

Utbildningsutskottets betänkande 2020/21:UbU22

Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till lag om ändring i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

De förslag som utskottet tillstyrker genomför en rätt till s.k. dröjsmålstalan som följer av EU:s direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer. Förslaget innebär att en sökande som inte har fått något beslut inom de tidsgränser som gäller för handläggningen i ett ärende om erkännande av yrkeskvalifikationer, utfärdande av europeiskt yrkeskort för yrkesutövning i en annan stat eller överföring av ansökan om europeiskt yrkeskort till en annan stat har rätt att begära en förklaring av en domstol att ärendet uppehålls. Om en domstol bifaller en sådan begäran ska den förelägga myndigheten att snarast avgöra ärendet. Det föreslås också en särskild reglering om dröjsmålstalan för ärenden om etablering under svensk advokattitel.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juni 2021.

Behandlade förslag

Proposition 2020/21:96 Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

 Ärendet och dess beredning.....4

 Bakgrund4

 Propositionens huvudsakliga innehåll4

Utskottets överväganden.....6

 Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer6

 Utskottets ställningstagande.....18

Bilaga 1

Förteckning över behandlade förslag.....19

 Propositionen19

Bilaga 2

Regeringens lagförslag20

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2020/21:96.

Stockholm den 29 april 2021

På utbildningsutskottets vägnar

Gunilla Svantorp

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunilla Svantorp (S), Roger Haddad (L), Kristina Axén Olin (M), Pia Nilsson (S), Patrick Reslow (SD), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Christensson (C), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvist (SD), Linus Sköld (S), Michael Rubbestad (SD), Maria Nilsson (L), Roza Güclü Hedin (S), Noria Manouchi (M), Ilona Szatmari Waldau (V), Pia Steensland (KD) och Mats Berglund (MP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I betänkandet behandlar utskottet regeringens proposition 2020/21:96 Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer. Regeringens förslag till riksdagsbeslut återges i bilaga 1. Regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Det har inte väckts några motioner med anledning av propositionen.

Bakgrund

I november 2013 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer. Ändringarna i direktivet innebar att det ursprungliga direktivet moderniserades och genomfördes i Sverige genom bl.a. lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer. Den konsoliderade versionen av direktivet kallas för yrkeskvalifikationsdirektivet.

Europeiska kommissionen inledde 2018 ett överträdelseärende mot Sverige där kommissionen bl.a. anförde att det i de svenska genomförandebestämmelserna saknades bestämmelser om rätten att överklaga behöriga myndigheters avsaknad av beslut i ärenden om utfärdande av europeiskt yrkeskort för yrkesutövning i en annan stat.

Inom Utrikesdepartementet utarbetades promemorian Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer (UD2020/04338). Promemorian har remissbehandlats (UD2020/04338). En kompletterande promemoria togs därefter fram inom Utrikesdepartementet, med reviderade förslag till hur rätten till dröjsmålstalan i fråga om advokatyrket kan genomföras i svensk lag. Promemorian har remissbehandlats (UD2020/04338).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 17 december 2020 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag om ändring i lagen (2016):145) om erkännande av yrkeskvalifikationer. Lagrådet hade inte något att invända mot förslaget. I förhållande till lagrådsremissen har vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnar regeringen förslag på genomförande av den rätt till s.k. dröjsmålstalan som följer av EU:s direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer. Förslaget innebär att en sökande som inte har fått något beslut inom

de tidsgränser som gäller för handläggningen i ett ärende om erkännande av yrkeskvalifikationer, utfärdande av europeiskt yrkeskort för yrkesutövning i en annan stat eller överföring av ansökan om europeiskt yrkeskort till en annan stat har rätt att begära en förklaring av en domstol att ärendet uppehålls. Om en domstol bifaller en sådan begäran ska den förelägga myndigheten att snarast avgöra ärendet. Det föreslås också en särskild reglering om dröjsmåls-talan för ärenden om etablering under svensk advokattitel.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juni 2021.

Utskottets överväganden

Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer. Ändringarna innebär ett genomförande av den rätt till s.k. dröjsmålstalan som följer av EU:s direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Propositionen

Bakgrund

Yrkeskvalifikationsdirektivet

Enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) är ett av unionens mål att avskaffa hindren för fri rörlighet för personer och tjänster mellan medlemsstaterna. Det ursprungliga yrkeskvalifikationsdirektivet antogs 2005 och syftar till att underlätta för de personer som vill utöva ett s.k. reglerat yrke i ett annat land inom Europeiska unionen (EU) än där yrkeskvalifikationerna har förvärvats. Ett reglerat yrke definieras i direktivet som en eller flera former av yrkesverksamhet där det genom lagar och andra författningar, direkt eller indirekt, krävs bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av verksamheten eller någon form av denna. När medlemsstaterna ställer krav på särskild kompetens för att få utföra viss verksamhet i landet innebär det i praktiken ett hinder för den fria rörligheten inom EU. En målsättning inom EU är därför att minska det totala antalet reglerade yrken och att säkerställa att regleringarna har ett legitimt syfte.

Rätten till dröjsmålstalan och dess tidsfrister

I yrkeskvalifikationsdirektivet finns det tre bestämmelser som reglerar en sökandes rätt till dröjsmålstalan. Dessa bestämmelser rör

1. utfärdande av europeiskt yrkeskort för yrkesutövning i en annan stat (artikel 4c.2)
2. överföring av ansökan om europeiskt yrkeskort till en annan stat (artikel 4d.7)
3. beslut om erkännande av yrkeskvalifikationer (artikel 51.3).

Enligt bestämmelserna ska en underlåtenhet från den behöriga myndighetens sida att inom föreskriven tid besluta om utfärdande av europeiskt yrkeskort för yrkesutövning i en annan stat, om överföring av ansökan om europeiskt yrkeskort till en annan stat eller om erkännande av yrkeskvalifikationer kunna

överklagas enligt nationell rätt. Behörig myndighet definieras i direktivet som varje myndighet eller organ som medlemsstaterna bemyndigat att utfärda eller ta emot utbildningsbevis och andra handlingar eller upplysningar, och att ta emot ansökningar och fatta de beslut som avses i direktivet. Direktivet ger med andra ord sökanden rätten att väcka en dröjsmålstalan i dessa ärenden.

Bestämmelserna om dröjsmålstalan i yrkeskvalifikationsdirektivet är formulerade på så sätt att avsaknaden av beslut (artiklarna 4c.2 och 4d.7) respektive underlåtenhet att meddela beslut (artikel 51.3) ska kunna överklagas enligt nationell rätt. Tidsgränserna framgår av artiklarna 4c.1, 4d.1 och 51.2. Den behöriga myndigheten ska i fråga om ärenden om utfärdande av europeiskt yrkeskort enligt artikel 4c fatta beslut inom tre veckor (artikel 4c.1). Beslut om överföring av ansökan om europeiskt yrkeskort enligt artikel 4d ska meddelas inom en månad (artikel 4d.1). Tidsfristerna börjar löpa när ansökan är fullständig, eller en vecka efter mottagandet av ansökan, om myndigheten inte begär komplettering av handlingar som saknas (artikel 4b.3). Beslut om erkännande av yrkeskvalifikationer enligt artikel 51 ska meddelas inom tre månader. Fristen kan dock under vissa förutsättningar förlängas med en månad. Tidsfristen börjar löpa när en fullständig ansökan inkommer (artikel 51.2).

Det europeiska yrkeskortet

Det europeiska yrkeskortet är ett elektroniskt bevis som styrker att innehavaren antingen uppfyller alla nödvändiga villkor för att tillfälligt få tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat eller att innehavarens yrkeskvalifikationer har erkänts för etablering i en sådan stat. Det europeiska yrkeskortet är ett alternativt sätt för yrkesutövaren att få tillträde till arbetsmarknaden i en annan medlemsstat. I stället för att vända sig till de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten kan den sökande elektroniskt ansöka om ett europeiskt yrkeskort. Ansökan överförs sedan till IMI (Informationssystemet för den inre marknaden). IMI är ett webbaserat kommunikationsverktyg som har utvecklats av kommissionen och medlemsstaterna för att underlätta det administrativa samarbetet mellan myndigheter inom EU. Ansökan hanteras därefter av ursprungsmedlemsstatens myndigheter som kontrollerar om den sökande är lagligen etablerad och att de handlingar som laddats upp är äkta och giltiga. Kortet utfärdas sedan av de behöriga myndigheterna i en av de inblandade staterna. Det är ursprungsmedlemsstaten som utfärdar det europeiska yrkeskortet om

1. den sökande tillfälligt vill utöva ett yrke som inte har konsekvenser för folkhälsa och säkerhet eller
2. den sökande tillfälligt önskar utöva ett yrke som omfattas av automatiskt erkännande (artikel 4c.1).

Det är i stället den mottagande medlemsstaten som utfärdar det europeiska yrkeskortet men ursprungsmedlemsstaten som förbereder det om

1. den sökande tillfälligt vill utöva ett yrke som har konsekvenser för folkhälsa och säkerhet och yrket inte omfattas av automatiskt erkännande eller
2. den sökande vill etablera sig i den mottagande medlemsstaten (artikel 4d.1).

Direktivets bestämmelser om en rätt till dröjsmålstanan vid handläggning av det europeiska yrkeskortet gäller endast ursprungsmedlemsstatens skyldigheter. För att reglerna om det europeiska yrkeskortet ska bli tillämpliga för ett visst yrke krävs det att kommissionen har antagit genomförandeakter med en sådan effekt. Det finns i dag europeiskt yrkeskort för sjuksköterskor, apotekare, fysioterapeuter (sjukgymnaster), bergsguider och fastighetsmäklare (kommissionens genomförandeförordning [EU] 2015/983 av den 24 juni 2015 om förfarandet för utfärdande av det europeiska yrkeskortet och tillämpningen av varningsmekanismen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG).

Erkännande av yrkeskvalifikationer

Direktivet ger också en sökande rätten att väcka en dröjsmålstanan vid uteblivna beslut om erkännande av yrkeskvalifikationer. Förfarandet för ett sådant erkännande regleras i artikel 51 i yrkeskvalifikationsdirektivet och gäller ansökningar om att få etablera sig i den mottagande medlemsstaten. Enligt huvudregeln, som brukar kallas den generella ordningen (se avdelning III, kapitel 1 i direktivet), ska en mottagande medlemsstat som kräver bestämda yrkeskvalifikationer för att utöva ett reglerat yrke, ge den sökande tillträde till yrket och rätt att utöva det på samma villkor som landets egna medborgare, om han eller hon har det kompetensbevis eller bevis på formella kvalifikationer som krävs av en annan medlemsstat för att utöva yrket (artikel 13). I direktivet finns också bestämmelser för när den sökande förvärvat sina yrkeskvalifikationer i en medlemsstat där yrket är oreglerat.

Dröjsmålstanan i förvaltningslagen

År 2018 infördes en generell möjlighet att vidta rättsliga åtgärder mot myndigheternas dröjsmål vid handläggning av ärenden. Enligt 12 § förvaltningslagen (2017:900) kan en enskild part, om ärendet inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten har då fyra veckor på sig att antingen avgöra ärendet eller avslå begäran. Ett avslag på begäran kan överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet. Rätten att överklaga förutsätter alltså ett uttryckligt beslut från myndigheten om att ärendet inte avgörs. Överinstansens prövning är inriktad på att klargöra om beslutsmyndighetens redovisade skäl för att inte avgöra ärendet är hållbara eller inte (prop. 2016/17:180 s. 124). En begäran enligt 12 § förvaltningslagen om att ärendet ska avgöras får som ovan nämnts göras tidigast efter sex månader från det att ärendet inleddes. Tidsgränsen på sex månader ska dock inte uppfattas som en reglering av den rekommenderade

tidsåtgången för ärendehandläggningen. Bestämmelsen anger endast en gräns för när förfarandet tidigast ska kunna användas i vissa slags ärenden (prop. 2016/17:180 s. 297). På detta sätt skiljer sig förutsättningarna från dem som ofta är aktuella när dröjsmålsinstitut inom EU-rätten tillämpas, där definitiva gränser för handläggningstiden förekommer i större omfattning.

Överträdelseärendet

Kommissionen inledde 2018 ett överträdelseärende mot Sverige. I en formell underrättelse anförde kommissionen att det i de svenska genomförandebestämmelserna saknas en hänvisning till bestämmelserna om rätten att, i enlighet med artikel 4c.2 i yrkeskvalifikationsdirektivet, överklaga behöriga myndigheters avsaknad av beslut (se formell underrättelse – överträdelse nummer 2018/2186, COM (2018) 4665 final av den 19 juli 2018). Kommissionens klagomål begränsas till en av de tre artiklarna som ställer krav på att en dröjsmålstalan införs i nationell rätt. Sverige anförde i svar till kommissionen att generella bestämmelser om åtgärder mot försenad handläggning hade införts i förvaltningslagen men att dessa bestämmelser inte helt tillgodoser de specifika krav som yrkeskvalifikationsdirektivet ställer. Regeringen konstaterade att en översyn av vilka bestämmelser som behöver föras in i svensk rätt för att på ett ändamålsenligt sätt genomföra yrkeskvalifikationsdirektivets bestämmelser om dröjsmålstalan borde ske. Regeringen förutsåg att frågan skulle utredas ytterligare.¹

I ett motiverat yttrande välkomnade kommissionen åtagandet att genomföra en översyn och att ytterligare utreda införandet av bestämmelser som genomför yrkeskvalifikationsdirektivets krav på dröjsmålstalan. Kommissionen vidhöll dock sin bedömning att Sverige inte har fullgjort sina skyldigheter enligt artikel 4c.2 i yrkeskvalifikationsdirektivet.²

Sverige anförde i sitt svar till kommissionen att regeringen beslutat tillsätta en utredning som skulle lämna förslag på bestämmelser som på ett ändamålsenligt sätt genomförde direktivets bestämmelser om passivitetstalan. Efter det att uppdraget redovisats avsåg Sverige att vidta fortsatta lagstiftningsåtgärder för att snarast möjligt kunna införa en möjlighet att överklaga de behöriga myndigheternas avsaknad av beslut i svensk rätt.³

¹ Se svar på formell underrättelse – Överträdelse nummer 2018/2186 – angående införandet av direktiv 2005/36/EG i lydelsen enligt 2013/55/EU, UD2018/12333, den 19 september 2018.

² Se motiverat yttrande riktat till Konungariket Sverige i enlighet med artikel 258 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt till följd av att Sverige inte har fullgjort sina skyldigheter enligt artiklarna 4c, 59.2, 59.3 och 59.5 i direktiv 2005/36/EG i dess lydelse enligt direktiv 2013/55/EU, överträdelse nummer 2018/2186, COM (2019) 1205 final av den 7 mars 2019.

³ Se svar på motiverat yttrande till följd av att Sverige inte har fullgjort sina skyldigheter enligt direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer i dess lydelse enligt direktiv 2013/55/EU, KOM:s referens SG-Greffe (2019) D/3900, ärendenummer 2018/2186, SB2019/00784, den 8 maj 2019.

Regeringens förslag

En sökande får vid tidsfristens utgång rätt att begära en förklaring att ärendet uppehålls

Regeringen föreslår att en sökande i ett ärende om erkännande av yrkeskvalifikationer, överföring av ansökan om europeiskt yrkeskort till en annan stat eller utfärdande av europeiskt yrkeskort för yrkesutövning i en annan stat ska ha rätt att begära en förklaring av allmän förvaltningsdomstol att ärendet uppehålls, om en myndighet inte har meddelat beslut inom de tidsgränser som gäller för handläggningen.

En ovillkorlig rätt till dröjsmålstalan vid tidsfristens utgång

I skälen för regeringens förslag framhåller regeringen att EU-medlemskapet medför ett krav på Sverige att skapa en möjlighet att föra en dröjsmålstalan i fråga om de ärendetyper som omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivet. Rätten till dröjsmålstalan enligt yrkeskvalifikationsdirektivet är enligt regeringen en rättighet som tillkommer den sökande omedelbart då den aktuella tidsfristen för ärendet har löpt ut. Detta gör att det inte är lämpligt att tillämpa förvaltningslagens ordning, där den sökande först måste begära att myndigheten ska avgöra ärendet och rätten att överklaga förutsätter ett uttryckligt beslut från myndigheten om att ärendet inte avgörs, innan den sökande har rätt att väcka en talan om dröjsmål. Rätten till dröjsmålstalan bör därför enligt regeringen uppkomma omedelbart i samband med tidsfristens utgång, vid avsaknad av det beslut som tidsfristen avser.

I skälen framgår vidare att den behöriga myndigheten i vissa fall till följd av yttre omständigheter kan vara förhindrad att meddela ett beslut inom de tidsramar som gäller. Exempelvis kan det vara så att en annan myndighet i Sverige, eller i ett annat land, inte har försett den behöriga myndigheten med den information som krävs för beslutet. Någon prövning av skälen till dröjsmålet ryms dock inte inom direktivets bestämmelser. Inom ramen för en dröjsmålstalan bör det därför endast prövas om den tidsgräns som gäller för det aktuella förfarandet har passerats. Om yttre faktorer påverkar handläggningstiden finns det flera olika sätt att gå tillväga för myndigheterna, t.ex. kan myndigheten ange särskilda tidsgränser i IMI, kontakta IMI-samordnare i andra länder, utnyttja kontakterna inom rådet för reglerade yrken eller be Universitets- och högskolerådet att kontakta den samordnande myndigheten i ursprungslandet.

Det bör i sammanhanget noteras att det, såvitt gäller beslut om erkännande av yrkeskvalifikationer, för vissa ärendetyper är möjligt att förlänga tidsfristen på tre månader med ytterligare en månad om det finns särskilda skäl (4 kap. 7 § andra stycket förordningen [2016:157] om erkännande av yrkeskvalifikationer). Om myndigheten fattar ett sådant beslut om förlängning måste tidsgränsen anses ha passerats först efter utgången av den extra månaden. Ett beslut om förlängning av tidsfristen måste dock fattas innan de tre månaderna har gått och en myndighet bör därför inte inom ramen för handläggningen av

en dröjsmålstalan kunna åberopa att det finns skäl att förlänga fristen. Det bör inte heller vara en fråga för domstolen att i efterhand överpröva om en förlängning varit motiverad, dvs. om det har funnits särskilda skäl.

Till skillnad från vad som anges såväl i förvaltningslagen som i de olika bestämmelser som genomför dröjsmålstalan i EU:s sekundärrätt bör enligt regeringen spärrtiden inte börja löpa när en ansökan kommer in, utan när ansökan är komplett. Att tidsfristen ska börja löpa när ansökan är fullständig framgår av artiklarna 4c.1, 4d.1 och 51.2.

Rättsföljden bör vara en förklaring att ärendet uppehålls

Den modell för dröjsmålstalan som har längst historia i svensk rätt innebär att en sökande som inte har fått ett beslut inom en viss tid från det att ansökan gavs in kan begära en förklaring att ärendet onödigt uppehålls. Eftersom någon prövning av skälet till fördröjningen enligt yrkeskvalifikationsdirektivet inte ska ske, är det inget krav för att bifalla en dröjsmålstalan att dröjsmålet har varit onödigt. Rättsföljden av en bifallen dröjsmålstalan bör därför vara en förklaring att ärendet uppehålls. Regeringen anser att det finns ett värde i att så långt som möjligt ha ett enhetligt uttryckssätt i de olika genomförandebestämmelserna om dröjsmål. I den föreslagna bestämmelsen anges det att en förklaring att ärendet uppehålls ska ges om en myndighet inte har meddelat beslut inom de tidsgränser som gäller för handläggningen. Skrivningen följer den som använts i regleringen av andra varianter av dröjsmålstalan i svensk lagstiftning.

Behörig domstol

Regeringen föreslår att en begäran om en förklaring att ärendet uppehålls ska göras hos den förvaltningsrätt som skulle ha varit behörig att pröva ett överklagande av ett beslut i ärendet.

Dröjsmålstalan bör väckas i domstol

Av skälen för regeringens förslag framgår bl.a. följande. Artikel 51.3 i yrkeskvalifikationsdirektivet anger i den svenska språkversionen att dröjsmålstalan ska ske i domstol enligt nationell rätt. Någon uttrycklig hänvisning till domstol finns inte i artiklarna 4c.2 eller 4d.7. Regeringen konstaterar att direktivet inte uttryckligen tycks kräva att en talan om dröjsmål ska prövas i domstol. Detta har också bekräftats av Europeiska kommissionen vid kontakter under lagstiftningsarbetet. Därmed bör det övervägas om det är möjligt och lämpligt att välja en förvaltningsmyndighet som behörig instans att pröva en dröjsmåls-talan enligt yrkeskvalifikationsdirektivet.

I ljuset av syftet med bestämmelserna är det enligt regeringen önskvärt att en högre instans än den behöriga myndighet som gjort sig skyldig till dröjsmålet hanterar dröjsmålstalan. Eftersom förvaltningsrätterna redan handlägger den dröjsmålstalan som regleras i förvaltningslagen framstår det enligt regeringen sammantaget som lämpligast att dessa domstolar också handlägger talan om dröjsmål enligt yrkeskvalifikationsdirektivet.

Förfarandets likheter med de varianter av dröjsmålstalan som finns i svensk rätt innebär att domstolarna redan har en ordning för att hantera denna ärendetyp. I samband med införandet av dröjsmålstalan i förvaltningslagen anfördes att det rör sig om en enkel uppgift som lämpligen kan hanteras av ensamdomare (prop. 2016/17:180 s. 283). Enligt regeringen gäller det även för den dröjsmålstalan som här föreslås.

Dröjsmålstalan bör väckas i den förvaltningsrätt som skulle ha varit behörig att pröva ett överklagande av ett beslut i ärendet

Huvudregeln vid överklaganden av myndighetsbeslut är att ett överklagande ska lämnas in till den myndighet som har fattat det omstridda beslutet (6 a § förvaltningsprocesslagen [1971:291]). Något beslut finns av naturliga skäl inte vid en dröjsmålstalan, vilket innebär att andra förutsättningar råder. Eftersom ett korrekt genomförande av direktivet förutsätter att rätten till dröjsmålstalan ska uppstå omedelbart och ovillkorligen när en myndighet inte har meddelat ett beslut inom den aktuella tidsfristen bör det, till skillnad från vad som gäller vid överklaganden, vara möjligt för en enskild att väcka en talan om dröjsmål direkt i domstol. Enligt den rätt till dröjsmålstalan som infördes 2018 i 12 § andra stycket förvaltningslagen kan en begäran om att avgöra ett ärende som har avslagits överklagas till den domstol eller förvaltningsmyndighet som är behörig att pröva ett överklagande av avgörandet i ärendet.

Beslut i ärenden om europeiskt yrkeskort och erkännande av yrkeskvalifikationer är sådana beslut som enligt 42 § förvaltningslagen kan överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. I 11 kap. 2 § förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer finns också en upplysningsbestämmelse som hänvisar till 40 § förvaltningslagen, som anger att ett sådant beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Av 14 § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar följer att ett beslut ska överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets ärendet först har prövats, om det inte för ett visst slag av mål föreskrivs annat i lag eller förordning. Enligt huvudregeln har förvaltningsrätterna alltså generell kompetens som första instans. För att göra avsteg från denna princip bör det krävas att starka skäl talar för en annan ordning (se bl.a. prop. 1993/94:133 s. 32). Regeringen anser inte att det finns sådana skäl.

Regeringen framhåller att en dröjsmålstalan formellt sett inte är ett överklagande i den bemärkelse som avses i paragrafen. Även om det är möjligt att göra en analogisk tolkning bör det, för att garantera att den enskilde, myndigheten och förvaltningsrätten med säkerhet vet vid vilken domstol en dröjsmålstalan ska prövas, tydliggöras att en dröjsmålstalan ska väckas vid den förvaltningsrätt i vars domkrets som ärendet skulle ha avgjorts i sak, dvs. om myndigheten hade fattat ett beslut i ärendet. Detta uppnås genom att lagtextens ordalydelse ändras så att den förvaltningsrätt som skulle ha varit behörig att pröva ett överklagande av ett beslut i ärendet anges som behörig domstol.

En ny bestämmelse om rätt till dröjsmålstalan förs in i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer

Regeringen föreslår att rätten till dröjsmålstalan enligt yrkeskvalifikationsdirektivet ska regleras i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer. De ärendetyper som omfattas av dröjsmålstalan ska anges direkt i lagen.

Rätten till dröjsmålstalan bör regleras i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer

I skälen för sitt förslag anser regeringen att en dröjsmålstalan bör föras i domstol. Rätten till dröjsmålstalan rör därmed domstolarnas rättskipningsuppgifter. Dessa ska enligt 11 kap. 2 § regeringsformen framgå av lag. Direktivets bestämmelser om dröjsmålstalan bör enligt regeringen således genomföras genom lag. Eftersom rätten till dröjsmålstalan avser alla yrkesregleringar som omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivet är det enligt regeringens mening lämpligt att reglera rätten till dröjsmålstalan i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Eftersom den rätt till dröjsmålstalan som följer av direktivet avser tre ärendetyper bör enligt regeringens mening tillämpningsområdet för bestämmelsen om dröjsmålstalan i den svenska regleringen begränsas till dessa slags ärenden. De tidsfrister som gäller för handläggningen av dessa ärenden finns angivna i förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer (4 kap. 7 §, 6 kap. 6 § första stycket och 6 kap. 8 § första stycket). Regeringen framhåller att avgränsningen av tillämpningsområdet för en lag inte bör innehålla direkta hänvisningar till bestämmelser i förordning. Regleringen av dröjsmålstalan i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer bör därför avgränsas genom att ärendetyperna uttryckligen anges i lagen. De ärenden som berörs är erkännande av yrkeskvalifikationer, överföring av ansökan om europeiskt yrkeskort till en annan stat och utfärdande av europeiskt yrkeskort för yrkesutövning i en annan stat (artiklarna 4c.2, 4d.7 och 51.3 yrkeskvalifikationsdirektivet). Däremot omfattas exempelvis inte ärenden om europeiskt yrkeskort för yrkesutövning i Sverige enligt 5 kap. förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Flera av de ärenden om erkännande av yrkeskvalifikationer som omfattas av rätten till dröjsmålstalan enligt yrkeskvalifikationsdirektivet avser automatiskt erkännande av yrkeskvalifikationer vid samordnade krav på utbildning. Det finns samordnade krav för utbildning som avser yrkena apotekare, barnmorska, läkare, specialistläkare, sjuksköterska med ansvar för allmän hälso- och sjukvård, tandläkare, specialisttandläkare och veterinär. Förfarandena för att erkänna dessa yrken regleras delvis i andra författningar, huvudsakligen patientsäkerhetsförordningen (2010:1369) och förordningen (2009:1386) om verksamhet inom djurens hälso- och sjukvård. De tidsgränser som anges i 4 kap. 7 § förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer är emellertid även tillämpliga vid automatiska erkännanden som regleras i specialförfattning (se 4 kap. 1 § samma förordning). Bestämmelsen gäller endast så länge avvikande handläggningstider inte anges i dessa författningar.

För närvarande finns dock inga sådana avvikande bestämmelser om tidsfrister i de aktuella författningarna. Rätten att väcka dröjsmålstalan enligt lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer uppkommer således för alla förfaranden för erkännande av yrkeskvalifikationer, även automatiskt erkännande av yrkeskvalifikationer vid samordnade krav på utbildning, när tidsgränsen som anges i 4 kap. 7 § förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer har överskridits.

Dröjsmålstalan som avser ärenden om etablering under svensk advokattitel

Regeringen föreslår att det ska införas en ny bestämmelse om dröjsmålstalan i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer, i fråga om beslut om etablering under svensk advokattitel. En sådan talan ska föras i Förvaltningsrätten i Stockholm.

Det krävs särskilda bestämmelser i fråga om ärenden om etablering under svensk advokattitel

I skälen för regeringens förslag framgår följande. Enligt artikel 2.3 i yrkeskvalifikationsdirektivet ska bestämmelserna i direktivet inte gälla om det finns motsvarande regler för erkännande av yrkeskvalifikationer i andra bindande EU-rättsakter. Vad gäller advokatycket finns det sådana särregleringar inom EU:s sekundärrätt (rådets direktiv 77/249/EEG av den 22 mars 1977 om underlättande för advokater att effektivt begagna sig av friheten att tillhandahålla tjänster och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/5/EG av den 16 februari 1998 om underlättande av stadigvarande utövande av advokatycket i en annan medlemsstat än den i vilken auktorisationen erhöles). Yrkeskvalifikationsdirektivet är därför tillämpligt på advokatycket endast i den mån motsvarande bestämmelser i dessa regleringar saknas, vilket är fallet i fråga om erkännande av juristers yrkeskvalifikationer i syfte att omedelbart utöva yrket under yrkestiteln i den mottagande medlemsstaten. Således omfattas endast de personer som önskar etablera sig i Sverige under svensk advokattitel av yrkeskvalifikationsdirektivet, dvs. vid prövningen av en ansökan om inträde i Sveriges advokatsamfund (se skäl 42 till det ursprungliga yrkeskvalifikationsdirektivet, jfr även prop. 2015/16:44 s. 53). Europeiskt yrkeskort kommer inte att införas för advokater (se skäl 4 till ändringsdirektivet). Det är endast artikel 51.3 om rätten till dröjsmålstalan som är tillämplig på advokaters verksamhet i Sverige.

Bestämmelser som genomför yrkeskvalifikationsdirektivet i tillämpliga delar i fråga om advokatycket finns i rättegångsbalken och i Sveriges advokatsamfunds stadgar. I propositionen framgår vidare att enligt 4 § andra stycket lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer gäller lagen inte för advokatycket. Det innebär att inte heller bestämmelserna i förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer gäller för advokatycket (1 kap. 2 § förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer). Den som ansöker om erkännande av yrkeskvalifikationer för att etablera sig som advokat i Sverige

under svensk advokattitel träffas således inte av en bestämmelse om dröjsmålstalan i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer. För att direktivets krav på dröjsmålstalan ska genomföras fullt ut krävs därför särskilda bestämmelser om en rätt till dröjsmålstalan som avser etablering av advokater enligt förfarandet i 8 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken.

Även dröjsmålstalan i fråga om advokatycket bör föras i förvaltningsrätt

När det gäller advokatycket redogörs det i promemorian för två alternativa sätt att utforma rätten till dröjsmålstalan. Den lösning som förespråkas i promemorian innebär en särreglering av rätten till dröjsmålstalan för advokatycket i form av en ny bestämmelse i rättegångsbalken, i anslutning till övriga bestämmelser om överklagande av Advokatsamfundets beslut. I promemorian anför det vidare att det i enlighet med huvudregeln i rättegångsbalken, och för att i viss mån följa den processrättsliga strukturen, bör vara en tingsrätt som är behörig domstol vid en dröjsmålstalan som rör advokatycket, närmare bestämt Stockholms tingsrätt.

Advokatsamfundets beslut att avslå en ansökan om inträde i samfundet överklagas till Högsta domstolen. Regeringen delar bedömningen i promemorian om att det finns ett värde i att följa den befintliga processrättsliga strukturen, vilket talar för att Högsta domstolen bör utses att också handlägga en dröjsmålstalan som avser ärenden om etablering under svensk advokattitel. Regeringen anser dock att det inte är lämpligt att lägga en uppgift av denna enkla natur på Högsta domstolen. Hanteringen av dessa ärenden ligger långt från Högsta domstolens rättsbildande huvuduppgift och skulle strida mot målsättningen att renodla domstolens verksamhet så att dess tid och resurser i första hand kan läggas på prejudikatbildning.

Regeringen anser däremot att man närmare ska överväga om en dröjsmålstalan som rör advokatycket ska prövas av förvaltningsrätt. En nackdel med en sådan lösning är enligt regeringen att de flesta ärenden som rör advokaters yrkesutövning skulle prövas av allmän domstol, medan en dröjsmålstalan skulle prövas av allmän förvaltningsdomstol. Sedan den 1 november 2019 prövar förvaltningsrätterna emellertid bl.a. frågor om sanktionsavgifter mot advokater enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (7 a kap. 11 §). Vidare är tingsrätterna inte i något fall behöriga att pröva advokatverksamhetsrelaterade frågor. Regeringen konstaterar vidare att förvaltningsrätterna handlägger dröjsmålstalan enligt förvaltningslagen och föreslås enligt denna proposition handlägga dröjsmålstalan enligt yrkeskvalifikationsdirektivet i fråga om övriga yrken. Detta talar enligt regeringen för att även en dröjsmålstalan som avser handläggningen vid Advokatsamfundet bör prövas av förvaltningsrätt. Regeringen anser vid en sammantagen bedömning att detta är den lämpligaste lösningen.

Rätten till dröjsmålstalan som avser advokatycket bör regleras i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer

Regeringen anser att en ny bestämmelse om dröjsmålstalan i fråga om advokatycket bör föras in i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer. I propositionen framgår även att det i 4 § samma lag – som reglerar lagens tillämpningsområde – ska föras in en bestämmelse om att det endast är den nya bestämmelsen som gäller för advokatycket och att övriga bestämmelser som genomför yrkeskvalifikationsdirektivet, i de delar direktivet är tillämpligt på advokatycket, finns i rättegångsbalken. Den nya bestämmelsen bör enligt regeringen utformas så att den inte omfattar ärenden om europeiskt yrkeskort eller ärenden om etablering under ursprungslandets titel, utan endast ärenden 15 enligt 8 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken. I sådana ärenden får sökanden begära en förklaring av domstol att ärendet uppehålls, om Advokatsamfundet inte har meddelat beslut inom de tidsgränser som gäller för handläggningen. Eftersom Sveriges advokatsamfund har sitt säte i Stockholm bör det uttryckligen anges att behörig domstol är Förvaltningsrätten i Stockholm.

Domstolens beslut vid bifall till en dröjsmålstalan

Regeringen föreslår att om en domstol bifaller en talan om dröjsmål ska den besluta att förelägga myndigheten eller advokatsamfundet att snarast avgöra ärendet.

En förklaring ska åtföljas av ett föreläggande

I skälen för regeringens förslag konstaterar regeringen att i samband med att en dröjsmålstalan enligt förvaltningslagen bifalls ska en domstol eller en förvaltningsmyndighet förelägga myndigheten att avgöra ärendet, antingen snarast eller inom en tid som överinstansen bestämmer (49 § förvaltningslagen). Regeringen framhåller vidare att det vid beredningen av förslaget fördes en diskussion om domstolarnas möjligheter att förelägga myndigheten att avgöra ärendet. Det anfördes enligt regeringen i det sammanhanget att en ordning som innebär att domstolen förelägger myndigheten att fatta beslut inom en fast tidsgräns riskerar att leda till att myndigheter som saknar tillräckligt beslutsunderlag tvingas besluta om avslag. Detta kan leda till att domstolen i ett senare skede måste återförvisa ärendet till myndigheten och att den totala handläggningstiden därmed förlängs. Regeringen ansåg därför att en ordning som innebär att domstolen förelägger myndigheten att fatta beslut snarast ska tillämpas, om en bestämd frist inte kan anges. I de fall ärendet i princip är klart för avgörande kan domstolen dock förelägga myndigheten att fatta beslut inom en angiven tid (prop. 2016/17:180 s. 127).

Regeringen påpekar vidare att det i regel inte förekommer några fasta tidsgränser i svensk förvaltningsrätt. Det faktum att yrkeskvalifikationsdirektivets tidsfrister är absoluta gör det enligt regeringen svårt att motivera ett domstolsföreläggande som förenas med en viss tidsfrist. En sådan ordning skulle i praktiken utgöra en ytterligare tidsfrist, vilket skulle göra att de

tidsfrister som anges i direktivet i praktiken förlängs. Eftersom inga ursäktliga förseningar kan föreligga enligt direktivet, och eftersom myndigheten redan är i dröjsmål fr.o.m. tidsfristens utgång, anser regeringen inte att det bör vara möjligt för domstolen att förelägga myndigheten att avgöra ärendet inom en viss tid. Myndigheten bör därför endast kunna föreläggas att avgöra ärendet snarast, vilket enligt regeringens mening bör tolkas strikt. Detsamma gäller i fråga om Advokatsamfundet i ärenden om etablering under svensk advokat-titel.

Ingen rätt att överklaga domstolens beslut

Regeringen föreslår att domstolens beslut inte ska få överklagas.

I skälen för regeringens förslag framgår att regeringen i samband med införandet av den nya förvaltningslagen anförde att instanskedjan för denna typ av förfaranden, av effektivitetsskäl, bör hållas kort (prop. 2016/17:180 s. 127 f.). Eftersom syftet med bestämmelserna om dröjsmålstan i yrkeskvalifikationsdirektivet är att effektivisera processen och förkorta tiden för enskilda att kunna utöva de yrken som omfattas av bestämmelserna finns det enligt regeringen inte heller i den föreslagna regleringen skäl att göra det möjligt för parterna att, oavsett utgången, överklaga domstolens beslut.

Rätten till dröjsmålstan bör förbrukas när den utnyttjas

I förvaltningslagens bestämmelse om dröjsmålstan anges att en begäran att myndigheten ska avgöra ärendet endast får utnyttjas vid ett tillfälle under ärendets handläggning. Regeringen ansåg att det inte skulle vara förenligt med effektivitetsintresset att den sökande skulle kunna tvinga fram upprepade bedömningar av utredningsläget (prop. 2016/17:180 s. 128). Förvaltningslagens dröjsmålstan är utformad för ärenden som i regel saknar fasta tidsgränser. Eftersom de tre ärendetyper som omfattas av yrkeskvalifikationsdirektivets dröjsmålstan alla har tidsgränser⁴ som slagits fast på förhand är dessa överväganden inte tillämpliga.

Om en dröjsmålstan bifalls, ska rättsmedlet betraktas som uttömt och rättsläget som fastställt för ärendet i fråga eftersom en bifallen ansökan kräver att tidsfristen löpt ut. Om domstolen i stället konstaterar att myndigheten eller Advokatsamfundet inte befann sig i dröjsmål kvarstår rätten till dröjsmålstan. En sådan situation skulle exempelvis kunna uppstå om myndigheten eller Advokatsamfundet begärt in kompletteringar varefter den enskilde kompletterar med handlingar som han eller hon anser är tillräckliga, utan att de enligt domstolens bedömning är det. I en sådan situation har den aktuella tidsfristen inte börjat löpa och rätten till dröjsmålstan kan inte sägas ha utnyttjats.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringen föreslår att de nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juni 2021.

⁴ Se avsnittet ovan om direktivets bestämmelser om dröjsmålstan och dess tidsfrister.

I skälen för regeringens förslag framhåller regeringen att det är angeläget att de nya bestämmelserna i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer träder i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juni 2021. Regeringen föreslår därför att lagändringen träder i kraft denna dag. En dröjsmålstalan får väckas fr.o.m. den dag som bestämmelserna träder i kraft. Detta gäller oavsett när myndigheten eller Advokatsamfundet påbörjade sin handläggning. Regeringen anser att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser.

Utskottets ställningstagande

Det har inte väckts någon motion med anledning av propositionen. Utskottet anser att det finns skäl att genomföra den rätt till s.k. dröjsmålstalan som följer av EU:s direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer och att riksdagen därmed bör anta regeringens lagförslag.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2020/21:96 Dröjsmålstalan vid erkännande av yrkeskvalifikationer:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2016:145)
om erkännande av yrkeskvalifikationer

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer

dels att 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 19 a och 19 b §§, och närmast före 19 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Denna lag gäller inte för ett reglerat yrke om det i en annan lag eller författning finns särskilda bestämmelser om erkännande av yrkeskvalifikationer för det yrket och om de bestämmelserna grundar sig på andra bindande rättsakter antagna inom Europeiska unionen än yrkeskvalifikationsdirektivet.

Denna lag gäller inte heller för advokatycket. Bestämmelser som i fråga om det yrket genomför yrkeskvalifikationsdirektivet i tillämpliga delar finns i rättegångsbalken.

För advokatycket gäller endast 19 b §. Bestämmelser som i övrigt för det yrket genomför yrkeskvalifikationsdirektivet i tillämpliga delar finns i rättegångsbalken.

Dröjsmålstanan

19 a §

I ärenden om erkännande av yrkeskvalifikationer, överföring av ansökan om europeiskt yrkeskort till en annan stat och utfärdande av europeiskt yrkeskort för yrkesutövning i en annan stat får den sökande begära en förklaring av allmän förvaltningsdomstol att ärendet uppehålls, om en myndighet inte har meddelat beslut inom de tidsgränser som gäller för handläggningen.

En begäran om en förklaring ska göras hos den förvaltningsrätt som skulle ha varit behörig att pröva ett överklagande av ett beslut i

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU.

ärendet. Om förvaltningsrätten bifaller en sådan begäran, ska den besluta att förelägga myndigheten att snarast avgöra ärendet.

Förvaltningsrättens beslut får inte överklagas.

19 b §

I ärenden som avses i 8 kap. 2 § tredje stycket rättegångsbalken får den sökande begära en förklaring av Förvaltningsrätten i Stockholm att ärendet uppehålls, om advokatsamfundet inte har meddelat beslut inom de tidsgränser som gäller för handläggningen.

Om förvaltningsrätten bifaller en sådan begäran, ska den besluta att förelägga advokatsamfundet att snarast avgöra ärendet.

Förvaltningsrättens beslut får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 2021.