

YTTRANDE

Dnr 20/0027

Stockholm den 2020-05-18

Utrikesdepartementet

Enheten internationell handelspolitik och
den inre marknaden

Ärendenummer: UD2020/04337/HI

Remiss angående promemorian om proportionalitetsprövning av krav på yrkeskvalifikationer

Sieps har ombetts yttra sig över rubricerat ärende. Myndigheten har gjort bedömningen att man i detta fall bäst bidrar genom att kommentera förslaget förenlighet med generella EU-rättsliga krav om korrekt genomförande av ett direktiv. Sieps anser att promemorian från en EU-rättslig synvinkel generellt är välmotiverad men noterar att en bestämmelse inte genomförs med motiveringen att ”det inte med säkerhet kan fastställas” vad bestämmelsen innebär vilket medför rättsosäkerhet i förhållande till aktuell bestämmelsen. Bestämmelsen reglerar ett undantag från principen om att specifika krav som rör temporärt eller tillfälligt tillhandahållande av tjänster ska vara proportionerliga.

Bakgrund

I promemorian lämnas förslag på genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/958/EU av den 28 juni 2018 om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken (direktivet om proportionalitetsprövning). Direktivet syftar till att säkerställa att endast proportionerliga krav på yrkeskvalifikationer införs i medlemsstaterna genom att kodifiera praxis gällande det s.k. inre marknadstestet, det vill säga att nationella krav måste vara icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionella. Genom direktivet ställs härutöver krav på att involvera och informera intressenter vid reglering av nya yrken, krav på effektiva rättsmedel och nya krav på information mellan medlemsstaterna och Europeiska kommissionen. Direktivet föreslås genomföras genom en ny förordning om proportionalitetsprövning vid nya eller ändrade krav på yrkeskvalifikationer och genom ändringar i förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer.¹

¹ Se sammanfattningen i aktuell promemoria, sid 5.

Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.

Bedömning

Ur ett generellt EU-rättsligt perspektiv noterar Sieps att inga förslag ges till genomförandeåtgärder avseende artikel 7.4 andra stycket i direktivet med motiveringen att det inte med säkerhet kan fastställas vad som avses med bestämmelsen. Bestämmelsen reglerar ett undantag från skyldigheten att göra en proportionalitetsbedömning i förhållande till yrkesregleringar som rör temporärt eller tillfälligt tillhandahållande av tjänster. Det framhålls i utredningen att valet att inte genomföra bestämmelsen visserligen medför en risk att myndigheter därmed utför onödiga proportionalitetsbedömningar, men att genomförandet av bestämmelsen trots detta inte blir felaktigt.² I förslaget redovisas dock en tänkbar tolkning av undantaget med innebörden att det tillkommit i syfte att tydliggöra att direktivet inte påverkar regelverket som gäller vid utstationering av arbetstagare.

Sieps önskar påpeka risken för att det kan uppstå svårigheter vid tillämpningen av bestämmelsen eftersom ett svenskt förarbete därmed framhåller en potentiell tolkning av en direktivbestämmelse, samtidigt som den avråder från att genomföra den. Den enda risken som utredningen pekar på är att detta kan leda till onödiga proportionalitetsbedömningar, men risken torde motsatsvis vara lika stor för att en proportionalitetsbedömning inte görs när det finns en EU-rättslig skyldighet att göra en sådan. Detta skulle kunna inträffa i det fall undantaget tolkas i enlighet med den innebörd som den svenska utredningen ger uttryck för men att denna är felaktig. Vidare skulle undantaget kunna tolkas bredare än den uttryckta, tänkbara, tolkningen eftersom förslaget tydligt medger att det inte med säkerhet går att fastställa vad som omfattas av undantaget. Ett förarbete, såsom aktuell promemoria, utgör ett viktigt instrument vid lagtolkning i Sverige³ vilket gör att konstateranden såsom ”det inte är säkert” vad en bestämmelse betyder skapar stor otydlighet. Detta tillsammans med kravet om att en bestämmelse ska tolkas i direktivkonform bemärkelse⁴ riskerar att leda till en osäker rättstillämpning. Mot denna bakgrund vill Sieps sammanfattningsvis betona medlemsstaternas skyldighet att säkerställa direktivens ändamålsenliga verkan, vilket är ett mål som riskerar att äventyras om den svenska lagstiftaren inte väljer rätt form och tillvägagångssätt för genomförandet av hela direktivet, enligt EU-domstolens rättspraxis.⁵

I detta ärende har Göran von Sydow beslutat. Maria Wiberg har varit föredragande.



Göran von Sydow- Direktör

² Se promemorian, sid 59.

³ Se svenska förarbetens roll i lagtolkning i mål C-478/99, Europeiska kommissionen mot Konungariket Sverige, REG 2002, I-4147, punkt 23.

⁴ Se bl.a. förenade målen C-397-403/01, Pfeiffer m.fl. mot Deutsches Rotes Kreuz, REG 2004, s. I-8835.

⁵ Mål 48-75, Jean Noël Royer, Svensk specialutgåva III 73 1976, punkt 75.

Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.