

GENSIDIG ANERKENDELSE AF EKSAMENSBEVISER

Etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser er hjørnesten i det indre marked, hvor de befordrer fri bevægelighed for virksomheder og erhvervsdrivende i hele EU. Implementeringen af disse friheder forudsætter, at eksamensbeviser og kvalifikationer certificeret på nationalt plan gives bred anerkendelse. Der er blevet vedtaget forskellige foranstaltninger til harmonisering og gensidig anerkendelse.

RETSGRUNDLAG

Artikel 26 og 53 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

MÅL

For at selvstændigt erhvervsdrivende og fagfolk skal kunne etablere sig eller midlertidigt udbyde tjenesteydelser i en anden medlemsstat, er det nødvendigt, at eksamensbeviser, certifikater og andre dokumenter, der beviser faglige kvalifikationer, som er udstedt i de forskellige medlemsstater, anerkendes gensidigt. Alle nationale bestemmelser om adgang til forskellige erhverv skal koordineres og harmoniseres.

RESULTATER

Artikel 53, stk. 1, i TEUF, muliggør at den gensidige anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser, som kræves i de enkelte medlemsstater for at få adgang til lovregulerede erhverv, kan anvendes til at fremme etableringsfrihed og fri udveksling af tjenesteydelser. I samme bestemmelse nævnes behovet for at samordne de nationale regler om adgangen til at optage og udøve selvstændig erhvervsvirksomhed. Hvor en sådan harmonisering er forbundet med vanskeligheder, er gensidig anerkendelse i henhold til artiklens stk. 2 underordnet samordningen af betingelserne for erhvervsudøvelse i de forskellige medlemsstater. Harmoniseringsprocessen har udviklet sig gennem en række direktiver siden midten af 1970'erne. På grundlag heraf er lovgivningen om gensidig anerkendelse blevet tilpasset behovene i forskellige situationer. Hvor komplet denne lovgivning er, varierer alt efter, hvilket erhverv der er tale om, og der er for nylig blevet vedtaget lovgivning baseret på en mere generel tilgang.

A. Den sektorspecifikke tilgang (efter erhverv)

1. Gensidig anerkendelse efter harmonisering

Harmoniseringen er hurtigere gennemført i sundhedssektoren af den elementære årsag, at de erhvervsmæssige krav og navnlig uddannelserne ikke varierer synderligt fra land til land (i modsætning til andre erhverv). Det har derfor ikke været vanskeligt at opnå harmonisering inden for et betydeligt antal professioner (f.eks. læger, sygeplejersker, dyrlæger, jordemødre og selvstændige handelsagenter). Direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer ([direktiv 2005/36/EF](#)) klarlagde, forenkede og

moderniserede de eksisterende direktiver og samlede de lovregulerede erhverv, dvs. læger, tandlæger, sygeplejersker, dyrlæger, jordemødre, farmaceuter og arkitekter, i én lovtekst. I dette direktiv specificeres, hvorledes »værtsmedlemsstaterne« bør anerkende de erhvervsmæssige kvalifikationer, der er erhvervet i en anden medlemsstat (»hjemlandet«). Anerkendelsen af de erhvervsudøvende omfatter både en generel anerkendelsesordning og en specifik ordning for hvert af de ovennævnte erhverv. Anerkendelsen fokuserer blandt mange andre aspekter på niveauet af kvalifikationer, uddannelse og erhvervserfaring (af såvel generel som specialiseret art). Direktivet finder endvidere anvendelse på erhvervsmæssige kvalifikationer inden for transportsektoren og hos forsikringsmæglere og revisorer. Disse erhverv var tidligere omfattet af særskilte direktiver. Den 22. juni 2011 vedtog Kommissionen en [grønbog om modernisering af direktivet om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer](#) med forslag til reform af ordningerne for anerkendelse af erhvervskvalifikationer med fokus på at fremme arbejdstagermobilitet og foretage en tilpasning af uddannelserne til de aktuelle krav på arbejdsmarkedet. Den 19. december 2011 offentliggjorde Kommissionen et [forslag til en revision af direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer](#) baseret på resultatet af de forskellige høringsprocesser og som svar på Parlamentets beslutning af 15. november 2011. De centrale forslag omfatter: indførelse af det europæiske erhvervspas; harmonisering af minimumskravene til uddannelse; automatisk anerkendelse af syv erhverv: arkitekter, tandlæger, læger, sygeplejersker, jordemødre, farmaceuter og dyrlæger; og indførelse af informationssystemet for det indre marked for at muliggøre et bedre samarbejde om anerkendelse af eksamensbeviser. Hovedformålene med revisionen var at befordre og forbedre mobilitet blandt fagfolk i hele EU og at bidrage til at afhjælpe personalemangel i visse medlemsstater. Det ændrede direktiv ([direktiv 2013/55/EU](#)) blev vedtaget den 20. november 2013.

I begyndelsen af covid-19-udbruddet udstak Kommissionen retningslinjer i en [meddelelse](#) om fremme af den gensidige anerkendelse af sundhedsarbejders kvalifikationer og fremhævede betydningen af deres frie bevægelighed i videst muligt omfang for at sikre patientsikkerheden.

2. Gensidig anerkendelse uden harmonisering

For andre erhverv har forskelle mellem de nationale regler forhindret harmonisering. Dette har gjort det mere udfordrende at opnå gensidig anerkendelse. Retssystemernes forskellighed har været til hinder for fuld gensidig anerkendelse af eksamensbeviser og kvalifikationer, som ville have sikret umiddelbar etableringsfrihed på grundlag af eksamensbeviser fra oprindelseslandet. I Rådets [direktiv 77/249/EØF](#) af 22. marts 1977 fik advokater ret til lejlighedsvis at præstere nogle tjenesteydelser i et andet land. Retten til at etablere sig forudsatte dog ellers et eksamensbevis fra værtslandet. [Direktiv 98/5/EF](#) af 16. februar 1998 indebar betydelige fremskridt, idet det gjorde det muligt for advokater, der er fuldt kvalificeret i én medlemsstat, at etablere sig i en anden medlemsstat og dér udøve advokatvirksomhed, selv om værtslandet kan kræve, at de assisteres af en lokal advokat, når de procederer ved en domstol. Efter tre års arbejde på dette grundlag kan advokater opnå ret til fuld udøvelse af deres erhverv efter at have bestået en af værtslandet fastsat egnethedsprøve, men uden først at skulle tage en kvalificerende eksamen. I andre

direktiver finder samme princip anvendelse på andre erhverv som f.eks. godstransport ad landevej, forsikringsagenter og forsikringsmæglere samt frisører og arkitekter.

B. Den generelle tilgang

Udformningen af lovgivning om gensidig anerkendelse for én sektor ad gangen (sometider med mere omfattende harmonisering af nationale regler) har historisk set været en langvarig og møjsommelig procedure. Derfor stod det klart, at der var behov for en generel ordning for gensidig anerkendelse af eksamensbevisers gældende for alle lovregulerede erhverv, som ikke allerede var genstand for specifik EU-lovgivning. Med denne nye, generelle tilgang har perspektivet ændret sig. Før den nye tilgang var "anerkendelse" underordnet det forhold, at der eksisterede EU-regler om "harmonisering" inden for det specifikke lovregulerede erhverv eller den specifikke lovregulerede aktivitet. Med den nye tilgang blev "gensidig anerkendelse" næsten automatisk i henhold til de opstillede regler for alle de lovregulerede erhvervs vedkommende, uden at der behøves sektorspecifik afledt lovgivning. Fra det tidspunkt fandt både metoderne "harmonisering" og "gensidig anerkendelse" fortsat anvendelse i et parallelt system, hvor der i visse tilfælde var anvendelse af begge metoder i et komplementært system, hvor der blev anvendt både en forordning og et direktiv (se [Rådets resolution af 3. december 1992](#) og af [15. juli 1996](#) om kvalifikationers gennemsigthed og erhvervsuddannelsescertifikaters klarhed). Værtsmedlemsstaten kan ikke nægte ansøgere adgang til den pågældende beskæftigelse, hvis de besidder de kvalifikationer, der er påkrævet i deres oprindelsesland. Hvis den pågældende uddannelse er af kortere varighed end i værtslandet, kan værtslandet dog kræve et vist omfang af erhvervs erfaring eller, hvis uddannelsen afviger meget fra uddannelsen i værtslandet, en prøvetid eller egnethedsprøve efter ansøgerens skøn, medmindre beskæftigelsen kræver viden om national ret.

Ikke desto mindre fremsatte Kommissionen i maj 2018 et forslag til Rådets [henstilling](#) for at presse på for automatisk gensidig anerkendelse af videregående uddannelse og ungdomsuddannelsesperioder i udlandet. Denne [henstilling](#) blev vedtaget af Rådet den 26. november 2018 og markerer en vigtig milepæl i Kommissionens ambition om [at etablere det europæiske uddannelsesområde](#) senest i 2025, hvilket indebærer automatisk gensidig anerkendelse uden særskilte anerkendelsesprocedurer i hele EU.

På trods af dette engagement i at skabe det europæiske uddannelsesområde senest i 2025 fandt nogle medlemsstater i et forsøg på at gennemføre automatisk gensidig anerkendelse hurtigere interregionale løsninger uden for EU's rammer. Benelux-landene (Belgien, Nederlandene og Luxembourg) og de baltiske lande (Estland, Letland og Litauen) undertegnede den 27. september 2021 en [aftale](#) om automatisk anerkendelse af eksamensbeviser.

Som reaktion på den russiske krig mod Ukraine udsendte Kommissionen i april 2022 en [henstilling](#) om anerkendelse af kvalifikationer for personer, der flygter fra Ukraine.

EUROPA-PARLAMENTETS ROLLE

Den 15. november 2011 vedtog Parlamentet en [beslutning](#) om gennemførelsen af direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer, hvori det opfordrede til modernisering og forbedring heraf og til fremme af anvendelsen af de mest effektive og

hensigtsmæssige teknologier. Parlamentet foreslår, at der indføres et europæisk erhvervspas, et officielt dokument, der anerkendes af alle kompetente myndigheder, som et middel til at lette anerkendelsesprocessen.

Efter beslutningen fremlagde Kommissionen den 19. december 2011 et forslag til en revision af direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer. Efter vellykkede trepartsforhandlinger sikrede Parlamentet de ændringer, det havde foreslået, herunder indførelse af et frivilligt erhvervspas, oprettelse af en varslingsmekanisme, præcisering af reglerne om delvis adgang til et lovreguleret erhverv, sprogfærdigheder og etablering af en mekanisme for gensidig evaluering af lovregulerede erhverv for at sikre større gennemsigtighed. Dette førte til vedtagelsen den 20. november 2013 af [direktiv 2013/55/EU](#) om ændring af direktiv 2005/36/EF om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. I februar 2024 vedtog de to lovgivere foranstaltninger til at [korrigere dette direktiv](#) for at give rumænske sygeplejersker mulighed for at få deres kvalifikationer anerkendt i hele EU uden at skulle dokumentere erhvervserfaring på området.

I januar 2018 vedtog Parlamentet [en beslutning](#) om gennemførelse af direktiv 2005/36/EF for så vidt angår regulering og behovet for reform af liberale erhverv. Efterfølgende vedtog Europa-Parlamentet og Rådet direktivet om proportionalitetstest ([direktiv \(EU\) 2018/958](#)), som indfører en harmoniseret proportionalitetstest, som skal anvendes af alle medlemsstater, før de vedtager nationale bestemmelser om professioner. Parlamentet gentog sin opfordring til at fremme automatisk gensidig anerkendelse af eksamensbeviser i sin beslutning af 25. oktober 2018.

I november 2020 offentliggjorde Temaafdelingen for Økonomisk og Videnskabelig Politik og Livskvalitet en [undersøgelse](#)^[1], efter anmodning fra Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse, som analyserede nationale hindringer for fri bevægelighed i det indre marked, herunder fri bevægelighed for tjenesteydelser og adgang til lovregulerede erhverv. Undersøgelsen viste, at forskelle i kvalifikationer, såsom forskellige uddannelsesniveauer eller -længder i reglerne om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer og i de administrative procedurer vedrørende adgang til faglige organisationer udgør en hindring for den frie bevægelighed for liberale tjenesteydelser i det indre marked.

Der kan findes mere information om dette emne på webstedet for [Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse](#).

Barbara Martinello
04/2024

[1]Dahlberg, E. et al.: Legal obstacles in Member States to Single Market rules, publikation udarbejdet for Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse, Temaafdelingen for Økonomisk og Videnskabelig Politik og Livskvalitet, Europa-Parlamentet, Luxembourg, 2020.