

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Skolverket

## Yttrande avseende förslag till Skolverkets föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

### Motivering till Regelrådets ställningstagande

Förslagsställaren har inte i tillräcklig utsträckning beskrivit de konsekvenser som uppstår för företag.

En brist i konsekvensutredningen är att företag inte är beskrivna. Den information som finns med är att en del av de som berörs är enskilda huvudmän. Ingen vidare beskrivning finns av hur många företag som ingår i denna kategori. Det framgår heller inte vilken storlek företagen har eller om det finns andra förutsättningar som påverkar hur olika företag påverkas av förslaget. Eftersom företagen beskrivs bristfälligt blir många andra delar av konsekvensutredningen följaktligen svåra att beskriva på ett godtagbart sätt.

Hur förslaget påverkar dessa företags kostnader och intäkter är heller inte beskrivet. Andra aspekter som är bristfälligt beskrivna är alternativa lösningar, konsekvenser av om ingen åtgärd vidtas, om särskild hänsyn bör tas till små företag, vilken påverkan som sker på företagets konkurrenssituation samt hur och när utvärdering av förslaget kan ske.

Följande aspekter är godtagbart beskrivna: problembeskrivning och syfte, konsekvenser av om ingen åtgärd vidtas, speciella informationsinsatser och förslagets förenlighet med EU-rätten. Övriga områden är dock bristfälligt beskrivna.

Konsekvensutredningen uppfyller inte kraven.

### Innehållet i förslaget

I remissen redovisar Skolverket förslag till nya föreskrifter som ska ersätta tidigare föreskrifter om erkännande av yrkeskvalifikationer samt villkor för behörighet och legitimation för lärare och förskollärare med utländsk utbildning.

Vidare föreslås nya kriterier för kunskaper och färdigheter som är grundläggande för utövandet av lärar- och förskolläraryrken i Sverige och som därmed utgör utgångspunkten för om en utländsk utbildning i väsentlig mån avviker ifrån ett nationellt behörighetsgivande utbildning. Dessa utgör utgångspunkten för om en utländsk utbildning i väsentlig mån avviker

ifrån en nationellt behörighetsgivande utbildning. Förslagsställaren lämnar nya förslag avseende genomförandet av anpassningsperiod och kompletterande insatser och hur detta ska intygas.

Förslagsställaren anser att ett inretnadstest gällande ändrade krav på yrkeskvalifikationer ska genomföras gällande förslaget. I det inretnadstestet analyseras huruvida nya eller ändrade krav är icke-diskriminerande, motiverade med hänvisning till mål av allmänt intresse, lämpliga för att säkerställa att detta mål uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål i enlighet med de krav som EU ställer. Skolverket planerar att föreskrifterna ska träda i kraft den 1 maj 2025.

Skolverket planerar att föreskrifterna ska träda i kraft den 1 maj 2025.

## Bedömning av delasppekter

### Problembeskrivning och syftet med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår att nya föreskrifter görs mot bakgrund av att någon översyn av dem inte har gjorts sedan lagen om yrkeskvalifikationer (yrkeskvalifikationslagen) och förordningen om erkännande av yrkeskvalifikationer (yrkeskvalifikationsförordningen) trädde i kraft 2016.

Förslagsställaren beskriver att föreskrifterna behöver upphävas och ersättas av nya föreskrifter för att bättre stämma överens med nationella och EU-rättsliga krav. De förslag som analyseras i konsekvensutredningen syftar därför till att harmonisera med överordnad reglering samt säkerställa att en sökande med yrkeskvalifikationer eller utbildning från ett annat land än Sverige har nödvändiga kunskaper och kompetenser för att motsvara en nationellt behörighetsgivande utbildning som lärare eller förskollärare.

Regelrådet finner att beskrivningen av problem och syfte är godtagbar.

### Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Av konsekvensutredningen framgår att Sverige har, genom sitt medlemskap i EU, en skyldighet att följa EU-rättens krav på fri rörlighet för arbetstagare. Det innebär att all diskriminering på grund av nationalitet vad gäller anställning, lön och andra arbets- och anställningsvillkor är förbjuden. Syftet med yrkeskvalifikationsdirektivet är att underlätta för en person med yrkeskvalifikationer som har förvärvat eller erkänts av en stat inom EES eller av Schweiz och som vill arbeta inom ett reglerat yrke i en annan av dessa stater.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har beskrivit att Sverige har skyldigheter mot bakgrund av medlemskapet i EU. Vilka konsekvenser som uppträder om ingen åtgärd vidtas har dock inte beskrivits. Det är oklart om bedömningen är att de svenska bestämmelserna måste ändras för att stämma överens med EU-rätten, och undvika ett eventuellt överträdelseärende, eller om det handlar om att verket bedömer att de bör ändras för en bättre överensstämmelse men att detta inte är en rättslig nödvändighet. Det hade varit önskvärt att beskrivningen skulle vara tydligare på denna punkt.

Regelrådet finner att beskrivningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas är godtagbar.

## Alternativa lösningar

Förslagsställaren har redogjort för att vissa skyldigheter finns gällande fri rörlighet och prövning av utbildningskrav som måste uppfyllas. Ingen vidare beskrivning av alternativa möjliga lösningar har dock återfunnits i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar är bristfällig.

## Berörda företag

Enligt uppgifter i konsekvensutredningen finns för läsåret 2023/24 totalt 23 668 skolenheter inom skolväsendet varav 5311 med enskild huvudman.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren beskriver att företag påverkas genom förslaget, men ingen beskrivning av vilka dessa företag är finns i konsekvensutredningen. Det är därför svårt att bedöma hur många företagen är. Det finns heller inte information om hur stora företagen är. Regelrådet antar att företagen ingår i den grupp som benämns enskilda huvudmän, men anar också att det i denna grupp skulle kunna ingå andra verksamhetsformer. Det hade varit behövligt att beskriva vilka företagen är i denna grupp.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag är bristfällig.

## Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Regelrådet finner att förslagsställaren borde ha beskrivit vilken påverkan på intäkter och kostnader som uppstår för företag. Det finns ett krav på sådan information i gällande förordning om konsekvensutredningar. Inga sådana beräkningar eller uppskattningar finns emellertid i förslaget,

Förslagsställaren redogör för att rektorns utfärdande av ett skriftligt omdöme gällande yrkesutövning inte medför någon större administrativ börda för huvudmannen i jämförelse med hur det ser ut idag.

Regelrådet ser inte någon anledning att ifrågasätta detta och förstår det som att de administrativa kostnaderna som ökar är marginellt högre.

Regelrådet noterar att förslagsställaren anger att förslaget inte kommer att påverka lärarförsörjningen annat än marginellt. Samtidigt skriver förslagsställaren att elever berörs på så sätt att Skolverkets handläggning och bedömning kan få effekter på tillgången till legitimerade lärare eller förskollärare.

Vilka effekter som uppstår i privata företag i sektorn när förslagsställaren konstaterar så väl att lärarförsörjning påverkas annat än marginellt samtidigt som en brist uppstår av legitimerade lärare och förskollärare har inte analyserats ur ett företagsperspektiv. För ett privat företag påverkar det sannolikt intäkter om lärare inte längre är behöriga, då incitamenten att betala för utbildningen då minskar. I vilken utsträckning detta sker och vilka kostnader som uppstår i de privata företagen gällande dessa kostnader har inte beskrivits. Detta hade varit behövligt.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter är bristfällig.

## **Påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser**

### *Påverkan på konkurrens*

Ingen beskrivning av påverkan på konkurrens har återfunnits.

### *Särskilda hänsyn till små företag*

Ingen beskrivning av om särskilda hänsyn till små företag har behövt tas har återfunnits.

### *Andra relevanta konsekvenser*

Ingen beskrivning av om andra relevanta konsekvenser uppstår har återfunnits.

Regelrådet finner att beskrivningen av påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser är bristfällig.

## **Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter**

Målsättningen anges vara att de krav som Skolverket föreslår i ändringen av föreskrifterna inte ska bidra till att försvåra för lärarförsörjningen i skolväsendet. För att säkerställa att kraven inte är mer långtgående än nödvändigt redovisar förslagsställaren en inre marknadsanalys avseende de föreslagna kraven.

Regelrådet gör följande bedömning. Gällande beskrivningen av om åtgärder är möjliga för att begränsa andra effekter som kan uppstå framgår av konsekvensutredningen att flera olika möjligheter har beaktats. Förslagsställaren har försökt begränsa förslaget så att det inte genom sin utformning ska orsaka att färre önskar ansöka och att lärarbrist därmed kan uppstå. Därigenom har förslagsställaren sökt att förslaget på ett proportionerligt sätt ska väga den prövning som måste ske enligt nationella regler och EU-rätt mot den risk som en alltför omfattande prövning skulle utgöra. Mot denna bakgrund finns insatser för proportionalitet beaktade i förslaget.

Förslagsställaren har också konstaterat att förslaget medför brist på behöriga lärare i verksamheter, men har inte beskrivit dessa kostnader. Hur dessa kostnader kan begränsas hade behövt utgöra del av beskrivningen, alternativt hade det behövt förklaras varför de inte kan begränsas, om detta skulle vara fallet.

Regelrådet finner att beskrivningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter är bristfällig.

## **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Förslagsställaren anger att information kommer att ges bland annat via myndighetens nyhetsbrev och webbplats. De nya föreskrifterna innebär även att ett handläggningsstöd eller en vägledning måste tas fram i samband med de nya föreskrifterna för att främja förutsebarhet och enhetlighet i handläggningen. Mot bakgrund av att förslaget innebär en ändrad bedömningsmetod anger förslagsställaren att relevant information kommer att

publiceras för att den sökande ska kunna göra informerade val i samband med ansökan om lärar- eller förskollärlägitimation.

Förslagsställaren har inte angivit om särskild hänsyn har behövts tas gällande tidpunkt för ikraftträdande. Däremot har förslagsställaren beskrivit att speciella informationsinsatser behövs och hur detta ska gå till.

Regelrådet finner att beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är bristfällig. Beskrivningen av behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

## **Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas**

Av konsekvensutredningen framgår att Skolverket förvaltar alla sina föreskrifter genom att kontrollera på ett övergripande sätt att föreskrifterna är korrekta, aktuella och ändamålsenliga.

Förslagsställaren har beskrivit att förslaget utvärderas en gång om året, men inte hur det går till. Endast målen för utvärderingen har uppgivits. Mot bakgrund av att utvärderingen enligt uppgift i konsekvensutredningen är av övergripande karaktär vore det önskvärt att få ta del av en beskrivning hur utvärderingen går till i praktiken för att kunna förstå hur den går till.

Regelrådet finner att beskrivningen av hur och när konsekvenserna av förslaget ska utvärderas är bristfällig.

## **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven**

Sverige har, genom sitt medlemskap i EU, en skyldighet att följa EU-rättens krav på fri rörlighet för arbetstagare. Enligt direktivet måste medlemsstaterna erkänna yrkeskvalifikationer som har förvärvats i en annan medlemsstat. Detta innebär att medlemsstaten, där ett visst yrke är reglerat, är skyldig att beakta de kvalifikationer som medborgaren har förvärvat i en annan medlemsstat och bedöma om dessa kvalifikationer motsvarar de nationella krav som ställs för behörighet.

Som grundprincip gäller att den som är behörig inom ett annat EES-land eller Schweiz även kan få behörighet i Sverige. Sverige kan neka om utbildningsinnehåll väsentligt avviker från vad som anses vara statuerat som grundläggande för utövandet av yrket uppges i konsekvensutredningen.

Förslagsställaren anger att ett inremarknadstest i syfte att bedöma om de föreslagna föreskrifterna överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen ska genomföras. Detta inremarknadstest görs i tre steg där det första är en bedömning av om förslaget innebär en diskriminering på grund av nationalitet eller bosättningsort, det andra är en bedömning av huruvida förslaget är motiverat med hänvisning till ett allmänt intresse och det tredje är en ren proportionalitetsbedömning. Varje steg inleds med en redogörelse för de rättsliga utgångspunkterna för bedömningen och följs av Skolverkets bedömning av dessa föreskrifter. De föreslagna föreskrifterna måste klara samtliga tre steg i det inremarknadstestet för att uppfylla de EU-rättsliga och nationella kraven på proportionalitet.

Regelrådet finner att förslagsställaren redogjort för de steg och mått som tas för att pröva om utbildningen kan godkännas mot bakgrund av krav som ställs av EU och Sverige.

Förslagsställaren har också beskrivit att även frågan om Sverige går utöver minimikraven prövas. Regelrådet tolkar detta som att förslagsställaren prövar detta mot bakgrund av att man inte avser att gå utöver minimikraven.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven är godtagbar.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträdet den 5 februari 2025.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 2025-02-05

I beslutet deltog i beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver

Ärendet föredrogs av Anna Nilsson



Anna-Lena Bohm  
Ordförande



Anna Nilsson  
Föredragande