Universitets- och högskolerådet

PM
Datum: 2022-04-04
Diarienummer: 3.2.1-00021-2022

Samordningskansli för yrkeskvalifikationer
(Yrkeskvalifikationsdirektiv 2005/36/EG)
Avdelningen för bedömning av utländsk utbildning
ykinfo@uhr.se
010-4700300

Vägledning, proportionalitetsprövning avseende yrkesregleringar

Bakgrund

Genom den så kallade transparensartikeln i det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet (YKD) infördes ett antal anmälnings- och motiveringsskyldigheter vad gäller beslutade nationella författningar avseende yrkesregleringar. Direktiv 2018/958/EU om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken har förstärkt bestämmelserna om öppenhet i YKD genom att ställa krav på att proportionaliteten i nationella bestämmelser vilka innehåller krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av ett yrke, ska prövas redan på förslagsstadiet. Direktivet fastställer också en EU-gemensam och tvingande metod för sådana bedömningar, det i svensk lagstiftning benämnda inremarknadstestet. Uppgifter om reglerade yrken och motiveringar till yrkesregleringen publiceras av EU-kommissionen i en databas för reglerade yrken (REGPROF) och blir därmed offentliga.

EU-kommissionen har för avsikt att sammanställa en vägledning för anmälningar och motiveringar enligt proportionalitetsdirektivet. Eftersom denna vägledning ännu inte har publicerats har Universitets- och högskolerådet (UHR), som har i uppdrag att rapportera uppgifter om svensk yrkesreglering i REGPROF och även bistå med praktisk rådgivning inför och under anmälningsprocessen, sammanställt denna korta vägledning.

Utgångspunkten för denna vägledning är förarbetena[1] till förordning (2020:757) om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer, samt uppgifter i anmälningsformuläret i REGPROF.

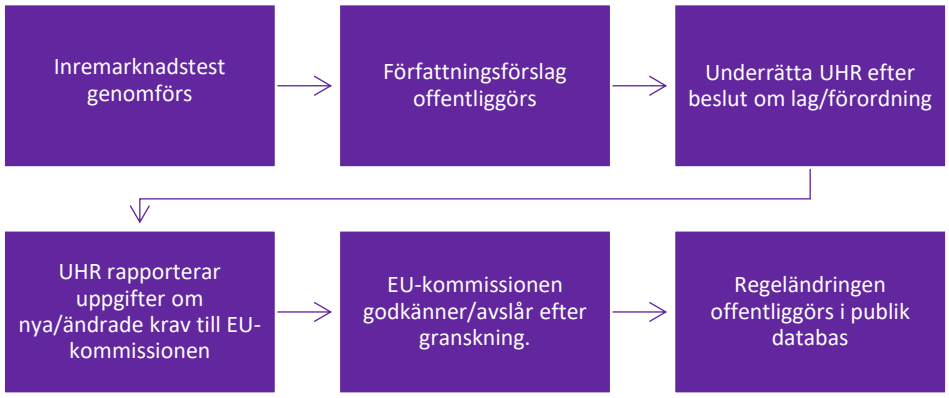
[1] Promemorian om Proportionalitetsprövning av krav på yrkeskvalifikationer UD2020/04337/HISOU

Inledning

I Sverige regleras yrken genom bestämmelser i såväl lag och förordning som i myndighetsföreskrift. Samtliga nyssnämnda författningar kan alltså komma i fråga för proportionalitetsprövning. Förordningen om proportionalitetsprövning ska tillämpas av statliga kommittéer, särskilda utredare, Regeringskansliet och sektorsmyndigheter.

Såväl Regeringskansliet som myndigheter under regeringen kan därför också komma att underrätta UHR om regelförändringar efter de har beslutats. Lag och förordning som kompletteras med myndighetsföreskrifter kommer innebära att UHR anmäler en yrkesreglering vid flera tillfällen.
Den myndighet som anmäler en regeländring till UHR ska vid underrättelsen även tillhandahålla en motivering till regleringen.

Flödesschema för proportionalitetsprövningen



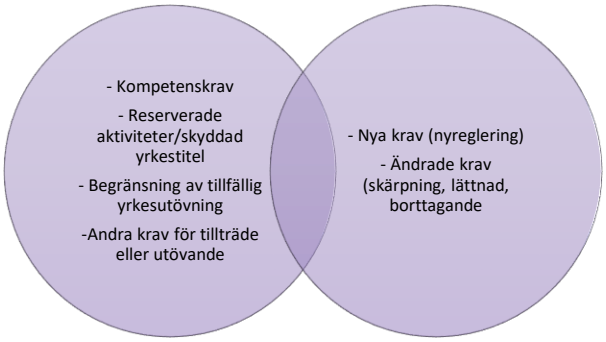
Proportionalitetsprövningen kan övergripande beskrivas i ovan flödesschema. I vägledningen förklaras olika stegen i processen närmare.

Vad ska proportionalitetsprövas?

Förslag till lag, förordning eller myndighetsföreskrift som innehåller krav vilka begränsar tillträde till, eller utövandet av ett yrke ska proportionalitetsprövas.

Det är inte nödvändigt att proportionalitetspröva krav i nationella författningar som följer av en bindande unionsakt. Detta undantag kan endast nyttjas i de fall då unionsrättsakten leder till att samma krav på yrkeskvalifikationer gäller i samtliga medlemsstater. Om unionsakten är ett minimidirektiv och det nationellt föreslås krav som går utöver miniminivån, ska dessa nationella särkrav proportionalitetsprövas. Även författning som ska undantas proportionalitetsprövning ska underrättas UHR.

Krav som kan föranleda proportionalitetsprövning



1. Kompetenskrav; krav på utbildning eller yrkeserfarenhet (dvs krav på yrkeskvalifikation), skyldighet att genomgå kontinuerlig fortbildning, krav på språkkunskaper
2. Reserverad aktivitet och/eller skyddad yrkestitel; förbehållen rätt att utöva viss yrkesverksamhet, respektive förbehållen rätt att använda en yrkestitel
3. Begränsning av rätten att tillfälligt utöva ett reglerat yrke; krav på förhandunderrättelse, dokumentationskrav vid förhandunderrättelse, tillfällig registrering
4. Andra krav
    - För tillträde till yrket; krav på medlemskap i en yrkesorganisation/registrering hos behörig myndighet, kvantitativa begränsningar som exempelvis begränsning av antalet tillstånd att utöva yrket eller av antalet anställda med bestämda yrkeskvalifikationer
    - För yrkesutövning; krav på försäkringsskydd, associationsform, krav som rör ägarförhållanden eller företagsledning, taxor, marknadsföring samt begränsningar av verksamhetskombinationer och territoriella begränsningar

Nya och ändrade krav

Nya krav innebär att ett tidigare oreglerat yrke regleras. Nyreglering omfattar alltid minst kvalifikationskrav och regleringsteknik, dvs. förbehållen rätt att utöva viss yrkesverksamhet genom reserverade aktiviteter och/eller förbehållen rätt att använda en yrkestitel.

Ändring av tidigare reglerat yrke kan ske på olika sätt.

- Skärpning av befintliga krav, ytterligare krav läggs till befintlig yrkesreglering. Skärpningen ska proportionalitetsprövas.

- Lättnad av befintliga krav ska proportionalitetsprövas.
- Ändringar som innebär redaktionella ändringar, tekniska anpassningar till innehållet i utbildningar eller moderniseringen av bestämmelser om utbildning och andra ändringar som inte begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken, **kan** undantas från proportionalitetsprövning. Vad som kan falla under detta undantag ska alltid tolkas snävt. Även författning som ska undantas proportionalitetsprövning ska underrättas UHR. Undantaget för proportionalitetsprövningen ska motiveras.
- Borttagande av krav såsom avreglering av ett yrke behöver inte proportionalitetsprövas. Även författningar som upphäver kraven ska underrättas UHR.

Proportionalitetsprövning steg för steg

Inremarknadstestet



Den instans som tar fram ett förslag att införa nya eller ändrade krav ansvarar också för att förslaget klarar inremarknadstestet. Inremarknadstestet kan ses som en checklista för god yrkesreglering och är uppdelat i olika ”faser”. Inledningsvis ska motiveringen till förslaget visa att det inte är direkt eller indirekt diskriminerande på grund av nationalitet eller bosättningsort. Därefter ska inremarknadstestet visa att förslaget är motiverat med hänsyn till mål av allmänt intresse och att de åtgärder som föreslås är proportionerliga, dvs. lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet av allmänt intresse uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

Omfattningen av testet ska korrelera med de föreslagna åtgärderna, dvs en större regeländring ska rendera i ett mer omfattande inremarknadstest och vice versa. Omfattningen kan även tydliggöras av det faktum att alla kriterier ska beaktas, men kommer att vara mer eller mindre relevanta beroende på författningsförslagets karaktär. Bedömningen ska i samtliga fall styrkas med kvalitativa och gärna även kvantitativa uppgifter. Motiveringarna ska beskriva regleringen så tydligt att även den helt utan insyn i omständigheterna ska förstå varför yrket regleras.

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 proportionalitetsprövningen motivera yrkesregleringen, är det förmodligen ett tecken på att yrkesreglering är fel åtgärd. Överväg då om det eftersträvade målet kan nås genom andra medel.

Andra medel kan i detta sammanhang avse exempelvis kvalitetskontroller i form av standarder eller införandet av reglerade utbildningar. Ytterligare alternativ till yrkesreglering kan vara frivilliga uppförandekoder eller certifieringar av branschorganisationer.

Offentliggörande av förslaget, information till UHR



Förslag som innebär nya eller ändrade krav för yrkeskvalifikationer ska innehålla en redogörelse av inremarknadstestet under remitteringsförfarandet. Förslaget bör även skickas till UHR för kännedom. Tidsfristerna för anmälan är snäva och genom att tidigt underrätta UHR om förslaget kan UHR påbörja de nödvändiga förberedelserna i god tid.

Underrätta UHR när förslaget är antaget



När förslaget är **antaget** ska regeländringen meddelas EU-kommissionen.

Information om nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer, samt skälen till att regleringen anses klara inremarknadstestet, ska lämnas till EU-kommissionen senast **sex månader** efter att de införs. Det är UHR som lämnar informationen till kommissionen genom ett anmälningsförfarande i REGPROF.

För att UHR ska kunna fullgöra den uppgiften ska information som behövs för anmälan lämnas till UHR senast **tre månader** efter att bestämmelserna **antagits** och av den instans som ansvarar för ändringen.

Underrättelser

Anmälningar till EU-kommissionen är i praktiken tvåspråkig på svenska och engelska för att informationen ska bli tillgänglig för så många som möjligt. Det är därför önskvärt att de motiveringar som ska anmälas till EU-kommissionen lämnas till UHR på engelska.

> *Underrättelse och kompletterande material skickas till registrator@uhr.se*

Det är vanligt förekommande att UHR behöver diskutera utformningen av anmälan vidare efter underrättelse, varför underrättelsen bör kompletteras med kontaktuppgifter till tjänsteperson med sakkunskaper om förslaget.

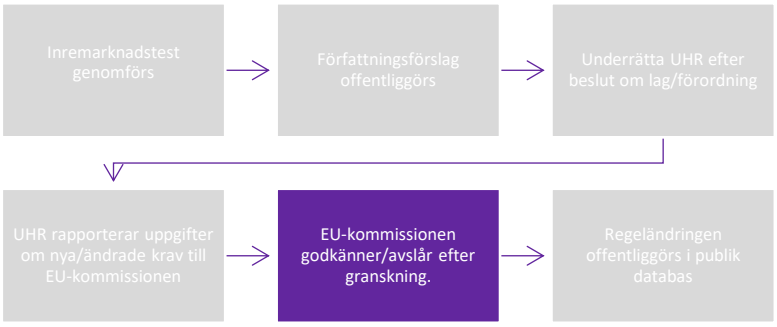
I dokumentet ”Riktlinjer för anmälan enligt YKD-förordningen” finns förslag på schematisk struktur, för att underlätta underrättelsen till UHR.

UHR skickar anmälan för granskning



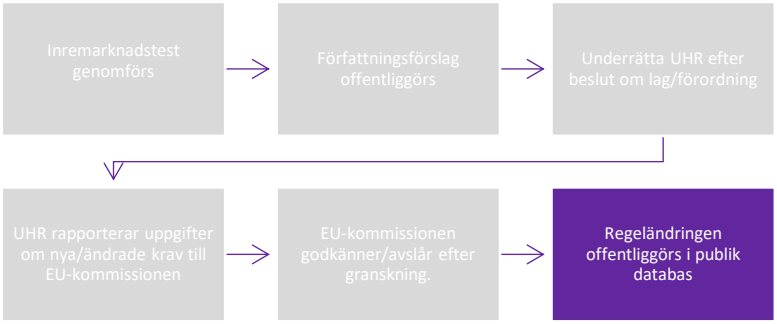
UHR överför den färdigställda anmälan till EU-kommissionen. Detta sker i REGPROF och anmälan loggförs där med bland annat datum och tidsangivelse. Detta underlättar för EU-kommissionen att granska även fullföljandet av skyldigheten att anmäla ändringar inom angivna tidsfrister (se punkt 4). Ändringen är i detta skeende ännu inte synlig för allmänheten. Anmälan ska nu genomgå en granskning av EU-kommissionen.

Anmälan avslås/godkänns



Det är vanligt förekommande att EU-kommissionen återkommer till UHR med frågor om anmälan. UHR kontaktar då ansvarig tjänsteperson med följdfrågor för att kunna komplettera anmälan efter EU-kommissionens synpunkter. Denna återkoppling från EU-kommissionen kan dröja, det är inte ovanligt att en anmälan behöver bearbetas flera månader efter att den först har skickats till EU-kommissionen. Inte heller är det ovanligt att en anmälan behöver bearbetas i flera omgångar.

Anmälan godkänns och offentliggörs, möjlighet till synpunkter



Efter eventuella kompletteringar godkänner och offentliggör EU-kommissionen anmälan. Den blir därmed synlig på de publika sidorna i REGPROF.

Det blir nu möjligt att lämna synpunkter på såväl bestämmelser som motiveringar i REGPROF. Om sådana synpunkter lämnas för Sveriges del är det UHR som ansvarar för att underrätta Regeringskansliet och behöriga myndigheter om dessa. UHR ansvarar även för att vid behov lämna förslag på synpunkter från andra medlemsstater på information i REGPROF till Regeringskansliet.

UHR har således en bred funktion som informationsförmedlare i proportionalitetsprövnings- och anmälningsprocessen.

Ytterligare material om proportionalitetsprövningar och anmälningar finns publicerade på UHR:s webbforum för behöriga myndigheter/Forum för

reglerade yrken, kontakta UHR för inloggningsuppgifter. Denna vägledning kommer att omarbetas och uppdateras efter hand då det finns praxis att tillgå.

Välkomna med era frågor och synpunkter till adressen ykinfo@uhr.se