

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Yrkeskvalifikationsdirektivet - ett samlat genomförande (SOU 2014:19)

Utbildningsdepartementet har remitterat rubricerad betänkande till Transportstyrelsen.

Sammanfattning

Transportstyrelsen avstyrker förslaget om att de lärare som anges i avsnitt 7 (på s. 294-298) ska omfattas av det nya yrkeskvalifikationsdirektivet.

Transportstyrelsen avstyrker även förslaget om att taxichaufförer ska omfattas av direktivet.

Nedan följer Transportstyrelsens synpunkter på förslaget, numrerade efter avsnitten i utredningen. Då Transportstyrelsen inte deltagit i utredningen har myndigheten inte medverkat till eller haft möjlighet att granska de bedömningar av de nya yrken inom trafikområdet som föreslås omfattas av direktivet. Transportstyrelsens svar utgår därmed från de slutsatser och bedömningar som utredningen själv kommit fram till.

Om utredningens förslag om att dessa yrken ska omfattas av direktivet genomförs, krävs en mer omfattande analys och översyn av de specialförfattningar som reglerar de aktuella yrkena. Det är särskilt viktigt att Transportstyrelsen ges möjlighet göra en sådan analys när det gäller taxichaufförer, inte minst då de nationella bestämmelserna är omfattande och särskilt anpassade för den svenska taxibranschen.

Transportstyrelsens synpunkter

7.1 Allmänt om definitionen av reglerat yrke

På s. 249 i betänkandet anges definitionen av när ett yrke ska anses vara reglerat. Av definitionen följer att ett yrke ska anses vara reglerat om det krävs bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av yrket.

För lärare inom trafikområdet, dock inte trafikskoleverksamhet där ett godkännandeförfarande finns för trafiklärare, ställer Transportstyrelsen i föreskrifter krav på bland annat innehav av körkort och pedagogisk kompetens. Det är dock så att Transportstyrelsen inte särskilt kontrollerar att kompetenskraven är uppfyllda eller formellt godkänner dessa lärare. Bestämmelserna är så utformade att det är tillståndshavaren som har ansvar för att kontrollera att de lärare som anmäls till Transportstyrelsen uppfyller de krav som ställs i föreskrifterna.

Det innebär att de personer, som inte är verksamma i Sverige idag och som vill arbeta i Sverige som lärare inom trafikområdet, inte kan vända sig till Transportstyrelsen för att få sina kvalifikationer erkända. Det är med nuvarande bestämmelser tillståndshavaren som istället får bedöma om dessa personer uppfyller de kvalifikationskrav som ställs i föreskrifterna och därmed kan anmälas som lärare till Transportstyrelsen.

7.1.2.3 Bevis på formella kvalifikationer

Med bevis på formella kvalifikationer avses examens-, utbildnings- eller annat behörighetsbevis för en yrkesutbildning, utfärdat av en myndighet.

För de aktuella lärarna finns ingen särskild reglerad utbildning utan läraren ska kunna visa dokumenterad pedagogisk utbildning och erfarenhet av undervisning. Det behöver inte vara en högskoleutbildning utan även andra utbildningar godtas. Något särskilt bevis på formella kvalifikationer som utfärdats av en behörig myndighet, på det sätt som anges i utredningen, utfärdas inte. Det enda behörighetsbevis som en person kan visa är sitt körkort. Eftersom alla EES-körkort ger innehavaren rätt att köra bil i alla EES-länder krävs det inte ett särskilt erkännande för körkortet.

När det gäller kravet på pedagogisk kompetens har Transportstyrelsen inte ställt krav på att läraren till exempel ska kunna visa upp ett utbildningsbevis från högskola utan det är tillståndshavaren som får bedöma om kravet på pedagogisk kompetens eller erfarenhet av utbildning är uppfyllt.

För taxichaufförer är kravet på formella kvalifikationer annorlunda. Förutom kravet på körkortsinnehav, vandelskrav, samt medicinska krav ställs också krav på ett godkänt körprov samt att personen godkänts vid ett yrkeskunnandeprov, ett prov som enligt Transportstyrelsens föreskrifter endast får avläggas på svenska. Därmed uppstår frågan om vilket eller vilka av kraven som utgör bevis på en yrkesutbildning.

7.3.26 Lärare vid introduktionsutbildning för privat övningskörning behörighet B

Sverige är såvitt känt det enda land inom EU/EES som har infört ett krav på introduktionsutbildning i samband med privat övningskörning för

behörighet B. Det är tillståndshavaren som har ansvar för att de lärare som anlitas för att genomföra en sådan utbildning uppfyller kraven i Transportstyrelsens föreskrifter.

Även om yrket anses vara ett reglerat yrke finns det inget reglerat godkännandeförfarande för dessa lärare. Det finns därför skäl att ifrågasätta om yrket ska omfattas av direktivet trots att kvalifikationskraven är reglerade. Om yrket ska anses vara reglerat uppstår frågan om detta kräver att reglerna ändras så att ett godkännandeförfarande förs in i bestämmelserna. Om det inte finns sådana bestämmelser uppstår svårigheter med att tillämpa direktivets krav på ett erkännandeförfarande.

7.3.27 Lärare vid riskutbildning för behörigheterna A, A1 och B

Även när det gäller riskutbildning har Sverige nationella bestämmelser. Något yrke som motsvarar lärare vid riskutbildning finns inte i andra länder inom EU/EES. Det är tillståndshavaren som har ansvar för att kontrollera att de lärare som ska användas i undervisningen uppfyller kraven i myndighetens föreskrifter.

Här blir frågeställningarna desamma som för lärare vid introduktionsutbildning.

7.3.28 Lärare vid utbildning av förare för mopeder med behörighet AM

Utbildning av förare för AM-behörighet är också nationell, någon motsvarighet finns inte inom EU/EES eller i Schweiz. Tillståndshavaren ska även här ge in handlingar som styrker lärarens kompetens. Här skiljer sig dock reglerna åt eftersom ett godkännande som trafiklärare enligt lagen (1998:493) om trafikskolor ger personen rätt att vara lärare. Det innebär att en medborgare från en stat inom EU/EES eller Schweiz som först ansökt om erkännande av sina kvalifikationer som trafiklärare enligt lagen om trafikskolor direkt efter anmälan till Transportstyrelsen kan arbeta som lärare för mopedutbildningar.

Transportstyrelsen förstår dock utredningen så att varje specialförfattning ska ändras så att den ger möjlighet för de personer som vill arbeta i Sverige att få sina kvalifikationer erkända. Det innebär att tillståndshavaren just i detta fall ska kunna lämna handlingar som styrker att läraren antingen arbetat som trafiklärare i ett annat EES-land, eller kan visa handlingar som styrker att personen har motsvarande kompetens. Det blir återigen tillståndshavaren som får avgöra om personen kan arbeta som lärare hos denne.

7.3.29 Lärare vid utbildning av förare för mopeder, snöskotrar och terränghjulingar som kräver förarbevis

Sverige har också nationella bestämmelser om utbildning av förare för mopeder, snöskotrar och terränghjulingar som kräver förarbevis. Även här är det tillståndshavaren som ska ge in handlingar som styrker kompetensen hos de lärare som ska användas i verksamheten. Utöver körkortsinnehav krävs att läraren har dokumenterad pedagogisk utbildning omfattande minst ett halvår eller erfarenhet av undervisning under minst ett år. Något reglerat godkännandeförfarande finns inte för dessa lärare.

Sammanfattningsvis, för samtliga nämnda läraryrken, gäller att det är tillståndshavaren som har ansvar för att de lärare som anmäls för respektive tillstånd uppfyller de krav som ställs i myndighetens föreskrifter. Utredningen har slagit fast att eftersom kraven för att utöva yrket är reglerade är läraryrkena reglerade yrken. Något reglerat godkännandeförfarande finns dock inte. Det torde innebära att den person från ett annat EU/EES-land eller Schweiz som vill arbeta som lärare inom respektive utbildning är hänvisade till den bedömning som tillståndshavaren gör av deras kvalifikationer. Då Transportstyrelsen reglerat att tillståndshavaren enbart har skyldighet att anmäla de personer som ska arbeta som lärare sker ingen prövning av myndigheten.

Den fråga som utredningen inte lämnar svar på är om enbart den omständigheten att läraryrket är reglerat i sig ställer krav på ett formellt erkännandeförfarande av de personer som vill utöva yrket i Sverige.

Denna omständighet har inte beaktats i betänkandet och här krävs klagörande av hur direktivet ska tolkas avseende om det är tillräckligt att en tillståndshavare bedömer kvalifikationerna hos den person som de avser att anlita som lärare. Om inte, så innebär det att Transportstyrelsen måste ändra sitt synsätt och anpassa sina föreskrifter så att de även innefattar en prövning av lärarnas kvalifikationer. Det kan innebära att förändringar i de överordnande författningar som reglerar Transportstyrelsens bemyndigande att meddela föreskrifter behöver göras.

7.3.30 Taxichaufför

När det gäller taxichaufförer så ställs det ett flertal krav för att få taxiförarlegitimation. En grundförutsättning är ett körkortsinnehav med lägst behörigheten B. Därutöver ställs medicinska krav, vandelskrav, krav på ett godkänt körprov samt krav på ett godkänt yrkeskunnandeprov. Yrkeskunnandeprovet får enbart avläggas på svenska. Taxichaufföryrket är enligt utredningen ett reglerat yrke där taxiförarlegitimationen utgör bevis på formella kvalifikationer. Yrket ska därmed omfattas av direktivets krav på erkännande.

Bestämmelserna som rör rätten att få taxiförarlegitimation är nationella och hänger samman med övriga bestämmelser på taxiområdet, bland annat krav

på taxitrafiktillstånd för den som vill bedriva taxitrafik i Sverige. Utredningen har dock inte genomfört någon mer omfattande analys av gällande nationella bestämmelser utan enbart föreslagit att yrket ska omfattas av rättigheterna i direktivet.

Det pågår idag omfattande diskussioner avseende taxitrafikområdet och de regler som finns för branschen. Utgångspunkten för dagens reglering är att skapa förutsättningar för en sund konkurrens inom taxitrafikområdet. De personer som arbetar som taxichaufförer är en del av en reglerad helhet där kontroll av taxichaufförerna är lika viktigt som kontroll av dem som har taxitrafiktillstånd.

Att låta yrket omfattas av direktivet utan en djupgående analys av nuvarande synsätt och reglering kan skapa stora problem. Transportstyrelsen bör också få möjlighet att analysera hur en tänkt handläggning av dessa ärenden ska ske. I dag är det cirka 92 000 personer som innehar taxiförarlegitimation och det är en relativt omfattande ärendehandläggning som rör de personer som redan idag är verksamma som taxichaufförer.

8.3.1 De nya författningarnas syfte och tillämpningsområde samt definitioner

Direktivet reglerar enbart en sökandes yrkeskvalifikationer. I de fall det ställs ytterligare krav för tillträde till ett yrke ska denna prövning enligt utredningen ske enligt det förfarande och med de krav som gäller för sökande med svenska kvalifikationer. Övriga krav och formaliteter enligt specialförfattningen ska också uppfyllas för att för att sökande från en annan EU/EES-stat eller Schweiz ska få tillträde till yrket.

När det gäller yrket som taxichaufför innebär det enligt Transportstyrelsens bedömning att de krav för att få taxiförarlegitimation som ställs i 3 kap. 3 § taxitrafiklagen (2012:211) måste kunna uppfyllas av en sökande oavsett om denne skaffat sig kvalifikationerna i Sverige eller i ett annat land.

Utredningen har inte specificerat vilka de formella kvalifikationerna för en taxichaufför och vad utgör andra krav. Utfärdande av en taxiförarlegitimation sker först när samtliga krav är uppfyllda. Det behöver klargöras vilka av de uppräknade kraven i taxitrafiklagen som är bevis på formella kvalifikationer och som kan jämföras med kvalifikationer som en sökande skaffat sig i ett annat land än Sverige. Vad gäller om en sökande kan visa upp ett kompetensbevis i form av en taxiförarlegitimation från ett annat EU/EES-land eller Schweiz? Får Transportstyrelsen ändå ställa krav på fläckfri vandel, medicinska krav och krav på att sökande ska genomföra ett godkänt körprov och utöver det ett yrkeskunnandeprov som bara finns konstruerat på svenska?

Här uppstår svårigheter med att förstå hur direktivet och specialförfattningen ska tillämpas. Transportstyrelsen anser att utredningen inte tillräcklig utsträckning klargjort hur bestämmelserna ska integreras med varandra eller hur normkonflikten ska lösas.

8.4 Tillfälligt tillhandahållande av tjänster

Som framgår av direktivet ska det finnas en möjlighet för yrkesutövare att tillfälligt tillhandahålla sina tjänster i en annan stat. Rättigheten innebär att yrkesutövaren inte behöver ansöka om att få erkännande av sina kvalifikationer om denne avser att tillfälligt arbeta i Sverige. Det skulle innebära att personer som idag arbetar som taxichaufförer i en annan stat inom EU/EES eller i Schweiz tillfälligt kan arbeta som taxichaufförer i Sverige utan att Transportstyrelsen har erkänt deras kvalifikationer. I en bransch där frågan om osund konkurrens gör sig gällande hela tiden och där det kontinuerligt sker förändringar av reglerna för att skapa förutsättningar för en sund konkurrens får denna rättighet stor påverkan. Att svenska taxiföretag tillfälligt skulle kunna anlita taxichaufförer från en annan EU/EES-stat eller Schweiz skulle påverka hela det svenska taxisystemet så som det är utformat idag. Att tillsynsmyndigheterna kan göra kontroller även av personer som tillfälligt tillhandahåller tjänsten är inte tillräckligt.

Det svenska systemet med tillsyn av taxichaufförer som kör yrkesmässigt hänger samman dels med den prövning som görs innan en taxiförarlegitimation utfärdas, dels med körkortsinnehavet när det gäller att vidta åtgärder mot taxichaufförer. Hur ska polisen kunna kontrollera om de taxichaufförer som är här tillfälligt uppfyller kraven? Är det tillståndshavaren som har ansvaret att kontrollera de personer som denne tillfälligt anlitar? Här krävs en omfattande analys av hur de nuvarande sanktionsbestämmelserna ska kunna tillämpas på de personer som arbetar här tillfälligt.

Utredningen har på s. 341 exemplifierat hur direktivets rätt att tillfälligt utöva ett yrke förhåller sig till bestämmelser i skollagen (2010:800) om att undervisning endast får bedrivas av den som har legitimation som lärare eller förskollärare. Utredningens slutsats är att skollagen bör ändras så att undervisning även får bedrivas av den som tillfälligt tillhandahåller tjänster. Det torde innebära att även taxitrafiklagen bör ändras på samma sätt så att inte samma normkonflikt uppstår även för detta yrke. Något förslag på ändring i taxitrafiklagen finns dock inte med i utredningen.

8.5.5.1 En ny procedur avseende vissa typer av yrkesregleringar

I detta avsnitt föreslår utredningen att en ny procedur införs som innebär att en yrkesutövare eller en arbetsgivare ska ha möjlighet att genom ansökan utverka ett beslut avseende yrkesutövarens yrkeskvalifikationer. Ett sådant

beslut ska få till följd att tillsynsmyndigheten inte kan vidta några åtgärder mot verksamheten med motiveringen att kompetenskraven inte är uppfyllda.

För samtliga lärare som föreslås omfattas av direktivet torde denna nya procedur vara tillämplig. Den ger också delvis svar på frågan om hur ett erkännande av kvalifikationerna skulle kunna hanteras av Transportstyrelsen. Men även detta förfarande kräver analys av Transportstyrelsen.

Detta ärende har beslutats av stabschef Jacob Gramenius. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog avdelningsdirektören Birgitta Hermansson, utredaren Karin Michaelsson, verksjuristen Carina Larsson, verksjuristen Daniel Granqvist, enhetschef Pernilla Bergstedt och utredare Per Wickenberg, den senare föredragande.

Jacob Gramenius
Stabschef