrket underkastas en förutsättningslös utredning för att utröna om det är påkallat att det allmänna medverkar till att kontroll kan anordnas i någon form.

Riksdagen följde utskottet.

Utskottet

Enligt näringsfrihetsförordningen råder här i landet principiell näringsfrihet. Från denna princip har statsmakterna gjort undantag endast då särskilda skäl ansetts motivera detta. Den statliga regleringen har i många fall betingats av säkerhetssynpunkter, t. ex. i fråga om handeln med vapen och sprängämnen. I andra fall har anledningen varit sociala, sanitära eller polisiära skäl. Regleringen har i huvudsak skett genom att krav på tillstånd av myndighet erfordrats för tillträde till vissa yrken. Dessutom förekommer inom olika områden, t. ex. beträffande bevakningsföretag, bestämmelser som föreskriver offentlig auktorisation.

I förevarande motioner hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t skall anhålla om utredning av frågan om offentlig auktorisation av verksamheten inom låssmedsbranschen. Till stöd för yrkandet anföres främst att garantier saknas för att låssmederna icke missbrukar uppdragsgivares förtroende, t. ex. genom att utnyttja nyckelkopior och huvudnycklar för brottslig verksamhet. Härjämte åberopas behovet av att få låssmedernas yrkesskicklighet prövad.

I och för sig är det givetvis angeläget att låssmeder som anlitas av allmänheten besitter nödig yrkesskicklighet och att deras pålitlighet icke behöver ifrågasättas. Berättigade anspråk på yrkeskunnighet och hederlig vandel synes emellertid med i stort sett samma fog kunna ställas också på en rad andra yrkesutövare, i vilkas arbetsuppgifter ingår t. ex. att utföra reparationer och besiktningar i bostäder eller på arbetsplatser, utan att för den skull någon form av auktorisation ifrågasatts. Vid övervägande av förevarande spörsmål måste också beaktas att en offentlig auktorisation med det anvisande av vissa företagare, som ligger i ett sådant system, kan få verkningar liknande dem som följer av en tillståndsprövning och alltså menligt inverka på den fria konkurrensen inom yrket.

Av den ovan lämnade redogörelsen framgår att den av motionärerna väckta frågan behandlats så sent som vid 1967 års höstriksdag. Motioner som syftade till att öka möjligheterna till prövning och auktorisation av utövare inom låssmedsyrket avslogs därvid av riksdagen. I sitt av riksdagen godkända utlåtande över motionerna anförde första lagutskottet att utredningen i ärendet visade att någon mera betydande brottslighet som kunde sättas i samband med opålitliga låssmeder icke förekommit, varför utskottet icke blivit övertygat om att anledning förelåg att ifrågasätta låssmedernas pålitlighet. Att under sådana förhållanden tillgripa kontroll eller auktorisation av yrket ansåg utskottet inte vara tillräckligt motiverat. Några omständigheter som nu bör föranleda ett ändrat ställningstagande från riksdagens sida

har icke inträffat under den korta tid som förflutit sedan frågan senast prövades. Utskottet kan därför icke tillstyrka bifall till motionerna. Som uttalades vid fjolårets utskottsbehandling bör emellertid den av motionärerna aktualiserade frågan följas med uppmärksamhet och, därest brottsutvecklingen skulle påkalla det, torde någon form av ingripande från det allmänna få övervägas.

Utskottet hemställer

att motionerna I:269 och II:337 icke föranleder någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 27 februari 1968

På tredje lagutskottets vägnar:

HANS LEVIN

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från f ö r s t a kammaren: herrar Göran Karlsson (s)*, Svante Kristiansson (s)*, Ebbe Ohlsson (h), Erik Jansson (s), Åkesson (fp)*, Hansson (s), Nils Nilsson (cp) och Österdahl (fp)*;

från a n d r a kammaren: herrar Levin (s), Johansson i Torp (s), Grebäck (cp), Hedin (h), Tobé (fp)*, Ekström i Iggesund (s), From (fp) och fru Sundström (s).

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.