

Αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων

Η ελευθερία εγκατάστασης και η ελεύθερη παροχή υπηρεσιών αποτελούν ακρογωνιαίους λίθους της ενιαίας αγοράς, καθιστώντας δυνατή την κινητικότητα επιχειρηματιών και επαγγελματιών σε όλη την ΕΕ. Για την εφαρμογή των εν λόγω ελευθεριών, τα διπλώματα και οι τίτλοι απόκτησης προσόντων, που εκδίδονται σε εθνικό επίπεδο, πρέπει να αναγνωρίζονται ευρέως. Έχουν ληφθεί διάφορα μέτρα για την εναρμόνιση και την αμοιβαία αναγνώριση.

Νομική βάση

Άρθρα 26 και 53 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

Στόχοι

Προκειμένου οι αυτοαπασχολούμενοι και οι επαγγελματίες να εγκατασταθούν σε άλλο κράτος μέλος ή να προσφέρουν εκεί τις υπηρεσίες τους σε προσωρινή βάση, τα διπλώματα, πιστοποιητικά και άλλα έγγραφα που χρησιμεύουν ως απόδειξη επαγγελματικών προσόντων και έχουν εκδοθεί σε άλλα κράτη μέλη πρέπει να αναγνωρίζονται αμοιβαία. Όλες οι εθνικές διατάξεις που διέπουν την πρόσβαση σε διάφορα επαγγέλματα πρέπει να συντονιστούν και να εναρμονιστούν.

Επιτεύγματα

Το άρθρο 53 παράγραφος 1 ΣΛΕΕ επιτρέπει την αμοιβαία αναγνώριση διπλωμάτων και άλλων τίτλων σπουδών που απαιτούνται σε κάθε κράτος μέλος για την πρόσβαση σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα, ώστε να διευκολύνεται η ελευθερία εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών. Η ίδια διάταξη αναφέρεται στην ανάγκη συντονισμού των εθνικών κανόνων για την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων. Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου θέτει, ως προϋπόθεση για την αμοιβαία αναγνώριση «σε περιπτώσεις που η εναρμόνιση είναι δύσκολη διαδικασία», τον συντονισμό των όρων που διέπουν την άσκησή τους στα διάφορα κράτη μέλη. Η διαδικασία εναρμόνισης εξελίχθηκε μέσω σειράς οδηγιών από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 και μετά. Βάσει αυτών, η νομοθεσία για την αμοιβαία αναγνώριση προσαρμόζεται στις ανάγκες διαφορετικών καταστάσεων. Ποικίλλει ως προς την πληρότητα ανάλογα με το εκάστοτε επάγγελμα και πρόσφατα άρχισε να εγκρίνεται βάσει μιας γενικότερης προσέγγισης.

A. Η τομεακή προσέγγιση (ανά επάγγελμα)

1. Αμοιβαία αναγνώριση μετά την εναρμόνιση

Ο τομέας της υγειονομικής περίθαλψης είναι εκείνος στον οποίο η εναρμόνιση προχώρησε με ταχύτερο ρυθμό, για τον προφανή λόγο ότι οι επαγγελματικές απαιτήσεις, και ιδίως τα προγράμματα εκπαίδευσης, δεν διαφέρουν πολύ από τη μία χώρα στην άλλη (σε αντίθεση με ό,τι ισχύει για άλλα επαγγέλματα). Επομένως, δεν ήταν δύσκολο να επιτευχθεί εναρμόνιση σε σημαντικό αριθμό επαγγελμάτων (π.χ. ιατροί, νοσηλεύτες, κτηνίατροι, μαίες και αυτοαπασχολούμενοι

εμπορικοί αντιπρόσωποι). Η οδηγία σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων ([οδηγία 2005/36/EK](#)) αποσαφήνισε, απλοποίησε και εκσυγχρόνισε τις ισχύουσες οδηγίες και συγκέντρωσε τα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα του ιατρού, του οδοντιάτρου, του νοσηλευτή, του κτηνιάτρου, της μαίας, του φαρμακοποιού και του αρχιτέκτονα σε ένα νομοθετικό κείμενο. Σε αυτήν την οδηγία καθορίζεται με ποιον τρόπο το κράτος μέλος «υποδοχής» θα πρέπει να αναγνωρίζει τα επαγγελματικά προσόντα που αποκτήθηκαν σε άλλο κράτος μέλος («καταγωγής»). Η αναγνώριση των επαγγελματιών περιλαμβάνει τόσο ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης όσο και ειδικά συστήματα για καθένα από τα προαναφερθέντα επαγγέλματα. Η αναγνώριση εστιάζει, μεταξύ πολλών άλλων, στο επίπεδο του τίτλου, της κατάρτισης και της επαγγελματικής πείρας (τόσο γενικού όσο και ειδικευμένου χαρακτήρα). Η οδηγία καλύπτει επίσης τα επαγγελματικά προσόντα στον τομέα των μεταφορών, των ασφαλιστικών διαμεσολαβητών και των νόμιμων ελεγκτών. Τα επαγγέλματα αυτά είχαν ρυθμιστεί κανονιστικά με χωριστές οδηγίες. Στις 22 Ιουνίου 2011, η Επιτροπή ενέκρινε [Πράσινη Βίβλο για τον εκσυγχρονισμό της οδηγίας σχετικά με τα επαγγελματικά προσόντα](#), με την οποία προτείνεται η μεταρρύθμιση των συστημάτων αναγνώρισης των επαγγελματικών προσόντων, με βασικό σκοπό να διευκολυνθεί η κινητικότητα των εργαζομένων και να προσαρμοστούν η εκπαίδευση και οι τρέχουσες απαιτήσεις της αγοράς εργασίας. Στις 19 Δεκεμβρίου 2011, η Επιτροπή δημοσίευσε [πρόταση για την αναθεώρηση της οδηγίας σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων](#) βάσει των αποτελεσμάτων των διαφόρων διεργασιών διαβούλευσης και ως απάντηση στο ψήφισμα του Κοινοβουλίου της 15ης Νοεμβρίου 2011. Οι σημαντικότερες βασικές προτάσεις περιελάμβαναν: τη θέσπιση της ευρωπαϊκής επαγγελματικής ταυτότητας, την εναρμόνιση των ελάχιστων απαιτήσεων εκπαίδευσης, την αυτόματη αναγνώριση επτά επαγγελμάτων, ήτοι του αρχιτέκτονα, του οδοντιάτρου, του ιατρού, του νοσηλευτή, της μαίας, του φαρμακοποιού και του κτηνιάτρου, και την εισαγωγή του συστήματος πληροφόρησης της εσωτερικής αγοράς που επιτρέπει την ενισχυμένη συνεργασία για την αναγνώριση των διπλωμάτων. Κύριοι στόχοι της αναθεώρησης ήταν να διευκολύνει και να βελτιώσει την κινητικότητα των επαγγελματιών σε ολόκληρη την ΕΕ και να συμβάλει στην αντιμετώπιση των ελλείψεων προσωπικού σε ορισμένα κράτη μέλη. Η τροποποιημένη οδηγία ([οδηγία 2013/55/ΕΕ](#)) εγκρίθηκε στις 20 Νοεμβρίου 2013

Στην αρχή της πανδημίας της COVID-19, η Επιτροπή εξέδωσε [ανακοίνωση](#) με την οποία παρέχει κατευθυντήριες γραμμές όσον αφορά τη διευκόλυνση της αμοιβαίας αναγνώρισης των προσόντων των εργαζομένων στον τομέα της υγείας και τόνισε τη σημασία της ελεύθερης κυκλοφορίας τους στον μέγιστο δυνατό βαθμό, ώστε να εξασφαλίζεται η ασφάλεια των ασθενών.

2. Αμοιβαία αναγνώριση χωρίς εναρμόνιση

Για άλλα επαγγέλματα, οι διαφορές μεταξύ των εθνικών κανόνων έχουν εμποδίσει την εναρμόνιση. Αυτό έχει καταστήσει δυσκολότερη την επίτευξη αμοιβαίας αναγνώρισης. Η πολυμορφία των νομικών συστημάτων εμπόδισε την πλήρη αμοιβαία αναγνώριση διπλωμάτων και προσόντων που θα επέτρεπε την άμεση ελεύθερη εγκατάσταση βάσει διπλώματος που αποκτήθηκε στη χώρα καταγωγής. Η [οδηγία 77/249/ΕΟΚ](#) του Συμβουλίου της 22ας Μαρτίου 1977 κατέστησε δυνατή την ελεύθερη περιστασιακή παροχή υπηρεσιών από δικηγόρους. Ωστόσο, για την

ελευθερία εγκατάστασης απαιτείται δίπλωμα από τη χώρα υποδοχής. Η [οδηγία 98/5/ΕΚ](#) της 16ης Φεβρουαρίου 1998 αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα προόδου, καθώς προέβλεπε ότι ένας δικηγόρος που κατέχει δίπλωμα οποιουδήποτε κράτους μέλους μπορεί να εγκατασταθεί σε άλλο κράτος μέλος για να ασκήσει το επάγγελμά του, με την επιφύλαξη ότι, κατά την εκπροσώπηση και την υπεράσπιση των πελατών του ενώπιον δικαστηρίων, το κράτος υποδοχής μπορεί να απαιτήσει να επικουρείται από τοπικό δικηγόρο. Έπειτα από εργασία τριών ετών σε αυτήν τη βάση, οι δικηγόροι μπορούν να αποκτήσουν το δικαίωμα πλήρους άσκησης του επαγγέλματός τους, αφού υποβληθούν επιτυχώς σε δοκιμασία επάρκειας από το κράτος υποδοχής, χωρίς να απαιτείται να λάβουν μέρος σε εξέταση επαγγελματικών προσόντων. Άλλες οδηγίες εφάρμοσαν την ίδια αρχή σε άλλα επαγγέλματα, όπως του οδικού μεταφορέα εμπορευμάτων, του πράκτορα και μεσίτη ασφαλειών, καθώς και του κομμωτή και του αρχιτέκτονα.

B. Η γενική προσέγγιση

Η σύνταξη νομοθεσίας για την αμοιβαία αναγνώριση ανά τομέα (ενίοτε με πιο εκτεταμένη εναρμόνιση των εθνικών κανόνων) ήταν ανέκαθεν μια χρονοβόρα και επίπονη διαδικασία. Κατά συνέπεια, κατέστη εμφανής η ανάγκη θέσπισης ενός γενικού συστήματος αμοιβαίας αναγνώρισης διπλωμάτων, που θα ισχύει για όλα τα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα που δεν έχουν αποτελέσει αντικείμενο ειδικής νομοθεσίας της ΕΕ. Η νέα αυτή γενική προσέγγιση άλλαξε την προοπτική. Πριν, η «αναγνώριση» εξαρτάτο από την ύπαρξη ενωσιακών κανόνων σχετικά με την «εναρμόνιση» στο συγκεκριμένο νομοθετικά κατοχυρωμένο επάγγελμα ή δραστηριότητα. Μετά, βάσει των κανόνων που θεσπίστηκαν, η «αμοιβαία αναγνώριση» κατέστη σχεδόν αυτόματη για όλα τα σχετικά νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα, χωρίς να απαιτείται ειδικό ανά τομέα παράγωγο δίκαιο. Έκτοτε, οι μέθοδοι της «εναρμόνισης» και της «αμοιβαίας αναγνώρισης» συνέχισαν να εφαρμόζονται παράλληλα, και ενίοτε αμφότερες χρησιμοποιήθηκαν βάσει ενός συμπληρωματικού συστήματος υπό μορφή τόσο κανονισμού όσο και οδηγίας ([ψηφίσματα του Συμβουλίου της 3ης Δεκεμβρίου 1992](#) και της [15ης Ιουλίου 1996](#) σχετικά με τη διαφάνεια των τυπικών προσόντων και των πιστοποιητικών επαγγελματικής εκπαίδευσης). Το κράτος μέλος υποδοχής δεν μπορεί να αρνηθεί στα άτομα που υποβάλλουν αίτηση την πρόσβαση στο εν λόγω επάγγελμα, εφόσον διαθέτουν τα προσόντα που απαιτούνται στο κράτος καταγωγής τους. Ωστόσο, εάν η ληφθείσα εκπαίδευση είναι μικρότερης διάρκειας από την απαιτούμενη στο κράτος υποδοχής, το τελευταίο μπορεί να απαιτήσει επαγγελματική πείρα ορισμένης διάρκειας ή, εάν η εκπαίδευση διαφέρει σημαντικά, μπορεί να απαιτήσει πρακτική άσκηση προσαρμογής ή υποβολή σε δοκιμασία επάρκειας, κατ' επιλογή του αιτούντος, εκτός εάν το επάγγελμα προϋποθέτει γνώση του εθνικού δικαίου.

Ωστόσο, τον Μάιο του 2018, η Επιτροπή εξέδωσε πρόταση [σύστασης](#) του Συμβουλίου για την προώθηση της αυτόματης αμοιβαίας αναγνώρισης των περιόδων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και ανώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στο εξωτερικό. Η [σύσταση](#) αυτή εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 26 Νοεμβρίου 2018 και αποτελεί σημαντικό ορόσημο στη φιλοδοξία της Επιτροπής [να δημιουργήσει τον Ευρωπαϊκό Χώρο Εκπαίδευσης](#) (ECE) έως το 2025, γεγονός που συνεπάγεται αυτόματη αμοιβαία αναγνώριση δίχως χωριστές διαδικασίες αναγνώρισης σε ολόκληρη την ΕΕ.

Παρά τη δέσμευση αυτή για δημιουργία Ευρωπαϊκού Χώρου Εκπαίδευσης έως το 2025, ορισμένα κράτη μέλη, σε μια προσπάθεια να εφαρμόσουν ταχύτερα την αυτόματη αμοιβαία αναγνώριση, βρήκαν διαπεριφερειακές λύσεις εκτός του πλαισίου της ΕΕ. Οι χώρες της Μπενελούξ (Βέλγιο, Κάτω Χώρες και Λουξεμβούργο) και οι χώρες της Βαλτικής (Εσθονία, Λετονία και Λιθουανία) υπέγραψαν [συμφωνία](#) για την αυτόματη αναγνώριση των διπλωμάτων στις 27 Σεπτεμβρίου 2021.

Ως απάντηση στον ρωσικό πόλεμο κατά της Ουκρανίας, η Επιτροπή εξέδωσε [σύσταση](#) τον Απρίλιο του 2022 σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων όσων εγκαταλείπουν την Ουκρανία.

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Στις 15 Νοεμβρίου 2011, το Κοινοβούλιο ενέκρινε [ψήφισμα](#) σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας για τα επαγγελματικά προσόντα, με το οποίο ζητούσε τον εκσυγχρονισμό και τη βελτίωσή της και ενθάρρυνε τη χρήση των πλέον αποτελεσματικών και κατάλληλων τεχνολογιών. Το Κοινοβούλιο πρότεινε την καθιέρωση μιας ευρωπαϊκής επαγγελματικής ταυτότητας, ενός επίσημου εγγράφου αναγνωρισμένου από όλες τις αρμόδιες αρχές, ως μέσου διευκόλυνσης της διαδικασίας αναγνώρισης.

Ως απάντηση στο ψήφισμα του Κοινοβουλίου, στις 19 Δεκεμβρίου 2011, η Επιτροπή υπέβαλε πρόταση αναθεώρησης της οδηγίας για τα επαγγελματικά προσόντα. Μετά από επιτυχείς τριμερείς διαπραγματεύσεις, το Κοινοβούλιο κατοχύρωσε τις αλλαγές που είχε προτείνει, στις οποίες περιλαμβάνονταν, μεταξύ άλλων, η θέσπιση προαιρετικής επαγγελματικής ταυτότητας, η δημιουργία μηχανισμού προειδοποίησης, η αποσαφήνιση των κανόνων όσον αφορά τη μερική πρόσβαση σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα, οι κανόνες όσον αφορά τις γλωσσικές δεξιότητες, καθώς και η δημιουργία μηχανισμού αμοιβαίας αξιολόγησης των νομοθετικά κατοχυρωμένων επαγγελμάτων με σκοπό την εξασφάλιση μεγαλύτερης διαφάνειας. Τούτο οδήγησε στην έγκριση, στις 20 Νοεμβρίου 2013, της [οδηγίας 2013/55/ΕΕ](#) για την τροποποίηση της οδηγίας 2005/36/ΕΚ σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων. Τον Φεβρουάριο του 2024 οι συννομοθέτες ενέκριναν μέτρα για τη [διόρθωση της εν λόγω οδηγίας](#) ώστε να επιτραπεί στους Ρουμάνους αποφοίτους νοσοκόμους να αναγνωρίσουν τα προσόντα τους σε ολόκληρη την ΕΕ χωρίς να χρειάζεται να αποδείξουν επαγγελματική πείρα στον τομέα αυτό.

Τον Ιανουάριο του 2018, το Κοινοβούλιο ενέκρινε [ψήφισμα](#) σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 2005/36/ΕΚ όσον αφορά τις κανονιστικές ρυθμίσεις και την ανάγκη μεταρρύθμισης των επαγγελματικών υπηρεσιών. Στη συνέχεια, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν την οδηγία για τον έλεγχο της αναλογικότητας ([οδηγία \(ΕΕ\) 2018/958](#)), με την οποία θεσπίζεται εναρμονισμένος έλεγχος αναλογικότητας ο οποίος πρέπει να διεξάγεται από όλα τα κράτη μέλη πριν από την έγκριση των εθνικών κανονισμών σχετικά με τα επαγγέλματα. Το Κοινοβούλιο επανέλαβε την έκκληση για προώθηση της αυτόματης αμοιβαίας αναγνώρισης των διπλωμάτων στο ψήφισμά του της 25 Οκτωβρίου 2018.

Τον Νοέμβριο του 2020, το Θεματικό Τμήμα Οικονομίας, Επιστημών και Ποιότητας Ζωής δημοσίευσε [μελέτη](#) ^[1], κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής Εσωτερικής Αγοράς και Προστασίας των Καταναλωτών, στην οποία αναλύονται τα εθνικά εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία στην ενιαία αγορά, μεταξύ άλλων και στην ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών, καθώς και στην πρόσβαση σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα. Η μελέτη διαπίστωσε ότι οι διαφορές στα προσόντα, όπως τα διαφορετικά επίπεδα ή η διαφορετική διάρκεια της εκπαίδευσης, στους κανόνες σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων και στις διοικητικές διαδικασίες που σχετίζονται με την ένταξη σε επαγγελματικούς φορείς λειτουργούν ως εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των επαγγελματικών υπηρεσιών στην ενιαία αγορά.

Για περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το θέμα αυτό, επισκεφθείτε τον ιστότοπο της [Επιτροπής Εσωτερικής Αγοράς και Προστασίας των Καταναλωτών](#).

Barbara Martinello
04/2024

[1]Dahlberg, E. κ.ά., Legal obstacles in Member States to Single Market rules (Νομικά εμπόδια στα κράτη μέλη όσον αφορά τους κανόνες της ενιαίας αγοράς), δημοσίευση για την Επιτροπή Εσωτερικής Αγοράς και Προστασίας των Καταναλωτών, Θεματικό Τμήμα Οικονομίας, Επιστημών και Ποιότητας Ζωής, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Λουξεμβούργο, 2020.