

Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv (direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer)

I enlighet med 96 § 2 mom. grundlagen 7 mars 2002 till Europaparlamentets och
översänds till riksdagen Europeiska rådets direktiv om erkännande av
gemenskapernas kommissions förslag av den yrkeskvalifikationer.

Helsingfors den 13 juni 2002

Undervisningsminister *Maija Rask*

Högskoleråd Leena Pirilä

ÄRENDE

DIREKTIV OM ERKÄNNANDE AV YRKESKVALIFIKATIONER

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV OM ERKÄNNANDE AV YRKESKVALIFIKATIONER KOM(2002) 119 SLUTLIG (DET S.K. DIREKTIVET OM ERKÄNNANDE AV YRKESKVALIFIKATIONER)

DOKUMENT: KOM(2002) 119 slutlig
7239/02 ETS 1 CODEC 350

1. Allmänt

Europeiska gemenskapens lagstiftning för erkännande av behörighetsbevis och yrkeskvalifikationer omfattar tre olika system för erkännande: ett allmänt system för erkännande av yrkeskvalifikationer, nedan generella systemet, ett system för erkännande av yrkeserfarenheter, nedan yrkeserfarenhetssystemet och ett system för erkännande på grundval av samordningen av minimikraven för utbildningarna, nedan samordningssystemet. Enligt förslaget till direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer behålls samtliga tre system för erkännande, direktiven om de olika systemen upphävs och ersätts med det föreslagna direktivet. Ändringar föreslås i samtliga tre system.

2. Förslagets huvudsakliga innehåll

2.1. Gemensamma regler för samtliga system

Enligt förslaget till direktiv skall en medlemsstat erkänna utbildningsbevis eller yrkeskvalifikationer som en medborgare i unionen skaffat sig i en annan medlemsstat, om det av den som utövar yrket eller av arbetstagaren i lagar, förordningar eller administrativa bestämmelser krävs en bestämd utbildning eller yrkeskvalifikation. Erkännandet ger en medborgare i unionen rätt att i värdmedlemsstaten utöva samma

yrke som personen i fråga är kvalificerad för i ursprungsmedlemsstaten. Som ett nytt förfarande föreslås att ett partiellt tillträde till ett yrke tillåts i fall att yrkesuppgifterna i värdmedlemsstaten är mera omfattande än i ursprungsmedlemsstaten. Sökanden skall då beviljas rätt att utöva de yrkesuppgifter som personen i fråga är kvalificerad för i ursprungsmedlemsstaten (artikel 4.3).

En examen som avlagts utanför EU och som en medlemsstat erkänt skall jämföras med en examen som avlagts i EU efter att personen i fråga under tre år har utövat yrket i den medlemsstat som erkänt examen (artikel 3.3). Vid erkännande av examen som avlagts utanför EU och som faller inom ramen för samordningssystemet skall erkännandet ske i överensstämmelse med de minimikrav på utbildning som ställs (artikel 2.2).

En yrkesutövare som är lagligen etablerad i en annan medlemsstat skall oavsett yrke ha rätt att leverera tjänster i en annan medlemsstat enligt förslaget. Tjänsteleverantören skall inte behöva ansöka om behörighet att utöva yrket i värdmedlemsstaten. Om tjänsteleveranserna skall han underrätta den kontaktpunkt i värdmedlemsstaten som avses i artikel 53 i förslaget till direktiv. Tjänsteleverantören skall använda den yrkestitel som används i hans ursprungsmedlemsstat. Om den som tillhandahåller en tjänst reser till mottagningslandets territorium skall yrkesverksamhet som utövas under

maximum 16 veckor i året betraktas som tillhandahållande av tjänster. En tjänsteleverantör som flyttar till en annan medlemsstat skall ha utövat yrkesverksamheten i fråga under minst två år, om yrket inte är ett reglerat yrke i hans ursprungsmedlemsstat. Varje medlemsstat skall säkerställa att den som tillhandahåller tjänster lämnar mottagaren av tjänsten viss information enligt artikel 9.

Gällande lagstiftning innehåller bestämmelser om temporärt tillhandahållande av tjänster endast i de direktiv som omfattar samordningssystemet med undantag för direktivet inom området farmaci. Enligt dessa gällande bestämmelser har yrkesutövare behörighet att temporärt tillhandahålla tjänster. Tjänsteleverantören skall på förhand eller, i brådskande fall, efteråt lämna upplysningar till den behöriga myndigheten om de tjänster som tillhandahålls. Den tid tjänster tillhandahålls eller andra villkor har inte specificerats i gällande lagstiftning. För dem som tillhandahåller tjänster gäller inom andra än de nämnda yrkena samma lagstiftning om erkännande av yrkeskvalifikationer som för yrkesutövare som avser att etablera sig i värdmedlemsstaten. En avvikelse tillämpas dock för tjänster som erbjuds i elektronisk form. Direktiv 2000/31/EY, artikel 8 om den s.k. elektroniska handeln gäller tillhandahållande av tjänster inom alla reglerade yrken.

2.2. Bestämmelserna om etableringsfrihet

Enligt förslaget bevaras i alla tre system det mest väsentliga innehållet i bestämmelserna om etableringsfrihet.

2.2.1. Den generella ordningen

Tillämpningsområdet för den generella ordningen skall bli större. Det utsträcks till alla fall då yrkeskvalifikationer inte kan erkännas på grundval av yrkeserfarenhet eller samordning av minimikraven för utbildningarna (artikel 10). Den generella ordningen skall omfatta fem kompetensnivåer (artikel 11). Motsvarande nivåer finns också i den gällande lagstiftningen. En examen som berättigar innehavaren att få sina yrkeskvalifikationer erkända skall kunna vara en kompetensnivå lägre än den examen som värdmedlemsstaten

kräver (artikel 13.1 b).

Yrkeserfarenhet skall inte längre få ersätta skillnaden i utbildningstid mellan den sökandens utbildning och den utbildning som värdmedlemsstaten kräver enligt förslaget. Det kan däremot krävas av den sökande att han genomför ett lämplighetstestprov eller slutför en anpassningstid (artikel 14.1 a). Medlemsstatens rätt att själv bestämma huruvida lämplighetsprov eller anpassningstid skall krävas stryks i lagstiftningen i fråga om sådana yrken som kräver en exakt kunskap om landets lagstiftning och i vilka ständigt och i stor omfattning rådgivning och/eller bistånd rörande landets lagar ingår. En inskränkning i sökandens rätt att välja förutsätter alltid samtycke av kommissionen (artikel 14.2).

Medlemsstaterna skall enligt förslaget inte ha rätt att kräva kompensationsåtgärder av sökanden om dennes yrkeskvalifikation uppfyller de minimikrav som yrkesorganisationerna etablerar på europeisk nivå och som enligt kommissionen underlättar erkännandet av yrkeskvalifikationer (artikel 15). Kommissionen skall i sådana fall fatta beslut med bistånd av den kommitté som avses i artikel 54.

2.2.2. Yrkeserfarenhetssystem

Enligt avdelning III, kapitel II i direktivet föreslås att yrkeserfarenhetssystemet skall omfatta samma verksamheter som tidigare. Verksamheterna indelas i två grupper för vilka gäller olika regler för erkännande av yrkeserfarenhet. I det gällande systemet finns sex verksamhetsgrupper med olika regler för erkännande. Enligt förslaget i direktivet uppräknas de verksamheter som hör till yrkeserfarenhetssystemet i bilaga IV till direktivet, som kan ändras enligt artikel 54.2 med användning av komitologiförfaranden (artikel 19).

Till ordningen för yrkeserfarenhet fogades i direktiv 1999/42/EY en bestämmelse (artikel 3), enligt vilken värdmedlemsstaten skall jämföra sökandens utbildning med medlemsstatens utbildningskrav, om sökanden på grundval av sin yrkeserfarenhet inte har rätt att automatiskt få sina yrkeskvalifikationer erkända. Ett lämplighetsprov eller en anpassningstid kan krävas om skillnaderna är väsentliga. En medlemsstat kan begränsa sökandens rätt att

välja mellan ett lämplighetsprov eller en anpassningstid för vissa uppgifter, om dessa förutsätter kännedom om och tillämpning av nationella specialbestämmelser. Enligt förslaget i direktivet skall en medlemsstat inte längre ha rätt att begränsa sökandens rätt att välja. Om sökanden inte har rätt att automatiskt få sina yrkeskvalifikationer erkända, tillämpas det generella systemets bestämmelser på honom, så att en inskränkning i rätten att välja alltid skall förutsätta samtycke av kommissionen.

2.2.3. Samordningssystemet

Inom samordningssystemet behålls för yrkena läkare, sjuksköterska med ansvar för allmän hälso- och sjukvård, tandläkare, veterinär, barnmorska, provisor och arkitekt ordningen för automatiskt erkännande av examina så att minimikraven för utbildningarna samordnas. Utbildningarna inom dessa yrken behåller i stort sett oförändrade minimikrav enligt förslaget. Bara vissa avvikelser eller föråldrade bestämmelser i gällande lagstiftning stryks. Inträdeskrav, minsta utbildningstid och uppläggning skall bestämmas i artiklar enligt förslaget. De kunskaper och färdigheter som är målet för utbildningen och förteckningarna över ämnen eller ämnesområden överförs däremot till direktivets bilagor som skall kunna ändras med användning av ett sådant komitologiförfarande som avses i artikel 54.2. Det skall samtidigt bestämmas att anpassningen av kraven till den vetenskapliga och tekniska utvecklingen inte får medföra att någon medlemsstat måste ändra gällande principer inom yrkeslagstiftningen när det gäller utbildning och tillträdesvillkor för fysiska personer. Kommissionen skall offentliggöra ett meddelande om de examensbenämningar som medlemsstaterna godkänt i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (artikel 20.6).

Bestämmelserna om yrket och utbildningen för allmänpraktiserande läkare bibehålls såsom i den gällande lagstiftningen (artikel 26—28). Möjligheten att utbildningen till allmänpraktiserande läkare kan förvärfvas också i den egna mottagningen stryks dock ur bestämmelserna. I inledningen till direktivet föreslås en punkt (punkt 13), enligt vilken medlemsstaterna inte skall kunna ha en specialistkompetens med samma

verksamhetsområde som allmänpraktiserande läkare.

Ett automatiskt erkännande av specialistexamen skall behållas bara för sådana specialistområden inom vilka varje medlemsland har en specialistexamen. Nya specialistområden som är gemensamma för alla medlemsstater kan ingå i bilagor med användning av ett sådant komitologiförfarande som avses i artikel 54.2. Bestämmelserna om ett automatiskt erkännande av specialisttandläkares examina skall strykas. Det finns inga sådana specialistkompetenser som är gemensamma i alla medlemsstater. I fråga om erkännande av sådana specialistexamina som inte automatiskt erkänns skall bestämmelserna i det generella systemet tillämpas. Sådana specialistexamina inom medicin och odontologi kan dock ha kvar rätten till ett automatiskt erkännande, om utbildningen inleds efter den referenstid som nämns i bilagan men före den tid medlemsstaterna skall ha införlivat direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer i sin lagstiftning. Referenstidpunkten är i en medlemsstat den dag som bestämmelserna om erkännande har trätt i kraft i medlemsstaten.

I gemenskapens lagstiftning om erkännande av examina för arkitekter stryks förfarandet med ett yttrande begärt av en rådgivande kommitté inom arkitektutbildning, ifall en medlemsstat eller kommissionen misstänker att den av medlemsstaten angivna arkitektexamen inte fyller minimikraven. De arkitektexamina som erkänns automatiskt anges i bilaga till förslaget till direktiv. Det referensläsår under vilket en utbildning tidigast påbörjats skall nämnas i bilagan (artikel 20.4). Medlemsstaterna har olika referensläsår beroende på när en examen i en medlemsstat har godkänts i förteckningen enligt den process som avses i gällande direktiv. I bilagan saknas finländska examina tillsvidare. Med stöd av förvärvade rättigheter skall också de examina som nämns i bilagan erkännas automatiskt om utbildningen påbörjats senast under det referensläsår som anges i bilagan (artikel 45.1). Referensläsåret för Finland, Sverige och Österrike är 1997/1998.

2.2.4. Gemensamma bestämmelser om etablering

I bilaga VII i direktivet anges de kompletta

handlingar och utbildningsbevis som kan begäras av den som ansöker om etableringsrätt (artikel 46). Uppgifterna skall behandlas konfidentiellt. Bestämmelserna i artikel 46.2 i förslaget gäller att om sådana allvarliga förhållanden inträffar som kan få konsekvenser för verksamheten så skall de rapporteras.

Myndigheten skall bekräfta mottagandet av ansökan inom en månad från och med mottagandet och underrätta den sökande om handlingar eventuellt saknas. Ett beslut skall fattas senast tre månader efter det att den kompletta ansökan inkom (artikel 47).

2.3. Övrigt

Myndigheterna i medlemsstaterna skall enligt förslaget i direktivet ha ett nära samarbete och ge varandra ömsesidigt bistånd. Kommissionen och andra medlemsstater skall underrättas om de myndigheter som fattar beslut om erkännande av yrkeskvalifikationer. Medlemsstaterna skall utse en samordnare för verksamheten för de myndigheter som avses (artikel 52). Medlemsstaterna skall också utse en kontaktpunkt med uppgift att lämna uppgifter till medborgarna och andra medlemsstater enligt förslaget. En kontaktpunkt skall dessutom bistå medborgarna med att utöva sina rättigheter. Kontaktpunkterna skall underrätta kommissionen om ärenden som de handlagt senast två månader efter det att de mottagits (artikel 53).

En kommitté bestående av representanter för medlemsstaterna, med kommissionen som ordförande, skall bistå kommissionen med att genomföra direktivet. Kommitténs uppgift är att behandla ärenden som gäller ändringar i bilagorna till direktivet. Frågor som berör genomförandet av direktivet kan lämnas till kommittén för yttrande (artikel 54).

Om större svårigheter vid tillämpningen av direktivet skulle uppstå för en viss medlemsstat kan kommissionen enligt det förfarande som avses i artikel 54.2 medge undantag för en medlemsstat under en begränsad tid i fråga om tillämpningen av en viss bestämmelse i direktivet (artikel 56).

3. Verkningarna av förslaget

Direktivet medför att yrkeskvalifikationer automatiskt erkänns i ökad utsträckning på området generella systemet. På området

samordningssystemet upphävs dock för flera specialistexamina för läkare och för alla specialistexamina för tandläkare rätten att automatiskt få en examen erkänd. Direktivet begränsar medlemsstaternas rätt att via behöriga myndigheter kräva komplettering av yrkeskvalifikationer för invandrare eller att besluta om komplettering av yrkeskvalifikationer genom lämplighetsprov eller anpassningstid.

Bestämmelserna om tillhandahållandet av tjänster öppnar arbetsmöjligheter under en begränsad tid i de övriga medlemsstaterna. Övervakningen av yrkesutövningen försvåras dock vilket kan ha negativa verkningar i hälsovårdsbranschen.

Uppgifterna för de myndigheter som erkänner examina ökar i någon mån när de former av yrkesverksamhet som omfattas av generella systemet utvidgas. Enklare regler underlättar dock tillämpningen av systemet.

En ändring av minimikraven för utbildningarna till examina som omfattas av samordningssystemet underlättas, eftersom medbeslutande av Europaparlamentet inte längre behövs. Finlands ståndpunkt fastställs inom ramen för det nationella beredningssystemet.

Genom direktivet påverkas organisationen av den interna förvaltningen i ärenden som gäller erkännande av yrkeskvalifikationer i medlemsstaterna.

På grund av direktivet bör åtminstone lagen om genomförande av en generell ordning för erkännande av examina inom Europeiska gemenskapen (1597/1992) och lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994) ändras.

Vissa förslag som rör förvaltningen av systemet medför en aning mera arbete och kostnader för myndigheterna. Hit hör till exempel skyldigheten att inom en månad underrätta sökanden om att dokumenten inkommit och om behovet av eventuella ytterligare utredningar. Ur de finska myndigheternas synvinkel är verkningar inte särskilt stora, eftersom antalet ansökningar är jämförelsevis litet i Finland.

4. Förslagets behandling i EU:s organ

Rättsakten gavs 7.3.2002. Det presenterades för rådet (rådet för den inre marknaden, konsumenterna och turismen) 21.5.2002. Beredningen av rättsakten inleddes i rådets

arbetsgrupp 4.6.2002.

5. Nationell beredning

För beredningen av Finlands ståndpunkt har yttranden begärts från ministerier, fackliga centralorganisationer, Finlands kommunförbund, utbildningsstyrelsen och Kyrkostyrelsen. Förslaget har behandlats i utbildningssektionen och kommittén för EU-ärenden.

6. Statsrådets ståndpunkt

Att i samma direktiv förena bestämmelserna om de tre systemen för erkännande av examina inom gemenskapen och förenkla dem är värt understöd. Finland anser att det är en realistisk utgångspunkt att det huvudsakliga innehållet i samtliga tre ordningar för erkännande behålls samtidigt som det föreslås gemensamma regler i systemet. De gemensamma reglerna för ordningarna är i huvudsak acceptabla. Finland förhåller sig dock negativt till att en yrkesutövare skall få partiellt tillträde till ett yrke om han i ursprungsmedlemsstaten endast är kvalificerad att sköta vissa delar av yrkesuppgifterna i värdlandet.

Finland anser att det är motiverat att de yrkesutövare som bedriver laglig verksamhet i sin ursprungsmedlemsstat kan tillhandahålla tjänster under ursprungsmedlemsstatens yrkestitel och att tillhandahållandet av tjänster också kan vara förknippat med flyttning för en begränsad tid till värdmedlemsstaten förutsatt att tillhandahållandet av tjänster sker med respekt för gällande lagstiftning och andra bestämmelser om yrkesutövning i medlemsstaten. Det kan finnas specifika drag inom hälso- och sjukvårdssektorn som gäller patientens trygghet och som kräver en noggrannare reglering, varför en noggrannare utredning av frågan behövs med hänsyn till artikel 152 (folkhälsan) i EG-fördraget, enligt vilken medlemsstaternas förpliktelser i fråga om organisation och tillhandahållandet av hälso- och sjukvårdstjänster tillfullo skall beaktas på folkhälsoområdet.

Från Finlands ståndpunkt är det viktigt att friheten att tillhandahålla tjänster är tryggad också för sådana yrkesutövare vilkas yrken inte är reglerade i ursprungsmedlemsstaten. I Finland är nästan alla de yrken som omfattas av området yrkeserfarenhetssystemet och

också de flesta yrken som omfattas av området generella systemet exklusive hälsovårds- och sjöfartsyrkena oreglerade. I Finland regleras i allmänhet yrkesutbildningen och inte yrket som sådant. Både i vissa bestämmelser om tillhandahållande av tjänster och om etableringsfrihet krävs av yrkesutövare inom ett yrke som inte är reglerat i ursprungsmedlemsstaten utom utbildning i branschen två års yrkeserfarenhet, innan de har rätt att få sina yrkeskvalifikationer erkända. Förslaget bör ändras i dessa avseenden så att de som fullgjort en reglerad utbildning i ursprungsmedlemsstaten är i samma ställning som de i vars ursprungsmedlemsstat yrket är reglerat.

För övervakningen av yrkesutövningen skall tjänsteleverantören ge den behöriga myndigheten i en medlemsstat samma uppgifter som skall ges till mottagaren av tjänsten enligt förslaget i direktivet och bestämmelserna om övervakning av yrkesutövningen skall vid sidan av etableringsfriheten också gälla tillhandahållandet av tjänster.

På området etableringsrätt kan det i huvudsak understödjas att bestämmelserna för generella systemet förenklas. En detaljerad översyn av de föreslagna bestämmelserna är ännu på hälft. Vissa bestämmelser för generella systemet bör förbli i kraft enligt gällande lagstiftning. Finland anser att det inte är ändamålsenligt att den lägsta nivån i generella systemet, dvs. innehavaren av ett kompetensbevis ges möjlighet att ersätta väsentliga skillnader i den utbildning som krävs med alternativt ett lämplighetstest eller en anpassningstid. Medlemsstaten bör också behålla rätten att besluta om ett lämplighetstest eller en anpassningstid skall krävas i enlighet med lagstiftningen i fråga om sådana yrken som för sin utövning förutsätter en exakt kunskap om landets lagstiftning och i vilka ständigt och i stor omfattning rådgivning och/eller bistånd rörande landets lagar ingår.

Finland förhåller sig negativt till artikel 15 i förslaget till direktiv, som innebär att det generella systemets befogenheter delegeras från medlemsstaternas myndigheter till europeiska fackorganisationer. Kommissionen kan vid behov ge rekommendationer om erkännande av yrkeskvalifikationer som har godkänts av organisationerna, men behörigheten bör

stanna kvar hos medlemsstaterna.

Avseende bestämmelserna om de verksamheter som omfattas av yrkeserfarenhetssystemet finns inget att anmärka. Det är dock oklart om den föreslagna komitologin är lämplig för att åstadkomma ändringar i förteckningarna över verksamheterna inom yrkeserfarenhetssystemet.

Finland understöder förslagen enligt vilka minimikraven för utbildningarna till yrken som omfattas av området samordningssystemet flyttas till direktivets bilagor som kan uppdateras i fråga om kunskaper och färdigheter, ämnesförteckningar och studieprogram i enlighet med regleringssystemet för komitologibeslut. En sådan komitologi är ändamålsenlig också för ändring av minimitiden för specialistutbildning för läkare och för införande av nya specialistkompetenser i bilagorna.

Det förefaller inte att finnas några speciella hinder från finländsk ståndpunkt mot att bara de specialistkompetenser som är gemensamma för alla EU-medlemsstater ger rätt att få automatiskt erkännande i den utvidgade unionen och att reglerna för generella systemet följs i fråga om andra specialistkompetenser inom medicin och alla specialistkompetenser inom odontologi.

Finland kan inte godkänna den ståndpunkt i

inledningen till direktivet som gör gällande att medlemsstaterna inte kan ha en specialistkompetens med samma verksamhetsområde som allmänpraktiserande läkare. Finland anser att medlemsstaterna själva skall kunna bestämma över sina hälsovårdstjänster och den utbildning som behövs för dem.

De förslag som rör genomförandet och förvaltningen av systemet är acceptabla med några detaljändringar. Ett ökat samarbete mellan värdmedlemsstaten och ursprungsmedlemsstaten underlättar både de behöriga myndigheternas arbete och förverkligandet av den sökandes rättigheter.

Finland anser att det för genomförande av direktivet är ändamålsenligt att medlemsstaterna har en kontaktpunkt via vilken till exempel invandrare eller en myndighet i en annan medlemsstat lätt kan få adresser till den behöriga myndigheten samt annan allmän hjälp med information, rådgivning och bistånd. I övrigt bör de uppgifter som i förslaget till direktiv föreslås för kontaktpunkten höra till de behöriga myndigheterna och beslutas av medlemsstaten. Det förslag enligt vilket kommissionen med användning av komitologi kan bevilja avvikelser för begränsad tid från tillämpningen av direktivet behöver utredas ytterligare.