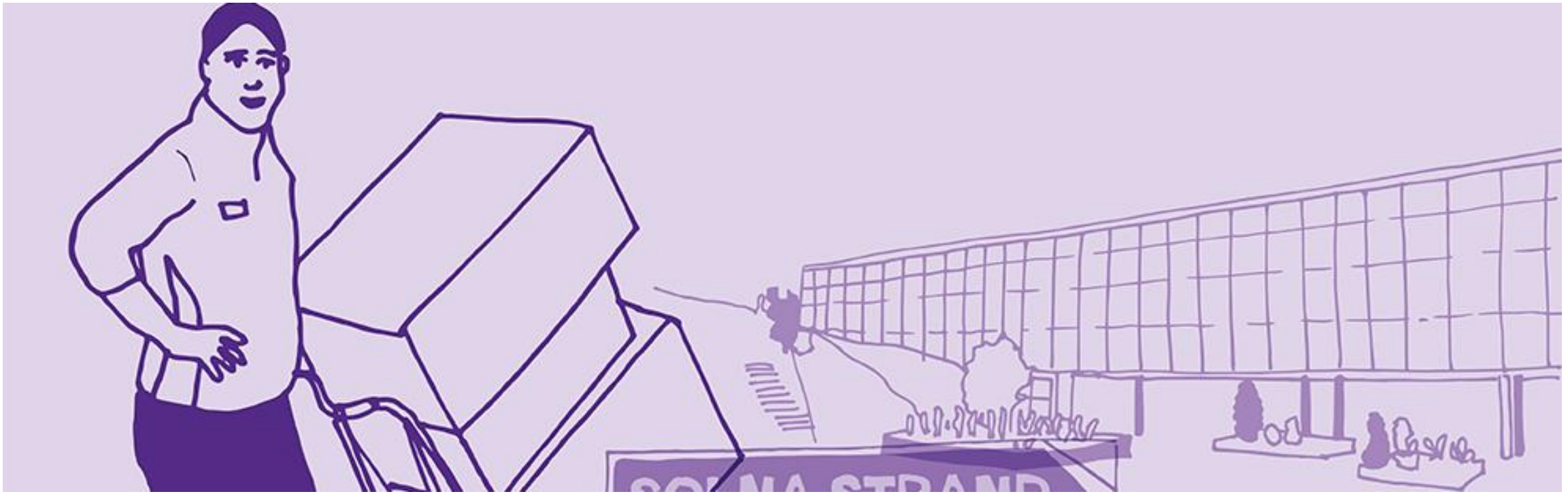
Universitets- och högskolerådet

23/9 2020

Rådet för reglerade yrken

Proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer

Med kommentarer från EU-kommissionen



Universitets- och högskolerådet

Proportionalitetsprövning, övning

Förslag till Flyttbolagsverkets föreskrifter om behörighet för yrkesverksamhet som flyttkartongare som avser vikning, packning och hantering, inklusive höghöjdsstapling (1,5 meter och högre) av kartong avsedd för flyttverksamhet, samt konsumentrådgivning avseende kartong avsedd för flyttverksamhet.



Kommissionens kommentar:

Proportionalitetsprövningsdirektivet är en checklista för yrkesreglering. Motiveringarna ska beskriva regleringen så tydligt att även den helt utan insyn i omständigheterna ska förstå varför yrket regleras. Det är vanligt med påståenden att yrken är komplicerade eller farliga, framöver krävs förklaring till varje sådant påstående, de risker som är förknippade med yrkesaktiviteterna samt eventuella krav som redan finns och varför det behövas nya.

Det är viktigt att beakta ett bredare perspektiv, finns det annan lagstiftning som kan skydda det allmänna intresset, exempelvis civil/avtalsrätt, konsumenträtt, produktsäkerhet eller arbetsrätt.

Universitets- och högskolerådet

Motivering med hänvisning till ett mål av allmänt intresse (§5 SFS 2020:757)

- **Allmän ordning och hälsa**
  Felvikta och felpackade kartonger riskerar att ramla, hindra framkomligheten på vägar och trottoarer samt skada allmänheten.

- **Skydd av tjänstemottagare och arbetstagare**
  I en felvikt och felpackad kartong kan godset ramla ur och kartongen ramla ned på förbipasserande. Flyttkartongaren kan skada sig genom tunga lyft och på vassa kanter. En reglering av flyttkartongar-yrket kommer också medföra en betydande höjning av yrkets status.

Kommentarer från kommissionen:

Motiveringen ska vara sammanhängande i alla (om flera) valda mål av allmänt intresse och alla efterföljande steg. Dessutom ska de valda målen av allmänt intresse vara i paritet med det den tänkta yrkesregleringen faktiskt ska skydda.

I exemplet flyttkartongare är det regleringen avser skydda inte I nivå med målet allmän ordning och hälsa. Allmän ordning och hälsa kan snarare avse skydd mot spionage eller spridande av pandemier.

Skydd av arbetstagare är ett tänkbart mål i exemplet flyttkartongare, men det bör I motiveringen föras ett resonemang kring huruvida det finns annan lagstiftning, exempelvis arbetsrätt, som är bättre lämpad för att nå målet.

Noterbart: höjd status är aldrig ett mål av allmänt intresse.

Universitets- och högskolerådet

Proportionalitetsprövning (9 § 4 p.)

Förväntas förslaget leda till att målet av allmänt intresse nås:

Ja

Kommentarer från kommissionen:

Det räcker inte med påståenden. Påståenden måste förklaras och motiveras i relation till de valda målen av allmänt intresse, företrädesvis med konkreta exempel. Om det finns vetenskapliga rapporter eller statistik som styrker påståendet är det bra, men det är inte nödvändigt. Det är dock av största vikt ett presentera rimliga förklaringar så att även den som helt saknar insyn i yrkesregleringen ska förstå.

Nyckelord: varför och hur



Universitets- och högskolerådet

Proportionalitetsprövning (9 § 5 p.)

Vilka negativa effekter förslaget kan få för den fria rörligheten för personer och tjänster, konsumenternas valmöjligheter och tjänsternas kvalitet och väga dessa effekter mot förslagets förväntade nytta:

Inga negativa effekter förväntas. Alla flyttkartongare med andra kvalifikationer än svenska, erbjuds en digital och rimligt prissatt utbildning i svenska kartongvikarförhållanden innan de får vika på den svenska marknaden. Tjänsternas kvalitet håller därmed en jämn standard och konsumenten är trygg med att alltid få samma kvalitet till ungefär samma kostnad.

Kommentarer från kommissionen:

En erkännandeprocess innebär alltid en börda för den yrkesverksamma även om bestämmelserna i YKD underlättar processen. Det är därför viktigt att beakta hur många människor regleringen kommer att beröra och ställa detta i relation till den risk yrkesregleringen förväntas reducera. Vidare bör denna relation ställs mot den administrativa börda som åläggs staten i och med yrkesregleringen, i synnerhet i förhållande till exempelvis statistik över faktiska incidenter. De samlade ekonomiska effekterna av en yrkesreglering bör vägas mot de förmodat positiva konsekvenserna av regleringen.

En särskild varningssignal i sammanhanget är om yrket i fråga inte är reglerat i någon annan medlemsstat. Om så är fallet kommer bördan bli ännu större för den enskilde som måste samla stora mängder dokument för att styrka laglig etablering.

Universitets- och högskolerådet

Proportionalitetsprövning (9 § 6 p.)

Kan målet av allmänt intresse nås genom mindre restriktiva åtgärder:

Nej. I Sverige hanteras kartonger sedan länge på ett unikt sätt. En kartong som hanteras utan hänsyn till de särskilda svenska förhållandena är ett hot mot allmän ordning.

Se den vetenskapliga rapporten ”Flyttkartongen - ett växande problem”.

Kommentarer från kommissionen:

Denna del av prövningen är viktig för kommissionen. Här är det viktigt att se på regleringen ur andra perspektiv. Är det möjligt att regleringen endast omfattar överordnande, kan arbetsgivaren åläggas ansvaret eller kan det räcka med en informationsinsats? För yrken med högre kvalifikationsnivå ska graden av självständighet och eget ansvar i yrket vägas mot den förmodade risken. Arbetsgivaren kan förmodligen åläggas stor del av ansvaret även för den senare kategorin och exempelvis informera den yrkesverksamma om dess skyldigheter.

Tänkvärt: Det är inte möjligt att reglera bort samtliga risker i livet

Universitets- och högskolerådet

Proportionalitetsprövning (11 § 2 p.)

Beakta uppgifternas komplexitet och kopplingen till behovet av yrkeskvalifikationer, särskilt när det gäller nivån, arten och längden på den utbildning eller erfarenhet som krävs:

Den svenska flyttkartongsmarknaden är komplex och kräver en väl avvägd utbildning på nivå 5 (nivå a i art. 11 i direktiv 2005/36/EG) för att säkerställa att kartonghanteringen sker säkert och ändamålsenligt även under de i Sverige delvis rådande svåra vinterförhållandena.

Kommentarer från kommissionen:

Svaret på frågan om mindre restriktiva åtgärder (9 § 6 p.) och denna fråga är tätt sammankopplade. De motiveringar som framförs i denna punkt bör exemplifieras och förklaras på ett sådant sätt att även den som helst saknar insyn i omständigheterna förstår yrkesregleringen.

I exemplet flyttkartongare bör exempelvis de påstått svåra vinterförhållandena förklaras och den påstådda säkerhetspåverkan på kartonghanteringen exemplifieras.

Universitets- och högskolerådet

Proportionalitetsprövning (11 § 6 p.)

Beakta vetenskaplig och teknisk utveckling som påverkar konsumenternas möjligheter att bedöma kvaliteten på den tjänst som yrkesutövaren utför.

Den fria kartongmarknaden har medfört att konsumenten nu erbjuds kartonger av olika tjocklek, storlek och avsedda för olika ändamål. Utan adekvat utbildning riskerar flyttkartongaren att packa exempelvis ömtåligt gods i tunna kartonger eller t.o.m. i påsar. Statistik visar att klagomålen på kartongtjänster har ökat markant under en tioårsperiod.

Se Statistikkollegiets kompendium ”Kartonganvändning i det svenska samhället”.

Kommentarer från kommissionen:

Teknisk utveckling i detta avseende kan exempelvis innebära att de yrkesverksamma behöver mer utbildning för att klara yrket, eller att yrkesaktiviteterna har förändrats helt i och med exempelvis automatiseringar. I denna del av prövningen är det viktigt att beakta om yrket har blivit mer eller mindre komplicerat? Har kvalifikationskravet kanske flyttats från personen till en maskin?

Statistik som stöd för en motivering är alltid intressant men inte avgörande.

Universitets- och högskolerådet

Avslutande kommentarer från KOM

Om det är svårt att genomföra proportionalitetsbedömningen, d.v.s. det är svårt att förklara på ett lättillgängligt sätt varför yrkesregleringen behövs och att i varje led i direktivets ”checklista” motivera yrkesregleringen, är det förmodligen ett tecken på att yrkesreglering är fel åtgärd. Överväg då om det eftersträvade målet kan nås genom andra medel.

Universitets- och högskolerådet

Tack!

www.uhr.se