

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Givet 1 (17)
4.11.2004
Liggarnr
2809
Diariernr
2333/1/03

Ärende Besvär över beslut angående behörighet att arbeta som kranförare i Finland

Ändringssökande Arbetarskyddsbyrån vid Nylands arbetarskyddsdistrikt

Beslut som överklagas

Ålands förvaltningsdomstols beslut 30.6.2003 nr 81/2003

Ärendets tidigare handläggning

Karl-Göran Holmström har hos arbetarskyddsbyrån vid Nylands arbetarskyddsdistrikt ansökt om behörighet att arbeta som kranförare i Finland. Som stöd för sin ansökan har han bifogat ett arbetsintyg, en avskrift av ett yrkesbevis, utfärdat av Regionala yrkeskommittén samt en avskrift av ett intyg som givits av det svenska utbildningsföretaget FG Kran och Maskinförarutbildning.

Arbetarskyddsbyrån vid Nylands arbetarskyddsdistrikt har genom sitt beslut 19.6.2002 nr 363/70/2002 inte godkänt *Holmströms* ansökan utan intyg över ett i Finland avlagt lämplighetsprov eller en anpassningstid.

Holmström har i sina besvär till Helsingfors förvaltningsdomstol anhållit om att arbetarskyddsbyråns vid Nylands arbetarskyddsdistrikt beslut upphävs såsom felaktigt och att hans gällande yrkesbevis som utfärdats i Sverige konstateras ge kranförarbehörighet också i Finland med stöd av EG-direktiven 89/48/EEG och 92/51/EEG samt den finska implementeringslagstiftningen (lag 1597/1992 och förordning 520/1997) jämte statsrådets förordning om anskaffning, trygg användning och besiktning av maskiner och annan arbetsutrustning som används i arbete sådan den lyder i förordningen av den 1 mars 2002 (126/2002). För det fall det första yrkandet inte bifalls har *Holmström* krävt att beslutet upphävs

för att det grundar sig på bristande utredning om kranförareexamina och kraven för dem i Sverige och att ärendet återremitteras till arbetarskyddsdistriktet för förnyad behandling. Holmström har också yrkat att förvaltningsdomstolen begär förhandsavgörande från EG-domstolen för det fall att förvaltningsdomstolen anser att besvären inte ger orsak att upphäva arbetarskyddsdistriktets beslut angående den rätta tolkningen av nämnda direktiv.

Helsingfors förvaltningsdomstol har genom sitt beslut 10.2.2003 nr 03/0101/3, med beaktande av 12 § förvaltningsprocesslagen och 60 a § statsrådets beslut om anskaffning, trygg användning och besiktning av maskiner och annan arbetsutrustning som används i arbete, överfört ärendet till Ålands förvaltningsdomstol för behandling. Förvaltningsdomstolen har motiverat sitt beslut som följer:

Enligt 12 § förvaltningsprocesslagen skall besvär anföras hos den förvaltningsdomstol inom vars domkrets den myndighet vars beslut överklagas har sitt verksamhetsområde. Kan denna grund inte användas, skall besvär anföras hos den förvaltningsdomstol inom vars domkrets den myndighet som har fattat beslutet har sitt huvudsakliga verksamhetsställe eller, om inte heller denna grund kan användas, hos den förvaltningsdomstol inom vars domkrets beslutet har fattats.

Med avvikelse från vad som bestäms i 1 mom. skall besvär över beslut av en sådan myndighet vars verksamhetsområde omfattar hela landet anföras hos den förvaltningsdomstol vars domkrets beslutet huvudsakligen hänför sig till på grund av att största delen av ett område eller en fastighet som avses i beslutet ligger inom domkretsen eller att den person eller sammanslutning som beslutet huvudsakligen gäller har hemkommun respektive hemort där.

Enligt statsrådets beslut om anskaffning, trygg användning och besiktning av maskiner och annan arbetsutrustning som används i arbete avgörs ärenden gällande godkännande av yrkesexamen som mobilkranförare avlagt utomlands riksomfattande av Nylands arbetarskyddsdistrikts arbetarskyddsbyrå. Besvär över beslut som fattats av Nylands arbetarskyddsdistrikts arbetarskyddsbyrå i dessa ärenden skall sålunda anföras hos den domstol inom vars domkrets den person som beslutet gäller har hemkommun.

Holmströms hemkommun är Föglö. Behörig förvaltningsdomstol är således Ålands förvaltningsdomstol.

Ålands förvaltningsdomstols avgörande

Förvaltningsdomstolen har på Holmströms besvär upphävt det överklagade beslutet och återförvisat ärendet till Nylands arbetarskyddsdistrikt för ny handläggning. Förvaltningsdomstolen har motiverat sitt beslut enligt följande:

EG-domstolen har i sin dom 8.7.1999 i målet C-234/97 (Bodadilla) beslutat att de myndigheter i medlemsstaten som är behöriga att erkänna eller godkänna utländska examensbevis eller, när något sådant allmänt förfarande för godkännande inte finns eller när detta förfarande inte är förenligt med gemenskapsrätten, det offentliga organet självt, är skyldiga att ifråga om examensbevis som har utfärdats i en annan medlemsstat undersöka i vilken utsträckning de kunskaper och kvalifikationer som garanteras genom det examensbevis personen ifråga har förvärvat motsvarar dem som krävs enligt lagsstiftningen i värdmedlemsstaten. När dessa kunskaper och kvalifikationer endast delvis motsvarar varandra, är det också då de behöriga nationella myndigheterna eller, i förekommande fall, det offentliga organet som har till uppgift att bedöma om de kunskaper personen ifråga har förvärvat inom ramen för en utbildning eller genom praktisk erfarenhet är tillräckliga för att styrka att personen har de kunskaper som inte garanteras genom de utländska examensbeviset. Med beaktande av denna dom finns det inte behov av att begära förhandsbesked av EG-domstolen i detta ärende.

Enligt 6 § 1 mom. lagen om genomförande en generell ordning för erkännande av examina inom Europeiska gemenskapen kan det för erhållande av behörighet eller rätt att utöva ett yrke ifråga om en tjänst, en uppgift eller ett yrke som avses i lagens 2 § krävas att sökanden genomgår en anpassningstid eller ett lämplighetsprov, då den utbildning som i Finland krävs för en tjänst, en uppgift eller ett yrke väsentligt avviker från den utbildning som framgår av ett examensbevis eller av ett dokument över en utbildning som fastställts såsom likvärdigt därmed eller då arbetsuppgifterna i tjänsten, uppgiften eller yrket i Finland väsentligt avviker från uppgifterna i det yrke som sökanden utövar eller som han har utbildning för.

Enligt 59 § 1 mom. statsrådets förordning om anskaffning, trygg användning och besiktning av maskiner och annan arbetsutrustning som används i arbete, är behörighetskraven för kranförare att den som för en mobilkran skall ha avlagt en lämplig yrkesexamen inom branschen och den som för en tornkran skall ha en lämplig del av en sådan yrkesexamen. Enligt förordningens 60 a § godkänns som bevis på behörighet också ett examensbevis eller något annat motsvarande bevis över en

examen som avlagts utomlands eller något annat dokument över utbildning i enlighet med vad som bestäms därom i lagen om genomförande av en generell ordning för erkännande av examina inom Europeiska gemenskapen.

Holmström har anhållit att ett av Regionala yrkeskommittén, Byggnadsindustrin i Stockholm utfärdat bevis skall gälla som bevis på behörighet att föra mobilkran i Finland samt bifogat intyg över utbildningen och dokumentation över arbetserfarenhet. Enligt intyget har Holmström deltagit i en av FG Kran Maskinförarutbildning anordnad kurs för mobilkran i Föglö som omfattat 520 timmar. Av intyget framgår att utbildningsinnehållet var godkänt av byggnadsindustrins yrkesnämnd i Sverige och att kursen omfattat utbildning avseende CE-märkning, introduktion av kranar, maskinkännedom och säkerhet, lyftredskap, lyftvinklar och personlyft med kran, körning nära starkströmsledning, uppallning och uppställning, teckengivning och radiodirigering, tillsyn och underhåll, svensk standard av mobilkran, svensk trafiklagstiftning, belastningstabeller och lyftdiagram, ställinor, linhjul och hisstrummor, samlyft, försäkringar, den svenska arbetsmiljölagen och praktisk körövning. Holmström har använt mobilkran under 18 år i Föglö i samband med upptagning, sjösättning och förvaring av cirka 80 fritidsbåtar per år enligt ett dokument som han undertecknat själv.

Enligt de av utbildningsstyrelsen år 1996 fastställda examensgrunderna för yrkesexamen för kranförare skall den som genomgått utbildningen bemästra körtekniken i samband med lyft och vara väl förtrogen med de krav som ställs på ett säkert lyft. Personen skall behärska kranfordonet i trafiken och kunna försätta kranen i säkert användningsskick på en ny arbetsplats. Han skall känna till olika krantyper och de krav som ställs på besiktningarna av dem och speciellt betydelsen av underhållet av kranen för säkerheten. Utbildningen omfattar i genomsnitt 18 veckor. Efter det här skall han genom att avlägga ett prov visa att han bemästrar de olika skedena i samband med ett lyftarbete. Därefter utförs en arbetspraktik om minst tre månader. Avslutningsvis måste ett slutprov avläggas. Slutprovet består av en lyftuppgift som går ut på att planera lyftet, välja ut utrustning, förbereda monteringen av kranen, montera behövlig tilläggsutrustning på kranen och utföra lyftarbetet. Genom avläggande av kranförarexamen i Finland eftersträvas att den som avlagt examen skall bemästra användningstekniken för olika typer av hydraulkranar och kranar med fackverksbom, flyttning, montering, revisionsbesiktningar och underhållsgranskningar. Föraren skall även känna till vilka krav som ställs på samlyft med flera maskiner och bestämmelserna i den nationella lagstiftningen. Föraren skall självständigt kunna utföra arbetet på ett

säkert sätt och tillämpa riktiga arbetsmetoder i olika situationer och under varierande förhållanden. Yrkesexamen för kranförare består av studiehelheterna: konstruktion och underhåll, trafik och flyttningar, montering och demontering samt användning av kranen i olika arbetsmiljöer. För att få examensbetyg skall personen ha avlagt godkänt vitsord i de skriftliga och praktiska delproven i alla studiehelheter.

Yrkesutbildningen till kranförare i Finland anordnas såsom arbetskraftspolitisk vuxenutbildning och omfattar 1 184 timmar (169 dagar). Utbildningen består av allmänna ämnen, 66 timmar, förflyttningar av kran, 70 timmar, kranens konstruktion och underhåll, 98 timmar, kranförarens grundkunskap, 268 timmar, användning av kran i olika miljöer, 182 timmar, samt arbetspraktik, 480 timmar. För varje studerande uppgörs ett individuellt undervisningsprogram, i vilket tidigare utbildning och arbetspraktik beaktas.

Det har inte framkommit att den utbildning som enligt ovannämnda examensgrunder krävs i Finland för kranföraryrket beträffande utbildningens innehåll och omfattning väsentligt skulle avvika från den utbildning Holmström erhållit enligt av honom föredda intyg och dokumentation med beaktande av att tidigare utbildning och arbetspraktik skall beaktas individuellt vid yrkesutbildningen till kranförare i Finland. Arbetarskyddsdistriktet har sålunda saknat skäl att uppställa de i beslutet nämnda villkoren som förutsättning för godkännande av Holmströms ansökan.

Handläggning i högsta förvaltningsdomstolen

Arbetarskyddsbyrån vid Nylands arbetarskyddsdistrikt har ansökt om besvärstillstånd och i sina besvär yrkat att Ålands förvaltningsdomstols beslut upphävs i sin helhet och ärendet överförs till Helsingfors förvaltningsdomstol för behandling eller som andrahandsalternativ att ärendet återförvisas till Ålands förvaltningsdomstol för ny handläggning.

Eftersom erkännandet av en utomlands anskaffad behörighet i Finland gäller behörighet att arbeta som kranförare i hela Finland och inte enbart på sökandens hemort (i det här fallet Åland) är det inte fråga om ett sådant fall som avses i 12 § 2 mom. förvaltningsprocesslagen. Dessutom skall praxis vara enhetlig även i fall då sökanden är medborgare i ett annat land inom EU i vilket fall den behöriga förvaltningsdomstolen automatiskt skulle vara Helsingfors förvaltningsdomstol. Beslutets riksomfattande verkan och en enhetlig rättspraxis å andra sidan kräver att behandlingen av besvären koncentreras till Helsingfors förvaltningsdomstol.

Den svenska kranförarutbildningen i allmänhet och den utbildning enligt svensk modell som ordnats för Karl-Göran Holmström samt den i Sverige uppnådda behörigheten kan inte som sådana eller automatiskt accepteras i Finland som grundval för uppnående av behörighet som kranförare.

Utifrån vilka utgångspunkter sker bedömningen av en utländsk examens överensstämmelse med den finska examen

Holmström har i besvären till Ålands förvaltningsdomstol å ena sidan konstaterat att en finländsk myndighet endast kan studera en utländsk examen på en allmän nivå men att myndigheten inte i enskilda fall kan undersöka om högre eller lägre krav ställts, om slutexamen har varit för lätt eller svår och så vidare och att arbetarskyddsbyrån i Holmströms fall begått fel i bedömningen av speciellt Holmströms examen. Ålands förvaltningsdomstol har liksom arbetarskyddsbyrån kommit att bedöma den svenska examen särskilt i den form som den har avlagts av Holmström men anser i motsats till arbetarskyddsbyrån att examen inte avviker från den finländska examen.

Nivåskillnaderna bland kranförare som beviljats behörighet i Sverige kan variera betydligt på grund av att förarutbildningen och förutsättningarna för att få behörighet inte regleras och fastställs lika detaljerat i Sverige som i Finland vilket talar för en individuell bedömning vid en jämförelse av speciellt den svenska och finländska examen. Detta beror dels på att innehållet i den svenska utbildningen i sig inte fastställs precisare och dels på att det icke-fastställda innehållet i den svenska utbildningen verkar ge dem som beviljar behörigheten mycket vidsträckt prövningsrätt.

Innehållet i den svenska kranförarutbildningen så som det framgår av handlingarna i sin helhet motsvarar inte den nivå som förutsätts i Finland. Inom ramen för de svenska behörighetsvillkoren verkar det vara möjligt att uppnå behörighet på en avsevärt bred kompetensskala och i extremfall till och med på märkbart svaga grunder. Det verkar som om just detta hade skett i Holmströms fall eftersom Holmström bland annat inte har avlagt praktik under ledning av en kompetent handledare.

Bevisbördan i fråga om innehållet i utländska utbildningsprogram

I sin besvärsskrift till förvaltningsdomstolen anser Karl-Göran Holmström att outhärdliga frågor om utbildningsinnehållet inte kan läggas sökanden till last då det gäller att avgöra om en utländsk examen kan

godkännas utan att bevisbördan att påvisa skillnaderna i utbildningen och examensinnehållet ligger på den myndighet som handlägger ärendet om den inte godkänner en utländsk examen som sådan.

Enligt förordningen om genomförande av en generell ordning för erkännande av examina inom Europeiska gemenskapen (520/1997, jämte ändring 497/2001) fattas beslutet om erkännande av examen på ansökan. Till ansökan skall fogas intyg över sökandens utbildning och eventuella yrkespraktik. Dessutom skall sökanden vid behov förete en annan utredning om sin utbildning, sin eventuella yrkespraktik och den behörighet som dessa ger i landet samt om sin arbetserfarenhet. Om utbildningen i väsentlig utsträckning avviker från den utbildning som krävs i Finland åläggs sökanden genomgå en anpassningstid eller avlägga ett lämplighetsprov.

Av nämnda bestämmelser framgår att lagstiftaren inte avser att en utländsk examen i huvudsak automatiskt skall godkännas. Det framgår också, i motsats till vad Karl-Göran Holmström hävdar i sin besvärsskrift, att det uttryckligen är sökanden som skall framlägga den behövliga utredningen över utbildningen och att det inte är den finländska myndigheten som beviljar behörigheten som på tjänstens vägnar behöver känna till innehållet i en utländsk utbildning.

Holmström har lagt fram en utredning över innehållet i den svenska kranförarutbildningen, i vilken de områden som utbildningen omfattat räknas upp men det ges ingen detaljerad beskrivning av utbildningens innehåll eller av de färdigheter som utbildningen ger. Holmström har inte heller preciserat innehållet i utbildningen. Över praktikperioden som utgör en central del av utbildningen har Holmström framlagt ett intyg som utfärdats av honom själv. Självutfärdade intyg över del prestationer i yrkesexamina kan inte godkännas inom finländsk praxis. Även denna omständighet förringar för sin del möjligheten att Holmströms enligt svensk modell anskaffade kranförarexamen godkänns som sådan i Finland.

Om betydelsen av skillnaderna mellan kranförarexamina i Sverige och Finland

Innehållet i den svenska examen regleras inte på lagnivå och fastställs inte exakt som i Finland. Detta faktum spelar en betydande roll bland annat därför att prestationer av mycket varierande nivå kan godkännas för att påvisa behörigheten som kranförare inom ramen för det svenska systemet. Utgående från handlingarna verkar det som om det finns en

möjlighet att Holmströms intyg över kranförarbehörigheten dessutom har beviljats på grunder som på intet sätt är förenliga med den svenska modellen.

Det svenska systemet ger behörighet endast för användning av en kran typ medan utbildningen i Finland resulterar i att kranföraren bemästrar olika typer av kranar i teori och praktik. Detta kan orsaka en säkerhetsrisk på finska byggplatser där man utgår ifrån att man kan förlita sig på de finska kranförarnas mångsidiga och omfattande yrkeskunskap. I det här fallet har den praktik eller arbetserfarenhet som bildar en central del av Holmströms examen bestått av att han sjösatt eller tagit upp båtar på land, det vill säga ytterst enkla och ensidiga lyftarbeten med en typ av kran.

Det svenska systemet förutsätter inte ett slutprov som ett sista kriterium förrän behörigheten beviljas. Den som ämnar utbilda sig till kranförare avlägger först en praktisk och teoretisk utbildning under ledning av en konsult, därefter praktiserar den blivande kranföraren under handledning tills han eller hon enligt lärarnas och utbildarnas åsikt är redo för ett prov. Därefter ges den blivande kranföraren en arbetsbok i vilken arbetserfarenheten under praktiktiden registreras. Efter 2000 timmar byts arbetsboken ut mot ett yrkesbevis som utfärdas av Regionala Yrkeskommittén. I det här systemet förutsätts alltså av den som avlägger examen 2000 timmar, det vill säga arbete under till exempel 250 8-timmars arbetsdagar efter den sista kontrollen och innan det slutgiltiga yrkesbeviset ges.

På basis av vad som framförts ovan kan man utgå ifrån att den som avlägger examen tydligen efter provet anses ha mycket kvar att praktisera på innan den slutliga behörigheten uppnås. Vad eleven sist och slutligen skall kunna för att få ett yrkesbevis har inte ens fastställts. Här finns en väsentlig skillnad i jämförelse med det finska systemet där examens olika delområden på ett mångsidigt och detaljerat sätt har definierats och elevens kunskaper och färdigheter testas inom varje delområde som ingår i utbildningen i formbundna prov till sist innan utbildningsperioden godkänns och innan eleven får sin slutgiltiga behörighet.

Anskaffandet av kranförarkompetens för Karl-Göran Holmströms del avviker dessutom från modellen som beskrivs ovan genom att Holmström inte har avlagt den handledda praktiktiden.

Det svenska examenssystemet tillåter dessutom att praktiken som utgör en central del i utbildningen kan påvisas med stöd av självutfärdade

arbetsintyg vilket i finländska förhållanden inte anses vara tillförlitligt eller allmänt acceptabel praxis.

Holmström har inte haft rätt att arbeta som kranförare i Finland, åtminstone inte på platser där arbetarskyddslagen tillämpas, under den tid som han enligt egen utsago har avlagt praktiktiden i Finland, vilket har varit en förutsättning för att uppnå behörighet som kranförare i Sverige. Detta stöder förmodan att praktiken inte har gjorts. Intyget över utfört arbete har utfärdats av Holmström själv. Även denna detalj är ett exempel på att den enligt svensk modell anskaffade behörigheten som kranförare på grund av sin fritt formulerade natur inte nödvändigtvis påvisar behörighet för yrket på ett tillförlitligt sätt. I Holmströms fall kan arbetet som läggs till grund för behörigheten inte nödvändigtvis anses påvisat på ett tillförlitligt sätt.

Allt som allt har arbetarskyddsbyrån då beslutet fattades utgått ifrån en allmän bedömning av examinas motsvarighet och konstaterat att det svenska systemet tillåter att en behörighet som uppnåtts med stöd av det i väsentlig utsträckning inte är tillräcklig för att uppfylla de finländska behörighetsvillkoren. I detta uttryckliga fall har dessutom redogjorts för i vilken utsträckning detta inte är fallet.

Att den svenska examen lämnar så mycket utrymme att den tillåter behörighet av olika grad från fall till fall och att en tillförlitlig jämförelse av kranförarexamen i Finland och Sverige därför inte är möjlig torde även avses i social- och hälsovårdsministeriets utlåtande som Karl-Göran Holmström hänvisar till i sin besvärsskrift till förvaltningsdomstolen. I utlåtandet avses inte att skillnaderna mellan den svenska och finska examen skulle vara så små att en tillförlitlig jämförelse därför inte skulle kunna göras.

Erkännandet av utländska kranförarexamina i förhållande till den finländska arbetarskyddslagstiftningen

De finländska bestämmelserna om kranförarbehörigheten ingår i arbetarskyddslagstiftningen vars syfte det är att eliminera risken för förlorad hälsa eller förlorat liv i arbetstagarnas och arbetets verkningsområde. En oprofessionell kranförare utgör en risk för liv och hälsa inte bara för sig själv utan också för andra personer i arbetets verkningsområde. På byggplatserna utgår man ifrån att kranförarna är yrkeskunniga och bemästrar kranlyft självständigt och mångsidigt. En kranförare som på grund av en snävare eller ensidigare utbildning har mer begränsade färdigheter kan redan på grund av att detta är oförutsett innebära en

betydande ytterlig riskfaktor på byggplatsen. Frågan skall betraktas även ur arbetarskyddssynpunkt och utländska kranförarexamina skall inte godkännas som sådana om det inte allmänt eller i enskilda fall är möjligt att fastslå att behörigheten uppnår finländsk nivå.

När högsta förvaltningsdomstolen ger sitt avgörande i denna fråga skall intressekonflikten bedömas mellan å ena sidan en som ansöker om att få en utomlands avlagd examen erkänd och som, om han är kompetent, i vilket fall som helst har möjlighet att få behörighet att arbeta som kranförare i Finland genom att enbart avlägga ett yrkesprov och å andra sidan de som arbetar inom denna kranförarens verkningsområde och vars liv och hälsa den finländska arbetarskyddslagstiftningen skall skydda.

Den finländska arbetarskyddslagstiftningen är tvingande rätt för alla som låter utföra och som utför arbete i Finland och arbetarskyddsfrågor skall ordnas på ett sätt som åtminstone motsvarar den nivå som den finländska arbetarskyddslagstiftningen förutsätter. Även mot denna bakgrund skall en utländsk behörighet enligt arbetarskyddsbyrån i regel inte godkännas automatiskt i Finland och inga avkall skall göras på den finländska nivån då det gäller bedömningen av examinas motsvarighet.

Utredningar över godkännandet av svenska kranförarexamina i de andra nordiska länderna som gjorts efter det överklagade beslutet och därav föranledda åtgärder

Det har i samband med samnordiska utredningar konstaterats och även de svenska representanterna har medgett att det svenska systemet för att uppnå kranförarbehörighet inte är på samma nivå som systemen i Finland eller de övriga nordiska länderna. Systemet i Sverige genomgår såtillvida ändringar.

Holmström har gett en förklaring, i vilken han bland annat har hänvisat till vad han tidigare anfört i ärendet och yrkat att hans rättegångskostnader i högsta förvaltningsdomstolen ersätts.

Arbetarskyddsbyrån vid Nylands arbetarskyddsdistrikt har gett ett genmäle.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

1. Högsta förvaltningsdomstolen förkastar *Holmströms* i högsta förvaltningsdomstolen upprepade yrkande som gäller begäran om förhandsavgörande från Europeiska gemenskapernas domstol.

2. Högsta förvaltningsdomstolen har med beaktande av 12 § i lagen om genomförande av en generell ordning för erkännande av examina inom Europeiska gemenskapen (1597/1992), sådan den lyder i lagen av 7.5.1997 (419/1997) prövat Arbetarskyddsbyråns vid Nylands arbetarskyddsdistrikt ansökan om besvärstillstånd och besvärsskrift såsom besvär. Högsta förvaltningsdomstolen upphäver Ålands förvaltningsdomstols beslut och sätter Arbetarskyddsbyråns vid Nylands arbetarskyddsdistrikt beslut av 19.6.2002 i kraft.

Motiveringar

1. Ärendet gäller inte sådan tolkning av gemenskapsrätt som avses i 234 artikeln i fördraget om grundandet av Europeiska gemenskapen. Avgörandet av ärendet förutsätter således inte någon begäran om förhandsavgörande av Europeiska gemenskapernas domstol.

2. Ålands förvaltningsdomstols kompetens

Helsingfors förvaltningsdomstol har på de grunder som framgår av dess beslut av 10.2.2003 med beaktande av 12 § förvaltningsprocesslagen bort överföra besvären till att handläggas av Ålands förvaltningsdomstol. Högsta förvaltningsdomstolen förkastar således den invändning beträffande Ålands förvaltningsdomstols kompetens som Arbetarskyddsbyrån vid Nylands arbetarskyddsdistrikt anfört i högsta förvaltningsdomstolen.

Regleringen av yrkesexamen för förare av mobilkran och erkännande av utländsk examen

Enligt 59 § 1 mom. i statsrådets beslut om anskaffning, trygg användning och besiktning av maskiner och annan arbetsutrustning som används i arbete (856/1998) sådant det lyder i statsrådets förordning av 14.2.2002 (126/2002), skall den som för en mobilkran ha avlagt en lämplig yrkesexamen inom branschen och den som för en tornkran skall ha en lämplig del av en sådan yrkesexamen. Om lastbilskranens lastmoment överskrider 25 tonmeter och om den används eller är avsedd att användas till huvudsakligen annat än lastning av fordon, skall föraren enligt paragrafens 2 mom. ha avlagt en yrkesexamen eller en del av den. Enligt paragrafens 3 mom. skall föraren av en annan kran få sådan orientering och handledning som är tillräcklig med beaktande av kranens konstruktion och användning.

Enligt 60 a § i nämnda statsrådsbeslut, sådan den lyder statrådets förordning av 14.2.2002 (126/2002), godkänns som bevis på behörighet enligt 4 kap. i beslutet också ett examensbevis eller något annat motsvarande bevis över en examen som avlagts utomlands eller något annat dokument över utbildning i enlighet med vad som bestäms därom i lagen om genomförande av en generell ordning för erkännande av examina inom Europeiska gemenskapen (1597/1992) eller anges i en internationell förpliktelse som binder Finland. Ärendet avgörs riksomfattande av Nylands arbetarskyddsdistrikts arbetarskyddsbyrå på basis av ansökan.

Enligt 3 § 1 momentet lagen om genomförande av en generell ordning för erkännande av examina inom Europeiska gemenskapen (1597/1992), sådant det lyder i lagen av 28.6.1994 (579/1994) och 7.5.1997 (419/1997), ger, då som behörighetsvillkor för en tjänst eller uppgift eller som villkor för utövande av ett yrke i Finland föreskrivs en annan examen än en sådan som avses i 2 §, samt eventuell yrkespraktik utöver examen, ett i gemenskapens bestämmelser om erkännande avsett examensbevis eller utbildningsbevis, som utfärdats för utbildning som förberett bevisets innehavare för tjänsten, uppgiften eller yrket i fråga, eller ett dokument över utbildning som i gemenskapens bestämmelser om erkännande fastställts såsom likvärdigt därmed, samma behörighet som en i Finland avlagd examen eller i Finland fullföljd praktik. Enligt paragrafens 2 mom. kan genom förordning stadgas att det för erhållande av behörighet eller rätt att utöva ett yrke i fråga om en tjänst, en uppgift eller ett yrke som avses i 1 mom. kan ställas tilläggskrav enligt 5 och 6 § samt att behörighet för en tjänst eller uppgift som avses i 1 mom. avgörs så som stadgas i 8 §.

Enligt lagens 6 § 1 mom., sådant det lyder i lagen av 28.6.1994 (579/1994), kan det för erhållande av behörighet eller rätt att utöva ett yrke i fråga om en tjänst, en uppgift eller ett yrke som avses i 2 § krävas att sökanden genomgår en anpassningstid på högst tre år eller ett lämplighetsprov, så den utbildning som i Finland krävs för en tjänst, en uppgift eller ett yrke väsentligt avviker från den utbildning som framgår av ett examensbevis eller av ett dokument över utbildning som fastställts såsom likvärdigt därmed eller då arbetsuppgifterna i tjänsten, uppgiften eller yrket i Finland väsentligt avviker från uppgifterna i det yrke som sökanden utövar eller som han har utbildning för. Anpassningstid eller lämplighetsprov kan enligt paragrafens 4 mom., sådant det lyder i lagen av 28.6.1994 (579/1994), inte krävas, om det av sökanden krävs sådan yrkeserfarenhet som nämns i 5 §. Anpassningstid eller lämplighetsprov kan enligt sistnämnda bestämmelse, sådan den lyder i

lagen av 15.11.2002 (940/2002), inte krävas, om sökandens arbets- eller yrkeserfarenhet eller någon annan utbildning som sökanden har än den utbildning som framgår av ett examensbevis eller av ett dokument som fastställts såsom likvärdigt därmed täcker den skillnad som avses i 1 mom. eller om det av sökanden krävs sådan arbets- eller yrkeserfarenhet som anges i 5 §.

Enligt 1 § 1 mom. i förordning om genomförande av en generell ordning för erkännande av examina inom Europeiska gemenskapen (520/1997) skall till den ansökan som avses i 8 § lagen om genomförande av en generell ordning för erkännande av examina inom Europeiska gemenskapen (1597/1992), nedan lagen om erkännande av examina, fogas ett intyg över sökandens utbildning och eventuella yrkespraktik. Dessutom skall sökanden vid behov förete annan utredning om sin utbildning, sin eventuella yrkespraktik och den behörighet dessa ger i landet i fråga samt om sin arbetserfarenhet. Om ansökan gäller behörighet för en tjänst eller uppgift för vilken det krävs en viss namngiven examen eller vissa fastslagna studieprestationer, skall i ansökan enligt paragrafens 2 mom. ingå en begäran om sådan behörighet.

Enligt 2 § i nämnda förordning, sådan den lyder i statsrådets förordning av 13.6.2001 (497/2001) avgörs behörigheten för tjänster och uppgifter samt behörigheten att arbeta i ett yrke enligt 3 § 2 mom. lagen om erkännande av examina bland annat inom yrkena förare av mobil-, torn- och lastbilkran.

Rättslig bedömning av ärendet

Holmström har med en ansökan, daterad 20.3.2002, hos Arbetarskyddsbyrån vid Nylands arbetarskyddsdistrikt anhållit om ett beslut enligt lagen om genomförande av en generell ordning för erkännande av examina inom Europeiska gemenskapen (1597/1992) om att ett av Regionala yrkeskommittén, Byggnadsindustrin i Stockholm utfärdat yrkesbevis (yrkesbevis för maskinförare, maskin: mobilkran) som bifogats ansökan skall gälla som bevis på behörighet att föra mobilkran i Finland. Till ansökan hade också fogats en avskrift av ett intyg på deltagande i en av företaget FG Kran och Maskinförarutbildning anordnad kurs för mobilkranförare, undertecknat av kursansvariga Kent Frisk. Enligt intyget hade Byggnadsindustrins Yrkesnämnd godkänt utbildningens innehåll. Kursen hade omfattat 520 timmar. Till ansökningen hade även fogats ett intyg som gällde Holmströms arbetserfarenhet som förare av mobilkran, undertecknat av honom själv 19.3.2002. Enligt intyget omfattar Holmströms företagsverksamhet (Näversholma

Snickeri) snickarverksamhet och verksamhet i anknytning till reparation och förvaring av främst småbåtar. Holmström har enligt intyget 18 års erfarenhet som förare av mobilkran av lyft och flyttning av båtar.

Vid avgörandet av ansökan om erkännande av examen har den myndighet som beslutat om erkännandet, i detta fall Arbetarskyddsbyrån vid Nylands arbetarskyddsdistrikt, bort jämföra innehållet i den utbildning som Holmströms yrkesintyg utvisar och hans arbetspraktik med den kunskap och skicklighet som krävs vid finsk yrkesexamen för förare av mobilkran.

Utbildningsstyrelsen har år 2000 fastsällt grunderna för yrkesexamen för fordonskranförare. För att erhålla examensbetyg i Finland skall följande obligatoriska delar avläggas: fordonskranförarens basfärdigheter, kranens konstruktion och underhåll, förflyttning av kran och användningen av kran i olika miljöer. Enligt erhållen utredningen kan den utbildning som förbereder eleverna för yrkesexamen för fordonskranförare som anordnas vid centralen för vuxenutbildning i Forssa (Forssan ammatillinen aikuiskoulutuskeskus) bland annat avläggas som arbetskraftspolitisk vuxenutbildning och som självstudier. Utbildningen är avsedd för personer som har erfarenhet av att köra tunga fordon eller arbetsmaskiner. De som söker sig till utbildningen bör ha körkort för fordonsklass C. Den arbetskraftspolitiska vuxenutbildningen omfattar 1 184 timmar (169 dagar) och självstudierna 910 timmar (130 dagar). Yrkeskunskapen kan också påvisas direkt vid examenstillfället utan förberedande utbildning, om personen i fråga har tillräcklig yrkesskicklighet, till exempel omfattande och mångsidig arbetserfarenhet. Ett godkänt examensbevis berättigar att föra fordonskranar och lastkran i monteringsarbete.

Arbetskraftsbyrån vid Nylands arbetskraftsdistrikt har i sitt beslut av 19.6.2002 bland annat konstaterat, att yrkesexamen för fordonskranförare inte regleras på myndighetsnivå i Sverige. Utbildningen av förare sker i Sverige i allmänhet så att den som önskar utöva yrket avlägger en viss teoretisk och praktisk utbildning under ett antal dagar varefter personen praktiserar under handledning tills han eller hon enligt handledarens och utbildarens åsikt är redo för ett examensprov. Därefter får eleven en arbetsbok i vilken arbetserfarenheten under praktiktiden registreras. Efter 2000 timmar byts arbetsboken ut mot ett yrkesbevis som utfärdats av Regionala Yrkeskommittén. Personer med lång arbetserfarenhet som kranförare kan även få yrkesbevis. Arbetarskyddsbyrån har ansett att den svenska utbildningen som ger behörighet som

fordonskranförare inte alls eller i mera begränsad utsträckning än i de motsvarande finska examina behandlar följande studiehelheter:

- underhåll och kunskap om konstruktion
- trafik och flyttning av kranen
- användning av kranen i olika arbetsmiljöer.

I arbetarskyddsdistriktets arbetarskyddsbyrås beslut har vidare konstaterats att den svenska praxisen leder till att den blivande kranföraren blir förtrogen med endast en bestämd krantyp, medan man i den finska utbildningen strävar efter att föraren bemästrar lyft utförda med olika kranar. Arbetarskyddsbyrån har således ansett att den finländska förberedande utbildningen för yrkesexamen för fordonskranförare bland annat till ovan nämnda delar och när det gäller kännedom om de säkerhetsföreskrifter som skall iakttas i Finland väsentligt skiljer sig från den utbildning enligt det svenska systemet som Holmström avlagt. Holmström har enligt arbetarskyddsbyrås beslut inte heller förvärvat sådan tillräckligt mångsidig arbetserfarenhet eller arbetspraktik i samband med utbildningen, som skulle kompensera denna skillnad.

Med beaktande av Holmströms ensidiga arbetserfarenhet och den utredning som erhållits om hans utbildning enligt det svenska systemet kan Holmström inte anses ha gett tillförlitlig utredning om att han på basis av sin utbildning och arbetserfarenhet skulle inneha en sådan yrkeskunskap som förutsätts av fordonskranförare i Finland. Arbetarskyddsbyrån har således på grund av de väsentliga skillnaderna mellan sökandens kompetens och den kompetens som krävs av fordonskranförare i Finland kunnat uppställa som villkor för godkännande av Holmströms ansökan, att han avlägger sådant lämplighetsprov eller anpassningstid som avses i beslutet.

Ersättning för rättegångskostnader

Vid denna utgång av målet förkastas Holmströms yrkande på ersättning för rättegångskostnader.

Det alle, som vederbör, till efterrättelse länder.

Högsta förvaltningsdomstolen:

Ilmari Ojanen

Pirkko Ignatius

Ilkka Pere

Leena Halila (g)

Eila Rother

Föredragande,

fövaltningssekreterare

Riitta Kreula

BILAGA

Beslut, som överklagas

DISTRIBUTION

Beslut Arbetarskyddsbyrån vid Nylands arbetarskyddssdistrikt,
rättegångsavgift 200 euro

Avskrift Ålands förvaltningsdomstol
Karl-Göran Holmström