
STAFFAN INGMANSON, ERKÄNNANDE AV YRKESKVALIFIKATIONER INOM EU¹

Jonas Malmberg*

1. INLEDNING

Staffan Ingmanson disputerade den 21 oktober 2005 på avhandlingen ”Erkännande av yrkeskvalifikationer inom EU”. Undertecknad var opponenter.

På nationella arbetsmarknader förekommer en lång rad olika typer av behörighetskrav och andra former av yrkesregleringar. Det kan handla om att man i olika länder uppställer krav på t.ex. särskilda yrkeskvalifikationer för att få verka inom ett visst yrke eller för att få använda en viss titel. Det kan uppställas krav på viss utbildning eller yrkeserfarenhet. Det kan också krävas att man skall ha visst examens- eller utbildningsbevis. Denna typ av krav är särskilt vanligt inom sjukvården, beträffande advokater och arkitekter, men förekommer även inom andra yrkesgrupper. Vilka yrken som på detta sätt är reglerade skiljer sig åt inom EU. Detsamma gäller för vilka krav som ställs.

Inom EU är ett av de grundläggande målen att åstadkomma en fri rörlighet för bl.a. arbetskraften, och nationella regler om yrkeskvalifikationer kan utgöra svåra hinder för denna rörlighet. Det finns därför inom EU en omfattande rättslig materia som påverkar medlemsstaternas möjligheter att införa eller behålla nationella krav på yrkeskvalifikationer. Reglerna finns såväl i EG-fördraget som i en rad särskilda direktiv. Det finns också en omfattande rättspraxis från EG-domstolen.

Syftet med Staffan Ingmansons avhandling är att undersöka de olika rättsliga strategier EU utvecklat för att motverka de hinder för arbetskraftens fria rörlighet som kan följa av att det i olika länder förekommer skilda kvalifikationskrav för tillträde till ett och samma yrke. Den centrala uppgiften är att fastställa gällande rätt och belysa reglerna ur ett utvecklingsperspektiv. Dynamiken i utveck-

* Professor i arbetsrätt, Arbetslivsinstitutet, Stockholm.

¹ Skrifter från Juridiska institutionen vid Umeå universitet No 11/2005, 330 sidor.

lingen belyses med utgångspunkt i tre begrepp: negativ integration, positiv integration samt ömsesidigt erkännande (se nedan).

2. PRESENTATION AV AVHANDLINGEN

Del I

Avhandlingen består av fyra delar. I den första delen beskriver författaren förekomsten av kvalifikationskrav i medlemsstaterna (kap. 2). Motiven för att uppställa särskilda krav på yrkeskvalifikationer varierar. Ofta handlar det om att skydda t.ex. barn, patienter eller klienter genom att säkerställa att de yrkesgrupper som tillvaratar deras intressen har tillräckligt kunnande etc. Samtidigt kan man ana rent protektionistiska skäl där en yrkesgrupp vill undvika inhemsk eller utländsk konkurrens. I kap 3 behandlar författaren det samarbete som bedrivs på europeisk nivå i frågor som rör erkännande av utländska utbildningar för andra än yrkesmässiga syften. Här redovisas det mellanstatliga samarbete som avser akademiskt erkännande av högre utbildningar, bl.a. inom den s.k. Bologna-processen.

Del II

Den andra delen inleds med en koncis framställning av den inre-/ gemensamma marknaden och de allmänna utgångspunkterna för reglerna om arbetskraftens fria rörlighet (kap. 4). Ett av huvudsyftena för EU är att upprätta en inre marknad, dvs. ett område utan inre gränser med fri rörlighet för produkter (varor och tjänster) liksom för produktionsfaktorer (personer och kapital). EG-fördraget innehåller därför regler om fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital. Rätten till erkännande av yrkeskvalifikationer tillkommer bara fysiska personer. Man kan därför säga att denna berör arbetskraftens fria rörlighet. Den handlar för det första om migrerande arbetstagare. För dessa aktualiseras EG-fördragets regler om fri rörlighet för arbetstagare. Men det handlar även om egenföretagare som vill etablera sig eller tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat. I dessa fall aktualiseras fördragets bestämmelser om fri etableringsrätt respektive fri rörlighet för tjänster.

Arbetskraftens fria rörlighet kan sägas innefatta tre delar. För det första finns regler om rätten att resa in och bosätta sig i annan medlemsstat (*migrationsrättigheter*). Vidare finns regler som syftar till att garantera *rätten till marknadstillträde*, dvs. möjligheten att få tillträde till och utöva yrkesverksamhet i det nya landet på samma villkor som värdlandets egna medborgare. Därutöver finner man vissa *kompletterande (eller tillkommande) rättigheter*, t.ex. regler om möjligheter att tillgodoräkna sig tidigare intjänad pension.

I Staffan Ingmansons avhandling är det rätten till marknadstillträde som står i centrum. Den närmare innebörden av rätten till marknadstillträde enligt fördraget har utvecklats i EG-domstolens praxis. Kärnan i denna praxis är ett förbud mot (direkt och indirekt) diskriminering på grund av nationalitet. Nationella regler som innebär diskriminering direkt eller indirekt på grund av nationalitet strider mot EG-rätten och kan åsidosättas. EG-domstolen har också utvecklat en praxis som innebär att nationella regler som hindrar, försvårar eller gör det mindre tilltalande att utnyttja den fria rörligheten, i princip strider mot fördraget. Sådana nationella regler kan dock vara tillåtna om de är (1) motiverade av ett tvingande allmänintresse, (2) tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, (3) är ägnade att säkerställa målet och (4) inte är mer ingripande än nödvändigt.

I den andra delen beskriver författaren även EUs utbildningspolitik och dess betydelse för erkännande av yrkeskvalifikationer (kap. 5). Författaren uppmärksammar särskilt kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna. Utbildningspolitik är i huvudsak en angelägenhet för medlemsstaterna och EUs kompetens på området är begränsad. Som en följd härav är någon mer omfattande harmonisering av utbildningskrav inte möjlig. EU har därför fått använda andra strategier för att motverka att nationella krav på yrkeskvalifikationer hindrar arbetskraftens fria rörlighet.

Del III och IV

Tyngdpunkten i avhandlingen ligger i avdelning III. Denna innehåller en analys av de rättsliga strategier som EU använt sig av för att motverka nationella kvalifikationskrav, vilka hindrar eller försvårar arbetskraftens fria rörlighet.

Kapitel 6 behandlar rättsutvecklingen i EG-domstolens praxis i anslutning till reglerna om fri etableringsrätt och reglerna om fri rörlighet för arbetstagare och tjänster. Praxisen tar sin utgångspunkt i att medlemsstaterna fritt får fastställa och tillämpa egna – nationella – kvalifikationskrav på områden där det saknas direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer. I sin rättspraxis fram till början av 1990-talet gjorde EG-domstolen endast begränsade inbrytningar i medlemsstaternas autonomi på detta område. Detta skedde genom en tillämpning av diskrimineringsförbuden i fördragets regler om arbetstagare, etablering och tjänster. En vändpunkt i detta avseende kom i domen *Vlassopoulou* från 1991.² Av domen framgår att när någon med stöd av behörighetsbevis från annan medlemsstat ansöker om att få tillträde till ett reglerat yrke, är medlemsstaterna skyldiga att jämföra de kvalifikationer som intygas genom ett behörighetsbevis med de kvalifikationskrav som uppställs i värdlandet. Om jämförelsen vi-

² C-340/89 *Vlassopoulou* REG 1991 s. I-2357.

sar att kvalifikationerna åtminstone är likvärdiga är värdlandet skyldigt att erkänna det utländska examensbeviset. Vlassopoulouprincipen kan beskrivas som en princip om ömsesidigt erkännande utan föregående harmonisering. Principen har bekräftats och preciserats i senare praxis. Principen är tillämplig såväl vid etablering som vid fri rörlighet för arbetstagare och fri rörlighet för tjänster.

Kapitel 7 behandlar den s.k. sektoriella ordningen för erkännande av yrkeskvalifikationer. Redan i det ursprungliga fördraget gavs EU behörighet att anta direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer liksom om samordning av tillträdesvillkor för reglerade yrken. Arbetet att samordna dessa villkor gick dock trögt och fortfarande i början 1970-talet hade inga sådana direktiv antagits. Därefter har ett antal direktiv antagits som föreskriver ömsesidigt erkännande av t.ex. examensbevis för sammanlagt sju yrkesgrupper, bl.a. läkare och arkitekter. Tekniken i direktiven innebär att de behörighetsbevis som medlemsstaterna har anmält automatiskt och ovillkorligt skall erkännas av övriga medlemsstater. Detta förenklade förfarande för erkännande har möjliggjorts genom att de grundläggande utbildningskraven för de berörda yrkesgrupperna har samordnats (med undantag för arkitekter).

Arbetet med att för varje yrkesgrupp samordna utbildningskraven gick trögt. EU kom därför att byta strategi till den s.k. generella ordningen (kap 8). Det finns numera tre generella direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer vilka tillsammans i princip täcker alla reglerade yrken (direktiven 89/48/EEG, 92/51/EEG och 99/42/EG). Direktiven bygger inte på någon tidigare samordning av utbildningskraven i medlemsstaterna, utan förutsätter att medlemsstaterna har ett ömsesidigt förtroende för varandras utbildningskrav. De generella direktiven kan sägas bygga vidare på Vlassopoulou-principen, men går ett steg längre. Enligt Vlassopoulou-principen skall medlemsstaten jämföra om de sökandes kvalifikationer är jämförbara med de nationella kraven. Enligt de generella direktiven skall man ta sin utgångspunkt i om behörighetsbevisen rör samma yrke. Direktiven skapar en sorts presumtion för att kvalifikationerna är jämförbara. Vid större skillnader i utbildningskrav kan medlemsstaterna uppställa krav på kompletterande åtgärder eller lämplighetstester.

Kapitel 9 ägnas åt det nya direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer som antogs så sent som den 7 september 2005 (2005/36/EG). Genom det nya direktivet samlas alla direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer i en enda rättsakt (såväl sektorsdirektiven som de tre generella direktiven). Skillnaden mellan den sektoriella och den generella ordningen behålls dock. Det nya direktivet syftar bl.a. till att underlätta tjänstehandel över gränserna. Detta tar sig bl.a. uttryck i att det skall vara möjligt att tillfälligt utöva ett reglerat yrke i en annan medlemsstat under etableringslandets yrkestitel. Genom direktiven vill man också förenkla förfarandet för erkännande inom den generella ordningen.

I kapitel 10 tar författaren upp fyra generella tillämpningsproblem. Här behandlas frågor om reglerna är tillämpliga i rent interna situationer, dvs. när något gränsöverskridande moment inte förekommer. Författaren analyserar även reglernas tillämplighet på tredjelandsmedborgare (dvs. medborgare i länder utanför EU/EES) och utbildningar som förvärvats utanför EU/EES. Författaren analyserar även situationen i den offentliga sektorn och krav på språkkunskaper. I den fjärde avdelningen sammanfattas de rättsliga strategierna på sex sidor.

3. OMDÖME

Staffan Ingmansons avhandling är välskriven. Författaren kan sitt ämne. Framställningen bygger på en omfattande genomgång av fördraget, direktiv och rättspraxis från EG-domstolen. Redovisningen av detta – ofta mycket snåriga material – är föredömlig. Till exempel är redovisningen av omständigheterna i målen klar och redig. Analysen av utvecklingen i EG-domstolens praxis i kapitel 6 är väl genomförd. Framställningen är koncentrerad och lätt att följa. Författaren har också tillgodogjort sig den relativt omfattande engelskspråkiga litteratur som finns på området. Han förklarar väl andra författares teorier och uppfattningar och dessa integreras på ett bra sätt i avhandlingen.

Analysen av gällande rätt tycks i första hand syfta till att beskriva rättsutvecklingen. Detta märks bl.a. genom att genomförandet av direktiven i nationell rätt inte behandlas. Inte heller söker författaren identifiera och analysera centrala tillämpningsproblem på nationell nivå. Denna avgränsning och val av infallsvinkel sammanhänger med att studien i första hand syftar till att belysa integrationsprocessen.

Av inledningskapitlet framgår att just analysen av integrationsprocessen – de strategier som gemenskapen utvecklat för att motverka hinder i den fria rörligheten – är central i avhandlingen. Denna analys tar sin utgångspunkt i begreppet negativ och positiv integration samt ömsesidigt erkännande (s. 30 ff. och 277 ff.). Med *negativ integration* avses att EU kräver att vissa nationella regler skall åsidosättas eller inte tillämpas när dessa strider mot t.ex. reglerna om fri rörlighet. Rättsligt kan den negativa integrationen komma till stånd genom att kommissionen väcker fördragsbrottstalan mot en medlemsstat, men även genom att nationella domstolar begär förhandsavgöranden från EG-domstolen. Om den nationella rätten då bedöms strida mot direkt effektiva EG-rättsliga regler skall de nationella reglerna åsidosättas. I båda fallen är det ytterst EG-domstolen som är ”motorn” i integrationsprocessen. Med *positiv integration* avses processer där nationella regler ersätts med regler på EU-nivå. Här handlar det framförallt om att rådet och parlamentet antar direktiv vilka anger gemensamma regler för ett visst område, främst i form av harmonisering eller tillnärmning av lagstiftning i olika länder. Som en tredje typ av integration lyfter förfat-

taren fram *ömsesidigt erkännande* (dock utan att närmare utveckla vad som avses). Med ömsesidigt erkännande i dess mest renodlade form brukar avses att ett beslut, en prövning eller en kontroll som utförts i en medlemsstat automatiskt och ovillkorligt skall godtas i andra medlemsstater (d.v.s. utan ett nytt beslut, en ny prövning eller nya kontroller). Ömsesidigt erkännande förutsätter ett ömsesidigt förtroende men inte en föregående harmonisering av lagar och författningar. Principer för ömsesidigt erkännande har utvecklats på varuområdet och t.ex. när det gäller erkännande av domar.

Uppdelningen mellan negativ och positiv integration bygger således såväl på hur "ingreppen på nationell nivå" görs, som på vilka som är aktörer. Emellertid kan direktiv handla om att avskaffa nationella regler, och domar från EG-domstolen kan innefatta krav på att införa "nya" nationella regler på viss nivå (t.ex. i fråga om effektiva sanktioner). Gränsdragningen mellan negativ och positiv integration blir därför något oklar. Ömsesidigt erkännande låter sig, som författaren framhåller, inte inordnas i termer av negativ och positiv integration (s. 33 f). Man kan vidare ställa frågan vad dessa begrepp lär oss om integrationsprocessen på området. Enligt min mening hade analysen av rättutvecklingen kunnat bli mer fruktbar om författaren använt andra parametrar eller perspektiv för att "mäta", belysa eller förklara integrationsprocessen. För egen del tror jag att framställningen hade kunnat ge mer om den tydligare fokuserat på samspelet mellan olika aktörer som EG-domstolen, "EU-lagstiftaren" och medlemsstaterna. Författaren är själv inne i dessa banor när han i inledningskapitlet beskriver teorier om EU-samarbetet som en form av "multi-level-governance" och behovet av ett pluralistiskt perspektiv (s. 22 ff.). Det hade även varit möjligt att tydligare lyfta fram de grundläggande intressekonflikterna på området. Det finns t.ex. andra perspektiv än det som rör överstatlighet kontra nationellt självbestämmande. Möjligen kan man säga att reglerna om fri rörlighet har en tydlig marknadsliberal agenda vilken ställs mot välfärdsstatliga värden såsom konsumentskydd (se t.ex. s. 278). Sammanfattningsvis måste man konstatera att den analys av integrationsprocessen som författaren förutskickar i inledningskapitlet inte fullt ut fullföljs i avhandlingen. Här hade författaren kunna ställa andra frågor och komma längre.

I stället ligger nyhetsvärdet främst i att Staffan Ingmanson lyckas förklara och beskriva utvecklingen på ett praktiskt viktigt och tekniskt synnerligen komplicerat område, vilket inte tidigare bearbetats i nordisk litteratur. Detta har inte varit någon lätt uppgift. Staffan Ingmanson har löst uppgiften väl.

Avslutningsvis vill jag lyfta fram att det för mig personligen varit mycket givande och lärorikt att läsa Staffan Ingmansons avhandling. I samband med att Sverige gick med i EU diskuterades inom rättsvetenskapen hur EU-rätten lämpligen skulle studeras i forskning och utbildning. Skulle man se det som ett särskilt ämne? Eller skulle EU:s rättsregler integreras i varje särskilt ämne, som t.ex. processrätt och immaterialrätt? I stort sett har väl utvecklingen gått i den

senare riktningen (med undantag av vad som kan sägas utgöra den konstitutionella EG-rätten). Som arbetsrättsforskare har jag studerat EUs arbetsrätt, men inte tidigare haft anledning att närma mig frågor om erkännande av yrkeskvalifikationer. Genom Staffan Ingmansons avhandling har jag fått upp ögonen för många paralleller och gemensamma frågor med den del av rättsordningen som är min specialitet. Detta har för mig varit en väckarklocka om att vi som forskare inte får bli för smala i det utsnitt av EU-rätt som vi behärskar.