Proportionalitetsprövning av krav på yrkeskvalifikationer

Innehåll

1 Sammanfattning 7

2 Författningsförslag 9

2.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer 9

2.2 Förslag till förordning om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer 13

3 Medlemsstaternas proportionalitetsprövningar 19

3.1 Gällande krav på proportionalitetsprövning vid reglering av yrken 19

3.2 Erfarenheter från den ömsesidiga utvärderingen 21

4 Direktivet om proportionalitetsprövning i korthet 23

5 Överväganden och förslag 29

5.1 Metod för genomförande 29

5.2 En ny förordning om proportionalitetsprövning 33

5.3 Förordningens tillämpningsområde 34

5.4 Inremarknadstestet 37

5.5 Mål av allmänt intresse 39

5.6 Proportionalitetsprövningen 43

5.6.1 Omfattning, redovisning och objektivitet 43
5.6.2 Obligatoriska punkter 45
5.6.3 Innehållsstyrda punkter 51
5.6.4 Särskild bedömning av kombinationen av samtliga krav 56
5.6.5 Särskild bedömning av begränsningar av rätten att tillfälligt utöva ett yrke 59

5.7 Bestämmelser som rör reglering av hälso- och sjukvårdsyrken 62

5.8 Uppföljning 63

5.9 Information och medverkan av intressenter 65

5.10 Effektivt rättsmedel 67

5.11 Informationsutbyte mellan medlemsstaterna 69

5.12 Öppenhet 71
5.12.1 Informationsförfarande 71
5.12.2 Hantering av synpunkter 78

5.13 Definitioner 81

5.14 Rådet för reglerade yrken 83

5.15 Ikraftträdande 84

6 Konsekvensanalys 85

6.1 Behovet av bestämmelserna och syfte 85

6.2 Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet 85

6.3 Konsekvenser för övriga myndigheter samt domstolar 87

6.4 Konsekvenser för enskilda och företag 88

6.5 Statsfinansiella konsekvenser 88

Bilaga 1 Källförteckning 91

Bilaga 2 Direktiv (EU) 2018/958 om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken 93

Bilaga 3 Jämförelsetabell 111

1 Sammanfattning

I denna promemoria lämnas förslag på hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/958/EU av den 28 juni 2018 om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken (direktivet om proportionalitetsprövning) kan genomföras i svensk rätt. Direktivet kompletterar bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (yrkeskvalifikationsdirektivet).

Det huvudsakliga syftet med direktivet om proportionalitetsprövning är att säkerställa att endast proportionerliga krav på yrkeskvalifikationer införs i medlemsstaterna. För att uppfylla det syftet utgör en stor del av direktivet en kodifiering av praxis rörande det s.k. inremarknadstestet. Genom direktivet ställs även krav på att involvera och informera intressenter vid reglering av nya yrken, krav på effektiva rättsmedel och nya krav på information mellan medlemsländerna och kommissionen.

Förslagen innebär att direktivets bestämmelser genomförs genom en ny förordning om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer och genom ändringar i förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Den nya förordningen och ändringarna i förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer föreslås träda i kraft den 30 juli 2020.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer

dels att 7 kap. 11 § och 9 kap. 1 och 4 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 9 kap. 6 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap.	
11 §	
Vid Universitets- och högskolerådet ska det finnas ett råd för reglerade yrken.	
Rådet ska organisera kontinuerligt erfarenhetsutbyte i fråga om tillämpningen av lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer och denna förordning.	Rådet ska organisera kontinuerligt erfarenhetsutbyte i fråga om tillämpningen av lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer, *förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer* och denna förordning.
Universitets- och högskolerådet ansvarar för sekretariatsfunktionen i rådet.	

9 kap.

1 §

Universitets- och högskolerådet ska till Europeiska kommissionen och, vad gäller punkterna 1, 2 och 4, till övriga stater inom EES och till Schweiz,

1. lämna underrättelse om motiverade förslag till föreskrifter om undantag från yrkesutövarens möjlighet att välja mellan anpassningsperiod och lämplighetsprov,

2. via IMI anmäla de författningar som antas i fråga om utfärdande av bevis på formella kvalifikationer för arkitekter, inklusive uppgift om utbildningens längd och innehåll,

3. via IMI anmäla de författningar som antas i fråga om utfärdande av bevis på formella kvalifikationer som ger behörighet att utöva yrkesverksamhet som apotekare, barnmorska, läkare, sjuksköterska, specialistläkare, specialisttandläkare, tandläkare och veterinär, inklusive uppgift om utbildningens längd och innehåll,

4. anmäla föreskrifter om partiell befrielse från vissa moment i specialistläkarutbildningen,

5. löpande lämna uppgifter om förändringar avseende reglerade yrken och utbildningar i Sverige,

6. vartannat år lämna en rapport om de krav på yrkeskvalifikationer som under den senaste tvåårsperioden har tagits bort eller mildrats,

7. inom sex månader från det att ett nytt eller högre krav på yrkeskvalifikationer har *införts* lämna uppgift om kravet och skälen för detta,	7. inom sex månader från det att ett nytt eller högre krav på yrkeskvalifikationer har *beslutats* lämna uppgift om kravet och skälen för detta,

8. vartannat år lämna en rapport om tillämpningen av systemet för erkännande av yrkeskvalifikationer enligt yrkeskvalifikationsdirektivet, med en beskrivning av de problem som tillämpningen för med sig och statistik över de beslut som har fattats, inklusive information om antalet och typer av fattade beslut, och

9. vid behov lämna de uppgifter som krävs inför Europeiska kommissionens rapporter om genomförandet av yrkeskvalifikationsdirektivet.

4 §

Den information som behövs för att Universitets- och högskolerådet ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 1 § 5, 6 *och 7* ska lämnas till rådet av de behöriga myndigheterna, Statens skolverk och Myndigheten för yrkeshögskolan.	Den information som behövs för att Universitets- och högskolerådet ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 1 § 5, *och 6* ska lämnas *löpande* till rådet av de behöriga myndigheterna, Statens skolverk och Myndigheten för yrkeshögskolan.
Informationen *enligt första stycket* ska lämnas löpande *och i de fall som avses i 1 § 7* senast tre månader efter det att *förändringen har införts*.	*Den information som behövs för att Universitets- och högskolerådet ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 1 § 7 ska lämnas av Regeringskansliet i fråga om krav som följer av lag eller förordning, och av den myndighet som beslutat föreskriften i fråga om krav som följer av myndighetsföreskrift. Informationen ska lämnas senast tre månader efter det att nya eller ändrade krav har beslutats.*
	6 §
	Universitets- och högskolerådet ska,
	1. hålla Regeringskansliet och berörda myndigheter underrättade om synpunkter som kommit in till rådet med anledning av den information

som lämnats i enlighet med 1 § 7, och

2. vid behov lämna förslag till Regeringskansliet på synpunkter med anledning av information som lämnats av andra medlemsstater.

Denna förordning träder i kraft den 30 juli 2020.

2.2 Förslag till förordning om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Denna förordning genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/958/EU av den 28 juni 2018 om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken, i den ursprungliga lydelsen.

Denna förordning är meddelad med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

2 § Denna förordning gäller inte om de krav för ett reglerat yrke som föreslås har fastställts i en bindande rättsakt inom Europeiska unionen.

Uttryck i förordningen

3 § De uttryck som anges i 5 § lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer har samma innebörd i denna förordning.

I denna förordning avses med

1. skyddad yrkestitel: en form av reglering av ett yrke där det genom lag, förordning eller andra föreskrifter krävs innehav av en särskild yrkeskvalifikation för att använda yrkestiteln i en eller flera former av yrkesverksamhet, och där missbruk av denna titel är förenat med sanktioner,

2. reserverad aktivitet: en form av reglering av ett yrke där tillträdet till en eller flera former av yrkesverksamhet genom lag, förordning eller andra föreskrifter, direkt eller indirekt, är förbehållet medlemmar av en reglerad yrkeskår vilka innehar en särskild yrkeskvalifikation, innefattande fall där verksamheten är delad med andra reglerade yrken, och

3. behöriga myndigheter: de myndigheter som är behöriga myndigheter enligt 7 kap. 1 § förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Inremarknadstest

4 § Den myndighet som utarbetar författningsförslag som innehåller nya eller ändrade krav för ett reglerat yrke ska

1. säkerställa att förslaget inte är direkt eller indirekt diskriminerande på grund av nationalitet eller bosättningsort,

2. i enlighet med 5–7 §§ motivera förslaget med hänvisning till mål av allmänt intresse, och

3. i enlighet med den metod för proportionalitetsprövning som följer av 8–11 §§ visa att de åtgärder som föreslås är 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.

Mål av allmänt intresse

5 § Följande mål av allmänt intresse hör till dem som kan motivera ett förslag:

- allmän ordning eller allmän säkerhet,
- folkhälsa,
- djurhälsa,
- skydd för konsumenter, tjänstemottagare eller arbetstagare
- skydd av en god rättskipning,
- skydd och bevarande av det nationella historiska och konstnärliga kulturarvet,
- skydd av miljö eller stadsmiljö
- skydd av socialpolitiska eller kulturpolitiska mål,
- bevarande av den ekonomiska jämvikten i systemet för social trygghet,
- säkerställande av rättvisa handelstransaktioner,
- bekämpning av bedrägerier,
- förhindrande av skatteflykt och skatteundandragande,
- säkrande av en effektiv skattekontroll,
- transportsäkerhet, och

- immateriella rättigheter.

6 § Ekonomiska eller administrativa skäl är inte mål av allmänt intresse som kan motivera ett förslag.

7 § Myndigheten ska visa att det finns en verklig risk för det mål av allmänt intresse som motiverar att åtgärder vidtas.

Metod för proportionalitetsprövning

8 § Vid proportionalitetsprövning ska myndigheten med utgångspunkt i målet av allmänt intresse

1. specificera vilken typ av risker som motverkas av förslaget,
2. redogöra för befintliga bestämmelser och skälen till att de inte är tillräckliga för att uppnå det eftersträvade målet,
3. visa att förslaget utgör en konsekvent och systematisk reglering i förhållande till hur liknande risker i jämförbara verksamheter reglerats,
4. redogöra för hur förslaget förväntas leda till att det eftersträvade målet nås,
5. identifiera vilka effekter förslaget får för den fria rörligheten för personer och tjänster, konsumenternas valmöjligheter och tjänsternas kvalitet och väga dessa effekter mot förslagets förväntade nytta,
6. visa att målet av allmänt intresse inte kan nås genom mindre restriktiva åtgärder, och
7. bedöma om de nya eller ändrade kraven var för sig bidrar till och är nödvändiga för att uppnå det eftersträvade målet när de kombineras med övriga krav som begränsar tillträdet till yrket.

9 § Vid proportionalitetsprövningen ska myndigheten med utgångspunkt i målet av allmänt intresse, när så är relevant, även

1. redogöra för kopplingen mellan den verksamhet som ett yrke omfattar och den yrkeskvalifikation som krävs,
2. redogöra för kopplingen mellan uppgifternas komplexitet och behovet av de yrkeskvalifikationer som krävs, särskilt när det gäller nivån, beskaffenheten, och längden på den utbildning eller erfarenhet som krävs,

3. bedöma om det bör vara möjligt att få tillräckliga yrkeskvalifikationer på alternativa sätt,

4. bedöma om reserverade aktiviteter kan delas mellan flera yrkesgrupper,

5. visa att hänsyn har tagits till graden av självständighet när yrket utförs, och

6. ta hänsyn till vetenskaplig och teknisk utveckling som påverkar konsumenternas möjligheter att bedöma kvaliteten på den tjänst som yrkesutövaren utför.

10 § Vid bedömningen enligt 8 § 7 ska följande särskilt beaktas:

1. om yrket regleras genom reserverade aktiviteter, skyddad yrkestitel eller på annat sätt,

2. skyldighet att genomgå kontinuerlig fortbildning,

3. krav som rör organiseringen av yrket, yrkesetik eller tillsyn,

4. krav på obligatoriskt medlemskap i en yrkesorganisation,

5. kvantitativa begränsningar, t.ex. av antalet tillstånd att utöva yrket eller av antalet anställda med bestämda yrkeskvalifikationer,

6. krav på associationsform, eller krav som rör ägarförhållanden eller företagsledning, kopplade till utövandet av yrket

8. territoriella begränsningar,

9. begränsningar av verksamhetskombinationer,

10. krav på försäkringsskydd,

11. krav på språkkunskaper,

12. krav som rör taxor, och

13. krav som rör marknadsföring.

11 § Medför förslaget begränsningar av den rätt att tillfälligt utöva ett reglerat yrke i Sverige som följer av 6 § lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer ska myndigheten pröva proportionaliteten av dessa begränsningar separat.

Redogörelse

12 § När ett författningsförslag som innehåller nya eller ändrade krav för ett reglerat yrke offentliggörs ska det åtföljas av en redogörelse av det inremarknadstest som genomförts enligt 4 §.

Informationsutbyte mellan medlemsstaterna

13 § Universitets- och högskolerådet ska lämna och ta emot den information som avses i artikel 10.1 Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/958 av den 28 juni 2018 om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken, i den ursprungliga lydelsen.

De behöriga myndigheterna ska på begäran av Universitets- och högskolerådet lämna den information som behövs för att rådet ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt första stycket.

Denna förordning träder i kraft den 30 juli 2020.

3 Medlemsstaternas proportionalitetsprövningar

Inledning

Antagandet av direktivet om proportionalitetsprövning föregicks av en ömsesidig utvärdering av samtliga nationella yrkesregleringar. Vid utvärderingen kunde kommissionen konstatera att medlemsstaternas proportionalitetsprövningar uppvisade stora skillnader i fråga om vilka kriterier som användes samt hur dessa bedömdes. För att komma till rätta med detta antogs i juni 2018 direktivet om proportionalitetsprövning.

3.1 Gällande krav på proportionalitetsprövning vid reglering av yrken

Redan i dag finns det krav på att medlemsstaterna ska se till att bestämmelser som reglerar yrken är proportionerliga. Proportionalitetsprövningen utgör det sista ledet i det s.k. inremarknadstestet. Detta test, som samtliga nationella regler som påverkar den fria rörligheten på den inre marknaden ska klara, följer av såväl EU-domstolens praxis[1] som artikel 59.3 i yrkeskvalifikationsdirektivet. I artikel 59.3 anges att kraven

1. inte får diskriminera i förhållande till nationalitet eller bosättningsort,

[1] Se exempelvis dom Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, punkt 37, dom kommissionen mot Frankrike, C-262/02, ECLI:EU:C:2004:43, punkt 24 samt dom Kostas Konstantinides, C-475/11, ECLI:EU:C:2013:542, punkt 50.

2. ska vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset och
3. ska vara lämpliga för att uppnå de eftersträvade målen och inte gå utöver vad som krävs för att uppnå målen.

Av artikel 59.5 följer att medlemsstaterna var skyldiga att till kommissionen senast den 18 januari 2016 ange skälen till att de ansåg att existerande yrkesregleringar uppfyllde villkoren i artikel 59.3. Inrapporteringen av alla dessa motiveringar till ländernas yrkesregleringar föregicks av en ömsesidig utvärdering (se avsnitt 3.2 nedan). Artikel 59.5 anger även att medlemsstaterna är skyldiga att inom sex månader från det att nya krav införs informera kommissionen och ange skälen till att de anser att de nya kraven uppfyller inremarknadstestet i artikel 59.3.

Vid genomförandet av yrkeskvalifikationsdirektivet valde regeringen att låta Universitets- och högskolerådet ansvara för att samordna de olika rapporteringsskyldigheter som följer av direktivet. Enligt 9 kap. 1 § 7 förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer ska Universitets- och högskolerådet inom sex månader från det att ett nytt eller högre krav på yrkeskvalifikationer införts lämna uppgift om kravet och skälen för det till kommissionen. För att rådet ska kunna fullgöra denna uppgift är de behöriga myndigheterna skyldiga att informera rådet inom tre månader efter att en förändring införts (9 kap. 4 §).

Universitets- och högskolerådet ansvarar även för att informera kommissionen om yrkesreglering som följer av lag eller förordning. Även i detta fall är det de behöriga myndigheterna som ska förse rådet med information om regleringen och skälen till att denna ansetts vara förenlig med EU-rätten.

Förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer innehåller också ett krav på att en myndighet som avser att meddela undantag från yrkesutövarens rättighet att välja mellan anpassningsperiod och lämplighetsprov i förväg ska informera kommissionen och ange på vilka grunder begränsningen är nödvändig och proportionerlig i förhållande till ett allmänt intresse (9 kap. 2 §). Om kommissionen anser att undantaget strider mot unionslagstiftningen kan den inom tre månader anta en genomförandeakt som uppmanar medlemsstaten att inte vidta åtgärden (artikel 4.2 tredje stycket i yrkeskvalifikationsdirektivet).

För en mer utförlig beskrivning av anpassningsperioder och lämplighetsprov hänvisas till SOU 2014:19 s. 355 ff. samt 444 ff.

3.2 Erfarenheter från den ömsesidiga utvärderingen

Den ömsesidiga utvärderingen inleddes 2014 och avslutades 2016. I ett första steg var medlemsstaterna skyldiga att göra en kartläggning av alla existerande yrkesregleringar. Därefter anordnade kommissionen möten där länderna kunde diskutera och utvärdera varandras krav. Utvärderingen avslutades sedan med att medlemsstaterna tog fram nationella handlingsplaner över vilka yrkesregleringar länderna valde att behålla och vilka ändringar som planerades.[2] För alla krav som länderna valde att behålla skulle inremarknadstestet göras för att säkerställa att kraven i artikel 59 var uppfyllda (Kommissionen 2013).

Av kommissionens strategi för den inre marknaden framgår att den ömsesidiga utvärderingen visade på stora skillnader i medlemsstaternas syn på behovet av att reglera ett yrke och på vilket sätt regleringen ska utformas (Kommissionen 2015). I syfte att åtgärda detta och skapa förutsättningar för en större rörlighet för yrkesutövare på den inre marknaden aviserade kommissionen att man avsåg att gå vidare med två kompletterande åtgärder. Dels rekommendationer för reformer för existerande yrkesregleringar, dels en analytisk ram för proportionalitetsprövning.

Med utgångspunkt i medlemsstaternas sammanställningar, motiveringar och de diskussioner som förts inom ramen för den ömsesidiga utvärderingen fastställer reformrekommendationerna möjligheter att förbättra regelverket för de mest ekonomiskt viktiga yrkesgrupperna (Kommissionen 2017a). Specifika rekommendationer lämnas för enskilda länder och det framgår att kommissionen avser att följa genomförandet av rekommendationerna och, om nödvändigt, beivra eventuella överträdelser av unionsrätten.

När det gäller den analytiska ramen kunde kommissionen konstatera att det efter den ömsesidiga utvärderingen stod klart att det var problematiskt för flera medlemsstater att genomföra

[2] De nationella handlingsplanerna kan laddas ner via https://ec.europa.eu/docsroom/documents/31943.

proportionalitetsprövningar i enlighet med yrkeskvalifikationsdirektivets krav. Ett av grundproblemen var bristen på gemensamt ramverk som tydliggör vad en proportionalitetsprövning faktiskt innebär. Gemensamt för alla de åtgärder kommissionen övervägde var därför att de innehöll en sammanställning av EU-domstolens praxis och riktlinjer för hur denna skulle tillämpas för att på så sätt underlätta för medlemsstaterna att göra korrekta och jämförbara proportionalitetsprövningar. Åtgärder i form av guider eller rekommendationer ansågs dock inte vara tillräckligt för att komma till rätta med de brister som identifierats vid den ömsesidiga utvärderingen (Kommissionen 2017b). Kommissionen valde därför att föreslå ett nytt direktiv om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken (Kommissionen 2017c).

4 Direktivet om proportionalitetsprövning i korthet

Inledning

Genom direktivet införs en gemensam metod för proportionalitetsprövning av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer. Bestämmelserna syftar till att förhindra att oproportionerliga åtgärder antas i medlemsstaterna och därmed till att undvika fragmentering av den inre marknaden. Genom direktivet införs även krav på att involvera och informera intressenter vid reglering av nya yrken, krav på effektiva rättsmedel och nya krav på information mellan medlemsländerna och kommissionen.

Direktivet ska vara genomfört senast den 30 juli 2020.

Syfte och avgränsning

Det huvudsakliga syftet med direktivet om proportionalitetsprövning är att säkerställa att framtida yrkesregleringar utformas i enlighet med de krav som följer av proportionalitetsprincipen för att motverka en fragmentering av den inre marknaden för yrkesutövare samtidigt som en hög konsumentskyddsnivå garanteras. Medlemsstaterna är redan i dag skyldiga att göra en proportionalitetsprövning men genom direktivet införs en gemensam tvingande metod för att bedöma om nationella krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av

ett yrke är proportionerliga i förhållande till de krav som följer av EUF-fördraget och EU-domstolens praxis.[3]

Direktivet om proportionalitetsprövning ska ses som ett komplement till yrkeskvalifikationsdirektivet och de båda direktiven har samma tillämpningsområde. Direktivet om proportionalitetsprövning ska dock inte tillämpas för yrken som regleras genom separata unionsrättsakter.[4]

Krav på proportionalitetsprövning

Medlemsstaterna är skyldiga att göra en proportionalitetsprövning som följer den metod som fastställs i direktivet innan de inför nya eller ändrar befintliga yrkesregleringar. Omfattningen av denna prövning ska avgöras från fall till fall beroende på åtgärdens art, innehåll och verkan.[5]

Prövningen ska dock alltid vara tillräckligt utförligt motiverad för att det ska vara möjligt att säkerställa att proportionalitetsprincipen följts. Det åligger medlemsstaterna att göra en objektiv analys som med kvalitativa eller kvantitativa uppgifter bevisar att den åtgärd som vidtas är motiverad och proportionerlig och att det föreligger en verklig risk kopplat till ett mål av allmänt intresse om åtgärden inte vidtas.[6]

Uppföljning

Efter antagandet av nya eller ändrade yrkesregleringar är medlemsstaterna skyldiga att följa upp om den åtgärd som vidtagits fortfarande är proportionerlig med beaktande av den utveckling som skett på området i fråga.[7]

[3] Artikel 1 samt skäl 3, 5 och 7 direktivet om proportionalitetsprövning.
[4] Artikel 2 ibid.
[5] Artikel 4.1–2 ibid.
[6] Artikel 4.3–5 samt skäl 13 ibid.
[7] Artikel 4.6 ibid.

Kodifiering av inremarknadstestet

Som framgår ovan (avsnitt 3.1) så har inremarknadstestet redan kodifierats genom yrkeskvalifikationsdirektivet[8] och bestämmelserna i direktivet om proportionalitetsprövning är därför till viss del en upprepning av vad som redan gäller. När det gäller kravet på att en yrkesreglering inte får vara direkt eller indirekt diskriminerande tillförs inget nytt.[9] Däremot innebär direktivet om proportionalitetsprövning ett förtydligande av vilka skäl av allmänt intresse som kan användas för att motivera införandet av yrkesregleringar. I stället för att som yrkeskvalifikationsdirektivet hänvisa till EU-domstolens praxis har en exemplifierande lista över skäl av allmänt intresse skrivits in direkt i direktivet.[10]

Direktivet kodifierar även EU-domstolens praxis av vilken det framgår att skäl av rent ekonomisk eller administrativ karaktär aldrig kan utgöra sådana tvingande krav av allmänt intresse som motiverar en begränsning av tillträdet till, eller utövandet av, reglerade yrken.[11]

I yrkeskvalifikationsdirektivet framgår endast att medlemsstaterna ska *ange* skälen till att de anser att nya yrkesregleringar uppfyller kraven som följer av inremarknadstestet.[12] I direktivet om proportionalitetsprövning anges istället att medlemsstaterna ska *säkerställa* att nya och ändrade yrkesregleringar är lämpliga för att uppnå det eftersträvade målet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. För att kunna säkerställa detta listas drygt 25 olika kriterier och frågeställningar som medlemsstaterna ska beakta för att fastställa att ett förslag är proportionerligt.[13] Bland annat ska medlemsstaterna överväga om befintliga konsumentskyddslagar eller produktsäkerhetsregleringar är tillräckliga för att uppnå det eftersträvade målet, vilken koppling som finns mellan den verksamhet som regleras och den

[8] Artikel 59.3 yrkeskvalifikationsdirektivet.
[9] Artikel 5 samt skäl 16 direktivet om proportionalitetsprövning.
[10] Artikel 6.2 samt skäl 16 ibid.
[11] Artikel 6.3 samt skäl 16 ibid.
[12] Artikel 59.5 yrkeskvalifikationsdirektivet.
[13] Artikel 7 samt skäl 20–30 direktivet om proportionalitetsprövning.

yrkeskvalifikation som krävs och huruvida den verksamhet som förbehålls ett visst yrke kan delas med andra yrkesgrupper.[14]

Dessutom framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att eventuella krav som ställs vid tillfälligt tillhandahållande i enlighet med avdelning II i yrkeskvalifikationsdirektivet är proportionerliga.[15]

Information och medverkan av intressenter

Medlemsstaterna ska informera medborgare, tjänstemottagare och andra relevanta intressenter innan de inför nya eller ändrade yrkesregleringar. De ska även ge berörda parter möjlighet att lämna synpunkter på förslagen och då det är relevant och lämpligt bör offentliga samråd genomföras.[16]

Effektivt rättsmedel

Fysiska och juridiska personer ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel mot begränsningar av friheten att välja yrke, av etableringsfriheten och friheten att tillhandhålla tjänster. I enlighet med förfaranden som fastställs i nationell rätt och konstitutionella principer ska nationella domstolar därför kunna bedöma om de åtgärder som införts är proportionerliga.[17]

Informationsutbyte mellan medlemsstaterna

Medlemsstaterna uppmuntras att utbyta information om metoder för att reglera yrken och effekter av regleringen. Kommissionen ska underlätta detta informationsutbyte och medlemsstaterna ska utse en myndighet som ansvarar för att lämna och ta emot information.[18]

[14] Artikel 7.2 första stycket b, 7.2 andra stycket a respektive 7.2 andra stycket d ibid.
[15] Artikel 7.4 ibid.
[16] Artikel 8 samt skäl 31 ibid.
[17] Artikel 9 samt skäl 32 ibid.
[18] Artikel 10 ibid.

Öppenhet

Enligt yrkeskvalifikationsdirektivet ska medlemsstaterna informera kommissionen om skälen till varför en åtgärd bedömts klara inremarknadstestet.[19] Enligt direktivet om proportionalitetsprövning ska de nationella bedömningarna även registreras i kommissionens databas över reglerade yrken. De kommer därmed att bli offentliga. Nytt är också att medlemsstater och andra berörda kan lämna synpunkter på de motiveringar som andra medlemsstater registrerat i databasen över reglerade yrken.[20]

[19] Artikel 59.5 yrkeskvalifikationsdirektivet.
[20] Artikel 11 direktivet om proportionalitetsprövning.

5 Överväganden och förslag

5.1 Metod för genomförande

Bedömning: För ett korrekt genomförande av direktivet om proportionalitetsprövning, som säkerställer att dess syfte uppnås, krävs att såväl de delar av direktivet som kodifierar gällande EU-rätt som de delar som får betraktas som nya återges i författning.

Den metod för proportionalitetsprövning som fastställs i direktivet följer inte uttryckligen av EU-domstolens praxis utan får ses som ett nytt hjälpmedel som medlemsstaterna ska använda för att säkerställa att de väger in alla aspekter som EU-domstolen genom åren identifierat som väsentliga vid en prövning av om en åtgärd är proportionerlig.

Skälen för bedömningen

Krav i fråga om redan reglerade yrken och reglering av tidigare oreglerade yrken kan införas både i lag som beslutas av riksdagen, i förordning som beslutas av regeringen med stöd av ett bemyndigande i lag och i myndighetsföreskrifter som beslutas med stöd av ett bemyndigande som kan härledas från riksdagen.

Som framgår ovan (avsnitt 3.1) valde regeringen vid genomförandet av yrkeskvalifikationsdirektivet att reglera skyldigheten att informera kommissionen om nya eller ändrade yrkesregleringar genom en bestämmelse i förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer. Enligt den bestämmelsen är det den behöriga myndigheten som ska förse Universitets- och högskolerådet med information om nya eller ändrade

yrkesregleringar och skälen för dessa. Det har inte införts någon uttrycklig skyldighet i svensk författning som ålägger Regeringskansliet att se till att förslag till nya eller ändrade yrkesregleringar som införs i lag eller förordning klarar inremarknadstestet. Någon sådan uttrycklig skyldighet har inte heller införts för de behöriga myndigheterna även om det kan sägas följa indirekt av skyldigheten att förse Universitets- och högskolerådet med information om skälen för regleringen (9 kap. 4 § förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer).

Utredningen som föregick genomförandet av yrkeskvalifikationsdirektivet anförde dock att detta saknade betydelse. Skälen för detta var att bestämmelsen i yrkeskvalifikationsdirektivet endast kodifierade EU-domstolens praxis och att det därför, på grund av EU-rättens företräde, redan förelåg en skyldighet att säkerställa att en åtgärd som hindrar den fria rörligheten klarar inremarknadstestet. Utredningen ansåg därför att *”den instans som föreslår ett nytt krav på yrkeskvalifikationer måste ansvara för att motivera att, och på vilket sätt, kravet uppfyller inremarknadstestet”* (SOU 2014:19 s. 457).

Det saknas skäl att ifrågasätta den bedömning som gjordes av den tidigare utredningen då bestämmelsen i artikel 59.3 i yrkeskvalifikationsdirektivet i stort sett ordagrant återger det inremarknadstest som följer av ett, för den fria rörligheten, centralt rättsfall, nämligen Gebhard-domen.[21] Även om också direktivet om proportionalitetsprövning i stora delar innehåller en kodifiering av EU-domstolens praxis så kan samma resonemang emellertid inte tillämpas vid genomförandet av detta direktiv. Skälet för detta är främst att direktivet om proportionalitetsprövning kodifierar ett stort antal rättsfall som är långt ifrån lika väl kända som Gebhard-domen. Direktivet innehåller även delar som baseras på mer eller mindre långtgående tolkningar av domstolens praxis samt delar som får anses vara helt nya.

Direktivet fastställer vidare en gemensam metod för utförandet av proportionalitetsprövningar. Denna metod följer inte uttryckligen av EU-domstolens praxis utan får ses som ett nytt hjälpmedel som medlemsstaterna ska använda för att säkerställa

[21] Dom Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, punkt 37.

att de väger in alla aspekter som EU-domstolen genom åren identifierat som väsentliga vid en prövning av om en åtgärd är proportionerlig. Denna metod för proportionalitetsprövning syftar dessutom till att göra det möjligt att jämföra och diskutera de bedömningar som medlemsstaterna gör.

Även om direktivet i vissa delar således inte innebär några nya krav på medlemsstaterna, torde det ändå kunna leda till att det i framtiden blir enklare att göra en korrekt EU-rättslig bedömning när ett yrke regleras. Den ömsesidiga utvärdering av existerande yrkesregleringar i medlemsstaterna som genomförts (se avsnitt 3.2) har tydliggjort att det finns behov av en sådan förenkling. Syftet med direktivet är också att säkerställa en väl fungerande inre marknad. För att detta syfte ska uppnås krävs det inte bara att det blir lättare att göra rätt utan även att det tydliggörs att det är obligatoriskt att anpassa nationella regler efter de krav som följer av EU-rätten, inklusive EU-domstolens praxis.

Vid genomförande av direktiv är medlemsstaterna skyldiga att omsätta direktivets bestämmelser till nationell rätt. Medlemsstaterna väljer själva hur direktivet ska genomföras för att det ska få full effekt (artikel 288 i EUF-fördraget), men för att skapa rättssäkerhet och förutsebarhet krävs i allmänhet att direktiv genomförs genom bindande regler. Detta gör det möjligt för enskilda att identifiera sina rättigheter enligt direktivet och att göra dessa rättigheter gällande i domstol.[22] Av direktivet om proportionalitetsprövning följer att enskildas rätt att fritt välja yrke, etablera sig och tillhandahålla tjänster endast får begränsas om den nationella regleringen klarar inremarknadstestet samt att proportionaliteten ska prövas i enlighet med direktivets krav. Det anges dessutom uttryckligen att enskilda ska ha tillgång till effektiva rättsmedel för att värna dessa rättigheter i nationell domstol. Det följer vidare att de parter som berörs av en ny reglering ska ges möjlighet att lämna synpunkter innan en ny reglering antas.

Av ovanstående skäl kräver ett korrekt genomförande av direktivet, som säkerställer att dess syfte uppnås, att direktivets bestämmelser, inklusive de delar som kodifierar gällande EU-rätt, ska föras in i författning.

[22] Dom kommissionen mot Tyskland, C-361/88, ECLI:EU:C:1991:43, punkt 15.

EU-domstolen har i sin praxis slagit fast att det inte nödvändigtvis krävs att direktivbestämmelser återges ordagrant i en uttrycklig och specifik lagregel för att ett genomförande ska vara korrekt. Införlivandet kan, enligt EU-domstolens praxis, *”fullgöras genom en allmän rättslig ram om det genom denna på ett tillräckligt klart och precist sätt faktiskt säkerställs att direktivet kommer att tillämpas fullt ut”*.[23] Det finns anledning att utnyttja denna möjlighet. Detta gäller särskilt de punkter som ska beaktas vid proportionalitetsprövningen enligt artikel 7 i direktivet. Här finns möjlighet att förenkla och göra det tydligare vad punkterna innebär i praktiken för att underlätta tillämpningen av bestämmelserna. Detta förfaringssätt bedöms vara förenligt med de skyldigheter som åligger medlemsstater vid genomförande av direktiv enligt artikel 288 i EUF-fördraget.

För att ytterligare underlätta vid tillämpningen anges exempel från EU-domstolens praxis i anslutning till vissa avsnitt. Det bör förtydligas att även om ett uttryckligt syfte med direktivet är att kodifiera praxis så framgår det inte av direktivet vilka rättsfall som legat till grund för de olika artiklarna. Kommissionen har dock tillgängliggjort ett dokument (Kommissionen 2019) som utvisar vilken praxis som legat till grund för artikel 6 i kommissionens ursprungliga förslag (Kommissionen 2017c). I det slutliga direktivet återfinns stora delar av kommissionens föreslagna artikel 6 i artikel 7 som reglerar proportionalitetsprövningen.[24] De rättsfall som kommissionen utgått ifrån återges i det följande tillsammans med kompletterande relevant praxis. För de delar som behandlar genomförandet av artiklarna 4–6 är samtliga exempel sådana kompletteringar. Det bör också framhållas att även om delar av direktivet baseras på entydig och klar praxis så finns det andra delar som bygger på kommissionens egen tolkning och delar som lagts till vid behandlingen i parlamentet och rådet. Den praxis från EU-domstolen som presenteras i det följande ska därför endast ses som exempel på hur domstolen bedömt liknande frågeställningar. Även om mycket talar för att domstolen vid en framtida prövning av direktivets artiklar skulle göra motsvarande bedömning, går det inte med säkerhet att utgå från att så blir

[23] Dom kommissionen mot Tyskland, C-217/97, ECLI:EU:C:1999:395, punkt 31.
[24] Artikel 7 innehåller även punkter som tillkommit efter behandlingen i parlamentet och rådet.

fallet. Det är även värt att framhålla att den praxis som inte kodifierats genom direktivet äger fortsatt giltighet.

5.2 En ny förordning om proportionalitetsprövning

Förslag: Genomförandet av direktivet ska huvudsakligen ske genom en ny förordning om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer. Kompletterande ändringar ska göras i förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Skälen för förslaget

Genomförandet av direktivet om proportionalitetsprövning medför att nya skyldigheter uppstår för myndigheter som tar fram förslag till en ny eller ändrad yrkesreglering. I den mån förhållandet mellan enskilda och det allmänna berörs så sker det på ett sätt som inte är betungande för enskilda. Den reglering som krävs ligger sålunda inom regeringens restkompetens (8 kap. 7 § regeringsformen). Det saknas dessutom skäl att i lag införa den typ av detaljerade föreskrifter som genomförandet kräver. Genomförandet ska därför ske genom en förordning.

Genomförandet kan ske antingen genom ändringar i förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer eller genom en ny författning som enbart reglerar skyldigheter vid framtagandet av en ny eller ändrad yrkesreglering. Fördelarna med att hålla genomförandet av såväl yrkeskvalifikationsdirektivet som direktivet om proportionalitetsprövning samlat är att det blir enklare för enskilda att fastställa vilka rättigheter de har samtidigt som det blir enklare för myndigheterna att överblicka samtliga krav kopplade till yrkesregleringar och den fria rörligheten på den inre marknaden. Samtidigt kan det konstateras att även om direktiven till viss del överlappar varandra så är det i huvudsak två skilda aspekter av yrkesregleringen som behandlas. I yrkeskvalifikationsdirektivet ligger fokus på skyldigheter mot enskilda och andra medlemsstater vid *tillämpningen* av

existerande yrkesregleringar medan direktivet om proportionalitetsprövning främst reglerar skyldigheter vid *framtagande* av nya eller ändrade yrkesregleringar. Att blanda båda dessa aspekter i samma författning riskerar att förvilla mer än det klargör och även kommissionen har valt att reglera detta i två separata rättsakter. Genomförandet av direktivet om proportionalitetsprövning ska därför huvudsakligen ske genom en ny författning som reglerar skyldigheter vid framtagande och uppföljning av en ny eller ändrad yrkesreglering. I vissa delar, tex. i fråga om definitioner och informationsskyldigheter, kan den existerande regleringen knytas samman med den nya genom hänvisningar och kompletteringar. För att tydliggöra att förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer hör samman med den nya förordningen ska termen yrkeskvalifikationer ingå i den nya förordningens rubrik. Den nya förordningens rubrik ska vara Förordning om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer (förordningen om proportionalitetsprövning).

Direktivet om proportionalitetsprövning kräver också mindre ändringar i förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer. Detta gäller i synnerhet för förfarandet för synpunkter som regleras i artikel 11.2 (se avsnitt 5.12.2).

5.3 Förordningens tillämpningsområde

Förslag: Den myndighet som tar fram ett förslag till ny eller ändrad yrkesreglering ansvarar för att förslaget klarar inremarknadstestet och för att proportionalitetsprövningen genomförs i enlighet med förordningens krav.

Förordningen gäller inte om de krav för ett reglerat yrke som tas fram fastställts i en bindande rättsakt inom unionen.

Skälen för förslaget

Direktivets bestämmelse

Enligt artikel 4.1 i direktivet om proportionalitetsprövning ska en bedömning av om ett förslag till ny eller ändrad yrkesreglering klarar inremarknadstestet göras innan begränsningen av den fria rörligheten införs.

Enligt artikel 2.2 ska direktivet inte tillämpas om de krav på yrkeskvalifikationer som föreslås följer av en bindande unionsakt.

Överväganden

Av 2 kap. 17 § regeringsformen framgår att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen. Vidare ska sådana föreskrifter som rör ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som huvudregel meddelas genom lag enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen. Sådana föreskrifter kan dock i enlighet med 8 kap. 3 och 10 §§ regeringsformen efter bemyndigande även meddelas av regeringen eller en förvaltningsmyndighet. I Sverige regleras därför yrken genom bestämmelser i såväl lag, förordning som myndighetsföreskrift.

När ett tidigare oreglerat yrke regleras sker det vanligtvis genom att ett förslag till lag och förordning tas fram inom kommittéväsendet eller av Regeringskansliet. Se t.ex. förslag till reglering av yrket undersköterska (SOU 2019:20) respektive hälso- och sjukvårdskurator (Ds 2017:39). Vid behov bemyndigas den behöriga myndigheten att anta kompletterande bestämmelser i sina föreskrifter.[25] Samma sak gäller i princip vid ändringar av existerande yrkesregleringar men det kan också vara så att en myndighet ändrar föreskrifter trots att lag och förordning är oförändrade.

Enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, som gäller för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen, ska en konsekvensutredning innehålla en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (6 § 6). Förordningen om konsekvensutredning är endast

[25] Se till exempel Fastighetsmäklarinspektionens föreskrifter (KAMFS 2013:3) om registrering som fastighetsmäklare.

direkt tillämplig på förvaltningsmyndigheter under regeringen, således exkluderas bestämmelser i lag och förordning från tillämpningsområdet. Konsekvensutredningar som tas fram av de statliga kommittéerna ska emellertid tillämpa förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen [1998:1474]).

Detsamma gäller enligt interna styrdokument som utarbetats av Regeringskansliet och som riktar sig till samtliga departement (Regeringskansliet 2008). Styrdokumentet anger att förordningen om konsekvensutredning ska tjäna som vägledning vid utarbetandet av konsekvensutredningar inom Regeringskansliet.

Det är sålunda den myndighet som tar fram ett nytt förslag som ansvarar för att bedöma om förslaget överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av EU-rätten. Det saknas skäl att ändra på denna ordning. Den myndighet som tar fram ett förslag till ny eller ändrad yrkesreglering ska därför ansvara för att förslaget klarar inremarknadstestet och därmed även för att genomföra proportionalitetsprövningen i enlighet med direktivets krav. Förordningen om proportionalitetsprövning ska därför tillämpas av statliga kommittéer, särskilda utredare, Regeringskansliet och sektorsmyndigheter.

Genom att bestämmelser som innehåller nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer ska bedömas redan på förslagsstadiet genomförs direktivets krav på att bedömningen ska göras innan bestämmelserna införs.

Enligt artikel 2.2 ska direktivet inte tillämpas om de krav på yrkeskvalifikationer som föreslås följer av en bindande unionsakt. Motsvarande begränsning av tillämpningsområdet ska gälla även för förordningen. Det är dock värt att uppmärksamma att detta undantag endast kan utnyttjas i de fall då unionsrättsakten inte lämnar några valmöjligheter i fråga om vilka krav som ska införas. Det vill säga unionsakten ska leda till att samma krav på yrkeskvalifikationer gäller i samtliga medlemsstater. Rör det sig tex. om ett minimidirektiv och myndigheten väljer att föreslå krav som går utöver miniminivån ska dessa nationella särkrav vara föremål för inremarknadstestet i enlighet med förordningens krav.

Det bör även förtydligas vad som avses med *nya eller ändrade krav för ett reglerat yrke*. Enligt artikel 4.1 i direktivet ska en

proportionalitetsprövning i enlighet med direktivets krav genomföras innan en medlemsstat inför nya eller ändrar befintliga bestämmelser som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken. Om ett förslag medför att ett tidigare oreglerat yrke regleras eller att en tidigare reglering skärps genom att nya krav läggs till är det självklart att det handlar om ett nytt eller ändrat krav. Det är dock inte lika tydligt vad som gäller om förslaget medför en lättnad i de existerande kraven. Det får förutsättas att upphävande inte behöver proportionalitetsprövas även om det i strikt mening innebär en ändring av ett krav för ett reglerat yrke. Det finns nämligen ingen anledning att pröva om upphävandet av ett tidigare krav på kunskaper i svenska är proportionerligt. Vid andra typer av lättnader är det emellertid nödvändigt att genomföra en proportionalitetprövning. Så är t.ex. fallet om en reserverad aktivitet öppnas upp för nya yrkeskategorier eller om det läggs till alternativa sätt att erhålla den yrkeskvalifikation som krävs.

Det är samtliga krav som ställs för att få tillträde till ett yrke som omfattas av förordningens tillämpningsområde. Det är sålunda inte tillräckligt att visa att det är nödvändigt att reglera yrket för att skydda exempelvis folkhälsan. Varje enskilt krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av ett yrke ska prövas. Prövningen ska med andra ord omfatta allt från exempelvis legitimationskrav som regleras i lag till krav på översättning av dokument som regleras i en myndighetsföreskrift.

5.4 Inremarknadstestet

Förslag: Den myndighet som utarbetar författningsförslag som innehåller nya eller ändrade krav för ett reglerat yrke ska säkerställa att förslaget

- inte är direkt eller indirekt diskriminerande på grund av nationalitet eller bosättningsort,
- i enlighet med förordningens krav är motiverat med hänvisning till mål av allmänt intresse och
- med hjälp av den metod för proportionalitetsprövning som följer av förordningen visa att de åtgärder som föreslås är

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.

Skälen för förslaget

Direktivets bestämmelser

I direktivet om proportionalitetsprövning kodifieras det inremarknadstest som följer av EU-domstolens praxis. I direktivet återfinns testets delar i tre olika artiklar. Förbudet mot diskriminering följer av artikel 5. Kravet att en åtgärd ska motiveras med hänvisning till mål av allmänt intresse följer av artikel 6.1. Kravet på att åtgärden ska vara proportionerlig och sålunda vara lämplig för att nå det eftersträvade målet och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå detta mål, följer av artikel 7.1.

Överväganden

Inremarknadstestet utgör grunden för den bedömning som ska göras. Testets alla delar ska därför samlas i samma paragraf i förordningen. Denna paragraf ska hänvisa till de delar av förordningen som särskilt reglerar vad som gäller avseende motiveringen med hänvisning till ett mål av allmänt intresse och den metod för proportionalitetsprövning som ska användas.

Exempel från EU-domstolens praxis[26]

Inremarknadstestet:

- Dom Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, punkt 37.
- Dom Nasiopoulos, C-575/11, ECLI:EU:C:2013:430, punkterna 21–35.

Diskriminering:

[26] För exempel på mål av allmänt intresse och proportionalitet, se nedan avsnitt 5.5 och 5.6.

- Dom kommissionen mot Grekland, C-729/17, ECLI:EU:C:2019:534, punkt 101.
- Dom kommissionen mot Frankrike, C-96/85, ECLI:EU:C:1986:189, punkt 12.

5.5 Mål av allmänt intresse

Förslag: Direktivets exemplifierande lista över mål av allmänt intresse ska återges i förordningen. Det ska vidare framgå av förordningen att ekonomiska eller administrativa skäl inte är mål av allmänt intresse som kan motivera ett förslag.

Den myndighet som tar fram ett förslag på ny eller ändrad yrkesreglering ska visa att det finns en verklig risk för det mål av allmänt intresse som motiverar att åtgärder vidtas.

Skälen för förslaget

Direktivets bestämmelser

I artikel 6.2 listas de skäl av allmänt intresse som följer av EUF-fördraget samt tvingande skäl av allmänintresse som fastställts i EU-domstolens praxis. Listan är inte uttömmande utan innehåller mål som medlemsstaterna särskilt ska beakta.[27]

Av artikel 6.3 följer att ekonomiska eller administrativa skäl inte kan utgöra sådana tvingande hänsyn som kan motivera en inskränkning i den fria rörligheten för yrkesutövare.

Enligt artikel 4.4 ska skälen till varför en yrkesreglering anses vara motiverad och proportionerlig styrkas med kvalitativa, och där så är möjligt och relevant, kvantitativa uppgifter.

Överväganden

Det står klart från lydelsen av direktivet att syftet med bestämmelsen i artikel 6.2 inte är att begränsa de skäl av allmänt

[27] I skäl 17 sägs uttryckligen att de tvingande mål av allmänt intresse som följer av EU-domstolens praxis *bl.a.* omfattar de mål som räknas upp.

intresse som kan åberopas. Listan över skäl av allmänt intresse som kan rättfärdiga att ett hinder för den fria rörligheten för yrkesutövare är sålunda endast exemplifierande. Det finns inte heller något som hindrar att EU-domstolen i sin framtida praxis erkänner nya skäl av allmänt intresse. Skulle så ske kan även dessa nya skäl åberopas vid reglering av yrken.

I enlighet med vad som följer av avsnitt 5.1 ska denna lista införas i förordningen. Det ska tydligt framgå att listan över skäl av allmänt intresse inte är uttömmande. På samma sätt ska det uttryckligen anges i förordningen att skäl av ekonomisk eller administrativ art aldrig kan åberopas som skäl av allmänt intresse som kan motivera en inskränkning i den fria rörligheten för yrkesutövare.

På det icke harmoniserade området är det de enskilda medlemsstaterna som bestämmer vilken skyddsnivå som ska gälla. Det kan därmed förhålla sig så att det för ett visst yrke helt saknas reglering i ett land samtidigt som det i ett annat ställs omfattande krav. Oavsett vilken skyddsnivå som väljs måste dock medlemsstaten visa att det föreligger en risk att denna nivå inte kan säkerställas med befintligt regelverk.

Syftet med artikel 4.4 synes vara att reglera vilken typ av bevis som krävs. I skäl 13 anges att de *”skäl för reglering som en medlemsstat åberopar som motivering bör därför åtföljas av en analys av huruvida den åtgärd som antas av den berörda medlemsstaten är lämplig och proportionell och av specifika bevis till stöd för dess argumentation. Även om en medlemsstat inte nödvändigtvis måste visa upp en särskild undersökning eller någon särskild form av bevis eller annat underlag som fastslår att en sådan åtgärd är proportionell innan åtgärden antas bör medlemsstaten göra en objektiv analys, med beaktande av de särskilda omständigheterna i medlemsstaten i fråga, som visar att det föreligger verkliga risker avseende uppnåendet av mål av allmänt intresse.”* Artikel 4.4 avser sålunda frågan om det överhuvudtaget finns skäl att införa nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer. Först när en medlemsstat har kunnat visa att så är fallet ankommer det på medlemsstaten att, i enlighet med inremarknadstestet, utforma de åtgärder som sedan vidtas så att de inte går längre än vad som är nödvändigt för att motverka den identifierade risken. Det ska därför åligga den myndighet som tar

fram ett förslag till yrkesreglering att visa att det föreligger en verklig risk för att ett mål av allmänt intresse inte kan säkerställas i avsaknad av en yrkesreglering. Ju mer grundligt detta arbete utförs desto lättare blir det sedan att, i enlighet med direktivets krav, pröva proportionaliteten i de åtgärder som föreslås.

Exempel från EU-domstolens praxis

Skäl av allmänt intresse:

- Dom kommissionen mot Frankrike, C-389/05, ECLI:EU:C:2008:411, punkt 97 (djurhälsa).
- Dom kommissionen mot Frankrike, C-220/83, ECLI:EU:C:1986:461, punkt 20 (skydd för konsumenter).
- Dom Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, ECLI:EU:C:2006:208, punkt 38 (skydd för tjänstemottagare).
- Dom Arblade, C-369/96, ECLI:EU:C:1999:575, punkt 36 (skydd för arbetstagare).
- Dom Sziber, C-483/16, ECLI:EU:C:2018:367, punkt 51 (skydd av en god rättsskipning).
- Dom kommissionen mot Italien, C-180/89, ECLI:EU:C:1991:78, punkt 20 (skydd och bevarande av det nationella historiska och konstnärliga kulturarvet).
- Dom kommissionen mot Danmark, C-302/86, ECLI:EU:C:1988:421, punkt 9 (skydd av miljö).
- Dom De Coster, C-17/00, ECLI:EU:C:2001:651, punkt 37 (skydd av stadsmiljö).
- Dom Freskot, C-355/00, ECLI:EU:C:2003:298, punkt 69 (skydd av socialpolitiska mål).
- Dom Stichting Collectieve Antennevoorziening Gouda mot Commissariaat voor de Media, C-288/89, ECLI:EU:C:1991:323, punkt 23 (skydd av kulturpolitiska mål).

- Dom Decker mot Caisse de maladie des employés privés, C-120/95, ECLI:EU:C:1998:167, punkt 39 (bevarande av den ekonomiska jämvikten i systemet för social trygghet).
- Dom Inspire Art, C-167/01, ECLI:EU:C:2003:512, punkt 132 (säkerställande av rättvisa handelstransaktioner).
- Dom H.M. Customs and Excise mot Schindler, C-275/92, ECLI:EU:C:1994:119, punkt 63 (bekämpning av bedrägerier).
- Dom Futura Participations och Singer mot Administration des contributions, C-250/95 ECLI:EU:C:1997:239, punkt 31, (förhindrande av skatteflykt och skatteundandragande).
- Dom Inspire Art, C-167/01, ECLI:EU:C:2003:512, punkt 132 (säkrande av en effektiv skattekontroll).
- Dom Van Schaik, C-55/93, ECLI:EU:C:1994:363, punkt 19 (transportsäkerhet).
- Dom Coditel mot Ciné Vog Films, C-62/79, ECLI:EU:C:1980:84, punkt 15 (immateriella rättigheter).

Ekonomiska skäl:

- Dom Decker mot Caisse de maladie des employés privés, C-120/95, ECLI:EU:C:1998:167, punkt 39.
- Dom Skandia och Ramstedt, C-422/01, ECLI:EU:C:2003:380, punkt 53.

Administrativa skäl:

- Dom kommissionen mot Tyskland, C-205/84, ECLI:EU:C:1986:463, punkt 54.
- Dom Arblade, C-369/96, ECLI:EU:C:1999:575, punkt 37.

Styrkande av att det föreligger en verklig risk:

- Dom kommissionen mot Österrike, C-161/07, ECLI:EU:C:2008:759, punkterna 36–37.
- Dom kommissionen mot Italien, C-326/07, ECLI:EU:C:2009:193, punkt 70.

- Dom Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, ECLI:EU:C:2016:776, punkterna 33–43.
- Dom Église de scientologie, C-54/99, ECLI:EU:C:2000:124, punkt 17.

5.6 Proportionalitetsprövningen

5.6.1 Omfattning, redovisning och objektivitet

Förslag: När ett författningsförslag som innehåller nya eller ändrade krav för ett reglerat yrke offentliggörs ska det åtföljas av en redogörelse av det inremarknadstest som genomförts.

Bedömning: Artiklarna 4.2 och 4.5 kräver inget genomförande.

Skälen för förslaget och bedömningen

Direktivets bestämmelse

Enligt artikel 4.2 ska omfattningen av proportionalitetsprövningen stå i proportion till arten av, innehållet i och verkan av bestämmelsen.

Av artikel 4.3 följer att ett förslag till ny eller ändrad yrkesreglering ska åtföljas av en förklaring som är tillräckligt utförlig för att göra det möjligt att bedöma om proportionalitetsprincipen har följts.

Av artikel 4.5 följer att proportionalitetsprövningen ska utföras på ett objektivt och oberoende sätt.

Överväganden

Det är inte helt enkelt att fastställa hur artikel 4.2 är tänkt att tillämpas. Till att börja med kan det konstateras att formuleringen av bestämmelsen i artikel 7 i direktivet, som reglerar vad som ska

beaktas vid en prövning av proportionaliteten, inte medger att en medlemsstat bortser från att beakta någon av de punkter som räknas upp. Däremot kan det ju givetvis vara så att innehållet i en bestämmelse påverkar vilka av punkterna i artikel 7 som är relevanta att beakta. Detta är dock inget som behöver regleras särskilt.

Oavsett arten, innehållet i eller verkan av bestämmelsen kvarstår dessutom den grundläggande skyldigheten att säkerställa att bestämmelsen är proportionerlig. Omfattningen av den prövning som krävs för att säkerställa detta följer automatiskt av förslagets art, innehåll och verkan. Av dessa skäl följer att artikel 4.2 inte kräver något genomförande.

För att göra det möjligt att bedöma om en åtgärd är proportionerlig ska varje förslag enligt artikel 4.3 åtföljas av en förklaring som är tillräckligt utförlig. Det ställs inga formkrav på denna förklaring men det faller sig naturligt att förklaringen innehåller en redogörelse för de analyser och överväganden myndigheten gjort i samband med tillämpningen av bestämmelserna i den nya förordningen. Det saknas skäl att begränsa denna redogörelse till att endast omfatta analyser och överväganden kopplade till proportionalitetsprövningen. Av förordningen ska därför framgå att när ett författningsförslag som innehåller nya eller ändrade krav för ett reglerat yrke offentliggörs ska det åtföljas av en redogörelse för de analyser och överväganden som, i enlighet med förordningens krav, genomförts för att säkerställa att förslaget klarar inremarknadstestet.

Det följer av artikel 4.5 att proportionalitetsprövningen ska vara utförd på ett objektivt och oberoende sätt. Av skäl 14 följer att bestämmelsen syftar till att minska riskerna med reglering som införs av en viss yrkesorganisation som getts befogenheter att anta yrkesreglering. En farhåga under sådana omständigheter är att yrkesorganisationer har ett incitament att premiera etablerade näringsidkare på bekostnad av nya marknadsaktörer. Brist på objektivitet och oberoende hos sådana yrkesorganisationer vid regelgivning kan leda till bestämmelser som brister i proportionalitet. Eftersom den regleringsteknik som åsyftas i artikel 4.5 och skäl 14 inte används i Sverige saknas skäl att vidta

några specifika åtgärder för att uppfylla direktivets krav i denna del.

5.6.2 Obligatoriska punkter

Förslag: Vid proportionalitetsprövning ska myndigheten med utgångspunkt i målet av allmänt intresse

- specificera vilken typ av risker som motverkas av förslaget,
- redogöra för befintliga bestämmelser och skälen till att de inte är tillräckliga för att uppnå det eftersträvade målet,
- visa att förslaget utgör en konsekvent och systematisk reglering i förhållande till hur liknande risker i jämförbara verksamheter reglerats,
- redogöra för hur förslaget förväntas leda till att det eftersträvade målet nås,
- identifiera vilka effekter förslaget får för den fria rörligheten för personer och tjänster, konsumenternas valmöjligheter och tjänsternas kvalitet och väga dessa effekter mot förslagets förväntade nytta,
- visa att målet av allmänt intresse inte kan nås genom mindre restriktiva åtgärder och
- bedöma om de nya eller ändrade kraven var för sig bidrar till och är nödvändiga för att uppnå det eftersträvade målet när de kombineras med övriga krav som begränsar tillträdet till yrket.

Skälen för förslaget

Direktivets bestämmelser

Artikel 7.2 första stycket innehåller punkter som medlemsstaterna ska beakta när de säkerställer att ett förslag till ny eller ändrad yrkesreglering är lämpligt för att uppnå det eftersträvade målet av

allmänt intresse och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. De punkter som ska beaktas är

1. arten av riskerna för de mål av allmänt intresse som eftersträvas, i synnerhet riskerna för tjänstemottagare, däribland konsumenter, för yrkesutövare eller för tredje man,
2. huruvida befintliga bestämmelser av specifik eller mer allmän karaktär, såsom de som återfinns i produktsäkerhetslagar eller konsumentskyddslagar, är otillräckliga för att uppnå det eftersträvade målet,
3. huruvida bestämmelsen är lämplig med avseende på dess lämplighet för att uppnå det eftersträvade målet och om den faktiskt återspeglar det målet på ett konsekvent och systematiskt sätt och därigenom åtgärdar de identifierade riskerna på ett liknande sätt som i jämförbara verksamheter,
4. inverkan på den fria rörligheten för personer och tjänster inom unionen, på konsumenternas valmöjligheter och på kvaliteten på den tjänst som tillhandahålls,
5. möjligheten att använda mindre restriktiva medel för att uppnå målet av allmänt intresse; när en bestämmelse endast är motiverad av konsumentskyddet och de identifierade riskerna är begränsade till förhållandet mellan yrkesutövaren och konsumenten och därför inte negativt påverkar tredje man, ska medlemsstaterna vid tillämpningen av detta led bedöma i synnerhet om målet kan uppnås genom mindre restriktiva medel än att verksamheten förbehålls yrkesutövare och
6. verkan av nya eller ändrade bestämmelser i kombination med andra bestämmelser som begränsar tillträdet till, eller utövandet av, yrket, och särskilt hur de nya eller ändrade bestämmelserna i kombination med andra krav bidrar till, och om de är nödvändiga för, uppnåendet av samma mål av allmänt intresse.

Överväganden

Enligt den *första punkten* ska medlemsstaterna beakta arten av riskerna för de mål av allmänt intresse som eftersträvas, i

synnerhet riskerna för tjänstemottagare, däribland konsumenter, för yrkesutövare eller för tredje man. För att det ska vara möjligt att säkerställa att en åtgärd är proportionerlig är det nödvändigt att först fastställa vilka risker förslaget ska motverka. Det är inte tillräckligt att översiktligt ange att åtgärden är nödvändig för att höja konsumentskyddet. Myndigheten ska kunna specificera på vilket sätt konsumenter riskerar att skadas, luras eller dylikt om åtgärden inte vidtas. Det är inte nödvändigt att i förordningens bestämmelse särskilt ange att denna punkt i synnerhet gäller riskerna för tjänstemottagare, yrkesutövare eller tredje man. Det är tillräckligt att ålägga myndigheten att specificera vilka risker som ska motverkas. Det skulle även vara förvillande om just dessa tre grupper särskilt pekas ut och förslaget exempelvis syftar till att förhindra skatteflykt. Av förordningen ska därför framgå att myndigheten, med utgångspunkt i målet av allmänt intresse, ska specificera vilken typ av risker som motverkas av förslaget.

I den *andra punkten* anges att medlemsstaterna ska beakta huruvida befintliga bestämmelser av specifik eller mer allmän karaktär, såsom de som återfinns i produktsäkerhetslagar eller konsumentskyddslagar, är otillräckliga för att uppnå det eftersträvade målet. Det är inte nödvändigt att reglera ett yrke om det redan finns ett regelverk som leder till att målet av allmänt intresse nås. Myndigheten bör därför redogöra för vilka existerande bestämmelser som är tillämpliga vid utövandet av det aktuella yrket. Dessa existerande krav kan utgöras av såväl specifika yrkesregleringar som mer generella krav som följer av exempelvis konsumenttjänstlagen (1985:716) eller hälso- och sjukvårdslagen (2017:30). Utifrån denna redogörelse ska det vara möjligt för myndigheten att visa att de risker som specificerats under den första punkten inte i tillräcklig omfattning motverkas av dessa existerande författningskrav. I detta sammanhang bör det påpekas att åtgärder som syftar till att förbättra tillämpningen av existerande krav oftast är att föredra från ett frirörlighetsperspektiv.

Enligt den *tredje punkten* ska medlemsstaterna beakta om bestämmelsen är lämplig för att uppnå det eftersträvade målet och om den faktiskt återspeglar det målet på ett konsekvent och systematiskt sätt och därigenom åtgärdar de identifierade riskerna på ett liknande sätt som i jämförbara verksamheter. Denna punkt

reglerar två i viss mån skilda frågor. Det första ledet avser skyldigheten att visa att den föreslagna åtgärden verkligen leder till att den identifierade risken motverkas. Det andra ledet förtydligar att en åtgärd endast kan anses var ägnad att säkerställa det eftersträvade målet om liknande risker regleras på ett konsekvent och systematiskt sätt. Det blir därför tydligare att reglera dessa två aspekter i skilda punkter i förordningen. Av den första punkten ska det därför följa att myndigheten ska visa att liknande risker hanteras på ett konsekvent och systematiskt sätt i förhållande till hur liknande risker i jämförbara verksamheter reglerats. Av den andra punkten ska det följa att den myndighet som tar fram ett förslag ska redogöra för hur de åtgärder som föreslås förväntas leda till att det eftersträvade målet nås.

Den *fjärde punkten* lägger fast en skyldighet att bedöma förslagets effekter på den fria rörligheten för personer och tjänster inom unionen, på konsumenternas valmöjligheter och på kvaliteten på den tjänst som tillhandahålls. Enligt skäl 23 ska dessa kostnader vägas mot betydelsen av det mål som eftersträvas och yrkesregleringens förväntade nytta. Den myndighet som tar fram ett förslag till ny yrkesreglering ska därför identifiera vilka negativa effekter förslaget får för den fria rörligheten för personer och tjänster, konsumenternas valmöjligheter och tjänsternas kvalitet och väga dessa effekter mot förslagets förväntade nytta.

Den *femte punkten* reglerar skyldigheten att inte välja en åtgärd som är mer restriktiv för den fria rörligheten på den inre marknaden än vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet. Punktens andra led lyfter fram ett exempel på vad denna skyldighet kan innebära i praktiken. Det saknas skäl att genomföra det andra ledet i förordningen då detta exempel riskerar att försämra tillämpningen av punkten. Skyldigheten att välja den minst restriktiva åtgärden är betydligt bredare än att resonera om yrket bör regleras genom certifiering, skyddad yrkestitel, legitimationskrav eller förbehållen verksamhet. Skyldigheten att välja den minst restriktiva åtgärden gäller alla enskilda krav som ingår i regleringen av ett yrke, allt från krav på utbildningsnivå, krav på språkkunskaper till krav på praktik. Att det förhåller sig så blir tydligare om direktivets exempel utelämnas. Av förordningen ska därför framgå att den myndighet

som tar fram ett förslag ska visa att målet av allmänt intresse inte kan nås genom mindre restriktiva åtgärder.

Enligt den *sjätte punkten* ska medlemsstaterna beakta om samtliga krav som begränsar tillträdet till yrket bidrar till och är nödvändiga för att nå målet av allmänt intresse. För tillämpningen av denna punkt fastställs i artikel 7.3 vilka typer av krav som särskilt ska beaktas vid en analys av den kombinerade effekten av samtliga krav som ställs för tillträdet till yrket. Då uppräkningen i artikel 7.3 är omfattande är det mest lämpligt att placera den i en egen paragraf, se nedan avsnitt 5.6.4. Det är dock viktigt att poängtera att det inte finns något som hindrar medlemsstaterna från att reglera ett yrke genom att kombinera flera olika typer av krav. Tvärtom kan det vara nödvändigt att använda olika typer av krav för att säkerställa att målet av allmänt intresse nås. Till exempel genom att ställa krav på både grundläggande utbildning och kontinuerlig fortbildning. Detta är också något som lyfts fram i artikel 7.3 där det anges att verkan av kombinerande krav kan vara både positiv och negativ.[28] Att den kombinerade effekten av de krav som ställs, såväl av nya som i kombination med existerande krav, ska vägas in ska därmed främst ses som ett sätt att säkerställa att varje enskilt krav bidrar till och är nödvändigt för att det eftersträvade målet ska nås. Om två krav var för sig har samma effekt och därmed kan sägas överlappa varandra kan inte båda kraven anses vara nödvändiga för att nå det eftersträvade målet.

Exempel från EU-domstolens praxis

Typ av risk som motverkas av förslaget:

- Dom Van Leuken, C-197/06, ECLI:EU:C:2008:229, punkt 41.

Befintliga författningskravs otillräcklighet:

- Dom Watts, C-372/04, ECLI:EU:C:2006:325, punkt 106.

Konsekvent och systematisk reglering:

[28] Se även skäl 28.

- Dom kommissionen mot Italien, C-531/06, ECLI:EU:C:2009:315, punkt 66.
- Dom Apothekerkammer des Saarlandes m.fl., C-171/07, ECLI:EU:C:2009:316, punkt 42.
- Dom Hartlauer, C-169/07, ECLI:EU:C:2009:141, punkt 55.

Förslagets lämplighet för att nå målen:

- Dom Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, ECLI:EU:C:2016:776, punkt 34
- Dom Rosengren m.fl., C-170/04, ECLI:EU:C:2007:313, punkt 54.

Avvägning mellan förslagets effekter och den förväntade nyttan:

- Dom Council of the City of Stoke-on-Trent och Norwich City Council mot B & Q Plc, C-169/91, ECLI:EU:C:1992:519, punkt 15.
- Dom kommissionen mot Danmark, C-302/86, ECLI:EU:C:1988:421, punkt 11.
- Dom Deutsche Parkinson Vereinigung, C-148/15, ECLI:EU:C:2016:776, punkt 34.

Målet kan inte nås genom mindre restriktiva åtgärder:

- Dom Rosengren m.fl., C-170/04, ECLI:EU:C:2007:313., punkt 56.
- Dom kommissionen mot Grekland, C-140/03, ECLI:EU:C:2005:242, punkt 35.
- Dom kommissionen mot Frankrike, C-96/85, ECLI:EU:C:1986:189, punkterna 13–17.

Kombinationen av krav:

- Dom Ottica New Line di Accardi Vincenzo, C-539/11, ECLI:EU:C:2013:591, punkt 47.
- Dom Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, punkt 35.
- Dom Thieffry mot Conseil de l'ordre des avocats de la Cour de Paris, C-71/76, ECLI:EU:C:1977:65, punkt 12.

- Dom kommissionen mot Spanien, C-514/03, ECLI:EU:C:2006:63, punkterna 29–66.
- Dom kommissionen mot Frankrike, C-89/09, ECLI:EU:C:2010:772, punkterna 40–68.

5.6.3 Innehållsstyrda punkter

Förslag: Vid proportionalitetsprövningen ska myndigheten med utgångspunkt i målet av allmänt intresse, när så är relevant, även

- redogöra för kopplingen mellan den verksamhet som ett yrke omfattar och den yrkeskvalifikation som krävs,
- redogöra för kopplingen mellan uppgifternas komplexitet och de yrkeskvalifikationer som krävs, särskilt när det gäller nivån, beskaffenheten, och längden på den utbildning eller erfarenhet som krävs,
- bedöma om det bör vara möjligt att erhålla tillräckliga yrkeskvalifikationer på alternativa sätt,
- bedöma om reserverade aktiviteter kan delas mellan flera yrkesgrupper,
- visa att hänsyn tagits till graden av självständighet vid utförandet av yrket och
- ta hänsyn till vetenskaplig och teknisk utveckling som påverkar konsumenternas möjligheter att bedöma kvaliteten på den tjänst som yrkesutövaren utför.

Skälen för förslaget

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 7.2 andra stycket ska medlemsstaterna också beakta följande, där det är relevant för arten av och innehållet i den bestämmelse som införs eller ändras

1. kopplingen mellan den verksamhet som ett yrke omfattar eller som är förbehållen det yrket och den yrkeskvalifikation som krävs,
2. kopplingen mellan de berörda uppgifternas komplexitet och behovet av att de som utför dem innehar bestämda yrkeskvalifikationer, särskilt när det gäller nivån, beskaffenheten och längden på den utbildning eller erfarenhet som krävs,
3. möjligheten att erhålla yrkeskvalifikationen på alternativa sätt,
4. huruvida och varför den verksamhet som är förbehållen vissa yrken kan eller inte kan delas med andra yrken,
5. graden av självständighet vid utövandet av ett reglerat yrke och organisations- och tillsynsarrangemangens betydelse för att det eftersträvade målet ska uppnås, särskilt om den verksamhet som hänför sig till ett reglerat yrke utövas under en kvalificerad yrkesutövares överinseende och ansvar och
6. vetenskaplig och teknisk utveckling som i praktiken kan minska eller öka informationsasymmetrin mellan yrkesutövare och konsumenter.

Överväganden

Som framgår i avsnitt 5.6.2 innehåller artikel 7.2 första stycket punkter som medlemsstaterna *ska* beakta vid en proportionalitetsprövning. För de punkter som följer av artikel 7.2 andra stycket gäller i stället att dessa *ska* beaktas när det är *relevant* för arten av och innehållet i den bestämmelse som införs eller ändras. Härav följer att det är obligatoriskt att vid proportionalitetsprövning även beakta de punkter som räknas upp i det andra stycket om den föreslagna yrkesregleringen innehåller den typ av krav som berörs i respektive punkt. De flesta av dessa punkter kommer troligtvis att vara relevanta varje gång ett nytt yrke regleras. Däremot kan flera vara irrelevanta då ett förslag endast medför mindre ändringar av en existerande yrkesreglering.

Den *första punkten* rör kopplingen mellan den verksamhet som utförs av den yrkeskategori som regleras, eller är förbehållen det yrket, och de krav på yrkeskvalifikationer som föreslås. Proportionalitetsprövningen ska innehålla en beskrivning av de arbetsuppgifter som den reglerade yrkeskategorin utför. Med utgångspunkt i denna beskrivning ska myndigheten redogöra för på vilket sätt kraven på yrkeskvalifikationer är kopplade till dessa arbetsuppgifter. Krav på yrkeskvalifikationer som inte är kopplade till, eller relevanta för, de faktiska arbetsuppgifter som kommer att utföras ska inte anses vara nödvändiga för att säkerställa att målet av allmänt intresse uppfylls.

Den *andra punkten* rör kopplingen mellan komplexiteten i de uppgifter som utförs av den reglerade yrkeskategorin och de krav som ställs. Det som främst aves är nivån, beskaffenheten och längden på den utbildning eller erfarenhet som krävs. Även för denna punkt krävs det sålunda att myndigheten beskriver vilka arbetsuppgifter som kommer att bli aktuella samt värderar hur komplexa dessa uppgifter är. Med utgångspunkt i denna beskrivning ska myndigheten redogöra för hur arbetsuppgifternas komplexitet kopplats till den nivå, beskaffenhet och längd på utbildning eller erfarenhet som krävs. Krav som är mer långtgående än vad som motiveras av arbetsuppgifternas komplexitet ska inte anses vara nödvändiga för att säkerställa att målet av allmänt intresse uppnås.

Enligt den *tredje punkten* ska medlemsstaterna överväga om det bör finnas alternativa sätt att erhålla yrkeskvalifikationen. I lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer definieras yrkeskvalifikationer som kvalifikationer som intygas i ett bevis på formella kvalifikationer, ett kompetensbevis eller yrkeserfarenhet. Myndigheten bör därför överväga om det är nödvändigt att ställa krav på en formell utbildning eller om motsvarande kunskapsnivå även kan uppnås genom exempelvis yrkeserfarenhet. Även i fall då det är motiverat att ställa krav på formell utbildning bör det övervägas om det finns alternativa yrkesexamina, fristående kurser eller dylikt som leder till att yrkesutövaren innehar den kompetens som är nödvändig för att säkerställa att målet av allmänt intresse uppnås.

Den *fjärde punkten* blir endast tillämplig då myndigheten anser att det är nödvändigt att ge en viss yrkeskategori ensamrätt[29] att utföra vissa uppgifter genom att införa bestämmelser om reserverad aktivitet. Om så är fallet ska den myndigheten som tar fram förslaget överväga om den reserverade aktiviteten kan delas med andra yrkeskategorier.[30]

Enligt den *femte punkten* ska medlemsstaterna ta hänsyn till graden av självständighet vid utövandet av yrket. Punkten tar främst sikte på de fall då ett reglerat yrke utövas under en kvalificerad yrkesutövares överinseende och ansvar. För vissa typer av yrken kan det vara möjligt att organisera utförandet av arbetet så att det är tillräckligt att ställa krav på de yrkesutövare som bär ansvaret för att en uppgift utförs på korrekt sätt. En sådan lösning tillämpas t.ex. för vissa behandlingar av djur som kan utföras av övrig personal på den ordinerande veterinärens ansvar.[31] Ett annat sätt är att, som är fallet för elinstallationer i Sverige,[32] lägga över ansvaret för att personalen har rätt kompetens på arbetsgivaren. En sådan ordning medför att fler personer kan vara verksamma inom den verksamhet som yrkesregleringen omfattar. Myndigheten ska därför överväga om det är möjligt att använda denna metod vid reglering av ett yrke.

När det gäller *sjätte punkten* är det något oklart vad denna punkt innebär i praktiken. I artikeln framhålls att vetenskaplig och teknisk utveckling kan minska eller öka informationsasymmetrin mellan yrkesutövare och konsumenter och att medlemsstaterna ska beakta detta. I skäl 26 framhålls att om den vetenskapliga och tekniska utvecklingen innebär en hög risk för målen av allmänt intresse ankommer det på medlemsstaterna att vid behov uppmuntra yrkesutövare att hålla sig à jour med denna utveckling. Ett krav på att en yrkesutövare ska hålla sig à jour med den tekniska och vetenskapliga utvecklingen är dock något annat än att beakta att denna utvecklingen kan påverka informationsasymmetrin mellan yrkesutövare och konsumenter. I

[29] En sådan ensamrätt har till exempel införts för vissa sjukvårdsyrken, se 4 kap. 4 § patientsäkerhetslag (2010:659).
[30] En sådan delning gäller till exempel avseende fastighetsförmedling som delas av fastighetsmäklare och advokater, se 5 och 31 §§ fastighetsmäklarlag (2011:666).
[31] Se 4 kap. 2 § andra stycket lagen (2009:302) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård samt 4 kap. Statens jordbruksverks föreskrifter och allmänna råd (SJVFS 2013:41) om skyldigheter för djurhållare och personal inom djurens hälso- och sjukvård.
[32] Se 23-24 §§, elsäkerhetslag (2016:732).

fall då det inte går att förena vad som följer av artikeln med vad som framgår av skältexten måste artikelns lydelse ges företräde vid en tolkning av vad skyldigheten innebär. Att det i skäl 26 anges att den sjätte punkten innefattar en skyldighet att reglera yrkesutövarens skyldighet att hålla sig à jour saknar därför betydelse. Att medlemsstaterna ska ta hänsyn till effekten av krav på vidareutbildning inom ramen för proportionalitetsprövningen följer dessutom av artikel 7.3 (se avsnitt 5.6.4). Det kan också konstateras att det för den sjätte punkten finns en koppling till det krav på översyn av existerande krav som följer av artikel 4.6 (se avsnitt 5.8).

De mål i vilka EU-domstolen resonerar om informationsasymmetri mellan yrkesutövare och konsumenter rör alla regleringar av advokatyrket och svårigheter för konsumenter att bedöma kvaliteteten på de tjänster som erbjuds. När det gäller faktorer som kan minska en existerande informationsasymmetri har kommissionen lyft fram kundomdömen som lämnas på olika webbsidor som ett exempel (Kommissionen 2018 s. 12). Det är dock svårt att se hur en myndighet vid regleringstillfället skulle kunna bedöma och väga in effekterna av en eventuell framtida vetenskaplig och teknisk utveckling. Denna punkt får därför anses vara tillämplig främst vid uppdatering eller ändring av en existerande yrkesreglering. Vid en sådan uppdatering eller ändring bör myndigheten bedöma om den tekniska och vetenskapliga utveckling som skett sedan kraven infördes har påverkat konsumenternas möjligheter att bedöma kvaliteten på den tjänst yrkesutövaren utför. I de fall det kan konstateras att den vetenskapliga och tekniska utvecklingen medfört att det blivit svårare för konsumenter att bedöma kvaliteten kan detta indikera att det går att motivera en skärpning av yrkesregleringen medan det motsatta gäller om utvecklingen gjort det enklare för konsumenter att bedöma kvaliteten på den tjänst som yrkesutövaren utför.

Exempel från EU-domstolens praxis

Kopplingen mellan verksamheten och yrkeskvalifikationen:

- Dom Price, C-149/05, ECLI:EU:C:2006:532, punkt 55.

Kopplingen mellan komplexiteten och yrkeskvalifikationen:

- Dom Säger mot Dennemeyer, C-76/90, ECLI:EU:C:1991:331, punkt 18.
- Dom Payroll m.fl., C-79/01, ECLI:EU:C:2002:592, punkt 34.

Alternativa sätt att erhålla yrkeskvalifikationen:

- Förslag till avgörande Koller, C-118/09, ECLI:EU:C:2010:306, punkt 71.

Delning av reserverade aktiviteter:

- Dom Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, ECLI:EU:C:2006:208, punkterna 39–43.

Graden av självständighet:

- Dom Payroll m.fl., C-79/01, ECLI:EU:C:2002:592, punkt 34.
- Dom Ramrath mot Ministre de la Justice, C-106/91, ECLI:EU:C:1992:230, punkt 36

Konsumenternas möjligheter att bedöma kvaliteten på den tjänst yrkesutövaren utför:

- Dom Cipolla m.fl., C-94/04, ECLI:EU:C:2006:758, punkt 68.

5.6.4 Särskild bedömning av kombinationen av samtliga krav

Förslag: Vid bedömningen av den kombinerade effekten av de krav som begränsar tillträdet till ett yrke ska följande aspekter och typer av krav särskilt beaktas

- om yrket regleras genom förbehållna aktiviteter, skyddad yrkestitel eller på annat sätt,
- skyldighet att genomgå kontinuerlig fortbildning,
- krav som rör organiseringen av yrket, yrkesetik eller tillsyn,

- krav på obligatoriskt medlemskap i en yrkesorganisation,
- kvantitativa begränsningar, t.ex. av antalet tillstånd att utöva yrket eller av antalet anställda med bestämda yrkeskvalifikationer,
- krav på associationsform, eller krav som rör ägarförhållanden eller företagsledning, kopplade till utövandet av yrket,
- territoriella begränsningar,
- begränsningar av verksamhetskombinationer,
- krav på försäkringsskydd,
- krav på språkkunskaper,
- krav som rör taxor och
- krav som rör marknadsföring.

Skälen för förslaget

Direktivets bestämmelser

I artikel 7.3 anges vilka typer av krav som särskilt ska beaktas vid en analys av den kombinerade effekten av samtliga krav som ställs för tillträdet till yrket vid tillämpningen av artikel 7.2 första stycket f. Det anges även att medlemsstaterna ska beakta att den kombinerade verkan kan vara både positiv och negativ. De krav som listas är följande

1. förbehållna verksamheter, skyddad yrkestitel eller någon annan form av reglering i den mening som avses i artikel 3.1 a i direktiv 2005/36/EG,
2. skyldighet att genomgå kontinuerlig fortbildning,
3. regler om organiseringen av yrket, yrkesetik och tillsyn,
4. obligatoriskt medlemskap i en yrkesorganisation eller motsvarande organ eller registrerings- eller tillståndsförfaranden, särskilt när dessa krav förutsätter innehav av en bestämd yrkeskvalifikation,

5. kvantitativa begränsningar, särskilt krav som begränsar antalet tillstånd att utöva yrket eller som fastställer ett lägsta eller högsta antal anställda, chefer eller företrädare med bestämda yrkeskvalifikationer,
6. specifika krav på associationsform eller krav som rör ägarförhållanden eller ledning av ett företag, i den utsträckning dessa krav direkt hänger samman med utövandet av det reglerade yrket,
7. territoriella begränsningar, inbegripet i fall då yrket i delar av en medlemsstats territorium regleras på ett sätt som skiljer sig från hur det regleras i andra delar,
8. krav som begränsar möjligheten att utöva ett reglerat yrke gemensamt eller i delägarskap, liksom regler om oförenlig verksamhet,
9. krav på försäkringsskydd eller annat personligt eller kollektivt skydd rörande yrkesansvar,
10. krav på språkkunskaper, i den mån de är nödvändiga för att utöva yrket,
11. krav på en fast lägsta och/eller högsta taxa och
12. krav avseende marknadsföring.

Överväganden

Som framgår ovan (avsnitt 5.6.2) ska den myndighet som tar fram ett förslag bedöma om enskilda krav, i kombinationen med övriga krav som begränsar tillträdet till yrket, bidrar till och är nödvändiga för att uppnå det eftersträvade målet. Artikel 7.3 innehåller en lista över vilka aspekter och typer av krav som särskilt ska beaktas vid denna bedömning. Det kan sålunda vara så att även andra krav ställs för tillträde till ett yrke. Om så är fallet ska även dessa krav ingå i bedömningen av den kombinerade effekten av samtliga krav.

Listan i artikel 7.3 medför inte någon begränsning av vilka typer av krav som medlemsstaterna har rätt att kombinera utan utgör endast ett hjälpmedel vid bedömningen av om alla krav som ställs verkligen är nödvändiga för att nå det eftersträvade målet av

allmänt intresse. Först om analysen visar att två krav dubblerar varandra finns en skyldighet att avstå från att ställa båda kraven då det inte är nödvändigt för att syftet med reglering ska säkerställas. Det är därför möjligt att i något förenklad form återge listan i förordningen.

För exempel från EU-domstolens praxis se avsnitt 5.6.2.

5.6.5 Särskild bedömning av begränsningar av rätten att tillfälligt utöva ett yrke

Förslag: Medför ett förslag begränsningar av den rätt att tillfälligt utöva ett reglerat yrke i Sverige som följer av lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer ska dessa begränsningar proportionalitetsprövas separat.

Bedömning: I syfte att undvika ett felaktigt genomförande av direktivet bör specifika genomförandeåtgärder inte vidtas avseende artikel 7.4 andra stycket.

Skälen för förslaget och bedömningen

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 7.4 första stycket ska medlemsstaterna säkerställa att de yrkesregleringar som föreslås överensstämmer med principen om att specifika krav som rör temporärt eller tillfälligt tillhandahållande av tjänster enligt avdelning II i yrkeskvalifikationsdirektivet ska vara proportionerliga. Tre sådana typer av krav räknas även upp

- automatisk tillfällig registrering eller proformamedlemskap i en yrkesorganisation eller motsvarande organ,
- krav på förhandsunderrättelse och
- krav på avgifter.

Av artikel 7.4 andra stycket följer att det första stycket inte ska tillämpas på åtgärder som är avsedda att säkerställa efterlevnaden

av tillämpliga anställningsvillkor som medlemsstaterna tillämpar i enlighet med unionsrätten.

Överväganden

I avdelning II i yrkeskvalifikationsdirektivet fastställs grundregeln att det mottagande landet inte ska tillämpa sina krav på yrkeskvalifikationer när en yrkesutövare som är verksam inom yrket i sitt hemland tillfälligt utövar detta yrke i mottagarlandet. Samma grundläggande rättighet framgår även av 6 § lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer. Det är dock möjligt att göra vissa undantag från denna grundregel. Under vissa förutsättningar kan det mottagande landet kräva en tillfällig registrering eller ett proformamedlemskap i en yrkesorganisation eller motsvarande.[33] Det är vidare förenligt med yrkeskvalifikationsdirektivet att kräva att en yrkesutövare som avser att tillfälligt tillhandahålla tjänster ska göra en förhandsanmälan.[34] För vissa yrken är det dessutom möjligt att kräva att en förhandskontroll ska göras innan tjänsten tillhandahålls. Enligt artikel 59.2 i yrkeskvalifikationsdirektivet var medlemsstaterna skyldiga att senast 2016 lämna en förteckning över alla krav på förhandskontroll och motivera dessa.

Krav på obligatoriskt medlemskap i en yrkesorganisation förekommer inte för något av de yrken som reglerats i Sverige. Sverige har dock valt att utnyttja undantagen för förhandsunderrättelse och förhandskontroll. Förhandsunderrättelse krävs enligt 2 kap. 3 § förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer för hälso- och sjukvårdsyrken, väktare, djurhälsopersonal och fastighetsmäklare och förhandskontroll krävs, enligt 4 §, för hälso- och sjukvårdsyrken samt väktare.

Medlemsstaterna har alltså begränsade möjligheter att överhuvudtaget ställa krav på yrkesutövare som endast tillfälligt är verksamma inom sitt yrke i en annan stat. Dessa begränsningar framgår tydligt av yrkeskvalifikationsdirektivet och behöver inte återges även i den nya förordningen om proportionalitetsprövning. I syfte att genomföra artikel 7.4 första stycket är det därför tillräckligt att i förordningen ange att om

[33] Se artikel 6 i yrkeskvalifikationsdirektivet.
[34] Se artikel 7 ibid.

förslaget medför begränsningar av den rätt att tillfälligt utöva ett reglerat yrke i Sverige som följer av 6 § lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer ska dessa begränsningar proportionalitetsprövas separat.

Av artikel 7.4 andra stycket framgår att punkten inte ska tillämpas på åtgärder som är avsedda att säkerställa efterlevnaden av tillämpliga anställningsvillkor som medlemsstaterna tillämpar i enlighet med unionsrätten. Det är oklart hur detta undantag ska tolkas. En tänkbar tolkning är dock att undantaget tillkommit i syfte att tydliggöra att direktivet om proportionalitetsprövning inte påverkar det regelverk som gäller vid utstationering av arbetstagare. Vid utstationering är den mottagande medlemsstaten skyldig att tillse att vissa arbets- och anställningsvillkor tillämpas av det utstationerande företaget.[35] I syfte att övervaka att så sker får medlemsstaten införa administrativa krav och utföra de kontrollåtgärder som är nödvändiga.[36]

Eftersom det inte med säkerhet kan fastställas att det är detta som avses med undantaget i 7.4 andra stycket lämnas inga förslag på genomförandeåtgärder av denna bestämmelse. Detta innebär visserligen en risk att en myndighet i enlighet med den föreslagna förordningen gör en proportionalitetsprövning trots att det inte finns någon skyldighet till det enligt direktivet om proportionalitetsprövning. Samtidigt innebär det att genomförandet inte blir felaktigt. Det kan också tilläggas att även de administrativa krav och åtgärder som medlemsstaterna får vidta i samband med utstationering ska vara motiverade och proportionerliga.[37]

[35] Se artikel 3 Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.
[36] Se artikel 9 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen).
[37] Ibid.

5.7 Bestämmelser som rör reglering av hälso- och sjukvårdsyrken

Bedömning: Artikel 7.5 kräver inget genomförande.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Av artikel 7.5 följer att medlemsstaterna ska ta hänsyn till målet att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för människor när de yrkesregleringar som föreslås rör hälso- och sjukvårdsyrken och har konsekvenser för patientsäkerheten.

Överväganden

Artikel 7.5 skiljer sig från övriga punkter i artikel 7 då den inte reglerar den proportionalitetsprövning som medlemsstaterna ska göra. I skäl 30 poängteras att det, enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, är en grundläggande rättighet att ha tillgång till hälso- och sjukvård. Den problematik som artikel 7.5 därmed tycks beröra är att det vid reglering av yrken inom hälso- och sjukvården måste göras en avvägning mellan patientsäkerheten och medborgarnas rätt att ha tillgång till hälso- och sjukvård. Med andra ord kan alltför strikta yrkeskvalifikationskrav avseende sjukvårdsyrken leda till att tillgången på personal som uppfyller kraven understiger sjukvårdens behov.

Det saknas skäl att återge artikel 7.5 i förordningen om proportionalitetsprövning, dels eftersom denna avvägning inte rör proportionalitetsprövningen, dels eftersom en sådan avvägning ändå kommer att göras inom ramen för den konsekvensutredning som åtföljer förslaget.[38] Det kan vidare konstateras att regleringen av hälso- och sjukvårdsyrken sker genom bestämmelser i

[38] Som framgår ovan (avsnitt 5.3) tillämpas förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning av alla förvaltningsmyndigheter under regeringen, de statliga kommittéerna, särskilda utredarna samt av Regeringskansliet.

patientsäkerhetslagen (2010:659) som enligt 1 kap. 1 § har till syfte att främja en hög patientsäkerhet inom hälso- och sjukvården.

5.8 Uppföljning

Bedömning: Det krävs inga ytterligare nationella bestämmelser för att genomföra artikel 4.6 om uppföljning.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 4.6 ska medlemsstaterna övervaka att krav på yrkeskvalifikationer är proportionerliga, även efter att de antas. Denna uppföljningsskyldighet är, som en följd av direktivets tillämpningsområde, begränsad till de krav som proportionalitetsprövades i enlighet med direktivet i samband med att de antogs.

I skäl 15 anförs att kravet på proportionalitet för krav på yrkeskvalifikationer inte enbart ska grundas på syftet med åtgärden när den antogs utan även på dess verkan, bedömd efter att den antagits. Utöver att bedöma en åtgärds verkan ska den utveckling som konstaterats på området ligga till grund för uppföljningen.

Överväganden

Direktivet tycks inte kräva att uppföljning ska ske med på förhand bestämda intervall utan bör snarast ske på behovsbasis.[39] Det följer direkt från principen om EU-rättens företräde att bestämmelser i svensk rätt som innehåller krav på yrkeskvalifikationer måste vara förenliga med EU-rättens krav på proportionalitet både vid tidpunkten de antogs och kontinuerligt

[39] Jmf. kommissionens förslag som angav att övervakningen skulle ske ”*regelbundet och med mellanrum som är lämpliga för den aktuella regleringen*” (Kommissionen 2017c s. 17)). För ledning om användningen av förarbeten som tolkningsinstrument inom EU-rätten hänvisas till EU-domstolens praxis, bl.a. dom Runevič-Vardyn och Wardyn, C-391/09, ECLI:EU:C:2011:291, punkterna 46–47.

därefter (prop. 1994/95:19 s. 487). Det följer vidare av EU-domstolens praxis att proportionalitetsprövningar kan komma att ändras med tiden, exempelvis på grund av vetenskapliga och tekniska framsteg.[40] Även om artikel 4.6 direktivet om proportionalitetsprövning endast är tillämplig på de krav som prövats enligt direktivet måste således även tidigare införda krav följas upp för att kontinuerligt säkerställa att de är förenliga med EU-rätten, inklusive kravet på proportionalitet.

Det följer vidare av 10 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning att myndigheter ska följa upp konsekvenserna av sina föreskrifter och allmänna råd. Har de grundläggande förutsättningarna förändrats ska regleringen omprövas och en ny konsekvensutredning genomföras. Som framgår ovan (avsnitt 5.3) följer det av 6 § 6 samma förordning att en konsekvensutredning ska inkludera frågan om överensstämmelse med EU-rätten. Som också nämns ovan har Regeringskansliet, genom interna styrdokument, åtagit sig att genomföra konsekvensutredningar i enlighet med förordningen om konsekvensutredning. Ytterligare styrdokument, som utarbetats av en grupp rättschefer i Regeringskansliet, anger specifikt att respektive departement är skyldigt att följa upp konsekvenserna av nya lagar och förordningar inom departementens ansvarsområde (Statsrådsberedningen 1995 s. 17 f.).

Eftersom bestämmelser ska följas upp, oavsett om de följer av lag, förordning eller föreskrifter, och eftersom den uppföljningen ska inkludera frågan om förenlighet med EU-rätten saknas skäl att särskilt reglera krav på uppföljning av nya eller ändrade krav på yrkesreglering. Genomförandet av artikel 4.6 i direktivet om proportionalitetsprövning kräver därför inga författningsändringar.

[40] Se dom Mac Quen m.fl., C-108/96, ECLI:EU:C:2001:67 punkt 36 samt dom Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, ECLI:EU:C:2016:500., punkt 32.

5.9 Information och medverkan av intressenter

Bedömning: Det krävs inga ytterligare nationella bestämmelser för att genomföra artikel 8 om information och medverkan av intressenter.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 8.1 i direktivet om proportionalitetsprövning ska information tillgängliggöras innan nya eller ändrade bestämmelser med krav på yrkeskvalifikationer införs. Medborgare, tjänstemottagare och andra relevanta intressenter ska få tillgång till informationen.

Enligt artikel 8.2 ska berörda parter kunna lämna synpunkter på förslagen. Där så är relevant och lämpligt ska offentliga samråd genomföras.

Överväganden

Artikeln reglerar två förfaranden med olika målgrupper, ett förfarande för informationsutbyte och ett förfarande för samråd. Information ska lämnas till medborgare, tjänstemottagare och andra relevanta intressenter innan en ny yrkesreglering införs medan det är berörda parter som ska ges möjlighet att lämna synpunkter och kunna delta i offentliga samråd.

När det gäller skyldigheten att på lämpligt sätt göra information tillgänglig följer det redan i dag av 6 § 7 förordningen om konsekvensutredning att konsekvensutredningar ska innehålla en bedömning av behovet av speciella informationsinsatser.[41]

[41] Som framgår ovan (avsnitt 5.3) tillämpas förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning av alla förvaltningsmyndigheter under regeringen, de statliga kommittéerna, de särskilda utredarna och av Regeringskansliet.

Även när det gäller skyldigheten att ge berörda parter möjlighet att lämna synpunkter finns det existerande förfaranden som säkerställer att så sker.

Remissförfarandet för regeringsärenden följer av 7 kap. 2 § regeringsformen. Remissförfarandet innebär att ett yttrande inhämtas från en annan myndighet alternativt från sammanslutning eller enskild. Bland de regeringsärenden som omfattas av regeringens skyldighet att remittera ingår beslut om propositioner och förordningar. Yrkesreglering som införs i lag eller förordning ska alltså ha föregåtts av remittering. Regeringsformen innebär en skyldighet att remittera förslag till berörda myndigheter och sammanslutningar samt att enskilda i den omfattning som behövs ska ges möjlighet att yttra sig. Det finns ingen begränsning i vem som får lämna yttrande på en remiss. Parter som inte fått remissen skickad till sig är således oförhindrade att lämna synpunkter.

Enligt 26 § förvaltningslagen (2017:900) kan en myndighet remittera ett förslag på föreskrift. Enligt 23 § har myndigheter ett utredningsansvar som innebär att de ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Dessa bestämmelser gäller för handläggningen av ärenden (1 § förvaltningslagen (2017:900)). Det är således nödvändigt att fastställa att beredningen av myndighetsföreskrifter utgör handläggningen av ett ärende. I förvaltningslagen ställs ärenden mot faktiskt handlande (se prop. 2016/17:180 s. 23 f.). En principiell skillnad är att handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag (prop. 2016/17:180 s. 24). Eftersom en myndighet antar föreskrifter genom beslut framstår det som klart att beredningen utgör sådan handläggning som omfattas av förvaltningslagens tillämpningsområde.

I praktiken torde det innebära att en myndighet inte kan införa nya föreskrifter som innehåller nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer utan att ha remitterat förslagen till berörda parter.

När det slutligen gäller frågan om offentliga samråd står det klart att sådana endast behöver hållas när det är relevant och lämpligt, i enlighet med nationella förfaranden. I 6 § myndighetsförordningen (2007:515) anges att myndigheter ska

verka för samarbete med myndigheter och andra aktörer.[42] Som ett komplement till det sedvanliga remissförfarandet har regeringen också infört arbetsmetoden sakråd för att inhämta upplysningar från det civila samhällets organisationer. Sakråd kan användas vid behov av fördjupat beslutsunderlag i olika sakfrågor. (skr. 2017/18:246 s. 10 f.).

Av det ovan anförda följer att artikel 8 i direktivet om proportionalitetsprövning uppfylls genom befintliga bestämmelser och samrådsformer.

5.10 Effektivt rättsmedel

Bedömning: Det krävs inga ytterligare nationella bestämmelser för att genomföra artikel 9 om effektivt rättsmedel.

Skälen för bedömningen

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 9 ska medlemsstaterna säkerställa att det, i enlighet med förfaranden som fastställs i nationell rätt, finns ett effektivt rättsmedel att tillgå när det gäller frågor som omfattas av direktivet. Enligt skäl 32 ska alla fysiska och juridiska personer ha rätt till effektiva rättsmedel. Av skäl 32 följer vidare att hänsyn ska tas till konstitutionella principer.

Överväganden

Direktivet om proportionalitetsprövning är begränsat till den reglering som omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivet. I artikel 2.1 yrkeskvalifikationsdirektivet anges att den som, i egenskap av egenföretagare eller anställd, vill utöva ett reglerat yrke i en annan medlemsstat än där yrkeskvalifikationen förvärvats omfattas av direktivet. Det är således denna grupp som omfattas av den rätt

[42] Begreppet ”andra aktörer” innefattar bl.a. det civila samhällets organisationer. Se skr. 2017/18:246 s 47.

till effektivt rättsmedel som följer av artikel 9 i direktivet om proportionalitetsprövning.

Enligt svensk konstitutionell ordning förekommer endast konkret normprövning (SOU 2008:125 s. 364). Sverige saknar även författningsdomstol. Eftersom direktivets krav på effektiva rättsmedel ska genomföras med hänsyn till konstitutionella principer innebär avsaknaden av abstrakt normprövning och författningsdomstol inget hinder för genomförandet. Det ska också erinras om att enskilda i regel, se exempelvis Tyskland, saknar rätt att ansöka om abstrakt normprövning i författningsdomstolar (SOU 2007:85 s. 153). Med hänsyn till resonemanget ovan samt bestämmelsens syfte, att ge de enskilda som berörs av regleringen rätt till effektiva rättsmedel, framstår det som att en abstrakt normprövning i författningsdomstol varken krävs för ett korrekt genomförande eller utgör en lämplig lösning.

Förutsättningarna för ett korrekt och ändamålsenligt genomförande av direktivet är således att en enskild, i egenskap av egenföretagare eller anställd, vars fria rörlighet begränsats, kan få frågan anhängiggjord hos domstol samt att domstolen i ett sådant mål har möjlighet att pröva de krav som utgör ett hinder för den enskilde mot inter alia EU-rättens krav på proportionalitet, som bl.a. följer av direktivet om proportionalitetsprövning.

Skulle en myndighet avslå en ansökan eller återkalla ett tidigare godkännande, som innebär en begränsning av en enskilds frihet att välja yrke, av etableringsfriheten eller av friheten att tillhandahålla tjänster, föreligger ett myndighetsbeslut som gått den sökande emot. Myndighetsbeslut som går den sökande emot är överklagbara enligt 42 § förvaltningslagen som gäller oavsett om den enskilde agerar i egenskap av egenföretagare eller anställd. En påminnelse om förvaltningslagens bestämmelser om överklagande finns i 11 kap. 2 § förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Att varje beslut av en nationell behörig myndighet som innebär att tillstånd inte beviljas måste kunna bli föremål för en rättslig prövning som gör det möjligt att granska beslutets laglighet i

förhållande till EU-rätten följer även av EU-domstolens praxis.[43] En prövning i domstol kan också komma till stånd om en enskild åtalas för att i strid med gällande regler ha utövat ett reglerat yrke.[44]

Vid domstolsprövningen kan den sökande bl.a. anföra att de nationella kraven inte är förenliga med proportionalitetsprincipen. Att domstolar har en skyldighet att beakta unionsrätten har bekräftats i svensk praxis (RÅ 2004 not 135). Kommer domstolen fram till att de krav som ställts på den enskilde är oförenliga med proportionalitetsprincipen, är domstolen enligt principen om EU-rättens företräde skyldig att avstå från att tillämpa kravet. Direktivets krav uppfylls således av befintliga bestämmelser i svensk rätt och det saknas skäl att lämna författningsförslag i denna del.

5.11 Informationsutbyte mellan medlemsstaterna

Förslag: Universitets- och högskolerådet ska ansvara för att lämna och ta emot information i enlighet med artikel 10.1 i direktivet. De behöriga myndigheterna ska på begäran av Universitets- och högskolerådet lämna den information som behövs för att rådet ska kunna fullgöra uppgiften.

Bedömning: Artikel 10.1 kräver inga genomförandeåtgärder.

Skälen för förslaget och bedömningen

Direktivets bestämmelser

Artikel 10.1 anger att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att uppmuntra att medlemsstaterna utbyter information om yrkesregleringar och dess effekter. Det anges

[43] Se dom Kraus mot Land Baden-Württemberg, C-19/92, ECLI:EU:C:1993:125, punkt 40 samt dom Unectef mot Heylens, C-222/86, ECLI:EU:C:1987:442, punkterna 14–15.
[44] Att felaktigt utge sig för att ha rätt att utöva ett yrke är exempelvis straffbelagt enligt 10 kap. 6 § patientsäkerhetslagen (2010:659).

vidare att kommissionen ska underlätta informationsutbytet. Enligt artikel 10.2 ska medlemsstaterna utse myndigheter som är ansvariga för att lämna och ta emot sådan information.

Överväganden

I artikeln anges inte närmare i vilken form *uppmuntran* ska ske eller vad *nödvändiga åtgärder* kan tänkas innefatta. Ingressen ger inte heller någon ledning kring dessa uttryck men det framgår att bestämmelsen rör utbyte av information om bästa praxis. Det framgår inte heller om andra länder kan kräva att få information eller hur utförlig den ska vara. Det finns således lite att gå på för att uttolka vad artikeln innebär i praktiken, särskilt så länge kommissionens åtgärder för att underlätta informationsutbytet saknas.

Redan i dag är det dock vanligt förekommande att de utredningar som ligger till grund för nya yrkesregleringar innehåller internationella utblickar.[45] Detta är således redan ett etablerat arbetssätt i Sverige och då det inte står klart huruvida artikeln ställer några skarpa krav saknas det skäl att föreslå någon författningsändring för att uppfylla artikel 10.1. Artikeln medför dock att arbetet för framtida utredningar kommer att underlättas då samtliga länder ska utse en eller flera myndigheter som ska ansvara för att dela information.

Universitets- och högskolerådet har en central roll när det gäller de informationsförfaranden som regleras i yrkeskvalifikationsdirektivet. Rådet är samordnare och rådgivningscentrum och ansvarar dessutom för att förse kommissionen och andra medlemsstater med information om statistik och nya krav.[46] Vid Universitets- och högskolerådet finns även Rådet för reglerade yrken som samlar samtliga behöriga myndigheter för kontinuerligt erfarenhetsutbyte i fråga om tillämpningen av lagen och förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer.[47] För att Universitets- och högskolerådet ska

[45] Se exempelvis SOU 2019:20 s 54ff. och SOU 2005:98 s. 115ff.
[46] Se 7 kap. 3 § och 9 kap. 1 § förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer.
[47] Se 7 kap. 11 § ibid.

kunna fullfölja sina informationsskyldigheter ska de behöriga myndigheterna förse rådet med nödvändig information.[48]

Det saknas skäl att frångå denna inarbetade ordning. Universitets- och högskolerådet ska därför även ansvara för att lämna och ta emot information enligt artikel 10.1 i direktivet om proportionalitetsprövning. Behöriga myndigheter ska förse Universitets- och högskolerådet med nödvändiga uppgifter.

5.12 Öppenhet

5.12.1 Informationsförfarande

Förslag: Den information som Universitets- och högskolerådet behöver för att kunna informera kommissionen om nya eller högre krav på yrkeskvalifikationer och skälen för dessa ska lämnas av Regeringskansliet i fråga om krav som följer av lag eller förordning, och av den myndighet som beslutat föreskriften i fråga om krav som följer av myndighetsföreskrift. Informationen ska lämnas till Universitets- och högskolerådet senast tre månader efter det att nya eller ändrade krav har beslutats.

Bedömning: Regeringskansliet respektive den myndighet som beslutat föreskriften bör bistå Universitets- och högskolerådet med översättningar av relevanta delar av informationen.

Skälen för förslaget och bedömningen

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 11.1 ska skälen till att förslag som bedömts enligt direktivet anses vara motiverade och proportionerliga tillsammans med bestämmelserna lämnas till kommissionen enligt det förfarande som fastställs i artikel 59.5 i

[48] Se 9 kap. 2–5 §§ ibid.

yrkeskvalifikationsdirektivet. Denna information ska sedan offentliggöras av kommissionen.

Överväganden

Hur och när information ska lämnas

Förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer, som genomför artikel 59.5 i yrkeskvalifikationsdirektivet, anger att nya eller högre krav på yrkeskvalifikationer, samt skälen till varför regleringen anses klara inremarknadstestet, ska lämnas till kommissionen senast sex månader efter att de införs (9 kap. 1 § 7). Det är Universitets- och högskolerådet som lämnar informationen till kommissionen. För att rådet ska kunna fullgöra den uppgiften ska behöriga myndigheter lämna den information som behövs till rådet senast tre månader efter att bestämmelserna införts (9 kap. 4 §).

Eftersom artikel 11.1 i direktivet om proportionalitetsprövning hänvisar till det förfarande som följer av artikel 59.5 i yrkeskvalifikationsdirektivet, och eftersom den artikeln genomförts i svensk rätt genom förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer är det rimligt att genomförandet av artikel 11.1 sker genom ändringar i den förordningen.

Av artikel 59.5 i yrkeskvalifikationsdirektivet framgår endast att medlemsstaterna ska *lämna* information om krav som införs och skälen för dessa. I artikel 11.1 direktivet om proportionalitetsprövning anges att skälen dessutom ska registreras i kommissionens databas över reglerade yrken. I praktiken är detta dock något som redan sker. Universitets- och högskolerådet loggar in i databasen och för in information om såväl de nya kraven som skälen för dessa. Kommissionen arbetar med att migrera den nuvarande databasen till IMI[49] och det är i dagsläget osäkert om detta kommer att medföra några förändringar avseende hur informationen ska lämnas i framtiden. I stället för att specificera hur Universitets- och högskolerådet ska

[49] Internal Market Information System. IMI är ett webbaserat kommunikationsverktyg som skapats av kommissionen för att underlätta det administrativa samarbetet mellan myndigheter i de olika medlemsstaterna. För mer information se SOU 2014:19 s. 165ff.

lämna informationen till kommissionen är det därför lämpligare att låta den nuvarande formuleringen, enligt vilket rådet ska *lämna uppgift,* kvarstå. Denna formulering gör det möjligt för rådet att anpassa formerna för uppgiftslämnandet efter kommissionens framtida önskemål.

Det finns dock anledning att förtydliga *när* en anmälan enligt artikel 59.5 ska göras. I den svenska översättningen av direktivet ska tidsgränsen beräknas från det att en reglering införs. Det är också denna term som används i förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer. Efter kontakter med kommissionen står det klart att kommissionen anser att tidsgränsen ska beräknas från dagen för regleringens antagande. Den engelska och franska översättningen, där termen *the adoption* respektive *l'adoption* används, ger stöd för denna tolkning. I syfte att nå en bättre överensstämmelse med direktivet samt för att tydliggöra hur tidsgränsen ska beräknas ska termen *införts* därför ersättas av termen *beslutats* då denna term i svenskt språkbruk bäst får anses motsvara vad som avses med *the adoption* respektive *l'adoption.*[50]

Vem ska förse Universitets- och högskolerådet med information?

I dag ansvarar de behöriga myndigheterna för att förse Universitets- och högskolerådet med information om de inremarknadstest som genomförts av såväl statliga kommittéer, särskilda utredare som Regeringskansliet. Enligt utredning som låg till grund för den nuvarande regleringen var skälet för detta att *"De behöriga myndigheterna är sannolikt väl informerade om sådana förändringar som planeras inom Regeringskansliet, eftersom myndigheterna i de flesta fall är involverade i det arbete som ligger till grund för sådana förslag. Som nämnts ovan bör ingen ny reglering införas utan att föregås av en noggrann EU-rättslig utvärdering, inklusive en uttrycklig och närmare redogörelse för i vilken utsträckning förutsättningarna för att reglera yrkesverksamheten uppfyller inremarknadstestet. De behöriga*

[50] Även om det förekommer att termen *antas* används, riksdagen *antar* till exempel regeringens förslag till lag, så är det mer vanligt förekommande att termen *beslutas* används. För exempel se 1 § lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar, 7 kap. 7 § samt 8 kap. 19 § regeringsformen samt 4 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

myndigheterna torde därför kunna förse Universitets- och högskolerådet med en sådan motivering som krävs för att anmäla yrkesregleringen till kommissionen, även avseende sådana åtgärder som beslutas genom lag eller förordning." (SOU 2014:19 s. 458).

Tanken med den nuvarande ordningen var sålunda att Universitets- och högskolerådet automatiskt skulle få all information från de behöriga myndigheterna. Rådet skulle sedan ha tre månader på sig att för att utforma anmälan och tillsammans med den behöriga myndigheten inhämta synpunkter från exempelvis Kommerskollegium. I praktiken har det dock förekommit att nya regler beslutats utan att informationen nått Universitets- och högskolerådet. Det har även förekommit att rådet fått sammanställa information från statliga utredningar för att kunna fullgöra skyldigheten att redogöra för skälen till en ny reglering.

En delförklaring till detta utfall torde vara att ansvaret för att tillse att en reglering klarar inremarknadstestet och skyldigheten att tillse att informationsskyldigheten fullgörs, inte fördelats på ett enhetligt och tillräckligt tydligt sätt. Som framgår ovan (avsnitt 5.3) är den myndighet som tar fram ett förslag till ny yrkesreglering som ansvarar för att tillse att förslaget klarar inremarknadstestet. Utgångspunkten bör därför vara att samma myndighet även ansvarar för att förse Universitets- och högskolerådet med den information som krävs för en anmälan i enlighet med artikel 59.5. En anmälan ska dock aldrig ske förrän en ny reglering beslutats och de statliga kommittéerna och särskilda utredarna berörs därför inte av denna skyldighet. Så snart en utredning lämnat sitt betänkande övergår ansvaret för beredningen av förslaget till Regeringskansliet.

När ett nytt eller ändrat krav på yrkeskvalifikationer i lag eller förordning beslutats ska därför Regeringskansliet ansvara för att förse Universitets- och högskolerådet med den information som krävs för att rådet ska kunna fullgöra anmälningsplikten som följer av artikel 59.5. Övriga myndigheter ansvarar därmed endast för att förse rådet med information om de yrkesregleringar som följer av de myndighetsföreskrifter de själva beslutar. Det faktum att tidsgränsen i artikel 59.5 börjar löpa så snart en reglering beslutats utgör dessutom ytterligare ett skäl till varför det ska vara Regeringskansliet som ska ansvara för att förse Universitets- och

högskolerådet med information om regleringar som följer av lag eller förordning. I de fall regleringen av ett yrke kräver kompletterande myndighetsföreskrifter beslutas nämligen dessa först efter det att lag och förordning beslutats. Detta innebär att Universitets- och högskolerådet kan komma att tvingas anmäla den reglering som följer av lag och förordning vid ett tillfälle för att sedan komplettera anmälan när myndighetsföreskrifter väl beslutats.

I den nu gällande förordningen är det endast de behöriga myndigheterna som har skyldigheter gentemot Universitets- och högskolerådet. Det förekommer dock även att en annan myndighet än den som är behörig myndighet för ett yrke inför krav på yrkeskvalifikationer.[51] Även i detta hänseende krävs det därför en ändring så att det framgår att det är den myndighet som beslutar nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer som ska förse rådet med information.

Typ av information som ska lämnas

Av artikel 59.5 i yrkeskvalifikationsdirektivet framgår inte hur utförligt medlemsstaterna ska redogöra för skälen till varför en reglering ansetts klara inremarknadstestet. Det är därmed i viss mån oklart vilken typ av information som Universitets- och högskolerådet behöver för att fullgöra uppgiften i 9 kap. 1 § 7 förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer. I praktiken går det dock till så att Universitets- och högskolrådet för in informationen direkt i kommissionens databas genom att besvara ett antal frågor. Kommissionen har inte aviserat att några ändringar kommer att vidtas med anledning av direktivet om proportionalitetsprövning utan hänvisar till sina existerande guider för hur de olika frågeställningarna ska besvaras (UHR 2019). Vid en jämförelse mellan databasens frågeställningar, den guide kommissionen tagit fram (Kommissionen 2018) och de olika artiklarna i direktivet om proportionalitetsprövningen är det uppenbart att direktivets artiklar bygger vidare på databasens

[51] Så är till exempel fallet för receptarier för vilket Socialstyrelsen är behörig myndighet. Av 4 § andra stycket Läkemedelsverkets föreskrifter (LVFS 2009:9) om detaljhandel vid öppenvårdsapotek följer att en receptarie ska ha flerårig yrkeserfarenhet från apoteksverksamhet för att kunna utses till läkemedelsansvarig på ett öppenvårdsapotek.

frågor och kommissionens guide. I guiden anges även att den information som medlemsstaterna ska lämna i databasen ska vara tillräckligt utförlig för att det ska vara möjligt att bedöma om proportionalitetsprincipen har följts. Detta är samma krav som följer av artikel 4.2 i direktivet om proportionalitetsprövning. Som framgår av avsnitt 5.6.1 ska författningsförslag som innehåller nya eller ändrade krav för ett reglerat yrke åtföljas av en redogörelse av det inremarknadstest myndigheten genomfört i enlighet med förordningen. Denna redogörelse kommer sålunda att utgöra ett utmärkt underlag för att fylla i informationen i kommissionens databas.

Det är dock viktigt att poängtera att den proportionalitetsprövning som görs i enlighet med den nya förordningen avser *förslag* till yrkesregleringar. Det åligger därför den myndighet som i enlighet med 9 kap. 4 § förser Universitets- och högskolerådet med information att säkerställa att redogörelsen av den proportionalitetsprövning som genomförts återspeglar de krav som sedermera beslutats.

Översättning

Även om det inte finns något formellt krav på att översätta den information som förs in i databasen så översätts en stor del av de uppgifter som lämnas till engelska. Skälet för detta är att det finns en stark önskan från kommissionen att använda engelska för att informationen ska bli tillgänglig för så många som möjligt.

Svenska är ett av EU:s officiella språk[52] och enligt 13 § andra stycket språklagen (2009:600) ska svenska värnas i internationella sammanhang. Det hade, med den bakgrunden, varit önskvärt att använda svenska vid registreringen i databasen. Samtidigt ligger det i Sveriges eget intresse att informationen om de yrken som reglerats i Sverige är lättillgänglig för yrkesutövare från andra länder som önskar utöva sitt yrke här. På motsvarande sätt har svenska yrkesutövare som önskar utnyttja den fria rörligheten på den inre marknaden ett intresse av att få information om vilka regler som gäller i andra länder. I avvaktan på att kommissionen åtar sig att översätta informationen, alternativt bygger in en

[52] Artikel 1, Rådets förordning nr 1 om vilka språk som skall användas i Europeiska ekonomiska gemenskapen.

automatisk översättningsfunktion i databasen, bör delar av informationen därför även fortsättningsvis lämnas på engelska.

Även om de behöriga myndigheterna ofta bistår Universitets- och högskolerådet med översättningar så har det förekommit att rådet själva fått stå för översättningen. Med anledning av den nya regleringen av inremarknadstestet går det att förutse att mängden information som ska hanteras kommer att öka. Det saknas emellertid skäl att ålägga de reglerande myndigheterna att översätta hela redogörelsen för det inremarknadstest som genomförts. En mer effektiv ordning är att Universitets- och högskolerådet och den reglerande myndigheten, i det enskilda fallet, enas om vilken information den reglerande myndigheten ska översätta. Med denna ordning kan hänsyn även tas till eventuella framtida förändringar avseende vilka delar som måste översättas. En sådan förändring skulle exempelvis kunna bli resultatet av att den existerande databasen läggs över till IMI-systemet.

Denna ordning ryms inom de reglerande myndigheternas skyldighet att förse Universitets- och högskolerådet med den information som rådet behöver i enlighet med 9 kap. 4 § förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Begränsningar av rätten att välja kompensationsåtgärd

Som framgår av avsnitt 3.1 innehåller yrkeskvalifikationsdirektivet (artikel 14.2) även ett informationsförfarande som ska användas om en medlemsstat vill begränsa den sökandes rätt att välja kompensationsåtgärd. En myndighet som önskar införa en sådan begränsning ska enligt 9 kap. 2 § förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer ange på vilka grunder begränsningen är nödvändig och proportionerlig i förhållande till ett allmänt intresse. Eftersom det även enligt denna informationsprocedur krävs en proportionalitetsprövning finns det skäl att resonera om hur informationsförfarandet enligt artikel 14.2 förhåller sig till informationsförfarandet enligt artikel 59.5 och direktivet om proportionalitetsprövning.

Det kan konstateras att de två informationsförfarandena inte överlappar varandra. Informationsskyldigheten enligt artikel 14.2 avser införandet av ett undantag från en rättighet som följer av

yrkeskvalifikationsdirektivet. En sådan bestämmelse rör med andra ord endast förutsättningarna för hur det ömsesidiga erkännande av yrkeskvalifikationer ska hanteras. Införandet av en sådan begränsning kan därmed inte sägas utgöra en bestämmelse som *begränsar tillträdet till ett yrke eller utövandet av ett yrke till innehavare av en särskild yrkeskvalifikation* (artikel 59.3 yrkeskvalifikationsdirektivet).

I de fall en myndighet önskar införa en begränsning av rätten att välja kompensationsåtgärd i förhållande till en existerande yrkesreglering kan detta således ske utan att de skyldigheter som följer av den nya förordningen om proportionalitetsprövning aktualiseras. Det finns dock inget som hindrar att myndigheten drar inspiration från den metod för proportionalitetsprövning som följer av den nya förordningen.

Trots att de båda informationsprocedurerna inte överlappar varandra finns det anledning att uppmärksamma att förfarandet enligt artikel 14.2 kan försena införandet av en ny yrkesreglering. Om ett förslag till ny yrkesreglering innehåller en bestämmelse om undantag från rätten att välja kompensationsåtgärd kan beslut inte fattas förrän tre månader efter det att information om begränsning skickats till kommissionen. En sådan försening kan dock undvikas genom att först fatta beslut om yrkesregleringen och först därefter informera kommissionen om att en begränsning av rätten att välja kompensationsåtgärd kommer att införas.

5.12.2 Hantering av synpunkter

Förslag: Universitets- och högskolerådet ska hålla Regeringskansliet och berörda myndigheter underrättade om eventuella synpunkter som inkommer med anledning av de svenska bestämmelser och skäl som lämnats till kommissionen.

Rådet ska vid behov lämna förslag till synpunkter på information som lämnats av andra medlemsstater.

Skälen för förslaget

Direktivets bestämmelser

Enligt artikel 11.2 får medlemsstater och andra berörda lämna synpunkter på de bestämmelser och skäl som rapporterats in i databasen över reglerade yrken. Synpunkter kan lämnas antingen till kommissionen eller den anmälande medlemsstaten.

Överväganden

Av artikeln framgår inte till vem synpunkter ska skickas och det ställs inte heller några krav på att utse en ansvarig myndighet för att ta emot och avge synpunkter. För svensk del torde man dock kunna utgå ifrån att eventuella synpunkter på svenska anmälningar inkommer till Universitets- och högskolerådet i deras roll som samordnare enligt artikel 56.4 i yrkeskvalifikationsdirektivet. Det ska därför anges att Universitets- och högskolerådet ska hålla Regeringskansliet och berörda myndigheter underrättade om synpunkter som lämnats på svenska krav. Bestämmelsen ska införas i förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer.[53] Då det inte införs någon skyldighet att besvara eventuella synpunkter krävs ingen ytterligare åtgärd i denna del. Det finns dock inget som hindrar att den ansvariga myndigheten inleder en dialog med den medlemsstat eller organisation som framfört synpunkterna. Det ska även förtydligas att till skillnad för vad som gäller för vissa andra informationsprocedurer[54] så reglerar inte artikel 11.2 förfarandet som kommissionen ska tillämpa om den har synpunkter på ett förslag som anmälts.

När det gäller frågan om hur svenska synpunkter på anmälningar från andra länder ska hanteras måste man till att börja med skilja mellan synpunkter från myndigheter och synpunkter från organisationer. Direktivet ger organisationerna en rätt att själva lämna synpunkter på andra länders anmälningar.

[53] En liknande skyldighet finns för Kommerskollegium inom ramen för informationsproceduren för tekniska regler. Se 10 § andra stycket förordningen (1994:2029) om tekniska regler.

[54] Se artikel 15.7 andra stycket Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden samt artikel 5.2 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

Om de önskar utnyttja denna rätt är det inget som vare sig behöriga myndigheter eller regeringen kan eller bör ha synpunkter på.

När det däremot gäller myndigheters synpunkter med anledning av andra länders anmälningar bör dessa hanteras på liknande sätt som gäller för existerande förfaranden. Enligt det informationsförfarande som gäller för tekniska föreskrifter och informationssamhällets tjänster finns det två typer av synpunkter. Kommentarer[55] respektive detaljerade utlåtanden[56]. När en medlemsstat lämnar en kommentar får det inga konsekvenser för det land som anmält ett förslag och något svar behöver inte avges. Det anmälande landet ska dock så långt som möjligt ta hänsyn till kommentaren när det utformar det slutliga förslaget. Skickas däremot ett detaljerat utlåtande medför det att det anmälande landet måste vänta ytterligare tre månader innan det anmälda förslaget kan antas och det är dessutom obligatoriskt att redogöra för vilka åtgärder som vidtas med anledning av det detaljerade utlåtandet.

För dessa två typer av synpunkter tillämpas olika ordningar. För båda ansvarar Kommerskollegium för att tillsammans med andra intressenter ta fram ett beslutsunderlag och överlämna detta till Regeringskansliet. Beslut om kommentarer fattas av Regeringskansliet medan beslut om detaljerade utlåtanden fattas av regeringen. Den typ av synpunkter som kan skickas inom ramen för förfarandet i artikel 11.2 uppvisar stora likheter med det som gäller för kommentarer på anmälningar avseende tekniska föreskrifter. Motsvarande ordning som för kommentarer enligt direktivet om tekniska föreskrifter, bör därför tillämpas vid beslut om synpunkter enligt artikel 11.2. Kommerskollegium har ett uppdrag att bevaka svenska handelsrelaterade intressen inom ramen för anmälningsproceduren för tekniska regler[57] och det är på basis av detta uppdrag som kollegiet lämnar förslag till synpunkter. I förordningen om proportionalitetsprövning ska det således anges att Universitets- och högskolerådet vid behov ska lämna förslag till synpunkter på information som lämnats av andra medlemsstater enligt artikel 11.1 i direktivet om proportionalitetsprövning.

[55] Ibid. artikel 5.2.
[56] Ibid. artikel 6.2.
[57] Se 9 § 2, förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

5.13 Definitioner

Förslag: De uttryck som definieras i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer ska ha samma innebörd i förordningen om proportionalitetsprövning.

Uttrycken skyddad yrkestitel och reserverad aktivitet ska definieras i enlighet med definitionerna som följer av direktivet.

Uttrycket behöriga myndigheter ska definieras i enlighet med vad som följer av förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Bedömning: Uttryck som används i förordningen om proportionalitetsprövning som kan påverkas av utvecklingen av EU-domstolens praxis bör inte definieras.

Skälen för förslaget och bedömningen

Direktivets bestämmelser

I artikel 3 i direktivet om proportionalitetsprövning anges att de definitioner som följer av yrkeskvalifikationsdirektivet även gäller i direktivet om proportionalitetsprövning. Därutöver tillkommer två definitioner.

- Skyddad yrkestitel: en form av reglering av ett yrke där det till följd av bestämmelser i lagar och andra författningar direkt eller indirekt krävs innehav av en särskild yrkeskvalifikation för användning av yrkestiteln i en eller flera former av yrkesverksamhet, och där missbruk av denna titel är förenat med sanktioner.
- Förbehållna verksamheter: en form av reglering av ett yrke där tillträdet till en eller flera former av yrkesverksamhet till följd av bestämmelser i lagar och andra författningar direkt eller indirekt är förbehållet medlemmar av en reglerad yrkeskår vilka innehar en särskild yrkeskvalifikation, inbegripet fall där verksamheten är delad med andra reglerade yrken.

Överväganden

I den föreslagna förordningen används vissa uttryck som definieras i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer. Eftersom förordningen ska ha samma tillämpningsområde och eftersom förordningen ska ses som ett komplement till befintlig reglering om yrkeskvalifikationer bör det inte finnas några skillnader i relevanta uttrycks innebörd mellan författningarna. En hänvisning till att uttryck som anges i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer har samma innebörd i denna förordning ska därför göras.

I den nya förordningen används vissa uttryck som inte förekommer i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer och vars betydelse inte följer av normalt språkbruk. Så är exempelvis fallet med vissa av de exempel på mål av allmänt intresse som anges. Det är emellertid inte lämpligt att närmare definiera dessa uttryck i förordningen eftersom det rör sig om uttryck som följer av EU-domstolens praxis. Denna praxis kan utvecklas framöver och att definiera uttryck i svensk författning medför således att det uppstår en risk för konflikter i förhållande till EU-domstolens framtida praxis. Att förteckningen över mål av allmänt intresse endast är exemplifierande är ytterligare skäl för att uttrycken inte bör definieras.

De två tillkommande uttryck som definieras i direktivet om proportionalitetsprövning, skyddad yrkestitel och förbehållna verksamheter, behöver dock definieras även i förordningen om proportionalitetsprövning. I förordningen ska uttrycket *reserverade aktivtiter* användas i stället för direktivets *förbehållna verksamheter*. Uttrycket reserverade aktiviteter stämmer bättre överens med svenskt språkbruk och har samma innebörd som motsvarande uttryck i direktivet.[58]

Utgångspunkten vid genomförande av direktiv är att avsteg från direktivets ordalydelse endast ska ske om det behövs för att bestämmelserna på ett ändamålsenligt sätt ska kunna tillämpas i en svensk rättsordning. Definitioner av uttryck som införs i förordningen om proportionalitetsprövning ska därför inte avvika nämnvärt från vad som följer av direktivet. För att koherens ska föreligga mellan definitionerna i lagen om erkännande av

[58] I den engelska versionen av direktivet används termen *reserved activities* och i den franska används *activités réservées*.

yrkeskvalifikationer (särskilt 5 § 2) ska direktivets skrivning *till följd av bestämmelser i lagar och andra författningar* ersättas med *genom lag, förordning eller andra föreskrifter*. Den justeringen är dock endast av redaktionell natur och utgör ingen ändring i sak. I övrigt ska direktivets definitioner användas i den svenska förordningen.

I förordningen används även uttrycket behöriga myndigheter. Detta uttryck definieras inte i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer. Av 7 kap. 1 § förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer framgår vilka myndigheter som utgör behöriga myndigheter. Uttrycket behöriga myndigheter ska därför definieras genom hänvisning till 7 kap. 1 § förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

5.14 Rådet för reglerade yrken

Förslag: Rådet för reglerade yrken ska organisera kontinuerligt erfarenhetsutbyte i fråga om tillämpningen av förordningen om proportionalitetsprövning.

Skälen för förslaget

I samband med genomförandet av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet inrättades ett råd för reglerade yrken. I rådet samlas alla behöriga myndigheter samt Kommerskollegium. Rådets inrättades för att möta behovet av ett forum för att övergripande diskutera tillämpningsfrågor och utbyta bästa praxis inom ramen för lagen och förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer. Dessutom angavs att det antagligen skulle finnas behov av att diskutera utvecklingen av regelverk för reglerade yrken för att säkerställa en allsidig analys av lämpligheten i att yrken regleras på ett visst sätt (SOU 2014:19 s. 461).

Den nya förordningen om proportionalitetsprövning utgör ytterligare en författning som rådets medlemmar har att tillämpa gemensamt. Det faller sig därför naturligt att det även inom ramen för denna författning finns ett behov av att utbyta erfarenheter. Förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer ska därför

ändras så att det framgår att rådet även ska utbyta erfarenheter avseende tillämpningen av förordningen om proportionalitetsprövning.

5.15 Ikraftträdande

Förslag: Ändringarna i förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer och den nya förordningen om proportionalitetsprövning ska träda i kraft den 30 juli 2020.

Skälen för förslaget

Enligt artikel 13 ska medlemsstaterna sätta i kraft de bestämmelser som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 30 juli 2020. Det finns inte förutsättningar för ett tidigare ikraftträdande. Ikraftträdandedatumet ska således vara den 30 juli 2020.

6 Konsekvensanalys

6.1 Behovet av bestämmelserna och syfte

Syftet med förslagen är att genomföra direktivet om proportionalitetsprövning i svensk rätt, i enlighet med direktivets krav och övrig EU-rätt. Åtgärder för att genomföra direktiv är nödvändiga för att fullgöra de skyldigheter som följer av EU-medlemskapet. Det finns således ingen möjlighet att underlåta att vidta genomförandeåtgärder.

I den mån utrymme finns för olika möjliga former av genomförande har målsättningen varit att i största möjliga mån knyta an till befintlig ordning i svensk rätt. På så sätt krävs minsta möjliga omställning för de som berörs av bestämmelserna samtidigt som förutsägbarhet säkras genom ett korrekt genomförande.

6.2 Konsekvenser för Universitets- och högskolerådet

Universitets- och högskolerådet har redan i dag ett övergripande ansvar för flera aspekter av regleringen rörande yrkeskvalifikationer. En av dessa uppgifter är att lämna information till kommissionen om ny eller ändrad yrkesreglering. Enligt kommissionen kommer förfarandet och frågorna, som ska besvaras för att lämna informationen i fråga, inte att förändras. I denna del kommer genomförandet av direktivet om proportionalitetsprövning därför inte att leda till ökad arbetsbörda för rådet. Tvärtom går det att förutse att genomförandet medför förenklingar för rådet vid fullgörande av denna uppgift. De frågeställningar som den reglerande myndigheten ska ta ställning till vid proportionalitetsprövningen

är nära kopplade till den information som rådet ska lägga in i databasen över reglerade yrken. Den reglerande myndighetens redogörelse av de ställningstaganden som gjorts inom ramen för proportionalitetsprövningen kommer sålunda att följa samma struktur som i databasen. Den nya förordningen om proportionalitetsprövning kommer att leda till att mängden text som kan läggas in i databasen kommer att öka i omfattning. Eftersom redogörelsen av proportionalitetsprövningen skrivs på svenska och delar av informationen som läggs in i databasen skrivs på engelska kan detta leda till ökade översättningskostnader. Som framgår av avsnitt 5.12.1 ska kostnaden för översättningen dock bäras av den reglerande myndigheten och inte av rådet.

Skyldigheten att informera kommissionen aktualiseras endast då regeringen eller en myndighet fattar besluta att reglera ett nytt yrke eller ändra i existerande regleringar. Sedan genomförandet av det moderniserade yrkeskvalifikationsdirektivet 2016 har rådet lämnat information till kommissionen om tre tillkommande yrken[59] och om två förändringar avseende redan reglerade yrken.[60] Hur ofta förfarandet kommer att tillämpas i framtiden går inte att uttala sig om.[61]

Universitets- och högskolerådet föreslås få en ny roll i egenskap av ansvarig myndighet för informationsutbyte mellan medlemsstater. Denna uppgift ligger nära Universitets- och högskolerådets befintliga uppgifter som samordnare och rådgivningscentrum. Universitets- och högskolerådet ska endast vidareförmedla frågan till rätt myndighet och sedan överlämna svaret. För det fall en förfrågan inkommer faller således den tyngsta bördan på den behöriga myndigheten i fråga. Det är dessutom svårt att överskåda i vilken grad förfarandet för informationsutbyte kommer att utnyttjas. Det saknas därför i dagsläget skäl att göra någon annan bedömning än att Universitets- och högskolerådet kan fullgöra denna uppgift inom ramen för befintliga anslag.

Samma resonemang kan anföras avseende den nya uppgiften att hålla Regeringskansliet och berörda myndigheter underrättade

[59] Orofacial medicin, hälso- och sjukvårdskurator och djurvårdare nivå 2 och 3.
[60] Apotekare och receptarier.
[61] Några förslag är dock redan under beredning. Se exempelvis förslaget att reglera yrket undersköterska (SOU 2019:20) samt förslaget att reservera aktiviteter kopplade till estetiska behandlingar (Ds 2019:20).

om synpunkter som kommit in till rådet med anledning av den information som lämnats. Även när det gäller denna uppgift inskränker sig Universitets- och högskolerådets uppgift till att förmedla informationen till ansvarig myndighet.

Däremot medför uppgiften att vid behov lämna förslag till Regeringskansliet på synpunkter med anledning av information som lämnats av andra medlemsstater att det kan komma att krävas en mer aktiv insats från rådet. För att bedöma hur betungande denna uppgift kan komma att bli kan en jämförelse göras med Kommerskollegiums uppgift att lämna förslag till synpunkter på anmälningar av tekniska föreskrifter. År 2018 anmälde medlemsstaterna totalt 713 förslag till tekniska föreskrifter och svenska synpunkter lämnades i sex fall (Kommerskollegium 2019). Med anledning av att antalet anmälningar om nya eller ändrade yrkesregleringar bedöms bli betydligt lägre än vad som är fallet för tekniska föreskrifter samt att intresseorganisationer kan lämna sina synpunkter direkt till kommissionen eller den anmälande medlemsstaten bedöms inte heller denna uppgift kräva att ökade resurser tillförs rådet.

6.3 Konsekvenser för övriga myndigheter samt domstolar

Redan i dag gäller att nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer ska utformas i enlighet med de krav som följer av fördraget och EU-domstolens praxis. Genom förordningen om proportionalitetsprövning blir det tydligare vad denna skyldighet innebär. Det införs även en metod för proportionalitetsprövning samt krav på att redogöra för den prövning som genomförts. I praktiken innebär detta att den EU-rättsliga analysen och motiveringen av framtida krav på yrkeskvalifikationer kommer att vara mer resurskrävande än vad som är fallet i dag.

Hur resurskrävande detta arbete blir beror till stor del på omfattningen av den yrkesreglering som föreslås. Kostnader uppstår endast i samband ett aktivt beslut om att införa nya eller ändrade krav. I framtiden är detta därför en kostnad som får tas med i beräkningarna i det enskilda fallet, exempelvis vid tillsättande av en utredning.

Eftersom direktivets bestämmelser om uppföljning, information och medverkan av intressenter och effektiva rättsmedel redan uppfylls genom existerande bestämmelser i svensk rätt medför de inte några ökade kostnader för varken de reglerande myndigheterna eller domstolarna.

Bestämmelserna om informationsutbyte mellan medlemsstaterna genomförs genom att Universitets- och högskolerådet tilldelas ansvar för förmedlingen av information. För de behöriga myndigheternas del innebär de föreslagna bestämmelserna en skyldighet att förse rådet med nödvändig information. Det är svårt att bedöma hur betungande denna uppgift kommer att bli i praktiken. För det första är det oklart hur intresserade andra länder är av de svenska regleringarna och dess effekter. För det andra är det oklart hur omfattande information som kommer krävas för att besvara en fråga. Det är därför inte möjligt att i dagsläget fastställa om informationsskyldigheten medför ett behov av resursförstärkning hos någon av de behöriga myndigheterna.

6.4 Konsekvenser för enskilda och företag

Det är endast myndigheter som påförs nya skyldigheter. Förordningen om proportionalitetsprövning förväntas därför inte medföra några kostnader för enskilda och företag. Däremot medför förordningen att det vid framtida behov av yrkesregleringar tydliggörs att dessa regleringar ska utformas så att den fria rörligheten för yrkesutövare inte försvåras mer än nödvändigt. Med andra ord förväntas förordningen leda till att framtida yrkesregleringar påverkar tillgången på arbetskraft med kvalifikationer från andra länder och konkurrens från utländska tjänsteleverantörer så lite som möjligt.

6.5 Statsfinansiella konsekvenser

Även om förutsättningarna för att införa nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer inte påverkas genom direktivet om proportionalitetsprövning strävar det efter att underlätta för

medlemsstaterna att anta bestämmelser som är förenliga med proportionalitetsprincipen och således inte inverkar mer än nödvändigt på den fria rörligheten. Genom att den fria rörligheten värnas skapas förutsättningar för ökad dynamik på den inre marknaden och därigenom förutsättningar för förbättrad tillväxt.

Källförteckning

Ds 2017:39, *Legitimation för hälso- och sjukvårdskuratorer*.

Ds 2019:20, *Stärkt skydd för den enskilde vid estetiska behandlingar - Ny lag om kirurgiska ingrepp och injektionsbehandlingar*.

Kommerskollegium 2019, *Årsrapport 2018 Ett europeiskt remissförfarande som förebygger otillåtna handelshinder Anmälningar av tekniska föreskrifter enligt direktiv (EU) 2015/1535*, april 2019.

Kommissionen 2013, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska kommittén om utvärdering av nationella bestämmelser för utövande av vissa yrken*, COM(2013) 676 final av den 2 oktober 2013.

Kommissionen 2015, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska kommittén samt regionkommittén, Att förbättra den inre marknaden – bättre möjligheter för individer och företag*, COM(2015) 550 final av den 28 oktober 2015.

Kommissionen 2017a, *Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska kommittén samt Regionkommittén om rekommenderade reformer för reglering av yrkesmässiga tjänster*, COM(2016) 820 final av den 10 januari 2017.

Kommissionen 2017b, *Commission staff working document, Impact assessment, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on a proportionality test before adoption of new regulation of professions*, SWD(2016) 463 final av den 10 januari 2017.

Kommissionen 2017c, *Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken*, COM(2016) 822 final av den 10 januari 2017.

Kommissionen 2018, *Supplement to technical guidance on the new screening form: How to fill in the part on proportionality in the regulated professions database*, GROW E5/AB (2018), delgett i samband med samordnarmöte för yrkeskvalifikationsdirektivet 20 september 2019, Universitets- och högskolerådet, dnr. 3.2.5-00243-2019.

Kommissionen 2019, *Table: Article 6 of the proportionality test and case law of the European court of justice*, dnr UD2019/10069-2.

Prop. 1994/95:19, *Sveriges medlemskap i Europeiska unionen*.

Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*.

Regeringskansliet 2008, *Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet*, 2008-06-13.

Skr. 2017/18:246, *En politik för engagemang – långsiktighet och oberoende för civilsamhället*.

SOU 2005:98, *Behörighet och ansvar inom djurens hälso- och sjukvård*.

SOU 2007:85, *Olika former av normkontroll – Expertgruppsrapport*.

SOU 2008:125, *En reformerad grundlag*.

SOU 2014:19, *Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat genomförande*.

SOU 2019:20, *Stärkt kompetens i vård och omsorg*.

Statsrådsberedningen 1995, *Att styra genom regler*, PM 1995:2.

UHR 2019, *Rapport från samordnarmöte för yrkeskvalifikationsdirektivet 20 september 2019*, Universitets- och högskolerådet, dnr. 3.2.5-00243-2019.

Direktiv (EU) 2018/958 om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2018/958
av den 28 juni 2018
om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 46, 53.1 och 62,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande[1],

efter att ha hört Regionkommittén,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet[2], och

av följande skäl:

(1) Rätten till fritt yrkesval är en grundläggande rättighet. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) garanterar rätten till fritt yrkesval och näringsfriheten. Den fria rörligheten för arbetstagare, etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster är grundläggande principer för den inre marknaden som fastställts i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Nationella regler om tillträde till reglerade yrken bör därför inte utgöra ett omotiverat eller oproportionellt hinder för utövandet av dessa grundläggande rättigheter.

(2) Om särskilda bestämmelser om harmonisering av kraven för tillträde till eller utövandet av ett reglerat yrke saknas i unionsrätten ankommer det på medlemsstaterna att besluta huruvida och på vilket sätt ett yrke ska regleras, inom ramen för principerna om icke-diskriminering och proportionalitet.

(3) Proportionalitetsprincipen är en av unionsrättens allmänna principer. Det framgår av rättspraxis[3] att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av EUF-fördraget ska uppfylla fyra förutsättningar: de ska vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt, vara motiverade av mål av allmänt intresse, vara ägnade att säkerställa att det mål som eftersträvas genom dem uppnås och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

(4) Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG[4] innehåller en skyldighet för medlemsstaterna att bedöma proportionaliteten i de krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken och att meddela kommissionen resultaten av bedömningen, vilket inleder den så kallade ömsesidiga utvärderingsprocessen. Denna process har inneburit att medlemsstaterna blev tvungna att göra en genomgång av all sin lagstiftning om alla yrken som var reglerade inom deras territorier.

(5) Resultaten av den ömsesidiga utvärderingsprocessen avslöjade bristande tydlighet när det gäller vilka kriterier medlemsstaterna ska använda vid proportionalitetsbedömningen av krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken samt en ojämn kontroll av sådana krav på alla regleringsnivåer. För att undvika en fragmentering av den inre marknaden och för att undanröja hinder för att starta och utöva viss verksamhet som anställd eller egenföretagare bör det finnas en gemensam metod på unionsnivå som förhindrar att oproportionella åtgärder antas.

(6) I sitt meddelande av den 28 oktober 2015Att förbättra den inre marknaden – bättre möjligheter för individer och företag identifierade kommissionen behovet att införa en ram för proportionalitetsanalyser som medlemsstaterna kan använda när de ser över befintlig yrkesreglering eller föreslår ny sådan.

(7) Syftet med detta direktiv är att fastställa regler för proportionalitetsbedömningar som ska genomföras av medlemsstaterna före införandet av nya, eller ändringar av befintliga, yrkesregleringar i syfte att säkerställa en väl fungerande inre marknad samtidigt som öppenhet och en hög konsumentskyddsnivå garanteras.

(8) De verksamheter som omfattas av det här direktivet bör gälla de reglerade yrken som omfattas av direktiv 2005/36/EG. Det här direktivet bör tillämpas på krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av befintliga reglerade yrken eller nya yrken som medlemsstaterna överväger att reglera. Det här direktivet bör tillämpas som komplement till direktiv 2005/36/EG och utan att det påverkar

tillämpningen av andra bestämmelser i separata unionsakter om tillträde till eller utövande av ett visst reglerat yrke.

(9) Detta direktiv påverkar inte medlemsstaternas behörighet att fastställa organisationen av och innehållet i sina system för utbildning och fortbildning, i synnerhet när det gäller deras möjlighet att delegera befogenheten att organisera eller utöva tillsyn över yrkesutbildning och fortbildning till yrkesorganisationer. Bestämmelser som inte begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken, däribland redaktionella ändringar, tekniska anpassningar till innehållet i utbildningar eller moderniseringen av bestämmelser om utbildning, bör inte omfattas av detta direktiv. Om yrkesutbildningen eller fortbildningen består av avlönad verksamhet bör etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster garanteras.

(10) Om medlemsstaterna införlivar särskilda krav som gäller regleringen av ett visst yrke vilka fastställts i en separat unionsrättsakt som inte ger medlemsstaterna frihet att välja exakt hur de särskilda kraven ska införlivas, bör den proportionalitetsbedömning som föreskrivs i särskilda bestämmelser i detta direktiv inte tillämpas.

(11) Medlemsstaterna bör kunna förlita sig på ett gemensamt regelverk grundat på tydligt definierade rättsliga begrepp när det gäller olika sätt att reglera ett yrke inom hela unionen. Det finns flera sätt att reglera ett yrke, exempelvis genom att bara innehavare av en yrkeskvalifikation får tillträde till eller får utöva en viss verksamhet. Medlemsstaterna kan även reglera en av formerna för utövande av ett yrke genom att fastställa villkor för användningen av yrkestitlar eller genom att införa kvalifikationskrav för enbart egenföretagare, anställda yrkesutövare och chefer eller rättsliga ombud för företag, särskilt när verksamheten utövas av en juridisk person i form av ett yrkesmässigt företag.

(12) Innan medlemsstaterna inför nya, eller ändrar befintliga, bestämmelser i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken bör de bedöma om bestämmelserna är proportionella. Bedömningens omfattning bör stå i proportion till den nya bestämmelsens art, innehåll och verkan.

(13) Bevisbördan för att åtgärderna är motiverade och proportionella vilar på medlemsstaterna. De skäl för reglering som en medlemsstat åberopar som motivering bör därför åtföljas av en analys av huruvida den åtgärd som antas av den berörda medlemsstaten är lämplig och proportionell och av specifika bevis till stöd för dess argumentation. Även om en medlemsstat inte nödvändigtvis måste visa upp en särskild undersökning eller någon särskild form av bevis eller annat underlag som fastslår att en sådan åtgärd är proportionell innan åtgärden antas bör medlemsstaten göra en objektiv analys, med beaktande av de särskilda omständigheterna i medlemsstaten i fråga, som visar att det föreligger verkliga risker avseende uppnåendet av mål av allmänt intresse.

(14) Medlemsstaterna bör utföra proportionalitetsbedömningarna på ett objektivt och oberoende sätt, även när ett yrke regleras indirekt genom att en viss yrkesorganisation ges befogenheter att reglera. Dessa bedömningar skulle kunna omfatta ett yttrande från ett oberoende organ, däribland befintliga organ som deltar i den nationella lagstiftningsprocessen, som av den berörda medlemsstaten anförtrotts uppgiften att avge ett sådant yttrande. Detta är särskilt viktigt när bedömningen utförs av lokala myndigheter, tillsynsorgan eller yrkesorganisationer vars större närhet till lokala förhållanden och specialkunskaper i vissa fall kan göra dem bättre lämpade att finna det bästa sättet att nå målen av allmänt intresse, men vars politiska val kan innebära fördelar för etablerade näringsidkare på bekostnad av nya marknadsaktörer.

(15) Det är lämpligt att övervaka proportionaliteten i nya eller ändrade bestämmelser som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken efter det att de antagits. En översyn av proportionaliteten i en restriktiv nationell åtgärd om reglerade yrken bör inte enbart grundas på syftet med åtgärden när den antogs utan även på dess verkan, bedömd efter det att den antagits. Bedömningen av den nationella åtgärdens proportionalitet bör grundas på den utveckling som konstaterats på området för det reglerade yrket sedan åtgärden antogs.

(16) Såsom framgår av fast rättspraxis är alla omotiverade begränsningar som följer av nationell rätt och som begränsar etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster förbjudna, däribland all diskriminering på grund av nationalitet eller bosättningsort.

(17) Om rätten att starta och utöva verksamhet som anställd eller egenföretagare är förenad med villkor om efterlevnad av vissa krav på bestämda yrkeskvalifikationer som direkt eller indirekt fastställs av medlemsstaterna är det nödvändigt att säkerställa att kraven är motiverade av mål av allmänt intresse, såsom mål av allmänt intresse i den mening som avses i EUF-fördraget, det vill säga allmän ordning, allmän säkerhet och folkhälsa, eller av tvingande hänsyn till allmänintresset som erkänns som sådana i domstolens rättspraxis. Det är också nödvändigt att klargöra att de tvingande hänsyn till allmänintresset som erkänns av domstolen omfattar bland annat följande: bevarande av den ekonomiska jämvikten i systemet för social trygghet, skydd för konsumenter, för tjänstemottagare, inklusive genom att kvaliteten på hantverksarbete garanteras, och för arbetstagare, skyddet av en god rättskipning, säkerställande av rättvisa handelstransaktioner, bekämpning av bedrägerier, förhindrande av skatteflykt och skatteundandragande och säkrande av en effektiv skattekontroll, transportsäkerhet, miljöskydd och skydd av stadsmiljö, djurhälsa, immateriella rättigheter, skydd och bevarande av det nationella historiska och konstnärliga kulturarvet samt socialpolitiska och kulturpolitiska mål. Enligt fast rättspraxis kan rent ekonomiska skäl, närmare bestämt främjande av den nationella ekonomin på bekostnad av de grundläggande friheterna, liksom rent administrativa skäl, såsom utförande av kontroller eller insamling av statistik, inte utgöra tvingande hänsyn till allmänintresset.

(18) Det ankommer på medlemsstaterna att fastställa vilken skyddsnivå de vill ge målen av allmänt intresse och lämplig nivå för regleringen, inom proportionalitetens gränser. Att en medlemsstat inför mindre strikta regler än en annan medlemsstat betyder inte att den sistnämnda medlemsstatens regler är oproportionella och därför oförenliga med unionsrätten.

(19) När det gäller skyddet av folkhälsan ska, enligt artikel 168.1 i EUF-fördraget, en hög hälsoskyddsnivå för människor säkerställas vid utformning och genomförande av all unionspolitik och alla unionsåtgärder. Detta direktiv står helt i överensstämmelse med det målet.

(20) Medlemsstaterna bör, för att säkerställa att de bestämmelser de inför och de ändringar de gör i befintliga bestämmelser är proportionella, beakta kriterierna för att bedöma proportionaliteten och de ytterligare kriterier som är relevanta för det reglerade yrke som analyseras. Om en medlemsstat har för avsikt att reglera ett yrke eller att ändra befintliga bestämmelser bör hänsyn tas till arten av de risker som är knutna till de eftersträvade målen av allmänt intresse, i synnerhet risker för tjänstemottagare, däribland konsumenter, för yrkesutövare eller för tredje man. Det bör också erinras om att det inom yrkesmässiga tjänster vanligtvis råder informationsasymmetri mellan konsumenter och yrkesutövare, eftersom yrkesutövarna har en hög nivå av tekniskt kunnande som konsumenterna inte nödvändigtvis har.

(21) Krav med anknytning till yrkeskvalifikationer bör betraktas som nödvändiga endast om befintliga åtgärder, såsom produktsäkerhetslagar eller konsumentskyddslagar, inte kan anses vara lämpliga eller verkningsfulla för att uppnå det eftersträvade målet.

(22) För att uppfylla kravet på proportionalitet bör en åtgärd vara lämplig för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås. En åtgärd bör anses vara lämplig för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås endast om den verkligen återspeglar en strävan att uppnå det målet på ett konsekvent och systematiskt sätt, exempelvis om liknande risker i samband med vissa verksamheter åtgärdas på ett jämförbart sätt och om eventuella undantag från de aktuella begränsningarna tillämpas i enlighet med det angivna målet. Den nationella åtgärden bör dessutom i praktiken bidra till uppnåendet av det eftersträvade målet och bör därför inte anses vara lämplig om den inte har någon inverkan på det anförda skälet.

(23) Medlemsstaterna bör vederbörligen beakta åtgärdens övergripande inverkan på den fria rörligheten för personer och tjänster inom unionen, på konsumenternas valmöjligheter och på kvaliteten på den tjänst som tillhandahålls. På denna grundval bör medlemsstaterna särskilt kontrollera huruvida omfattningen av begränsningen av tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken står i proportion till betydelsen av de mål som eftersträvas och den förväntade nyttan.

(24) Medlemsstaterna bör jämföra den aktuella nationella åtgärden med alternativa, mindre restriktiva medel som skulle resultera i att samma mål uppnås men med färre begränsningar. Om åtgärderna endast är motiverade av konsumentskyddet och de identifierade riskerna är begränsade till förhållandet mellan yrkesutövaren och konsumenten och därför inte negativt påverkar tredje man, bör medlemsstaterna bedöma om deras mål kan uppnås genom mindre restriktiva medel än att verksamheten förbehålls yrkesutövare. Om konsumenten till exempel rimligen kan välja mellan att anlita en kvalificerad yrkesutövare eller inte bör mindre restriktiva medel användas, såsom skydd av yrkestiteln eller inskrivning i ett yrkesregister. Reglering genom förbehållna verksamheter och skyddade yrkestitlar bör övervägas om åtgärderna syftar till att förhindra en risk för att ett mål av allmänt intresse, såsom folkhälsan, ska lida allvarlig skada.

(25) Medlemsstaterna bör också, där det är relevant med hänsyn till arten av och innehållet i den bestämmelse som analyseras, ta hänsyn till följande faktorer: kopplingen mellan den yrkesmässiga verksamhet som ett yrke omfattar och de yrkeskvalifikationer som krävs, graden av komplexitet i uppgifterna, särskilt när det gäller nivån, beskaffenheten och längden på den utbildning eller den erfarenhet som krävs, förekomsten av andra sätt att uppnå samma yrkeskvalifikationer, huruvida den verksamhet som är förbehållen vissa yrkesutövare får delas med andra yrkesutövare samt graden av självständighet vid utövandet av ett reglerat yrke, särskilt om den verksamhet som hänför sig till ett reglerat yrke utövas under en kvalificerad yrkesutövares överinseende och ansvar.

(26) Detta direktiv tar hänsyn till vetenskapliga och tekniska framsteg och bidrar till en väl fungerande inre marknad, även i den digitala miljön. Med tanke på de snabba tekniska förändringarna och den snabba vetenskapliga utvecklingen kan uppdateringar av tillträdeskrav vara av särskilt stor betydelse för en rad yrken, särskilt för yrkesmässiga tjänster som tillhandahålls elektroniskt. När en medlemsstat reglerar ett yrke bör hänsyn tas till det faktum att den vetenskapliga och tekniska utvecklingen kan minska eller öka informationsasymmetrin mellan yrkesutövare och konsumenter. Om den vetenskapliga och tekniska utvecklingen innebär en hög risk för målen av allmänt intresse ankommer det på medlemsstaterna att vid behov uppmuntra yrkesutövare att hålla sig à jour med denna utveckling.

(27) Medlemsstaterna bör göra en omfattande bedömning av det sammanhang inom vilket åtgärden antas och genomförs och i synnerhet undersöka verkan av de nya eller ändrade bestämmelserna i kombination med andra krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av yrket. Rätten att starta och utöva viss verksamhet kan vara förenad med villkoret att uppfylla flera krav, såsom regler om yrkets organisation, obligatoriskt medlemskap i en yrkesorganisation eller motsvarande organ, yrkesetik, tillsyn eller ansvar. Vid bedömningen av de nya eller ändrade bestämmelsernas verkan bör medlemsstaterna därför ta hänsyn till de befintliga kraven, däribland kontinuerlig fortbildning, obligatoriskt medlemskap i en viss yrkesorganisation eller motsvarande organ, registrerings-

eller tillståndsförfaranden, kvantitativa begränsningar, specifika krav på associationsform och på ägarförhållanden, territoriella begränsningar, sektorsövergripande begränsningar och regler om oförenlig verksamhet, försäkringskrav, krav på språkkunskaper, i den mån de är nödvändiga för utövande av yrket, krav på fast lägsta och/eller högsta taxa samt krav avseende marknadsföring.

(28) Att införa ytterligare krav kan vara lämpligt för att uppnå målen av allmänt intresse. Enbart den omständigheten att kravens enskilda eller kombinerade verkan bör bedömas betyder inte att kraven vid första påseendet är oproportionella. Exempelvis kan skyldighet att genomgå kontinuerlig fortbildning vara lämpligt för att säkerställa att yrkesutövare håller sig à jour med utvecklingen på sina respektive områden, så länge det inte innebär diskriminerande och oproportionella villkor som missgynnar nya aktörer. På samma sätt kan obligatoriskt medlemskap i en yrkesorganisation eller motsvarande organ anses lämpligt om yrkesorganisationen eller det motsvarande organet har fått i uppdrag av staten att skydda relevanta mål av allmänt intresse, till exempel genom att tillse att yrket utövas i enlighet med lagen eller genom att anordna eller utöva tillsyn över kontinuerlig fortbildning. Om ett yrkes oberoende inte kan garanteras tillräckligt på andra sätt kan medlemsstaterna överväga att tillämpa skyddsåtgärder, till exempel att begränsa lekmäns innehav av andelar i bolag eller att bestämma att majoriteten av rösträtterna ska innehas av personer som utövar yrket, så länge skyddsåtgärderna inte går utöver vad som är nödvändigt för att skydda målet av allmänt intresse. Medlemsstaterna kan överväga att införa krav på en fast lägsta och/eller högsta taxa som tjänsteleverantörerna måste följa, särskilt för tjänster där detta är nödvändigt för en verkningsfull tillämpning av principen om kostnadsersättning, så länge sådana begränsningar är proportionella och det finns undantag från den lägsta och/eller högsta taxan. Om ytterligare krav införs som överlappar krav som redan har införts av en medlemsstat i samband med andra regler eller förfaranden kan de inte anses vara proportionella för att uppnå det eftersträvade målet.

(29) Enligt avdelning II i direktiv 2005/36/EG får medlemsstaterna inte ålägga tjänsteleverantörer som är etablerade i en annan medlemsstat och tillhandahåller yrkesmässiga tjänster temporärt eller tillfälligt krav eller begränsningar som förbjuds i det direktivet, såsom krav på tillstånd från, registrering hos eller medlemskap i en yrkesorganisation eller motsvarande organ eller krav på företrädare på värdmedlemsstatens territorium för att få tillträde till eller utöva ett reglerat yrke. Medlemsstaterna kan vid behov kräva att tjänsteleverantörer som temporärt eller tillfälligt vill tillhandahålla tjänster ska lämna in uppgifter genom en skriftlig underrättelse innan de tillhandahåller tjänsten för första gången och att denna underrättelse ska förnyas årligen. För att underlätta tillhandahållande av yrkesmässiga tjänster är det därför nödvändigt att upprepa, med hänsyn till tjänstens temporära eller tillfälliga natur, att krav såsom automatisk tillfällig registrering eller proformamedlemskap i en yrkesorganisation eller motsvarande organ, tidigare underrättelser och dokumentationskrav, liksom betalning av en avgift, bör vara proportionella.

Dessa krav bör inte leda till en oproportionell börda för tjänsteleverantörer eller hindra utövandet av friheten att tillhandahålla tjänster eller göra det mindre attraktivt. Medlemsstaterna bör i synnerhet bedöma huruvida kravet på att lämna viss information och dokumentation i enlighet med direktiv 2005/36/EG är proportionellt och om möjligheten att erhålla ytterligare uppgifter genom administrativt samarbete mellan medlemsstaterna via informationssystemet för den inre marknaden är tillräcklig för att förhindra en allvarlig risk för att tjänsteleverantörer kringgår de gällande reglerna. Det här direktivet bör dock inte tillämpas på åtgärder som syftar till att säkerställa att tillämpliga anställningsvillkor följs.

(30) Såsom framgår av fast rättspraxis intar människors liv och hälsa den främsta platsen bland de intressen som skyddas av EUF-fördraget. Därför bör medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till målet att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för människor vid bedömningen av krav för hälso- och sjukvårdsyrken, såsom förbehållna verksamheter, skyddad yrkestitel, kontinuerlig fortbildning eller regler om organiseringen av yrket, yrkesetik samt tillsyn, med respekt för de minimikrav för utbildning som fastställs i direktiv 2005/36/EG. Medlemsstaterna bör i synnerhet säkerställa att regleringen av hälso- och sjukvårdsyrken med konsekvenser för folkhälsan och patientsäkerheten är proportionell och bidrar till att garantera tillgången till hälso- och sjukvård – som erkänns som en grundläggande rättighet i stadgan – och till en säker, högkvalitativ och effektiv hälso- och sjukvård för medborgare på deras territorium. Vid fastställandet av strategier för hälso- och sjukvårdstjänster bör hänsyn tas till behovet att säkerställa tillgänglighet och hög kvalitet på tjänsterna samt en tillräcklig och trygg läkemedelsförsörjning, i enlighet med folkhälsobehoven på den berörda medlemsstatens territorium, liksom behovet att säkerställa det yrkesmässiga oberoendet för yrkesutövare inom hälso- och sjukvård. När det gäller motiveringen för regleringen av hälso- och sjukvårdsyrken bör medlemsstaterna ta hänsyn till målet att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för människor, inbegripet tillgänglighet till och hög kvalitet på hälso- och sjukvården för medborgarna och tillräcklig och trygg läkemedelsförsörjning, med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som avses i artikel 1 i detta direktiv.

(31) Det är nödvändigt för den inre marknadens funktion att säkerställa att medlemsstaterna lämnar information till medborgare, intresseorganisationer och andra relevanta intressenter, däribland arbetsmarknadens parter, innan de inför nya eller ändrar befintliga krav som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken. Medlemsstaterna bör involvera alla berörda parter och ge dem möjlighet att lämna synpunkter. Där det är relevant och lämpligt bör medlemsstaterna genomföra offentliga samråd i enlighet med sina egna nationella förfaranden.

(32) Medlemsstaterna bör också ta full hänsyn till medborgarnas rätt till tillgång till rättslig prövning, som garanteras i artikel 47 i stadgan och artikel 19.1 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). I enlighet med förfaranden som fastställs i nationell rätt och konstitutionella principer bör nationella

domstolar därmed kunna bedöma proportionaliteten i de krav som omfattas av detta direktiv, i syfte att se till att alla fysiska och juridiska personer har rätt till ett effektivt rättsmedel mot begränsningar av friheten att välja yrke, av etableringsfriheten och av friheten att tillhandahålla tjänster.

(33) För att utbyta information om bästa praxis bör medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att uppmuntra till utbyte av lämplig och regelbundet uppdaterad information med andra medlemsstater om yrkesreglering, liksom om verkningarna av sådan reglering. Kommissionen bör underlätta detta utbyte.

(34) För att förbättra insynen och för att främja proportionalitetsbedömningar som bygger på jämförbara kriterier bör den information som lämnas av medlemsstaterna, utan hinder av artikel 346 i EUF-fördraget, vara lättillgänglig i databasen över reglerade yrken, så att andra medlemsstater och berörda parter kan lämna synpunkter till kommissionen och den berörda medlemsstaten. Kommissionen bör ta vederbörlig hänsyn till dessa synpunkter i sin sammanfattande rapport, som tas fram i enlighet med direktiv 2005/36/EG.

(35) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att säkerställa en väl fungerande inre marknad och förhindra oproportionella begränsningar av tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare, på grund av åtgärdens omfattning, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Syfte

Detta direktiv innehåller regler om en gemensam ram för proportionalitetsbedömningar före införande av nya, eller ändring av befintliga, bestämmelser i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken, i syfte att säkerställa en väl fungerande inre marknad, samtidigt som en hög konsumentskyddsnivå garanteras. Det påverkar inte medlemsstaternas behörighet, i avsaknad av harmonisering, och deras utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om att besluta om, och på vilket sätt, ett yrke ska regleras inom gränserna för principerna om icke-diskriminering och proportionalitet.

Artikel 2

Tillämpningsområde

1. Det här direktivet ska tillämpas på de bestämmelser i medlemsstaternas lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av ett reglerat yrke, eller någon form för utövandet därav, inbegripet användningen av yrkestitlar och den yrkesverksamhet som är tillåten med en sådan titel, som omfattas av direktiv 2005/36/EG.

2. Om särskilda krav beträffande regleringen av ett visst yrke är fastställda i en separat unionsakt som inte ger medlemsstaterna frihet att välja exakt hur de särskilda kraven ska införlivas, ska motsvarande bestämmelser i det här direktivet inte tillämpas.

Artikel 3

Definitioner

I detta direktiv gäller de definitioner som fastställs i direktiv 2005/36/EG.

Dessutom gäller följande definitioner:

a) *skyddad yrkestitel*: en form av reglering av ett yrke där det till följd av bestämmelser i lagar och andra författningar direkt eller indirekt krävs innehav av en särskild yrkeskvalifikation för användning av yrkestiteln i en eller flera former av yrkesverksamhet, och där missbruk av denna titel är förenat med sanktioner.

b) *förbehållna verksamheter*: en form av reglering av ett yrke där tillträdet till en eller flera former av yrkesverksamhet till följd av bestämmelser i lagar och andra författningar direkt eller indirekt är förbehållet medlemmar av en reglerad yrkeskår vilka innehar en särskild yrkeskvalifikation, inbegripet fall där verksamheten är delad med andra reglerade yrken.

Artikel 4

Förhandsbedömning av nya åtgärder och övervakning

1. Medlemsstaterna ska genomföra en proportionalitetsbedömning i enlighet med reglerna i detta direktiv innan de inför nya eller ändrar befintliga bestämmelser i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken.

2. Omfattningen av den bedömning som avses i punkt 1 ska stå i proportion till arten av, innehållet i och verkan av bestämmelsen.

3. En bestämmelse som avses i punkt 1 ska åtföljas av en förklaring som är tillräckligt utförlig för att göra det möjligt att bedöma om proportionalitetsprincipen har följts.

4. Skälen för att anse att en bestämmelse som avses i punkt 1 är motiverad och proportionell ska styrkas med kvalitativa och, där så är möjligt och relevant, kvantitativa uppgifter.

5. Medlemsstaterna ska säkerställa att den bedömning som avses i punkt 1 utförs på ett objektivt och oberoende sätt.

6. Medlemsstaterna ska övervaka att nya eller ändrade bestämmelser i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken överensstämmer med proportionalitetsprincipen efter antagandet, med vederbörligt beaktande av utvecklingen sedan de aktuella bestämmelserna antogs.

Artikel 5

Icke-diskriminering

När medlemsstaterna inför nya, eller ändrar befintliga, bestämmelser i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till, eller utövandet av, reglerade yrken ska de säkerställa att bestämmelserna är varken direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller bosättningsort.

Artikel 6

Motivering med hänvisning till mål av allmänt intresse

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att de bestämmelser i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken som de avser att införa, och att de ändringar av befintliga bestämmelser som de avser att göra, är motiverade av mål av allmänt intresse.

2. Medlemsstaterna ska särskilt beakta om de bestämmelser som avses i punkt 1 är objektivt motiverade med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet eller folkhälsa, eller av tvingande hänsyn till allmänintresset, såsom bevarande av den ekonomiska jämvikten i systemet för social trygghet, skydd för konsumenter, tjänstemottagare eller arbetstagare, skydd av en god rättskipning, säkerställande av rättvisa handelstransaktioner, bekämpning av bedrägerier, förhindrande av skatteflykt och skatteundandragande och säkrande av en effektiv skattekontroll, transportsäkerhet, skydd av miljö och stadsmiljö, djurhälsa, immateriella rättigheter, skydd och bevarande av det nationella historiska och konstnärliga kulturarvet samt socialpolitiska och kulturpolitiska mål.

3. Skäl av rent ekonomisk karaktär eller rent administrativa skäl ska inte utgöra sådana tvingande hänsyn till allmänintresset som motiverar en begränsning av tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken.

Artikel 7

Proportionalitet

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att de bestämmelser i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken som de inför, och att de ändringar av befintliga bestämmelser som de gör, är lämpliga för att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

2. I detta syfte ska medlemsstaterna, innan de antar de bestämmelser som avses i punkt 1, beakta följande:

a) Arten av riskerna för de mål av allmänt intresse som eftersträvas, i synnerhet riskerna för tjänstemottagare, däribland konsumenter, för yrkesutövare eller för tredje man.

b) Huruvida befintliga bestämmelser av specifik eller mer allmän karaktär, såsom de som återfinns i produktsäkerhetslagar eller konsumentskyddslagar, är otillräckliga för att uppnå det eftersträvade målet.

c) Huruvida bestämmelsen är lämplig med avseende på dess lämplighet för att uppnå det eftersträvade målet och om den faktiskt återspeglar det målet på ett konsekvent och systematiskt sätt och därigenom åtgärdar de identifierade riskerna på ett liknande sätt som i jämförbara verksamheter.

d) Inverkan på den fria rörligheten för personer och tjänster inom unionen, på konsumenternas valmöjligheter och på kvaliteten på den tjänst som tillhandahålls.

e) Möjligheten att använda mindre restriktiva medel för att uppnå målet av allmänt intresse; när en bestämmelse endast är motiverad av konsumentskyddet och de identifierade riskerna är begränsade till förhållandet mellan yrkesutövaren och konsumenten och därför inte negativt påverkar tredje man, ska medlemsstaterna vid tillämpningen av detta led bedöma i synnerhet om målet kan uppnås genom mindre restriktiva medel än att verksamheten förbehålls yrkesutövare.

f) Verkan av nya eller ändrade bestämmelser i kombination med andra bestämmelser som begränsar tillträdet till, eller utövandet av, yrket, och särskilt hur de nya eller ändrade bestämmelserna i kombination med andra krav bidrar till, och om de är nödvändiga för, uppnåendet av samma mål av allmänt intresse.

Medlemsstaterna ska också beakta följande, där det är relevant för arten av och innehållet i den bestämmelse som införs eller ändras:

a) Kopplingen mellan den verksamhet som ett yrke omfattar eller som är förbehållen det yrket och den yrkeskvalifikation som krävs.

b) Kopplingen mellan de berörda uppgifternas komplexitet och behovet av att de som utför dem innehar bestämda yrkeskvalifikationer, särskilt när det gäller nivån, beskaffenheten och längden på den utbildning eller erfarenhet som krävs.
c) Möjligheten att erhålla yrkeskvalifikationen på alternativa sätt.

d) Huruvida och varför den verksamhet som är förbehållen vissa yrken kan eller inte kan delas med andra yrken.

e) Graden av självständighet vid utövandet av ett reglerat yrke och organisations- och tillsynsarrangemangens betydelse för att det eftersträvade målet ska uppnås, särskilt om den verksamhet som hänför sig till ett reglerat yrke utövas under en kvalificerad yrkesutövares överinseende och ansvar.

f) Vetenskaplig och teknisk utveckling som i praktiken kan minska eller öka informationsasymmetrin mellan yrkesutövare och konsumenter.

3. Vid tillämpningen av punkt 2 första stycket f ska medlemsstaterna bedöma verkan av den nya eller ändrade bestämmelsen i kombination med ett eller flera krav, med beaktande av att sådan verkan kan vara både positiv och negativ, och i synnerhet följande:

a) Förbehållna verksamheter, skyddad yrkestitel eller någon annan form av reglering i den mening som avses i artikel 3.1 a i direktiv 2005/36/EG.

b) Skyldighet att genomgå kontinuerlig fortbildning.

c) Regler om organiseringen av yrket, yrkesetik och tillsyn.

d) Obligatoriskt medlemskap i en yrkesorganisation eller motsvarande organ eller registrerings- eller tillståndsförfaranden, särskilt när dessa krav förutsätter innehav av en bestämd yrkeskvalifikation.

e) Kvantitativa begränsningar, särskilt krav som begränsar antalet tillstånd att utöva yrket eller som fastställer ett lägsta eller högsta antal anställda, chefer eller företrädare med bestämda yrkeskvalifikationer.

f) Specifika krav på associationsform eller krav som rör ägarförhållanden eller ledning av ett företag, i den utsträckning dessa krav direkt hänger samman med utövandet av det reglerade yrket.

g) Territoriella begränsningar, inbegripet i fall då yrket i delar av en medlemsstats territorium regleras på ett sätt som skiljer sig från hur det regleras i andra delar.

h) Krav som begränsar möjligheten att utöva ett reglerat yrke gemensamt eller i delägarskap, liksom regler om oförenlig verksamhet.

i) Krav på försäkringsskydd eller annat personligt eller kollektivt skydd rörande yrkesansvar.

j) Krav på språkkunskaper, i den mån de är nödvändiga för att utöva yrket.

k) Krav på en fast lägsta och/eller högsta taxa.

l) Krav avseende marknadsföring.

4. Innan medlemsstaterna inför nya eller ändrar befintliga bestämmelser ska de dessutom säkerställa att dessa överensstämmer med principen om att specifika krav som rör temporärt eller tillfälligt tillhandahållande av tjänster enligt avdelning II i direktiv 2005/36/EG, inklusive följande, ska vara proportionella:

a) Automatisk tillfällig registrering eller proformamedlemskap i en yrkesorganisation eller motsvarande organ, enligt vad som avses i artikel 6 första stycket a i direktiv 2005/36/EG.

b) En underrättelse som ska göras i förväg, i enlighet med artikel 7.1 i direktiv 2005/36/EG, dokument som krävs enligt punkt 2 i den artikeln eller något annat likvärdigt krav.

c) Betalning av en avgift eller andra kostnader för de administrativa förfarandena i samband med tillträdet till eller utövandet av reglerade yrken som tjänsteleverantören ådrar sig.

Denna punkt ska inte tillämpas på åtgärder som är avsedda att säkerställa efterlevnaden av tillämpliga anställningsvillkor som medlemsstaterna tillämpar i enlighet med unionsrätten.

5. Om bestämmelser som avses i denna artikel rör reglering av hälso- och sjukvårdsyrken och har konsekvenser för patientsäkerheten, ska medlemsstaterna ta hänsyn till målet att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för människor.

Artikel 8

Information och medverkan av intressenter

1. Medlemsstaterna ska på lämpligt sätt göra information tillgänglig för medborgare, tjänstemottagare och andra relevanta intressenter, inklusive sådana som inte är medlemmar av den berörda yrkeskåren, innan de inför nya, eller ändrar befintliga, bestämmelser i lagar och andra författningar som begränsar tillträdet till, eller utövandet av, reglerade yrken.

2. Medlemsstaterna ska på lämpligt sätt involvera alla berörda parter och ge dem möjlighet att lämna synpunkter. Där det är relevant och lämpligt ska medlemsstaterna genomföra offentliga samråd i enlighet med sina nationella förfaranden.

Artikel 9

Effektivt rättsmedel

Medlemsstaterna ska säkerställa att ett effektivt rättsmedel finns att tillgå när det gäller frågor som omfattas av detta direktiv, i enlighet med förfaranden som fastställs i nationell rätt.

Artikel 10

Informationsutbyte mellan medlemsstaterna

1. För en effektiv tillämpning av detta direktiv ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att uppmuntra utbyte av information mellan medlemsstaterna i frågor som omfattas av detta direktiv och om det särskilda sätt på vilket de reglerar ett yrke eller om effekterna av en sådan reglering. Kommissionen ska underlätta sådant utbyte av information.

2. Medlemsstaterna ska meddela kommissionen vilka myndigheter som är ansvariga för att lämna och ta emot information vid tillämpningen av punkt 1.

Artikel 11

Öppenhet

1. Skälen till att bestämmelser som bedömts i enlighet med det här direktivet anses vara motiverade och proportionella, vilka tillsammans med bestämmelserna ska lämnas till kommissionen i enlighet med artikel 59.5 i direktiv 2005/36/EG, ska registreras av medlemsstaterna i den databas över reglerade yrken som avses i artikel 59.1 i direktiv 2005/36/EG och offentliggöras av kommissionen.

2. Medlemsstaterna och andra berörda parter får lämna synpunkter till kommissionen eller till den medlemsstat som har meddelat bestämmelserna och skälen till att dessa anses vara motiverade och proportionella. Kommissionen ska ta vederbörlig hänsyn till synpunkterna i sin sammanfattande rapport, som tas fram enligt artikel 59.8 i direktiv 2005/36/EG.

Artikel 12

Översyn

1. Senast den 18 januari 2024 och vart femte år därefter ska kommissionen lägga fram en rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförandet och resultaten av detta direktiv, med uppgifter om bland annat dess tillämpningsområde och dess ändamålsenlighet.

2. Den rapport som avses i punkt 1 ska vid behov åtföljas av lämpliga förslag.

Artikel 13

Införlivande

1. Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 30 juli 2020. De ska genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell rätt som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 14

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning.

Artikel 15

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 28 juni 2018.

På Europaparlamentets vägnar	På rådets vägnar
A. TAJANI	L. PAVLOVA
Ordförande	*Ordförande*

(1) EUT C 288, 31.8.2017, s. 43.
(2) Europaparlamentets ståndpunkt av den 14 juni 2018 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 21 juni 2018.
(3) Domstolens dom av den 30 november 1995, Gebhard, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, punkt 37.
(4) Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, 30.9.2005, s. 22).

Jämförelsetabell

Artikel i direktivet om proportionalitetsprövning	**Genomförande i svensk rätt**
Artikel 1	Kräver inget genomförande.
Artikel 2.1	4 § förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.
Artikel 2.2	2 § förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.
Artikel 3	3 § förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.
Artikel 4.1	4 § förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.
Artikel 4.2	Kräver inget genomförande.
Artikel 4.3	13 § förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.
Artikel 4.4	7 § förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.
Artikel 4.5	Kräver inget genomförande.
Artikel 4.6	10 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning samt

	Statsrådsberedningen 1995, Att styra genom regler, PM 1995:2.
Artikel 5	4 § 1 förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.
Artikel 6.1	4 § 2 förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.
Artikel 6.2	4 § 2 samt 5 § förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.
Artikel 6.3	4 § 2 samt 6 § förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.
Artikel 7.1	4 § 3 förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.
Artikel 7.2 första stycket a–f	8 § förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.
Artikel 7.2 andra stycket a–f	9 § förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.
Artikel 7.3 a–l	10 § förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.
Artikel 7.4 första stycket a–c	11 § förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.
Artikel 7.4 andra stycket	Kräver inget genomförande.
Artikel 7.5	6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid

	regelgivning, 15 a § kommittéförordningen (1998:1474) samt Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet, 2008-06-13.
Artikel 8.1	6 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, 15 a § kommittéförordningen (1998:1474) samt Riktlinjer för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet, 2008-06-13.
Artikel 8.2	7 kap. 2 § regeringsformen, 23 och 26 §§ förvaltningslagen (2017:900).
Artikel 9	42 § förvaltningslagen (2017:900).
Artikel 10.1	Kräver inget genomförande.
Artikel 10.2	13 § förordningen (20xx:xx) om proportionalitetsprövning vid framtagande av nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer.
Artikel 11.1	9 kap. 1 § 7 samt 9 kap. 4 § andra stycket förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer.
Artikel 11.2	9 kap. 6 § förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer.
Artikel 12–15	Kräver inget genomförande.