



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 03.02.2000
KOM(2000) 17 lopullinen

**KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE
JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

**DIREKTIIVIN 92/51/ETY SOVELTAMISESTA
DIREKTIIVIN 92/51/ETY 18 ARTIKLAN MUKAINEN**

SISÄLLYSLUETTELO

I.	JOHDANTO	5
II.	YHTEENVETO	5
III.	TAUSTAA.....	7
IV.	YLEINEN KEHYS	8
	A. Edistymisen direktiivin täytäntöönpanossa	8
	B. Soveltaminen.....	8
	1.Johdanto	8
	2.Kertomuskausi 1995–1996	9
	3.Päätelmä.....	11
	4.Kertomuskausi 1997–1998	11
	5.Päätelmä.....	14
	C. Tilastot	14
V.	ARTIKLAKOHTAISET HUOMAUTUKSET	15
VI.	AMMATTIKOHTAISET HUOMAUTUKSET.....	36
	A. Julkishallinto	36
	B. Opettajat.....	39
	C. Sosiaali-alan ammatit.....	40
	D. Terveystieteiden ammatit	41
	1. Yleisiä näkökohtia	41
	2. Tutkintotodistusten tunnustamisen rajoitukset.....	41
	a) Toiminnot, jotka on rajoitettu tietyille ammattilaisille	41
	c) Eritasoiset ammatit.....	42
	d) Muista direktiiveistä johtuvat rajoitukset (erikoissairaanhoidon tapaus).....	43
	3. Havaittuja ongelmia.....	43
	a) Direktiivien jättäminen soveltamatta osaksi kansallista lainsäädäntöä.....	43
	b) Epäkohdat soveltamisessa	44
	4.Päätelmät.....	45
	a) Jäsenvaltioiden keskinäinen riippuvuus	45
	b) Terveystieteiden ammattilaisten erityislaatu.....	46
	E. Liikenteen ammatit.....	46

F. Matkailualan ammatit.....	47
1. Matkaoppaat.....	47
2. Turistioppaat.....	48
a) Johdanto.....	48
b) Turistioppaita koskeva oikeuskäytäntö	49
c) Sijoittautuminen – Palvelut	49
3. Kahden ammatin toiminta-alojen rajoittaminen: matkaoppaat ja turistioppaat	50
4. Päätelemät.....	51
G. Urheiluammatit	53
1. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus	53
2. Palvelujen tarjoaminen.....	54
VII. SEURANTARYHMÄ.....	54
A. Kokoukset ja kertomukset	54
B. Seurantaryhmän hyväksymät tutkintotodistusten tunnustamista koskevan yleisen järjestelmän menettelysäännöt	56
C. Hallinnollinen yhteistyö jäsenvaltioiden välillä:.....	57
VIII.KIELITAITOVAATIMUKSET	58
IX. PALVELUJEN TILAPÄINEN TARJOAMINEN	59
X. PÄÄTELMÄT	64
LIITE I	66
I. JÄSENVALTIOIDEN HUOMIOITA	66
A. Belgia.....	66
B. Tanska.....	66
1) Monimutkaisena pidetty säädös	66
2) Yleinen järjestelmä	67
3) Eriyishuomioita	68
a) Ranska: urheiluohjaajan ammatti.....	68
b) Itävalta: hiihdonopettajat ja vuoristo-oppaat	69
c) Urheiluammatit	69
C) Alankomaat	69

D) Itävalta	70
E) Portugali.....	70
F) Yhdistynyt kuningaskunta	71
G) Suomi.....	71
H) Liechtenstein	72
I) Saksa.....	72
LIITE II	73

I. JOHDANTO

1. Direktiivi 92/51/ETY¹ annettiin direktiivillä 89/48/ETY perustetun, vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevan yleisen järjestelmän laajentamiseksi koskemaan muun tasoista koulutusta.
2. Peruseriaatteet ovat samat²: henkilöllä, joka on täysin pätevä harjoittamaan ammattia jossain jäsenvaltiossa, oletetaan olevan tarvittava pätevyys harjoittaa samaa ammattia myös muissa jäsenvaltioissa. Kuten direktiivissä 89/48/ETY, korvaavia toimenpiteitä ja menettelyä koskevia takeita voidaan vaatia, jos koulutusta ei ole yhteensovitettu³ ja jos koulutusten välillä on olennaisia eroja. Tämä direktiivi on kuitenkin monimutkaisempi, koska sen kattamien koulutusten väliset erot ovat suurempia. Tästä johtuu, että on kolme pääasiallista pätevyystasoa, joiden välillä on "siltoja", ja että alkuperäiseen järjestelmään nähden poikkeavat koulutukset on pitänyt ottaa huomioon.
3. Direktiivin 18 artiklassa säädetään direktiivin soveltamista koskevan kertomuksen antamisesta viiden vuoden kuluttua direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä asetetun määräajan päättymisestä⁴.
4. Tässä kertomuksessa palautetaan ensin mieleen direktiivin laatimisvaihe, minkä jälkeen esitellään sen saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä sekä sen soveltamiseen liittyvät tilastot. Sen jälkeen kommentoidaan direktiivin eri artikloja ja sen soveltamisesta pääasiallisiin ammattiryhmiin saatuja kokemuksia. Direktiivin täytäntöönpanosta vastaavien seurantaryhmän jäsenten toiminnasta esitetään yhteenveto. Sen jälkeen kehitellään kahta tärkeää kysymystä, jotka koskevat kielellisiä vaatimuksia ja palvelujen tarjoamista. Johtopäätöksissä pyritään tuomaan esiin joitakin tulevaisuuden suuntaviivoja.

II. YHTEENVETO

5. Direktiivin 92/51/ETY antaminen merkitsi tärkeän uuden vaiheen alkua yleisen järjestelmän toiminnassa. Direktiivillä ulotettiin yleisen järjestelmän soveltaminen koskemaan laajaa uutta aluetta, joka kattaa suuren joukon hyvin erilaisia ammatteja. Direktiivin kattamien ammattien suuri määrä, näiden ammattien perustana olevan koulutuksen vaihtelu jäsenvaltioissa ja yhdistävänä "siltana" toimiva järjestelmä tämän direktiivin ja ensimmäisen yleistä järjestelmää koskevan direktiivin välillä olivat kaikki uusia suuria haasteita vastavuoroisen tunnustamisen soveltamiselle jäsenvaltioiden toimesta ammattipätevyyden tunnustamisen alalla.
6. Direktiivin täytäntöönpano viivästyi huomattavasti monissa jäsenvaltioissa. Jotkut näistä viiveistä olivat niin laaja-alaisia ja niin pitkiä, että ne estivät direktiivin kaikki

¹ EYVL L 209, 24.7.1992, s. 25.

² Täydentävä yleinen järjestelmä perustuu samoihin periaatteisiin ja sisältää soveltuvin osin samat säännöt kuin alkuperäinen yleinen järjestelmä (direktiivin johdanto-osan 5 kappale).

³ "varmistaakseen alueellaan tarjottavien palvelujen tason jäsenvaltiot varaavat mahdollisuuden määritellä kelpoisuuden vähimmäistason niiden ammattien osalta, joiden harjoittamisen edellytykseksi yhteisö ei ole määritellyt tällaista tasoa" (johdanto-osan 2 kappale).

⁴ 18. kesäkuuta 1994.

tosiasialliset vaikutukset koko jäsenvaltiossa kaikkien katettujen ammattien osalta useiden vuosien ajan. Muut viiveet ovat olleet satunnaisempia ja yksityiskohtaisempia ja ne ovat johtuneet usein ammateittain tapahtuvasta täytäntöönpanoprosessista, mutta niiden yhteisvaikutus on aiheuttanut merkittäviä ja laajalle ulottuvia viiveitä soveltamisessa. Useimmat näistä ongelmista on kuitenkin nyt ratkaistu, ja direktiivin kattavamman ja tehokkaamman soveltamisen näkymät vaikuttavat paremmilta.

7. Saataville alkaa tulla tilastoja, jotka osoittavat liikkumisen määrän ja mihin ammatteihin se keskittyy. Näitä ovat esimerkiksi merikuljetusten alan ja terveydenhuollon alan ammatit. Laajemmin ottaen opetusalan ja teknisen alan ammattilaiset siirtyvät yleensä eniten maasta toiseen yleisen järjestelmän mukaisesti. Kolmannen yleistä järjestelmää koskevan direktiivin - direktiivi 1999/42/EY⁵ - täytäntöönpano vuonna 2001 merkitsee suurta askelta eteenpäin.
8. Direktiivin toiminnaasta saadut kokemukset ovat auttaneet selvittämään joitakin tärkeitä kohtia. Edelleen on esimerkiksi olemassa lainsäädännöllinen tyhjiö, joka on täytetty perustamissopimuksen määräyksillä, sellaisina kuin yhteisöjen tuomioistuin on niitä tulkinnut tapauksissa, jotka eivät kuulu alakohtaisten direktiivien eivätkä yleisen järjestelmän soveltamisalaan. Tällainen on tilanne esimerkiksi erikoissairaanhoidajan osalta, joka hakee tutkintonsa tunnustamista jäsenvaltiossa, jossa voi saada ainoastaan yleissairaanhoidosta vastaavan sairaanhoidajan pätevyyden. Joitakin vaikeuksia esiintyy edelleen tutkintojen tunnustamisessa direktiivin "silta"-säännösten nojalla, joissa edellytetään direktiivin 89/48/ETY mukaisen tason pätevyyttä soveltavien jäsenvaltioiden tunnustavan muiden jäsenvaltioiden pätevyydet, jotka on vahvistettu direktiivin 92/51/ETY mukaisesti. Yhteisöjen tuomioistuimelta odotetaan pian myös lisää selvennyksiä kielitaitovaatimuksista, ja komissio on jatkanut työtään lääkärintodistusten osalta.
9. 14 artiklan soveltaminen on edelleen jonkin verran kiistanalainen. Kyseisessä artiklassa sallitaan poikkeukset periaatteesta, jonka mukaan muuttaja voi valita sovellettavan korvaavan toimenpiteen tyyppin tapauksissa, joissa hänen kelpoisuutensa ja siinä jäsenvaltiossa, johon hän muuttaa, edellytetyn kelpoisuuden välillä on olennaisia eroja. Tällaisia hakemuksia on edelleen ollut vähän, ja tähän mennessä on myönnetty enimmäkseen vain väliaikaisia poikkeuksia. Kiistanalaisin tapaus koskee hiihdonopettajan ammatin tunnustamista, ja tulevana kuukausina tähän alaan kiinnitetään lisää huomiota. Viime kuukausina pysyviä poikkeuksia on myönnetty Ranskan pyynnöstä, joka koski vuoristo-oppaita ja luolaoppaiden kouluttajia. Väliaikaisia poikkeuksia, jotka ovat voimassa 31. heinäkuuta 2000 saakka, on myönnetty Itävalle ja Ranskalle erilaisten hiihdon opettamiseen liittyvien ammattien osalta sekä sukelluksen opettajien ja laskuvarjohypyn opettajien osalta. Kysymystä hiihdonopettajien tunnustamisesta tarkastellaan edelleen monissa erityiskokouksissa, joiden tarkoituksena on helpottaa tietojen vaihtoa, selvittää näkemyksiä ja kehittää laaja-alainen yhteisymmärrys vapaan liikkuvuuden edellytyksistä. Tähän mennessä saatujen kokemusten valossa näyttää siltä, että tulevien poikkeuspyyntöjen täydellisen tutkimisen ja niihin liittyvän kuulemisen varmistamiseksi voidaan tarvita enemmän aikaa.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/42/EY tutkintotodistusten tunnustamisjärjestelmän perustamisesta vapauttamisdirektiivien ja siirtymätoimenpiteistä annettujen direktiivien soveltamisalaan kuuluvan ammatillisen toiminnan osalta sekä tutkintotodistusten yleisen tunnustamisjärjestelmän täydentämisestä, EYVL L 201, 31.7.1999.

10. Lisäksi direktiivin ajan tasalle saattamista koskevaa menettelyä on kritisoitu siitä, että se vie liikaa aikaa ja työtä. Siitä huolimatta, että kysymys on ilmeisesti vaikea, ratkaisuja on tarkasteltava menettelyn yksinkertaistamisen näkökulmasta.
11. Direktiivin 92/51/ETY soveltamisella on ollut myös vaikutusta matkailuteollisuuteen. Tämä on ilmennyt sekä oppaiden että matkanjärjestäjien paikallisista pätevyys- ja rekisteröintivaatimuksista käytävän keskustelun ja joidenkin asiaa koskevien oikeusmenettelyjen muodossa. Tällä ja siihen liittyvillä aloilla tapahtuneen kehityksen sekä sähköistä kaupankäyntiä koskevan uuden direktiiviehdotuksen tuloksena on jatkettu pohdintaa suuremman oikeudellisen selkeyden, oikeusvarmuuden ja oikeussääntöjen tarpeesta, jotka ovat oikeassa suhteessa nykymarkkinoiden tarpeisiin ja jotka koskevat palvelujen tarjoamista rajojen yli paikallisen sijoittautumisen vastakohtana.
12. Yleistä järjestelmää koskevien direktiivien soveltaminen on myös johtanut tiettyjen arkaluontoisten kysymysten tarkasteluun, kuten yhteisön lainsäädännön rooli suhteessa julkishallinnon rekrytointiin, mukaan lukien tiettyjen ammattien harjoittamisen osalta julkishallinnossa yleinen rekrytointi tietyn tason pätevyyden perusteella ja kilpailujen käyttö.
13. Seurantaryhmän toiminta on laajennettu käsittämään direktiivi 92/51/ETY. Tämän ryhmän arvokas työ on jatkunut ja sen merkitys on kasvanut erityisesti tutkintotodistusten tunnustamista koskevan yleisen järjestelmän seurantaryhmän hyväksymien hallinnollisia menettelyjä yleisen järjestelmän täytäntöönpanossa koskevien menettelysääntöjen antamisen myötä. Komission äskettäin toteuttaman vastavuoroista tunnustamista yleisesti koskevan suuremman työn laajoissa puitteissa ryhmä harkitsee parhaillaan seurantaryhmän jäsenten roolin mahdollista laajentamista tietojen ja näkemysten vaihdossa vastavuoroista tunnustamista koskevien päätösten tekemisen tukemiseksi.

III. TAUSTAA

14. Ensimmäinen yleistä järjestelmää koskeva direktiivi (89/48/ETY) kattoi vain vähintään kolmivuotisen korkeamman koulutuksen. Näin ollen osoittautui tarpeelliseksi täydentää yleistä järjestelmää direktiivillä, joka ulottuu kestoaltaan lyhyempään tai eritasoiseen koulutukseen.
15. Komission alkuperäinen ehdotus, joka esitettiin 8. elokuuta 1989, kattoi näin ollen kaksi koulutustasoa:
 - keskiasteen koulutus tai ammatillinen kokemus (todistus) ja
 - keskiasteen jälkeinen lyhyt koulutus (tutkintotodistus).
16. Siinä säädettiin toisaalta tunnustamisesta kunkin tason sisällä samoin kuin tasojen 2 ja 3 välillä (toisin sanoen direktiivin 89/48 mukainen vähintään kolmivuotisesta korkeammasta koulutuksesta annettu tutkintotodistus ja keskiasteen jälkeisestä lyhyestä koulutuksesta annettu tutkintotodistus) ja toisaalta tasojen 1 ja 2 välillä (toisin sanoen keskiasteen jälkeisestä lyhyestä koulutuksesta annettu todistus tai tutkintotodistus).
17. Ammattikokemuksen tunnustamisesta säädettiin myös tason 1 sisällä (todistus).

18. Muutettuun ehdotukseen, joka esitettiin 8.8.1990, sisällytettiin pääasiassa Euroopan parlamentin 17.5.1990 äänestämät tarkistukset. Pääasialliset muutokset olivat seuraavat: Tutkintotodistus ulotettiin koskemaan koulutusta, jonka todellinen taso on verrattavissa vastaavan lyhytkestoisen korkeamman koulutuksen tasoon, vaikkei sitä pidettäisi korkeamman asteen koulutuksena lähtöjäsenvaltiossa. Todistuksen osalta täsmennettiin, että koulutus voi tapahtua vuorotellen ammattikoulussa ja yrityksessä. Lisäksi tutkintotodistusten osalta asetettiin katto tason 2 ja tason 3 väliseen "siltaan", niitä tapauksia varten, joissa koulutuksen kesto ylittää 4 vuotta vastaanottavassa jäsenvaltiossa, järjestelmän soveltamisen vääristymien välttämiseksi. Direktiiviin lisättiin myös valintamahdollisuus kelpoisuuskokeen ja sopeutumisajan välillä todistukseen oikeuttavan koulutustason sisällä.
19. Neuvostossa direktiiviin sisällytettiin kaksi uutta käsitettä: pätevyystodistus, joka kattaa erittäin lyhyen koulutuksen, jonka osalta tutkintotodistuksille ja todistuksille säädetyt tunnustamis- ja korvausmekanismit olisivat liian raskaita, ja säännelty koulutus, joka vapauttaa muita kuin säänneltyjä ammatteja koskevasta kahden vuoden ammattikokemuksen vaatimuksesta ja vakiinnuttaa paremman tasapainon sellaisten jäsenvaltioiden, jotka sääntelevät ammatteja, ja sellaisten jäsenvaltioiden välillä, jotka rajoittuvat useimmiten koulutuksen sääntelyyn⁶.
20. Koska neuvoston yhteinen kanta heijasteli Euroopan parlamentin lausuntoa, parlamentti päätti⁷ olla esittämättä tarkistuksia toisessa käsittelyssä. Näin ollen direktiivi hyväksyttiin 18. kesäkuuta 1992.

IV. YLEINEN KEHYS

A. Edistymisen direktiivin täytäntöönpanossa

21. Direktiivi, joka oli tarkoitus panna täytäntöön 18. kesäkuuta 1994 mennessä, on nyt saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä kaikissa jäsenvaltioissa⁸. Joissakin se saatettiin osaksi kansallista lainsäädäntöä myöhässä 16 artiklassa vahvistettuun kahden vuoden määräaikaan nähden, mikä vähentää samassa suhteessa direktiivin soveltamisesta saatuja kokemuksia. Tämä viivästyminen oli noin yksi vuosi Espanjan, kaksi vuotta Irlannin, kaksi ja puoli vuotta Portugalin ja Yhdistyneen kuningaskunnan, kolme vuotta Belgian ja neljä vuotta Kreikan osalta. Tämän vuoksi komissio aloitti jäsenyyssvelvoitteiden rikkomisesta johtuvat menettelyt ja on jatkanut niitä.

B. Soveltaminen

1. Johdanto

22. Direktiivin 92/51/ETY 18 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle joka toinen vuosi tilastot tunnustettujen EU:n tutkintotodistusten lukumääristä ja kirjallinen kertomus pääasiallisista tämän direktiivin täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä ja ongelmista. Jäljempänä oleva analyysi koskee direktiivin 92/51/ETY toimintaa vuosien 1995–1998 välisenä aikana, kyseiset

⁶ Neuvoston yhteistä kantaa koskevassa komission tiedonannossa parlamentille 5.3.1992 annettujen selitysten mukaisesti.

⁷ Asiakirja PE 200.275.

⁸ Tämä ei kuitenkaan kata saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä ammateittain tarkasteltuna.

vuodet mukaan luettuina. Sitä ei ole tehty ennen kyseistä ajankohtaa, koska tuona aikana oli käytettävissä vähäinen määrä tietoja. Tämä analyysi sisältää myös Euroopan talousalueeseen (ETA) kuuluvien maiden tietoja⁹ ottaen huomioon ETA-sopimukseen tehdyt muutokset, joilla tämän alan direktiivit on saatettu osaksi sopimusta.

2. *Kertomuskausi 1995–1996*

23. Suurin osa kertomuksen tässä jaksossa annetuista tiedoista on saatu pohjoiseurooppalaisilta jäsenvaltioilta (Tanska, Saksa, Itävalta, Alankomaat, Ruotsi, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta), mutta myös Italialta. ETA-valtioista ainoastaan Liechtenstein on lähettänyt tilastoja.

24. Eteläeurooppalaiset jäsenvaltiot eivät ole eri syistä toimittaneet mitään tietoja komissiolle (saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on tapahtunut äskettäin tai jatkuu yhä (Portugali, Espanja, Kreikka); muuttojen lukumäärä on vähäinen (Ranska); tietoja ei ole käytettävissä (Irlanti, Luxemburg), pyyntöjä ei ole esitetty (Belgia)). Jäljempänä esitetään kokonaiskatsaus käytettävissä olevista tiedoista, joka vahvistaa sen, että vapaa liikkuvuus toteutuu pääasiassa pohjoisten jäsenvaltioiden ja Italian keskuudessa ja niiden välillä.

25.

Tärkeimmät ammatit, joita vapaa liikkuvuus direktiivin mukaisesti koskee
Fysioterapeutit (muutot Saksaan)
Merenkulkualan ammatit (muutot Tanskaan, Ruotsiin, Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Saksaan)
Erikoissairaanhoitajat (muutot Itävaltaan ja Saksaan)
Lastenhoitoalan ammatit (muutot Itävaltaan)
Hierojat (muutot Italiaan)
Röntgenteknikot (muutot Italiaan)

26.

Tärkeimmät tutkintotodistuksia tunnustaneet valtiot	Tutkintotodistuksen myöntänyt valtio
Saksa 767	Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta
Itävalta 164	Saksa
Yhdistynyt Kuningaskunta 106	Alankomaat
Tanska 76	Ruotsi
Italia 25	Saksa
Ruotsi 21	Tanska, Norja, Suomi ja Islanti

⁹ Islanti ei tunnustanut yhtään direktiivin 92/51/ETY mukaista tutkintotodistusta.

Liechtenstein 8	Saksa
Alankomaat 7	Belgia
Suomi 4	Käytettävissä olevat tiedot eivät ole riittäviä johtopäätösten tekemiseksi.

27. Saksa on maa, johon on tuotu ylivoimaisesti eniten tutkintotodistuksia (767), jotka on pääosin myönnetty Alankomaissa (288 fysioterapeutin tutkintotodistusta ja 102 merenkulun alan tutkintotodistusta) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa (52/64 merenkulun alalla). Alankomaat puolestaan on saanut tuskin lainkaan tutkintotodistusten tunnustamispyyntöjä (7). Itävallassa on tunnustettu 164 ulkomaista tutkintotodistusta, toisin sanoen selvästi vähemmän kuin Saksassa; suurin osa näistä todistuksista, jotka on myönnetty Saksassa, tarjoaa pääsyn lastenhoitajan (*Kindergärtner/in*) ja erikoissairaanhoidajan (*Pflegenhelfer*) ammattiin. Kolmannella sijalla oleva Yhdistynyt kuningaskunta on tunnustanut varsinkin Alankomaiden tutkintotodistuksia merenkulun alalla. Tanska, jossa tutkintotodistustensa tunnustamista toivovien ulkomaisten tutkintotodistusten haltijoiden lukumäärä on ylittänyt niiden kansallisten tutkintotodistusten haltijoiden lukumäärän, jotka haluavat työskennellä toisessa jäsenvaltiossa, on tunnustanut pääasiassa ruotsalaisia tutkintotodistuksia, jotka tarjoavat pääsyn merenkulkualan ammatteihin (*matros, motormand, skibassistent*), kun taas Ruotsi on tunnustanut tutkintotodistuksia (21), jotka on annettu tällä samalla alalla Pohjoismaissa (pääasiassa Tanskassa, jonka jälkeen tulevat Norja, Suomi ja Islanti).
28. Alankomaat ja Suomi ovat saaneet paljon vähemmän tutkintotodistusten tunnustamispyyntöjä kuin naapurinsa osittain sen vuoksi, että niissä säänneltyjä ammattitoimintoja on vähemmän.

29.

Tärkeimmät valtiot, joista viedään tutkintotodistuksia	Kohdevaltio
Alankomaat 574	Yhdistynyt kuningaskunta, Saksa
Saksa 171	Itävalta
Ruotsi 78	Tanska
Yhdistynyt kuningaskunta 64	Saksa
Itävalta 55	Saksa
Tanska 29	Saksa
Suomi 29	Saksa
Italia 20	Saksa
Liechtenstein 1	Saksa

30. Alankomaista on viety eniten tutkintotodistuksia (574) toisen yleistä järjestelmää koskevan direktiivin nojalla. Pääasiassa Yhdistynyt kuningaskunta ja Saksa ovat tunnustaneet nämä tutkintotodistukset. Saksa on maa, johon on tuotu eniten tutkintotodistuksia, ja se on toisella sijalla maasta vietyjen tutkintotodistusten lukumäärän osalta (171); ne on viety useimmiten Itävaltaan. Suurin osa Ruotsista viedyistä tutkintotodistuksista päättyy Tanskaan ja liittyy merenkulkualan ammatteihin. Suurin osa brittiläisten tutkintotodistusten viennistä (64) suuntautuu Saksaan ja liittyy samaan alaan. Itävallasta viedyt tutkintotodistukset (55) ovat pääosin fysioterapeutin tutkintotodistuksia, joiden haltijat muuttavat Saksaan. Tanskasta vietyjen tutkintotodistusten (29) haltijat siirtyvät pääosin Saksaan.

31. Näitä absoluuttisia lukuja on kuitenkin tarkasteltava suhteessa kansallisiin ammatteja koskeviin demografisiin tietoihin.

3. *Päätelmä*

32. Merenkulkualalla esiintyy muuttovirtaa kahteen suuntaan, toisin sanoen Alankomaista, Ruotsista ja Yhdistyneestä kuningaskunnasta Tanskaan, Ruotsiin, Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Saksaan.

33. Lastenhoitoalan ammattilaiset ja erikoissairaanhoitajat muuttavat yleensä yhteen suuntaan, Saksasta Itävaltaan. Tilanne on sama fysioterapeuttien osalta, jotka lähtevät pääasiassa Alankomaista ja muuttavat Saksaan. Hierojat ja röntgenteknikot muuttivat vähäisemmässä määrin Italiaan.

4. *Kertomuskausi 1997–1998*

34. Kävi ilmeiseksi, että edellä mainitun kauden osalta tärkeimmät alat, joilla esiintyy tämän direktiivin mukaista vapaata liikkuvuutta, ovat terveydenhuollon ja merenkulkualan ammatit. Norja (ETA-maa) vastaanotti suurimman määrän EU-muuttajia pääasiassa Pohjois-Euroopasta (Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta), ja suurin osa ammattipätevyyden tunnustamistapauksista koski merenkulkualaa ja erityisesti konemestarin ja perämiehen ammatteja. On huomattava, että vapaa liikkuvuus on myös hyvin korkealla tasolla erikoissairaanhoitajien keskuudessa Itävallassa, Espanjassa, Saksassa, Ranskassa, Luxemburgissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

35. Täydelliset tiedot saatiin koko EU:sta sekä ETAn jäsenvaltioista, lukuun ottamatta Kreikkaa.

36.

Tärkeimmät ammatit, joiden osalta direktiivin mukaista vapaata liikkuvuutta esiintyy
Merenkulkualan ammatit (muutot Norjaan, Saksaan, Tanskaan, Ruotsiin ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan)
Fysioterapeutit (muutot Saksaan)
Erikoissairaanhoitajat (muutot Itävaltaan, Espanjaan, Saksaan, Ranskaan, Luxemburgiin ja Yhdistyneeseen kuningaskuntaan)
Optikot (muutot Ranskaan)

Teknisen alan asiantuntijat (muutot Yhdistyneeseen kuningaskuntaan)
Hammashoitajat (muutot Yhdistyneeseen kuningaskuntaan) ja hammasteknikot (muutot Portugaliin)
Hierojat (muutot Italiaan)
Lentokonemekaanikot (muutot Irlantiin)
Lastenhoitoalan ammatit (muutot Itävaltaan ja Italiaan)

37.

Tutkintotodistuksia tunnustaneet jäsenvaltiot	Tutkintotodistuksen myöntänyt jäsenvaltio
Norja 1535	Ruotsi, Yhdistynyt kuningaskunta, Kreikka
Saksa 822	Alankomaat, Yhdistynyt kuningaskunta ja Belgia
Luxemburg 283	Ranska, Saksa ja Itävalta
Espanja 229	Saksa, Yhdistynyt kuningaskunta ja Ranska
Yhdistynyt kuningaskunta 173	Irlanti, Alankomaat ja Suomi
Itävalta 91	Saksa
Tanska 61	Saksa ja Ruotsi
Italia 44	Saksa
Ranska 37	Belgia
Irlanti 36	Yhdistynyt kuningaskunta
Ruotsi 31	Suomi
Alankomaat 26	Saksa ja Belgia
Portugali 20	Ranska ja Espanja
Suomi 20	Ruotsi
Liechtenstein 10	Itävalta
Belgia 7	Alankomaat

38.

Jäsenvaltiot, joista tutkintotodistuksia viedään	Kohdevaltio
Ruotsi 701	Norja (620), Tanska (30), Suomi (15) ja Yhdistynyt kuningaskunta (13)
Yhdistynyt kuningaskunta 580	Norja (460), Saksa (54), Espanja (32) ja Irlanti (21)
Alankomaat 574	Saksa (504), Yhdistynyt kuningaskunta (36) ja Espanja (12)
Saksa 307	Espanja (75), Itävalta (68), Luxemburg (37), Italia (32), Norja (34) ja Tanska (27)
Ranska 277	Luxemburg (206), Espanja (38) ja Saksa (10)
Tanska 142	Norja (86), Saksa (27) ja Espanja (18)
Espanja 136	Norja (98), Saksa (14), Yhdistynyt kuningaskunta (11)
Itävalta 131	Norja (51), Saksa (42) ja Luxemburg (24)
Belgia 124	Saksa (53), Ranska (35), Luxemburg (11) ja Espanja (10)
Kreikka 111	Norja (93), Saksa (7)
Suomi 101	Norja (35), Ruotsi (22), Yhdistynyt kuningaskunta (22)
Irlanti 89	Yhdistynyt kuningaskunta (77), Norja (18)
Islanti 52	Saksa (35), Norja (16)
Italia 47	Espanja (22), Saksa (13)
Portugali 28	Saksa (12), Norja (8)

Luxemburg 14	Saksa (13)
Norja 7	Saksa
Liechtenstein 4	Saksa

39. Kreikkaa lukuun ottamatta edellä mainittuna kertomuskautena tunnustamistapauksia oli 3 425. Tutkintotodistuksia tunnustettiin yhteensä 4 603 tapauksessa yksinomaan toisen yleistä järjestelmää koskevan direktiivin nojalla vuosien 1995–1998 välisenä aikana, kyseiset vuodet mukaan luettuina. Kertomuskausi 1997–1998 osoittaa nettolisäystä (melkein kolminkertaista) tunnustamistapausten lukumäärässä. Monet tunnustetuista pätevyyksistä olivat liitteen C määritelmään kuuluvia tutkintotodistuksia, todistuksia tai pätevyystodistuksia.

40. Pohjoismaiden tunnustamien tutkintotodistusten verrattain suuri määrä on selitettävissä merenkulun yleisellä merkityksellä näissä maissa. Fysioterapeutin ammatti on todennäköisesti ammatti, jonka harjoittajat liikkuvat eniten yleisen järjestelmän nojalla. Tämä selittää direktiivin 92/51/ETY nojalla myönnettyjen tunnustamisten suuren määrän Saksassa, joka on ainoa jäsenvaltio, joka sääntelee kyseistä ammattia viimeksi mainitun direktiivin mukaisesti.

Itävallan, Espanjan, Saksan, Ranskan, Luxemburgin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä liikkuvien erikoissairaanhoidajien ja Itävaltaan ja Italiaan siirtyvien lastenhoitoalan ammattilaisten suuren määrän selittää se tosiasia, että näissä maissa on paljon erikoissairaanhoidajia ja lastenhoitoalan työntekijöitä. Ranskan tilastot tuovat esiin uuden elementin, joka koskee optikkojen muuttoa. Komissio tutkii parhaillaan yksityiskohtaisesti tietotekniikan alan ammattien sääntelyä. Tämän tulisi antaa selitys siihen, miksi Yhdistynyt kuningaskunta on tunnustanut niin paljon teknisen alan asiantuntijan (*Engineering Technicians*) tutkintotodistuksia. Yhdistyneeseen kuningaskuntaan muuttavien hammashoitajien määrä on myös lisätutkimuksen kohteena.

5. *Päätelmä*

41. Yleiskatsaus muuton syihin näyttää paljastavan erilaisia itsenäisiä ja yhdistettyjä syitä. Syynä voi olla se, että yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa on samaan luokkaan kuuluvia ammattihenkilöitä ja vastaava direktiivin mukainen pätevyystaso - tutkintotodistus, todistus, pätevyystodistus jne. (esimerkiksi Itävallan, Espanjan, Saksan, Ranskan, Luxemburgin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä muuttavat erikoissairaanhoidajat). Merenkulun ammattilaisten suuri määrä Ruotsissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Kreikassa ja Norjassa on mahdollinen selitys siihen, että näistä maista pääasiassa Norjaan muuttavien merimiesten määrä on suuri. Syynä voi olla myös maantieteellinen läheisyys ja kulttuurien samankaltaisuus (esim. Saksaan muuttavat hollantilaiset fysioterapeutit, pätevyyskirjan omaavat aluksen kuljettajat sekä puheterapeutit; Irlantiin muuttavat englantilaiset lentokonemekaanikot; Ranskaan muuttavat belgialaiset optikot; Portugaliin muuttavat ranskalaiset ja espanjalaiset hammasteknikot).

C. Tilastot

42. Tämä jakso sisältää joitakin tilastollisia lisätietoja, jotka koskevat koko yleisen järjestelmän nojalla tehtyjä tunnustamispäätöksiä.

43. Kaiken kaikkiaan vuodesta 1993 vuoteen 1998 molempien yleistä järjestelmää koskevien direktiivien nojalla myönnettyjen tunnustamisten kokonaismäärä oli 23 224. Kautta 1993–1996 koskeva analyysi osoitti, että 12 595:stä¹⁰ myönteisestä tunnustamispäätöksestä korvaavia toimenpiteitä sovellettiin 1 954 tapauksessa eli 15,5 prosentissa tapauksista. Näistä 15,5 prosentista 63 prosenttia oli sopeutumisaikoja ja 37 prosenttia kelpoisuuskokeita. Jos mainittu 15,5 prosenttia eritellään, suhteelliset osuudet ovat seuraavat: kelpoisuuskokeita käytettiin 5,6 prosentissa kaikista yleisen järjestelmän perusteella myönnettyistä tunnustamistapauksista ja sopeutumisaikoja 9,8 prosentissa tällaisista tapauksista. Toisaalta tehtiin myös 1 781 kielteistä päätöstä, mikä merkitsee 12 prosentin epäonnistumisastetta ainakin ensimmäisellä yrityksellä. 7,13 prosenttia niistä henkilöistä, joilta tunnustaminen oli eväty, oli suorittanut korvaavia toimenpiteitä, joista noin 95 prosenttia oli kelpoisuuskokeita. Toisin sanoen 6,7 prosenttia kielteisistä päätöksistä tehtiin sen jälkeen kun muuttaja oli suorittanut kelpoisuuskokeen ja 0,3 prosenttia sopeutumisajan jälkeen. 14,47 prosenttia kaikista tunnustamista koskevista päätöksistä, sekä myönteisistä että kielteisistä, tehtiin korvaavien toimenpiteiden soveltamisen tuloksena.
44. Ei ole välttämättä mahdollista tai tarkoituksenmukaista yrittää tehdä erityisiä johtopäätöksiä tilastollisista tiedoista, joita tähän mennessä on käytettävissä *yhteisön säännösten* soveltamisesta ammatillisten kelpoisuusvaatimusten tunnustamista koskevan yleisen järjestelmän alalla. Tässä kertomuksessa annetut tiedot ja analyysi saattavat olla hyödyllisiä *säännösten* toimintaa koskevaa lisäharkintaa ja keskustelua varten. Saattaa kuitenkin olla mahdollista päätellä hyvin yleisesti, että tähän mennessä käytettävissä olevat tilastot näyttävät vahvistavan sen, mitä voitiin odottaa tähän alaan sovellettavien erilaisten yhteisön säädösten luonteen perusteella.
45. Muuttojen määrät eivät ehkä myöskään ole ratkaisevia yleistä järjestelmää koskevien direktiivien arvioinnin kannalta. Tämä johtuu osittain siitä, että niitä on sovellettu lyhyemmän aikaa ja näin ollen niiden käyttökelpoisuuden ja soveltamisen ymmärtäminen saattaa yhä lisääntyä. Yksilöt millä tahansa ammatillisella elämänalalla voivat oikeutetusti odottaa yhteisön lainsäädännön tukea muuton helpottamiseksi Euroopan unionin sisällä. Muuttojen nykyisen korkean määrän voidaan jo nyt katsoa osoittavan, että yleistä järjestelmää koskevat direktiivit ovat onnistuneita.

V. ARTIKLAKOHTAISET HUOMAUTUKSET

46. Direktiivissä 92/51/ETY viitataan entiseen perustamissopimuksen 49 artiklaan (nykyinen 40 artikla), 57 artiklan (nykyinen 47 artikla) 1 kohtaan ja 66 artiklaan (nykyinen 55 artikla), sellaisina kuin ne ovat muutettuina Amsterdamin sopimuksella. Direktiiviä siis sovelletaan yleensä työntekijöihin, sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen.
47. Johdanto-osan kappaleissa selitetään direktiivin tärkeimmät säännökset. Tässä kertomuksessa mainitaan tärkeimmät kappaleet niiden säännösten yhteydessä, joihin ne liittyvät.

¹⁰ Tämä on täydellisin käytettävissä oleva luku.

48. Direktiivissä käytetyt peruskäsitteet määritellään 1 artiklassa. Soveltamisala täsmennetään 2 artiklassa erityisesti suhteessa muihin direktiiveihin. Sen jälkeen esitetään tärkeimmät tunnustamismekanismit vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämän koulutuksen tason perusteella: tutkintotodistus (3–5 artikla) tai todistus (6 ja 7 artikla), ja täsmennetään ne korvaavat toimenpiteet, joita se voi vaatia, jos koulutusten välillä on olennaisia eroja (4, 5 ja 7 artikla). Muiden koulutusten osalta 8 ja 9 artiklassa säädetään yksinkertaistetuista mekanismeista. Horisontaalisissa säännöksissä säädetään hyvää mainetta ja nuhteettomuutta koskevien ja muiden todistusten tunnustamisesta (10 artikla), tutkinto- ja ammattinimikkeen käytöstä (11 artikla) ja menettelyjä koskevista takeista tunnustamishakemusten osalta (12 artikla). Ensimmäisellä yleistä järjestelmää koskevalla direktiivillä perustettu seurantaryhmä saa toimivallan myös tämän direktiivin osalta (13 artikla). Direktiivin 14 artiklassa säädetään valintamahdollisuutta sopeutumisajan ja kelpoisuuskokeen välillä koskevasta poikkeusmenettelystä ja 15 artiklassa liitteiden C ja D muuttamista koskevasta menettelystä. Muut artiklat koskevat kertomuksia, jotka jäsenvaltioiden (16 artikla) ja komission (18 artikla) on toimitettava, sekä direktiivin saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä (17 artikla).

A. 1 ARTIKLA

49. Direktiivin 1 artiklassa määritellään tietty joukko käsitteitä, jotka ovat perustavanlaatuisia direktiivin oikean ymmärtämisen kannalta.

1 ARTIKLAN a ALAKOHTA

50. Tässä säännöksessä määritellään tutkintotodistus siten, että se on myönnetty pääasiassa keskiasteen jälkeisestä vähintään yhden vuoden pituisesta koulutuksesta (kuitenkin lyhyemmästä kuin kolmen vuoden koulutuksesta, jota edellytetään direktiivissä 89/48/ETY määriteltyä tutkintotodistusta varten). Nämä opinnot ovat korkeamman tason koulutusta, jos niiden aloittamiseksi vaaditaan yliopistoon tai muuhun korkeampaan koulutukseen pääsyn edellyttämä koulutus. Samassa säännöksessä ulotetaan "tutkintotodistuksen" määritelmä koulutukseen, joka sisältyy liitteeseen C (ks. 15 artiklaan liittyvät huomautukset).
51. Kuten direktiivissä 89/48/ETY, tutkintotodistuksen on oltava viranomaisen antama ja sen on osoitettava, että tutkintotodistuksen haltija täyttää ammatilliset kelpoisuusvaatimukset, joita edellytetään säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiseksi jäsenvaltiossa tai sen harjoittamiseksi.
52. Kuten direktiivin 89/48/ETY vastaava säännös, säännös kattaa kolmansissa maissa saadut tutkintotodistukset tietyin edellytyksin. Siinä kuitenkin hyväksytään yhteisössä saatujen tutkintotodistusten lisäksi yhteisön ulkopuolella sellaisissa oppilaitoksissa myönnettyt tutkintotodistukset, joissa annetaan jonkin jäsenvaltion lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaista koulutusta.
53. Samoin kuin direktiivissä 89/48/ETY, tutkintotodistuksiin rinnastetaan vaihtoehtoisilla tavoilla saatu koulutus, jos jäsenvaltio, jossa koulutus on annettu, on tunnustanut sen vastaavan tasoiseksi ja jos se antaa samat oikeudet ryhtyä harjoittamaan säänneltyä ammattia ja harjoittaa sitä tuossa jäsenvaltiossa. Nämä vaihtoehtoiset tavat voivat olla pääasialliselle koulutukselle rinnakkaista koulutusta tai aikaisempaa koulutusta.

1 ARTIKLAN b ALAKOHTA

54. Todistus kattaa keskiasteen jälkeisen ammatillisen koulutuksen ja teknisen tai ammatillisen keskiasteen koulutuksen.
55. Mainittua keskiasteen jälkeistä koulutusta, joka voi tapahtua koulutuksen, harjoittelun tai työelämään tutustumisen muodossa, edellytetään, jos keskiasteen koulutus on luonteeltaan yleistä. Jos keskiasteen koulutus on teknistä tai ammatillista, keskiasteen jälkeinen koulutus on vapaaehtoista siihen nähden, mitä todistuksen määritelmä edellyttää. Ammatillinen koulutus voidaan antaa oppilaitoksessa tai työssä tai yhdistetysti oppilaitoksessa ja työssä.
56. Todistuksen on oltava viranomaisen antama, kuten tutkintotodistuksenkin, ja sen on osoitettava, että sen haltijalla on vaadittu ammattipätevyys ryhtyä harjoittamaan säänneltyä ammattia tai harjoittaa sitä jäsenvaltiossa.
57. Jos jäsenvaltio tunnustaa koulutuksen, joka on hankittu Euroopan talousalueen ulkopuolisessa maassa muussa kuin sellaisessa oppilaitoksessa, jossa annetaan jonkin jäsenvaltion säännösten ja määräysten mukaista koulutusta, todistuksen haltijalta edellytetään kahden vuoden ammattikokemusta (eikä kolmen kuten tutkintotodistuksen osalta) koulutuksesta annetun asiakirjan tunnustaneessa jäsenvaltiossa, jotta todistuksen haltija voisi vedota yleiseen järjestelmään saadakseen todistuksensa tunnustetuksi muissa jäsenvaltiossa.
58. Todistukseen rinnastetaan myös vaihtoehtoisilla tavoilla saatu koulutus samoilla edellytyksillä kuin tutkintotodistusten osalta.

1 ARTIKLAN c ALAKOHTA

59. Tässä säännöksessä määritellään pätevyystodistus asiakirjaksi, jolla todistetaan koulutus, josta ei anneta direktiivissä 89/48/ETY tai direktiivissä 92/51/ETY tarkoitettua tutkintotodistusta eikä todistusta. Kyseessä on siis hyvin lyhytkestoinen koulutus. Säännöksessä katsotaan sellaiseksi myös asiakirja, jonka viranomainen on antanut arvioituaan hakijan henkilökohtaisia ominaisuuksia, taitoja ja tietoja ilman suoritettua koulutusta.
60. Direktiiviä annettaessa komissio lupasi kiinnittää erityistä huomiota direktiivin toiminnan tarkastelua 18 artiklan mukaisesti ohjatessaan ja kaikkien käytännössä mahdollisesti esiintyvien ongelmien valossa siihen tosiasiaan, että "pätevyystodistuksen" merkitys ei ole yhtä suuri kuin todistuksen, koska näiden kahden käsitteen erottaminen toisistaan oli aiheuttanut huolta. Komission tietoon ei kuitenkaan ole tullut tähän päivään mennessä mitään erityisiä ongelmia.

1 ARTIKLAN g ALAKOHTA

61. Tietyissä jäsenvaltioissa on suhteellisen vähän säänneltyjä ammatteja, mutta sääntelemättömään ammattiin valmistava koulutus saattaa suuntautua erityisesti tämän ammatin harjoittamiseen, ja tämän koulutuksen rakenteen ja tason määrittelevät tai sitä valvovat viranomaiset.

62. Koska tällainen säännelty koulutus antaa vastaavat takeet kuin säännelty ammatti, se antaa muuttajalle todisteen ammattikokemuksesta, kun toimintaa ei ole säännelty lähtöjäsenvaltiossa (katso 3, 5 ja 6 artikla).
63. Liite D (katso jäljempänä) sisältää luettelon säännellyistä koulutusaloista, joita pidetään direktiivissä 92/51/ETY tarkoitetun tutkintotodistuksen tasoisin. Saattaa olla myös muita säänneltyjä koulutusaloja, jotka vastaavat tasoltaan esimerkiksi todistukseen oikeuttavaa koulutusta.

1 ARTIKLAN d, e, f, h, i ja j ALAKOHTA

64. Vastaanottavan jäsenvaltion, säännellyn ammatin, säännellyn ammattitoiminnan, ammattikokemuksen, sopeutumisajan ja kelpoisuuskokeen määritelmät ovat pääosin samat kuin direktiivissä 89/48/ETY esiintyvät. Säännellyn ammattitoiminnan osalta ei liitteenä ole kuitenkaan luetteloa, mikä johtuu toimintojen suuremmasta lukumäärästä verrattuna direktiiviin 89/48/ETY.
65. Nämä määritelmät eivät edellytä erityisiä huomautuksia verrattuna direktiiviä 89/48/ETY koskevassa kertomuksessa¹¹ esitettyyn.

B. 2 ARTIKLA (ja liitteet A ja B)

66. Artiklan ensimmäisessä kohdassa säädetään, että direktiiviä sovelletaan jokaiseen jäsenvaltion kansalaiseen, joka haluaa harjoittaa ammattia itsenäisenä ammatinharjoittajana tai palkatussa työssä.
67. Direktiivin 2 artiklan toisessa kohdassa suljetaan direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle ammatit, joista säädetään jäsenvaltioiden keskinäistä tutkintotodistusten vastavuoroista tunnustamista koskevalla erillisellä direktiivillä. Tämä säännös koskee sairaanhoitajan, lääkärin, kätilön, farmaseutin, eläinlääkärin, hammaslääkärin ja arkkitehdin sekä liikenteen alan ammatteja (vrt. tässä suhteessa kohta VI. E. "Liikenteen ammatit"). Sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät myös toiminnan lajit, jotka on mainittu jossain liitteessä A mainituista direktiiveistä, jotka koskevat siirtymätoimenpiteitä, sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta.
68. Tämän johdosta komissio esitti näitä ammatteja koskevien tutkintotodistusten tunnustamisjärjestelmää ehdotuksessaan kolmanneksi yleistä järjestelmää koskevaksi direktiiviksi, jonka parlamentti hyväksyi toisessa käsittelyssä 7.5.1999 ja neuvosto 11.5.1999. Tämä 7. kesäkuuta allekirjoitettu direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä kahden vuoden kuluessa sen julkaisemisesta Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä eli ennen 31. heinäkuuta 2001. Tämä järjestelmä saa vaikutteita yleisestä järjestelmästä, mutta eroaa siitä kahdessa suhteessa. Se on ensinnäkin yksinkertaisempi, erityisesti sen vuoksi, että se koskee vain yhtä koulutustasoa, ja sen kattamat ammatit todella eroavat melko vähän toisistaan koulutuksen tason osalta. Toinen ero on se, että valinta kelpoisuuskokeen ja sopeutumisajan välillä siinä tapauksessa, että koulutusten välillä on olennaisia eroja, kuuluu vastaanottavalle

¹¹ KOM (96) 46 lopullinen, 15.2.1996. Jos ammattia ei säännellä direktiivien 89/48/ETY ja 92/51/ETY mukaisesti, vastaanottavaa jäsenvaltiota sitovat kuitenkin perustamissopimuksen velvoitteet ammattipätevyyden tunnustamisen alalla (vrt. oikeuskäytäntö asiassa 234/97, *Bobadilla*, tuomio 8.7.1999).

jäsenvaltiolle, jos muuttaja haluaa harjoittaa itsenäisenä yrittäjänä tai yrityksen johtajana toimintaa, joka edellyttää kansallisten sääntöjen tuntemista ja soveltamista. Tämä toinen erityispiirre johtuu sopimuksesta, johon Euroopan parlamentti ja neuvosto lopulta pääsivät Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 189 b artiklan (nykyinen 251 artikla) mukaisen sovittelumenettelyn puitteissa.

69. Liitettä B koskevassa kolmannessa kohdassa ulotetaan tietyt aiemmin mainitut direktiivit koskemaan toiminnan harjoittamista palkatussa työssä.
70. Tällä soveltamisalan laajentamisella täytettiin aukko, jota ei esiintynyt muissa ammatillisen pätevyyden vastavuoroista tunnustamista koskevissa direktiiveissä. Nämä ensimmäiset direktiivit rajoittuivat sijoittautumiseen ja palvelujen tarjoamiseen samansuuntaisesti neuvoston yleisohjelmien kanssa, jotka koskivat rajoitusten poistamista sijoittautumisvapaudelta ja palvelujen tarjoamisen vapaudelta. Myöhempiin direktiiveihin sisältyy kyseisten ammattien harjoittaminen palkatussa työssä.
71. Näiden direktiivien soveltaminen palkatussa työssä harjoitettuun toimintaan, jopa muussa ominaisuudessa kuin yrityksen johtajana, ei ole aiheuttanut erityisiä ongelmia komission tietojen mukaan.

C. 3 ARTIKLA

72. Tässä artiklassa säädetään tunnustamista koskevista periaatteista, kun vastaanottava jäsenvaltio edellyttää direktiivissä 92/51/ETY tai direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettua tutkintotodistusta.
73. Koulutuksen tasoa koskeva vaatimus erottaa direktiivissä 89/48/ETY tarkoitetun tutkintotodistuksen direktiivissä 92/51/ETY tarkoitetusta. Viimeksi mainittu tutkintotodistus koskee periaatteessa vähintään yhden vuoden (mutta alle 3 vuoden) pituista yliopistokoulutusta.
74. On olemassa useita vaihtoehtoja riippuen siitä, onko ammatti säännelty lähtöjäsenvaltiossa vai ei, ja jälkimmäisessä tapauksessa sen mukaan, onko koulutus säännelty vai ei.
75. a) Jos ammatti on säännelty lähtöjäsenvaltiossa ja jos hakijalla on direktiiveissä 89/48/ETY tai 92/51/ETY tarkoitettu tutkintotodistus, vastaanottavan jäsenvaltion on periaatteessa tunnustettava se (täydennettynä mahdollisesti korvaavilla toimenpiteillä: katso 4 artikla).
76. b) Jos ammattia ei ole säännelty lähtöjäsenvaltiossa mutta hakijalla on kaikesta huolimatta yksi tai useampi direktiivissä 92/51/ETY tarkoitetun tutkintotodistuksen tasoinen koulutuksesta annettu asiakirja¹², vastaanottavan jäsenvaltion on periaatteessa tunnustettava tällainen tutkintotodistus sillä edellytyksellä, että hakija on harjoittanut kyseistä ammattia vähintään kahden vuoden ajan viimeksi kuluneiden

¹² Jos koulutus vastaa normaalia tai aikaisempaa koulutusta, se voidaan rinnastaa normaalista koulutuksesta annettuun asiakirjaan, jos tämän artiklan toiseksi viimeisessä kohdassa säädetty edellytykset täyttyvät.

10 vuoden aikana. Tällä ei kuitenkaan rajoiteta mahdollisten korvaavien toimenpiteiden soveltamista (katso 4 artikla).

77. Kahden vuoden ammattikokemusta ei voida kuitenkaan vaatia, jos koulutus on säännelty lähtöjäsenvaltiossa. Säännelty koulutus määritellään 1 artiklan g alakohdassa, jossa edellytetään, että se on erityisesti suunnattu tietyn ammatin harjoittamiseen ja että sen rakenteesta ja tasosta määrätään kyseisen jäsenvaltion laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä.
78. Vähimmäiskokemusta ammatissa koskeva vaatimus tai saadun koulutuksen sääntely korvaa tavallaan takeet, jotka lähtöjäsenvaltion sääntely tarjoaa vastaanottavalle jäsenvaltiolle.
79. Direktiivin 92/51/ETY tasoisten tutkintotodistusten tunnustamisjärjestelmästä säänneltyyn ammattiin pääsyä varten ei ole säädetty, kun ammatin harjoittamisen aloittaminen on riippuvainen siitä, onko asianomaisella direktiivissä 89/48 tarkoitettu tutkintotodistus, jonka myöntämisen yhtenä edellytyksenä on keskiasteen jälkeisten yli neljän vuoden pituisten opintojen suorittaminen. Tosiasiassa näiden kahden koulutuksen ero olisi sellaisessa tapauksessa yli kolme vuotta. Tässä tapauksessa muuttaja voi kuitenkin vedota asiassa "Vlassopoulou"¹³ luotuun oikeuskäytäntöön saadakseen pätevyytensä tunnustetuksi.

D. 4 ARTIKLA

80. Tässä artiklassa säädetään toimenpiteistä, joita muuttajalta voidaan vaatia hänen koulutuksessaan olevan mahdollisen puutteen korvaamiseksi suhteessa vastaanottavan jäsenvaltion 3 artiklan perusteella edellyttämään koulutukseen. Artiklassa säädetään kolmesta toimenpiteestä puutteen tyypin mukaan: a) jos puute koskee koulutuksen kestoa, korvaava toimenpide on ammattikokemus; b) jos puute koskee koulutuksen sisältöä ja mahdollisesti toiminnan alaa, korvaava toimenpide on sopeutumis aika tai kelpoisuuskoe.
81. (a) Ammattikokemusta voidaan edellyttää, jos muuttajan hankkiman koulutuksen kesto on vähintään vuoden lyhyempi kuin vastaanottavassa jäsenvaltiossa.
82. Vaadittu ammattikokemus, joka muuttajan on todistettava, saa olla kestoltaan enintään kaksi kertaa puuttuva koulutusaika. Joissakin tapauksissa, kun puuttuva aika

¹³

Tässä asiassa 340/89 antamassaan tuomiossa Euroopan yhteisöjen tuomioistuin johtaa EY:n perustamissopimuksen sijoittautumisvapautta koskevasta 52 artiklasta (nykyinen 43 artikla) vastaanottavan jäsenvaltion velvollisuuden ottaa "huomioon sellaiset tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat, jotka asianomainen on hankkinut harjoittaakseen kyseistä ammattia toisessa jäsenvaltiossa, vertailemalla kyseisten tutkintotodistusten osoittamaa asiantuntemusta ja kansallisissa säännöissä vaadittuja tietoja ja taitoja" (16 kohta). Vain siinä tapauksessa, että vertailu osoittaa näiden tietojen ja taitojen vastaavuuden olevan ainoastaan osittainen, vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia, että asianomainen osoittaa hankkineensa puuttuvat tiedot ja taidot (19 kohta). Sen on otettava huomioon myös sen omalla alueella tai siinä jäsenvaltiossa, josta asianomainen tulee, hankittu ammattikokemus (21 kohta). Tutkimusmenettelyn tulee sisältää asianmukaiset takeet: päätökseen on voitava hakea muutosta oikeusteitse päätöksen laillisuuden varmistamiseksi suhteessa yhteisön oikeuteen, ja asianomaisella on oltava mahdollisuus saada tietoonsa häntä koskevan päätöksen perustelut (22 kohta). Tuomioistuimen oikeuskäytäntö asiassa on vakiintunut tämän päätöksen jälkeen, ja se ulottuu ammatin harjoittamiseen palkatussa työssä (katso asiassa 234/97 "Bobadilla" annettu tuomio).

vastaa ammattikokemusta, vastaanottavan jäsenvaltion vaatima aika saa olla kestoaltaan enintään puuttuvan koulutusajan pituinen. Vaadittavan ammattikokemuksen pituus ei kuitenkaan saa olla pidempi kuin neljä vuotta. Toisaalta jos vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytetään liitteessä C tarkoitetusta koulutuksesta annettua tutkintotodistusta, jäsenvaltio ei voi vaatia ammattikokemusta hakijalta, jolla on direktiiveissä 89/48/ETY tai 92/51/ETY tarkoitettu tutkintotodistus; koulutusaikojen pituudet liitteessä C tarkoitettujen koulutusalojen osalta ovat hyvin erilaisia, ja niitä on vaikea verrata näiden kahden direktiivin mukaisiin varsinaisiin tutkintotodistuksiin liittyviin koulutusaikoihin, vaikka ne rinnastetaankin direktiivissä 92/51 tarkoitettuihin tutkintotodistuksiin.

83. (b) Sopeutumisajaa tai kelpoisuuskoea voidaan edellyttää, jos
84. muuttajan saaman koulutuksen sisältö eroaa olennaisesti vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämän koulutuksen sisällöstä tai jos
85. vastaanottavassa jäsenvaltiossa säännelty ammatti koostuu yhdestä tai useammasta sellaisesta säännelystä ammattitoiminnasta, joka ei sisälly säänneltyyn ammattiin lähtöjäsenvaltiossa ja jota koskee erikoiskoulutus, jota muuttajan koulutus ei olennaisella tavalla kata.
86. Direktiivissä vahvistetaan sopeutumisajan enimmäiskestoksi kolme vuotta.
87. Muuttajalla on periaatteessa oikeus valita sopeutumisajan ja kelpoisuuskokeen välillä. Valintaoikeus kuuluu kansallisille viranomaisille ainoastaan kolmessa tapauksessa:
 - kun kyseessä on ammatti, jonka harjoittaminen edellyttää kansallisen lainsäädännön tarkkaa tuntemusta ja jossa kansallista lainsäädäntöä koskeva neuvonta ja/tai avustaminen on olennainen ja pysyvä ammattitoiminnan osa
 - kun vastaanottava jäsenvaltio on saanut poikkeusluvan rajoittaa muuttajan valintamahdollisuutta 14 artiklan nojalla (katso jäljempänä)

- kun vastaanottava jäsenvaltio edellyttää tutkintotodistusta kolmivuotisesta koulutuksesta ja muuttajalla on tutkintotodistus vain vuoden mittaisista tai sitä lyhyemmistä opinnoista¹⁴.

88. Sopeutumisaika ja kelpoisuuskoe määritellään 1 artiklan i ja j alakohdassa.
89. Muuttajalta voidaan edellyttää ainoastaan yhtä näistä kolmesta korvaavasta toimenpiteestä (4 artiklan 2 kohta).

E. 5 ARTIKLA

90. Tämä artikla koskee tapausta, jossa vastaanottava jäsenvaltio edellyttää direktiivin 92/51 mukaista tutkintotodistusta, mutta hakijalla on vain todistus.
91. Tässä tapauksessa vastaanottavan jäsenvaltion on periaatteessa tunnustettava toisessa jäsenvaltiossa säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiseksi vaadittava todistus. Se voi kuitenkin vaatia hakijaa suorittamaan enintään kolmivuotisen sopeutumisajan tai kelpoisuuskokeen. Tämän vaatimuksen esittämiseen ei vaikuta se, voidaanko osoittaa, että muuttajan koulutus on puutteellinen verrattuna oman maan kansalaisilta vaadittavaan koulutukseen. Tämän puutteen oletetaan tavallaan olevan olemassa vaaditun tutkintotodistuksen ja hakijalla olevan todistuksen tasoeron johdosta. Korvaavan toimenpiteen valintaoikeus kuuluu kuitenkin muuttajalle, paitsi jos valintaoikeutta on rajoitettu 14 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti.
92. Jos ammattia ei ole säännelty lähtöjäsenvaltiossa, mutta hakijalla on yksi tai useampi koulutuksesta annettu todistuksen tasoinen asiakirja, vastaanottavan jäsenvaltion on periaatteessa tunnustettava tällainen koulutus sillä edellytyksellä, että hakija on viimeksi kuluneiden 10 vuoden aikana harjoittanut kyseistä ammattia vähintään kaksi vuotta. Kahden vuoden kokemusta ei voida kuitenkaan vaatia, jos koulutus on säännelty lähtöjäsenvaltiossa. Säännelty koulutus on määritelty 1 artiklan g alakohdassa.
93. Tällä ei kuitenkaan rajoiteta mahdollisten korvaavien toimenpiteiden soveltamista edellä mainituin edellytyksin.

F. 6 ARTIKLA

94. Direktiivin 6 artiklassa säädetään tunnustamisperiaatteesta, kun ammatin harjoittaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellyttää todistusta.
95. Säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamista ei voida kieltää puutteellisen pätevyyden perusteella, jos hakijalla on
96. a) joko tutkintotodistus tai todistus, joka toisessa jäsenvaltiossa vaaditaan kyseisen ammatin harjoittamista varten,

¹⁴ On huomattava, ettei mistään tunnustamismekanismista ole säädetty sen tilanteen varalta, että muuttajalla on tämän tason pätevyys, mutta vastaanottava jäsenvaltio edellyttää yli neljän vuoden pituista korkeamman asteen koulutusta. Tässä tapauksessa sovelletaan tuomioistuimen oikeuskäytäntöä asiassa *Vlassopoulou*.

97. b) tai, jos ammattia ei ole säännelty lähtöjäsenvaltiossa, kahden vuoden ammattikokemus viimeksi kuluneiden 10 vuoden aikana ja hänellä on yksi tai useampi suoritettu tutkintotodistuksen tai todistuksen tasoisesta koulutuksesta annettu asiakirja¹⁵; tällaista kokemusta ei voida kuitenkaan edellyttää, jos koulutus on säännelty,
98. c) tai, jos hakija, jolla ei ole tutkintotodistusta, todistusta tai koulutuksesta annettua asiakirjaa, on viimeksi kuluneiden 10 vuoden aikana harjoittanut kyseistä ammattia kolme peräkkäistä vuotta. Tämän mekanismin ansiosta muuttaja, joka ei ole voinut löytää tilanteeseensa mukautettua koulutusta, voi näin ollen ryhtyä harjoittamaan todistuksen tasolla säänneltyä ammattia ammattikokemuksensa perusteella. Esimerkkinä tästä voitaisiin mainita puutarhatyöntekijä, joka on hankkinut tietotaitonsa työssään.

G. 7 ARTIKLA

99. Tässä artikkelissa säädetään siitä, missä tapauksissa vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia korvaavia toimenpiteitä, kun kyseinen jäsenvaltio edellyttää ammatin harjoittamista varten todistusta.
100. Siinä erotetaan kaksi hypoteettista tapausta:
101. a) muuttajalla on tutkintotodistus, todistus tai muu koulutuksesta annettu asiakirja¹⁶ :
102. - jäsenvaltion on osoitettava, että koulutukset eroavat olennaisesti toisistaan tai että tehtävien välillä on eroja, jotka on otettu huomioon koulutuksessa, johon sisältyy olennaisesti erilaisia opintoja
103. - mutta jäsenvaltion on annettava muuttajalle oikeus valita sopeutumisajan (enintään kaksi vuotta) ja kelpoisuuskokeen välillä (paitsi jos jäsenvaltio voi rajoittaa valintaoikeutta 14 artikkelissa säädetyn menettelyn mukaisesti)
104. b) muuttajalla ei ole tutkintotodistusta, todistusta eikä muuta koulutuksesta annettua asiakirjaa¹⁷ :
105. - jäsenvaltion ei tarvitse osoittaa edellä mainittujen erojen olemassaoloa (näiden kelpoisuusvaatimusten puuttumisen oletetaan tavallaan osoittavan erojen olemassaolon)
106. - ja jäsenvaltio voi valita, käytetäänkö sopeutumisaikaa (enintään kaksi vuotta) vai kelpoisuuskoetta (eikä sen tarvitse hakea lupaa valintaoikeuden rajoittamiseen 14 artikkelissa säädetyn menettelyn mukaisesti)

¹⁵ Jos koulutus vastaa normaalia tai aiempaa koulutusta, se voidaan rinnastaa normaalista koulutuksesta annettuun asiakirjaan, jos tämän artiklan viimeisessä kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät.

¹⁶ 6 artiklan ensimmäisen kohdan a ja b alakohdan kattamat tapaukset.

¹⁷ 6 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohdan kattamat tapaukset.

H. 8 ARTIKLA

107. Koska pätevyystodistus kattaa erittäin lyhytkestoiset koulutukset tai ominaisuuksien, taitojen tai tietojen arvioinnin ilman edeltävää koulutusta (vrt. määritelmä 1 artiklan c alakohdassa), direktiivissä säädetty pääasiallinen tunnustamismekanismi olisi liian raskas. Jos vastaanottava jäsenvaltio edellyttää pätevyystodistusta, sen on tunnustettava vaatimatta muuta osoitusta kelpoisuudesta pätevyystodistus, joka toisessa jäsenvaltiossa vaaditaan kyseisen ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi. Pätevyystodistuksen puuttuessa jäsenvaltion on hyväksyttävä hakijan itsensä esittämä todistus hankkimastaan kelpoisuudesta, jos tämä antaa erityisesti terveyteen, turvallisuuteen, ympäristönsuojeluun ja kuluttajansuojaan liittyvistä asioista samanlaiset takuut kuin vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytetään. Tämä kelpoisuus voi perustua myös henkilökohtaisiin ominaisuuksiin, tietoihin ja taitoihin, jotka on hankittu muulla tavalla kuin koulutuksessa.
108. Lyhyesti sanottuna pätevyystodistuksella on kaksi tarkoitusta: se on todistus hyvin lyhyestä koulutuksesta, joka ei liity edeltävään keskiasteen koulutukseen, tai se on todistus vaatimattomantasoisesta kokeesta sellaisten toimintojen yhteydessä, jotka kuitenkin vaativat jonkinlaista erikoistietoa.
109. Tässä ei siis ole kysymys korvaavien toimenpiteiden mekanismeista. Direktiivi jättää avoimiksi vain kaksi mahdollisuutta, jotka ovat tunnustaminen (joka on pakollinen, jos direktiivissä säädetty edellytykset täyttyvät) tai tunnustamatta jättäminen. Mikään kolmas vaihtoehto ei ole mahdollinen. Direktiivin teksti asiayhteydessään tarkasteltuna edellyttää kuitenkin, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön mekanismin, joka on asianomaiselle hakijalle edullisempi kuin pelkkä tunnustamatta jättäminen. Jos direktiivin edellytykset eivät selvästikään täyty, vaikuttaa loogiselta ja direktiivin tavoitteiden mukaiselta, että jäsenvaltiolla pelkän kieltäytymisen lisäksi on mahdollisuus ehdottaa "siltoja" (kelpoisuuskoe, sopeutumisaika jne.), mikä mahdollistaa muuttajalle ammatin harjoittamisen aloittamisen tuossa jäsenvaltiossa. Tämä voi ainoastaan edistää vapaan liikkuvuuden periaatteen toteutumista. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön ("Vlassopoulou") mukaan jokaisella jäsenvaltiolla on velvollisuus, vaikka mitään direktiivin säännöstä ei voida soveltaa, ottaa huomioon Euroopan unionin kansalaisten toisissa jäsenvaltioissa myönnettyt tutkintotodistukset. Kansallisten viranomaisten on tutkittava, missä määrin asianomaisen lähtömaassaan saaman tutkintotodistuksen osoittamat tiedot ja kelpoisuus vastaavat vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetyjä.
110. Tämä ongelma on otettu esille¹⁸ direktiivien mukaisesti perustetussa seurantaryhmässä. Komissio ja suurin osa jäsenvaltioista katsoo, että muuttajalla, joka täyttää vain osan vastaanottavan jäsenvaltion säännöksiin mukaisista edellytyksistä, on kuitenkin oltava oikeus siihen, että hänen kelpoisuutensa otetaan huomioon tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti.

I. 9 ARTIKLA

111. Kun vastaanottava jäsenvaltio edellyttää suoritetusta perus- tai keskiasteen yleissivistävästä koulutuksesta annettua asiakirjaa, se ei voi kieltäytyä hyväksymästä

¹⁸ 10. ja 11. huhtikuuta 1995 pidetyssä kokouksessa.

vastaavan tasoista asiakirjaa, jonka toisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on antanut.

J. 10 ARTIKLA

112. Tämä artikla sisältää säännökset, jotka koskevat todistuksen esittämistä hyvästä maineesta, taloudellisesta tilanteesta sekä fyysisestä ja henkisestä terveydestä. Nämä säännökset on otettu aikaisemmista direktiiveistä, jotka koskevat ammattitaitoisten työntekijöiden, esimerkiksi liikkeenharjoittajien tai tiettyjen terveydenhoitoalan ammattien harjoittajien, vapaata liikkuvuutta.
113. Näiden säännösten soveltaminen on herättänyt tiettyjä kysymyksiä erityisesti direktiivin 89/48/ETY osalta. Niitä voidaan kuitenkin soveltaa direktiiviin 92/51/ETY *soveltuvien osin*.
114. Näin ollen "opettajanpätevyyden" myöntämisessä toimivaltaiset Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset ovat esimerkiksi pyytäneet neuvoa komission yksiköiltä mahdollisuudesta vaatia muista jäsenvaltioista tulevia hakijoita esittämään virallinen asiakirja, jossa todistetaan heidän hyvä maineensa ja nuhteettomuutensa ja vahvistetaan, ettei heitä ole tuomittu rangaistukseen lapsiin kohdistuvista rikoksista. Tällaisesta vaatimuksesta ei ole säädetty direktiiveissä.
115. Kysymys on siis siitä, voidaanko oikeutetusti asettaa direktiivin säännöksiä tiukempia edellytyksiä ja voidaanko näin ollen kieltää opettajan ammatin harjoittamisen aloittaminen hakijoilta, jotka esittävät direktiiveissä säädetyn valahtoisen ilmoituksen, mutta eivät virallista todistusta hyvästä maineestaan ja nuhteettomuudestaan, jossa vahvistetaan, ettei heitä ole tuomittu rangaistukseen lapsiin kohdistuvista rikoksista. Toimivaltaiset kansalliset viranomaiset arvioivat, että opettajia koskevassa tapauksessa pelkkä valahtoinen ilmoitus, josta säädetään direktiivin 89/48/ETY 6 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa ja direktiivin 92/51/ETY 10 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, ei ole riittävä tae sen estämiseksi, että "opettajanpätevyyden" saavat henkilöt, jotka voivat aiheuttaa vahinkoa lapsille (esim. pedofiilit).
116. Komissio katsoo, että direktiivien asiaankuuluvien säännösten kirjaimellisen sanamuodon perusteella olisi kohtuutonta päätellä, että vastaanottava jäsenvaltio olisi velvollinen hyväksymään valahtoisen ilmoituksen sellaisten henkilöiden osalta, joiden ammatilliseen toimintaan sisältyy välitön ja päivittäinen yhteys lapsiin, vaikka säännöksissä ei säädetäkään poikkeuksesta velvollisuuteen hyväksyä tällainen ilmoitus. Lasten suojelua pedofiileiltä voidaan pitää sellaisena pakottavana yleisen edun mukaisena syynä, jonka perusteella voidaan rajoittaa perustamissopimuksen mukaisia oikeuksia vapaaseen liikkuvuuteen. Virallisen todistuksen (toimivaltaisen viranomaisen vahvistama rikosrekisterin ote tai muu vastaava asiakirja) vaatiminen näyttää sopivalta tavalta varmistaa toimenpiteellä tavoiteltavan oikeutetun tavoitteen toteutuminen edellyttämättä kuitenkaan enempää kuin mikä tavoitteen saavuttamiseksi on tarpeen.
117. Toinen esimerkki perustuu vastaanottavaan jäsenvaltioon kohdistuneeseen kanteluun, jonka syynä oli se, että sukeltajan ammatin harjoittamiseen ryhtymiseksi ja ammatin harjoittamiseksi vaaditaan paikallisten toimivaltaisten viranomaisten hyväksymän lääkärin antama todistus.

118. Sen arvioimiseksi, onko järjestelmä, jossa lääkäreiltä edellytetään vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten hyväksyntää, hyväksyttävä suhteessa direktiiveihin 89/48/ETY ja 92/51/ETY, sitä olisi tarkasteltava tapauskohtaisesti yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä¹⁹ esitettyjen kriteerien valossa (yleinen etu, syrjimättömyys, suhteellisuus). Voidaan esittää seuraavat yleiset periaatteet:
119. - Kun jäsenvaltio edellyttää hyväksytyn lääkärin allekirjoittamaa ja antamaa lääkärintodistusta, menettelyn on perustuttava yleiseen etuun, toisin sanoen sen on oltava tarpeen sellaisten terveystaatimusten täyttämiseksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa, joita tiettyjen ammattien, kuten matkustajaliikenteeseen liittyvien ammattien, harjoittamiseksi vaaditaan.
120. - Ei olisi hyväksyttävää varata ainoastaan kansallisille lääkäreille mahdollisuutta saada hyväksyntä, jos tämän seurauksena muiden jäsenvaltioiden kansalaisten olisi varmasti käytännössä vaikeampi kuin kyseisen valtion omien kansalaisten aloittaa tietyn ammatin harjoittaminen vastaanottavan jäsenvaltion alueella.
121. - Suhteellisuusperiaate merkitsee sitä, että vastaanottavan jäsenvaltion on pyrittävä löytämään terveyden suojelun korkean tason turvaamiseksi keino, josta on mahdollisimman vähän haittaa. Voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset:
122. (1) Jos myös lähtöjäsenvaltiossa on vastaavat takeet tarjoava hyväksyntäjärjestelmä, vastaanottava jäsenvaltio ei voi perustellusti kieltäytyä hyväksymästä lähtöjäsenvaltiossa annettua todistusta.
123. (2) Jos lähtöjäsenvaltio ei edellytä samanluontoista asiakirjaa kuin vastaanottava jäsenvaltio, tai toisin sanoen, jos pyydetty todistus ei ole hyväksytyn lääkärin antama tai jos mitään todistusta ei edellytetä, olisi sovellettava direktiivin 89/48/ETY 6 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa ja direktiivin 92/51/ETY 10 artiklan 2 kohdan toista alakohtaa. Vastaanottava jäsenvaltio voi siis vaatia lähtöjäsenvaltion viranomaisen antamaa todistusta, joka on enemmän kuin sellaisen lääkärin antama todistus, jota ei ole hyväksytty, vaikka itse todistuksen antavaa viranomaista ei olekaan hyväksytty. Direktiivissä 89/391/ETY ei sitä paitsi säädetä nimenomaisesti lääkärin hyväksymisestä direktiivin 14 artiklassa tarkoitetun terveyden valvonnan turvaamiseksi.
124. (3) Ainoastaan siinä tapauksessa, että lähtöjäsenvaltion viranomaiset eivät anna edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettua todistusta, vastaanottava jäsenvaltio näyttää perustellusti voivan määrätä muuttajan esittämään hyväksymänsä lääkärin antaman lääkärintodistuksen.
125. (4) Voidaan vielä lisätä, että ammattipätevyyden omaavien henkilöiden vapaan liikkuvuuden liiallisen rajoittamisen estämiseksi vastaanottavalle jäsenvaltiolle annettuun mahdollisuuteen laatia luettelo hyväksytyistä lääkäreistä tulisi joka tapauksessa liittyä kaksi velvollisuutta: toisaalta niiden erityisten terveystaatimusten perusteleminen, jotka johtavat tällaisen hyväksytyjen lääkärin verkoston toteuttamiseen, ja toisaalta muuttajan informointi eri mahdollisuuksista, jotka ovat

¹⁹ Tämän kuitenkin rajoittamatta direktiivin 89/391/ETY soveltamista. Tässä direktiivissä jäsenvaltioille sallitaan tiukempien vaatimusten asettaminen terveyttä koskeissa asioissa, jos tarkoituksena on työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelu työpaikalla. Direktiivin vaikutuksia tarkastellaan parhaillaan.

hänen käytettävissään näiden vaatimusten täyttämiseksi (lähtöjäsenvaltion hyväksymä lääkäri, lähtöjäsenvaltion viranomaisten todistus tai tällaisen puuttuessa vastaanottavan jäsenvaltion lääkäri).

K. 11 ARTIKLA

126. Tässä artiklassa säädetään vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten velvollisuudesta tunnustaa jäsenvaltioiden kansalaisten, jotka täyttävät niiden alueella säännellyn ammatin harjoittamiseen ryhtymisen ja sen harjoittamisen edellytykset, oikeus käyttää tätä ammattia vastaavaa vastaanottavan jäsenvaltion ammattinimikettä.
127. Sama koskee oikeutta käyttää tutkintonimikettä, mutta vastaanottava jäsenvaltio voi vaatia, että nimikettä täydennetään sen alkuperää koskevilla tarkennuksilla, jotta vältettäisiin sekoittamasta sitä sen alueella annettuihin nimikkeisiin.
128. Jos yhdistys tai järjestö sääntelee ammattia vastaanottavassa jäsenvaltiossa, muuttajat saavat käyttää ammattinimikettä ainoastaan, jos he todistavat olevansa kyseisen yhdistyksen tai järjestön jäseniä. Jos yhdistys tai järjestö edellyttää jäseneksi pääsemiseksi tiettyjen kelpoisuusehtojen täyttämistä, sen on noudatettava direktiivissä mainittuja ja erityisesti direktiivin 3, 4 ja 5 artiklassa säädettyjä edellytyksiä (tutkintotodistusten, todistusten tai muiden koulutuksesta annettujen asiakirjojen tunnustaminen).

L. 12 ARTIKLA

129. Tämä artikla koskee hakijan ammattipätevyyden todistamista sekä tiettyjä menettelysääntöjä.
130. Ensinnäkin hakijan on itse todistettava pätevyytensä. Vastaanottavan jäsenvaltion on kuitenkin hyväksyttävä todisteeksi tästä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten antamat asiakirjat. Toisin sanoen vastaanottavan jäsenvaltion vaatimukset todisteiden suhteen eivät saa olla liiallisia. Tällä alalla komissio on siksi laatinut läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa "hallinnollisia muodollisuuksia koskevat menettelysäännöt", jotka ilmentävät seurantaryhmän yhteisymmärrystä tällä alalla (katso lähemmin jäljempänä). Komissio katsoo, että lähtöjäsenvaltion muuttajalle antama todistus, jonka tarkoituksena on todistaa muuttajan pätevyystaso direktiivin perusteiden mukaisesti (direktiivin 89/48 mukainen tutkintotodistus, direktiivin 92/51 mukainen tutkintotodistus, todistus, pätevyystodistus) voi olla muuttajalle käytännössä erittäin hyödyllinen. Vastaanottava jäsenvaltio ei kuitenkaan voi periaatteessa vaatia lähtöjäsenvaltion todistusta siitä, että asianomaisella on direktiivissä määritelty tutkintotodistus tai että hän on oikeutettu harjoittamaan ammattia lähtömaassa (katso menettelysäännöt, kohta 3,C,b).
131. Hakemusten tutkimismenettely on saatettava päätökseen neljän kuukauden kuluessa kaikkien asiakirjojen esittämisestä. Siitä on ilmoitettava perustellulla päätöksellä. Päätös tai se, ettei sitä ole annettu, on voitava saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

M. 13 ARTIKLA

132. Tässä artiklassa edellytetään jäsenvaltioiden nimeävän toimivaltaiset viranomaiset, jotka vastaanottavat hakemuksia ja tekevät direktiivissä tarkoitettuja päätöksiä sekä toimittavat tästä tiedon toisilleen ja komissiolle.
133. Siinä edellytetään myös, että jokainen jäsenvaltio nimeää henkilön, joka vastaa viranomaisten toiminnan yhteensovittamisesta erityisesti direktiivin yhtenäisen soveltamisen edistämiseksi. Näistä henkilöistä tulee direktiivin 89/48 mukaisesti perustetun seurantaryhmän jäseniä. Seurantaryhmän tehtävät, joita ovat direktiivin täytäntöönpanon helpottaminen ja sen soveltamista varten tarpeellisten tietojen kerääminen, ulotetaan koskemaan tätä direktiiviä.
134. Jäsenvaltiot ovat velvollisia antamaan tietoa pätevyysvaatimusten tunnustamisesta ja siihen liittyvistä kysymyksistä käyttäen nykyisiä tiedotusverkkoja ja tarvittaessa ammatillisia yhdistyksiä ja järjestöjä. Komissio on vastuussa yhteensovittamisen ja tiedonkulun kehittämiseen liittyvien tarvittavien aloitteiden tekemisestä.
135. Seurantaryhmän tekemää työtä kuvaillaan osassa VII jäljempänä.

N. 14 ARTIKLA

1. Yleistä

136. Jos jäsenvaltio suunnittelee, ettei se antaisi hakijoille oikeutta valita sopeutumisajan ja kelpoisuuskokeen välillä, sen on toimitettava asiaa koskeva säännösehdotus komissiolle viipymättä. Samalla sen on ilmoitettava komissiolle perusteet, joiden vuoksi tällaisen säännöksen antaminen on tarpeen.
137. Komissio saattaa vastaanottamansa ehdotuksen muiden jäsenvaltioiden tietoon viipymättä. Se voi myös kuulla ehdotuksesta seurantaryhmää.
138. Jäsenvaltio voi antaa säännöksen, jos komissio ei ole kolmen kuukauden kuluessa tehnyt kielteistä päätöstä. Komissio voi myös tehdä ehdotusta koskevia huomautuksia.
139. Asianomaisen jäsenvaltion on yksittäisen jäsenvaltion tai komission pyynnöstä saatettava viipymättä niiden tietoon säännösteksti lopullisessa muodossaan.
140. Direktiivin 92/51/ETY soveltamisen osalta komissio on vastaanottanut kolme 14 artiklassa tarkoitettua poikkeuspyyntöä. Lukuunottamatta yhtä tapausta, jossa katsottiin, ettei artiklaa voida soveltaa, komissio on vastannut pyyntöihin osittain myönteisesti. Nämä pyynnöt tulivat Ranskasta, Yhdistyneestä kuningaskunnasta ja Itävaltasta.

2. Ranska: urheiluohjaajat

141. Ranska pyysi 17.6.1996 poikkeusta direktiivin 92/51/ETY 14 artiklan nojalla tiettyjen urheilulajien ammatinharjoittajien osalta. Ranskan pyyntö koski urheiluohjaajan ammattia ja sen tavoitteena oli tiettyjen urheilulajien osalta saada mahdollisuus rajoittaa hakijan vapaan valintaoikeuden periaatetta. Ranskan

viranomaiset halusivat saada oikeuden vaatia hakijalta kelpoisuuskokeen läpäisemistä tunnustamismenettelyn yhteydessä, jos muissa jäsenvaltioissa myönnettyjen tutkintotodistusten osalta esiintyy olennaisia eroja suhteessa Ranskassa edellytettyihin kelpoisuusvaatimuksiin.

142. Ranskan viranomaiset lähettivät pyynnön liitteenä komissiolle säädösehdotuksen. Se koskee ainoastaan sellaisten kouluttajien ja ohjaajien sijoittautumista, jotka ovat saaneet tutkintotodistuksen toisessa jäsenvaltiossa. Tämä johtui siitä, että tilapäisen palvelujen tarjoamisen suhteen komission aloittama rikkomisesta johtuva menettely samojen ammattien osalta oli jo saatettu päätökseen ja siinä oli myönnetty Ranskalle pysyvä poikkeus, joka perustui Ranskan lainsäädännön erilliseen osaan ja perustamissopimuksen asiaankuuluviin artikloihin pikemmin kuin direktiiviin 92/51/ETY. Vaikka sijoittautumista koskevan säädösehdotuksen tarkoituksena olikin saattaa tällä alalla sovellettava yhteisön lainsäädäntö osaksi kansallista lainsäädäntöä, se sisälsi edelleen poikkeusjärjestelmän viiden urheilulajin osalta. Ehdotuksen mukaan *urheiluministeri voi näiden lajien osalta vaatia kelpoisuuskokeen suorittamista*. Komissiolle toimitetun tekstin mukaan kelpoisuuskoea voidaan edellyttää seuraavien urheilulajien osalta: hiihdonopettajat, vuoristo-oppaat, sukelluksen opettajat, laskuvarjohypyn opettajat ja luolaoppaiden kouluttajat. Ranskan viranomaiset halusivat täsmentää, että tämä 14 artiklan mukaisesti muotoiltu pyyntö ei aseta kyseenalaiseksi keskinäisen luottamuksen periaatetta, *vaan pyrkii päinvastoin vahvistamaan sitä siinä tapauksessa, että kyseessä on yleisen edun mukainen toiminta tai tavoitteet, kuten turvallisuuden ylläpitäminen*. Se koskee siis yksinomaan *vaarallisia urheilulajeja*. Ranskan viranomaiset perustelivat pyyntöä sillä, että kyseiset urheilulajit ovat luonteeltaan vaarallisia.
143. Ranskan poikkeusta koskeva pyyntö saatettiin direktiivin 92/51/ETY 14 artiklan mukaisesti jäsenvaltioille tiedoksi. Se lähetettiin kaikille henkilöille, jotka vastaavat tutkintotodistusten tunnustamista koskevan yleisen järjestelmän yhteensovittamisesta. Nämä ovat ilmaisseet näkökantansa 8.7.1996 pidetyssä seurantaryhmän kokouksessa.
144. Tutkittuaan Ranskan tekemän pyynnön komissio katsoi, että valintaoikeuden puuttumista voidaan tässä tapauksessa perustella, mikäli jäsenvaltio osoittaa kussakin tapauksessa, että korvaava toimenpide on oikeutettu muuttajan koulutuksen kattamien alojen ja edellytetyn pätevyyden välisten olennaisten erojen vuoksi ottaen huomioon asianomaisen henkilön ammatillinen kokemus. Toimintojen vaarallinen luonne ja huoli lajien harrastajien turvallisuuden varmistamisesta voivat puhua valintaoikeutta vastaan ja kelpoisuuskokeen suorittamisvelvollisuuden puolesta Ranskan pyynnössä esille tuoduissa erityistapauksissa ja direktiivin 92/51/ETY säännösten mukaisesti.
145. Komissio teki päätöksensä 9.1.1997. Päätöksessään komissio myönsi poikkeuksen koeajaksi, joka päättyy 30.9.1999. Komissio toivoi tosiasiaissa voivansa suorittaa poikkeuksen käytännön täytäntöönpanoon liittyvien ongelmien arvioinnin ennen poikkeusta koskevan lopullisen päätöksen tekemistä. Se toivoi myös, että Ranskan olisi näin mahdollista arvioida, ovatko kelpoisuuskokeet sopivin menetelmä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Lisäksi se toivoi, että kaikilla asianomaisilla osapuolilla olisi mahdollisuus antaa mahdolliset kommenttinsa ennen lopullisen päätöksen tekemistä.

146. Komissio pyysi Ranskaa toimittamaan arviointikertomuksen ennen 30.4.1999 ja uuden poikkeuspyynnön niin halutessaan ennen 30.6.1999. Komissio päätti myös pyytää muita jäsenvaltioita ja asianomaisia tahoja lausumaan mielipiteensä ja ilmoittamaan huomautuksensa. Suunniteltiin myös, että komissio itse laatisi kertomuksen.
147. Ranska esitti arviointikertomuksensa 12.5.1999 ja anoi pysyvän poikkeuksen myöntämistä kyseisten viiden ammatin osalta. Pyydettyään ja saatuaan täydentävät tiedot komissio päätti 14.7.1999 jatkaa poikkeuksen voimassaoloa yhdellä vuodella hiihdonopettajien osalta, kuitenkin tiukoilla edellytyksillä, samoin kuin sukelluksen ja laskuvarjohypyn opettajien osalta ja ilman aikarajaa vuoristo-oppaiden ja luolaoppaiden kouluttajien osalta.

3. Itävalta: vuoristourheiluammatit

148. Itävalta pyysi 15.7.1998 päivätyssä kirjelmässään direktiivin 92/51/ETY 14 artiklan mukaista poikkeusta tiettyjen urheilulajien ohjaajien koulutuksen valvontaan. Kirjelmän liitteenä oli kaksi säädösluonnosta ja niiden perustelut. Pyyntö koskee kahdeksaa urheilun alan ammattia (hiihdonopettaja, hiihdonopettajaharjoittelija, diplomihiihdonopettaja, hiihto-opas, maastohiihdonopettaja, maastohiihdonopettajaharjoittelija, vuoristo-opas, vuoristo-opasharjoittelija) ja sen tarkoituksena on saada mahdollisuus näiden ammattien osalta poiketa hakijan valintaoikeuden periaatteesta. Itävallan viranomaiset halusivat saada oikeuden vaatia hakijalta kelpoisuuskokeen läpäisemistä tunnustamismenettelyn yhteydessä, jos muissa jäsenvaltioissa myönnettyjen tutkintotodistusten osalta esiintyy olennaisia eroja suhteessa Itävallassa edellytettyihin kelpoisuusvaatimuksiin.
149. Itävallan viranomaiset halusivat täsmentää, että heidän 14 artiklan mukaisesti laadittu pyyntönsä koski yksinomaan vaarallisia lajeja. Itävallan viranomaiset perustelivat tätä pyyntöä sillä, että kyseiset urheilulajit ovat luonteeltaan vaarallisia.
150. Itävallan poikkeusta koskeva pyyntö saatettiin direktiivin 92/51/ETY 14 artiklan mukaisesti jäsenvaltioille tiedoksi. Se lähetettiin 11.8.1998 kaikille henkilöille, jotka vastaavat tutkintotodistusten tunnustamista koskevan yleisen järjestelmän yhteensovittamisesta. Nämä saivat lisäksi täydentävää tietoa seurantaryhmän kokouksessa, joka pidettiin 19.11.1998. Sitten Itävallalta pyydettiin lisätietoja ja takeita, jotka saatiin. Tältä pohjalta komissio päätti 14.7.1999 myöntää poikkeuksen yhden vuoden ajaksi vastaavasti kuin Ranskan osalta samana päivänä tehdyssä päätöksessä.

4. Yhdistynyt kuningaskunta: merenkulkualan ammatit

151. Komissio vastaanotti 20.2.1998 Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten pyynnön, joka koski poikkeuksen saamista direktiivin 89/48/ETY 10 artiklasta ja direktiivin 92/51/ETY 14 artiklasta. Tämä poikkeuspyyntö koski kauppa-alusten ja kalastusalusten perämiehiä ja konemestareita ("merchant navy and fishing vessel deck and engineer officers"). Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset halusivat saada oikeuden poiketa muuttajan valintaoikeuden periaatteesta, kun korvaavan toimenpiteen (sopeutumis aika tai kelpoisuuskoe) vaatiminen oli mahdollista. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset toivoivat voivansa vaatia

kelpoisuuskokeen kaikissa tapauksissa, joissa kielitaito vaikutti heikolta ("substantial shortfall"). Pyynnössä vedottiin pakottaviin turvallisuuteen liittyviin syihin.

152. Tämän pyynnön ja asianomaisten ammatillisen ympäristön huolellisen tarkastelun jälkeen ilmeni, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten esille tuoma ongelma ei kuulu näiden direktiivien soveltamisalaan, koska kielitaitovaatimus ei kuulu osana koulutukseen, joka voisi antaa aiheen korvaaville toimenpiteille. Asiaa koskeva kirje lähetettiin Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisille 7.5.1998.

5. Päätelmät

153. Kaikki tällä hetkellä komission käytettävissä olevat tiedot osoittavat, että asianomaisten osapuolten pääasiallinen huolenaihe, joka liittyy tähän mennessä myönnettyihin poikkeuksiin, on hiihdonopettajan kelpoisuusvaatimusten tunnustaminen. Vaikka todellinen perimmäinen kysymys näyttää keskittyvän erilaisiin näkemyksiin siitä, mikä on objektiivisesti tarkoituksenmukainen pätevyystaso, joka hiihdonopettajan tunnustamiseksi edellytetään - ja sen vuoksi myös olemassa olevien kansallisten pätevyysvaatimusten välisten erojen merkitys ja olennainen luonne - keskustelu on tähän mennessä suurelta osin keskittynyt 14 artiklan mukaisten poikkeusten soveltamiseen. Näin on tapahtunut huolimatta siitä, että nämä poikkeukset eivät millään tavalla vaikuta edellytettyyn pätevyystasoon, vaan koskevat pikemminkin sellaisten korvaavien toimenpiteiden tyyppiä, joita voidaan soveltaa tapauksissa, joissa pätevyysvaatimuksissa on olennaisia eroja.
154. Samalla on selvää, että tapa, jolla tunnustamisjärjestelmää hallinnoidaan, voi olla markkinoille pääsyyn sovellettavien edellytysten suhteen yhtä tärkeä kuin sen perustana oleva laki. Tässä suhteessa tunnustamismenettelyn kaikkiin näkökohtiin sisältyvän selkeän objektiivisuuden aste, tapa, jolla tunnustamismenettelyä hallinnoidaan, kunkin hakijan kykyjen ja kokemuksen tosiasiallinen arviointi ja tehtyjen päätösten selittäminen ovat kaikki osatekijöitä, jotka edistävät osaltaan tunnustamismenettelyn kohtuullisuutta ja sen hyväksyttävyyttä asianomaisten henkilöiden kannalta. Näiden tekijöiden merkitys lisääntyy vielä selvästi, kun muuttajille normaalisti myönnettyjä oikeuksia koskee poikkeuksellinen rajoitus, kuten 14 artiklan mukaisessa poikkeustapauksessa.
155. Tätä taustaa vasten komissio päätti myöntää väliaikaiset poikkeukset Itävallalle ja Ranskalle 31. heinäkuuta 2000 saakka, jolloin on tarkoitus tehdä pysyvää soveltamista koskevat päätökset. Komission yksiköiden tarkoituksena on käyttää väliaikaisten poikkeusten soveltamisaika mahdollisimman laajaan tiedon ja näkemysten vaihtoon jäsenvaltioiden ja asianomaisten osapuolten välillä. Tämän menettelyn tavoitteena on kaiken asiaankuuluvan tiedon kerääminen ja arviointi ja keskustelu asiakysymyksistä komission toimesta tehtävien lopullisten päätösten valmistelemiseksi. Siinä pyritään lisäksi saamaan aikaan yleinen yhteisymmärryksen ja yksimielisyyden taso, joka tarjoaa lujan ja pysyvän perustan tulevaisuudelle. Menettely kattaa sekä poikkeuskysymyksen että kaikki muut olennaiset ja menettelyä koskevat kysymykset, jotka koskevat hiihdonopettajan ammatin tunnustamista.
156. Samaan aikaan 14 artiklan mukaisiin poikkeuksiin liittyvä päätöksentekomenettely ja aikakehys on osoittautunut saatujen kokemusten perusteella erittäin lyhyeksi, erityisesti kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden kuuleminen, jota komissio arvostaa suuresti. Enemmän kuin yhdessä tapauksessa varsinainen kolmen kuukauden

määräaika jäsenvaltion hakemuksen jättämisen ja komission päätöksen välillä on ylitetty, koska on ollut tarpeen pyytää lisätietoja ja koska kyseisen määräajan katsotaan alkavan vasta hetkestä, jolloin komissiolla on käytettävissään kaikki tarpeellinen tieto. Tähän mennessä saatujen kokemusten perusteella näyttää todennäköiseltä, että tulevat poikkeushakemukset, erityisesti sellaiset, jotka koskevat tärkeitä, laajalle ulottuvia, monimutkaisia tai hyvin teknisiä kysymyksiä, saattavat edellyttää pitempää kuin kolmen kuukauden määräaikaa hakemuksen jättöpäivän ja komission päätöksen tekopäivän välillä. Kuuleminen ja kaikkien asiaankuuluvien näkemysten ja tietojen tarkastelu saattavat oikeuttaa komission tekemään alustavan päätöksen, jolloin kielteinen päätös voidaan tehdä väliaikaisena, jotta kysymysten harkintaan jäisi enemmän aikaa. Tämä tapahtuu kuitenkin määritellyn aikataulun puitteissa, jona lopullinen päätös tehdään.

157. On myös ilmeistä, että komissio on turvautunut väliaikaisten ja ehdollisten poikkeusten myöntämiseen. Vaikka on selvästi suotavampaa, että hakemuksiin annetaan lopulliset ja pysyvät päätökset oikeudelliseen pysyvyyteen ja oikeusvarmuuteen liittyvistä syistä, ei ole mahdollista estää jatkuvaa turvautumista väliaikaisiin ja ehdollisiin päätöksiin. Yksi sellaisiin päätöksiin liittyvä merkittävä etu on se, että ne mahdollistavat koeajan, jonka aikana poikkeuksen varsinaiset vaikutukset voidaan kirjata ja niiden näkemykset, joita asia välittömästi koskee, voidaan ottaa huomioon ennen lopullisen päätöksen tekemistä. Yhteisön lainsäädännön yleisistä säännöistä tehtävien poikkeusten rajoittavaa tulkintaa koskeva Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen yleinen oikeuskäytäntö²⁰ huomioon ottaen näyttää edelleen asianmukaiselta, että tällaista valvontaa ja arviointia voidaan jatkossakin soveltaa tämän direktiivin mukaisiin poikkeushakemuksiin.

O. 15 ARTIKLA ja liitteet C ja D

1. Ratio legis

158. Tietynlainen koulutus, joka ei sisälly direktiivin 92/51/ETY 1 artiklan a alakohdan toisen luetelmakohdan i kohdassa tarkoitetun tutkintotodistuksen määritelmään, on kuitenkin ammatilliselta tasoltaan vertailtavissa olevaa ja antaa valmiuden samanlaiseen vastuuseen ja toimintaan²¹. Esimerkkinä tästä voidaan mainita lääkintävoimistelijan koulutus Saksassa tai lasten sairaanhoidon alan sairaanhoitajan koulutus Luxemburgissa. Koulutusten suurten erojen johdosta direktiivissä 92/51/ETY säädetään niiden rinnastamisesta mainittuun tutkintotodistukseen ottamalla ne luetteloon (katso johdanto-osan 15 kappale), joka on liitteessä C. Tietyt säännellyt koulutusohjelmat on lisäksi rinnastettu tutkintotodistuksen tasoon sisällyttämällä ne liitteessä D olevaan luetteloon.
159. Tämän rinnastamisen seurauksena vastaanottavassa jäsenvaltiossa avautuu "silta" direktiivissä 89/48 tarkoitettuihin tutkintoihin (jotka kattavat 3–4 vuotta kestävät koulutusjaksot). Siinä tapauksessa, että edellytetään direktiivissä 92/51/ETY tarkoitettua tutkintotodistusta, rajoitetaan korvaavien toimenpiteiden vaatiminen tapauksiin, joissa koulutusten välillä on olennaisia eroja.

²⁰ Ks. esimerkiksi oikeuskäytäntö asiassa C-55/94, *Gebhardt*, tuomio 30.11.1995.

²¹ Kuten direktiivin johdanto-osan 15 ja 16 kappaleista käy ilmi.

2. Ajan tasalle saattamista koskeva menettely

160. Näiden liitteiden muuttamista koskeva menettely esitetään tarkemmin 15 artiklassa²². Kysymys on sen tutkimisesta, antavatko jäsenvaltion perustellusta pyynnöstä esittämät koulutusohjelmat direktiivissä 92/51/ETY tarkoitettuun tutkintotodistukseen verrattavissa olevan ammattikoulutuksen tason (yhden vuoden kestävä koulutus sellaisen keskiasteen koulutuksen jälkeen, joka vaaditaan yliopistoon tai muuhun korkeampaan koulutukseen pääsemiseksi) ja mahdollisuuden saada samantasoinen vastuu ja samantasoisia tehtäviä.

3. Itävallan, Ruotsin ja Suomen liittymissopimuksesta johtuvat muutokset

161. 24.6.1994 allekirjoitetun ja 1.1.1995 voimaan tulleen liittymissopimuksen 29 artiklan mukaisesti liitteeseen C lisättiin lukuisia koulutusaloja. Tämä muutos koski ainoastaan Itävallan ammatteja.
162. Terveystenhuollon ja lastenhoidon avustavan henkilöstön koulutusta koskevan otsikon alla tämä koski piilolasioptikkoja, jalkojenhoitajia, kuulolaitteiden tekijöitä, kemikaliotuotteiden myyjiä, hierojia, lastentarhanopettajia ja lastenhoitajia. Teknikkokoulutuksen alalla lisättiin seuraavat ammatit: kirurgisten tukien valmistaja, korsetintekijä, optikko, erityisjalkineiden valmistaja, apuneuvoteknikko, hammasteknikko, puutarhuri ja lisäksi 14 teknikkokoulutusta. Teknisen alan koulutuksen osalta sisällytettiin seuraavat koulutusalat: metsänhoitaja, tekninen neuvoja, työvoimanvuokraaja, työnvälittäjä, sijoitusneuvoja, yksityisetsivä, turvallisuusvalvoja, kiinteistönvälittäjä, kiinteistönhoitaja, mainos- ja myyinnedistämisasiamies, rakennuttaja, saatavien perintäasiamies, vakuutusneuvoja, rakennusmestari tai puuseppä/suunnittelu ja tekniset laskelmat.

4. Soveltamista koskevat direktiivit

163. Komissio on saanut lukuisia pyyntöjä liitteissä C ja D olevien luetteloiden muuttamiseksi. Tutkittuaan nämä pyynnöt (yhdessä 15 artiklalla perustetun komitean²³ kanssa) se on antanut tähän mennessä kolme direktiiviä.

a) Komission direktiivi 94/38/EY, annettu 26 päivänä heinäkuuta 1994

164. Liitteeseen C on lisätty monta Saksassa annettavaa terveydenhuollon alan koulutusta. Näitä ovat laboratorioapulaisen, röntgenapulaisen, funktionaalisen diagnostiikan alan avustajan, eläinlääkintäavustajan, ravitsemusavustajan, teknisen apteekkiapulaisen, psykiatrisen hoidon sairaanhoitajan ja puheterapeutin koulutus. Italian osalta poistettiin kirjanpitäjän, kaupallisen alan neuvojan ja työkonsultin (*consulente del lavoro*) koulutus.

²² Menettely on mukautettava vastaamaan menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehtyä neuvoston päätöstä 1999/468/EY. (EYVL L 184, 17.8.1999, s. 23.)

²³ Komitean työtä on usein valmisteltu seurantaryhmän käymissä keskusteluissa (katso tämän kertomuksen kyseistä ryhmää koskeva osa VII.).

165. Liitteeseen D on lisätty yksi otsikko, joka koskee erityisillä edellytyksillä Saksassa erikoisoppilaitoksissa annettua seuraaviin ammatteihin valmistavaa koulutusta: tekninen apulainen, kaupallinen avustaja, valtion hyväksymä puhetaidon opettaja, valtion hyväksymä teknikko, kaupallisen alan ammatti, *suunnittelija* ja perheasiain hoitaja, sekä monet sosiaalialan ammatit.

b) Komission direktiivi 95/43/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 1995

166. Tämä direktiivi on seurausta Alankomaiden ja Itävallan esittämistä pyynnöistä. Liitteen C uudet säännökset perustuvat Alankomaiden hallituksen esittämään pyyntöön, joka koski eläinlääkintäavustajan ja monien merenkulkualan ammattien koulutusta (perämies, koneenhoitaja ja VTS-virkailija). Liitteeseen D on lisätty Alankomaiden osalta keskiasteen ammatillisissa oppilaitoksissa annettu koulutus ja ammattiin perehdyttävä oppisopimuskoulutus, sekä Itävallan osalta opistotasoista ammatillista koulutusta antavissa oppilaitoksissa ja opistotasoista maa- ja metsätalouden koulutusta antavissa oppilaitoksissa, mestarikoulussa, mestariluokilla ja rakentajakouluissa annettu koulutus. Kaikkien näiden koulutusten osalta on vahvistettu erityisedellytykset.
167. Yhdessä Itävallan liittymisen aiheuttamien lukuisten muutosten kanssa liitteiden sisällöstä olisi tullut epäselvä. Uuden direktiivin myötä muutetut luettelot koulutusaloista julkaistiin konsolidoituna versiona.

c) Komission direktiivi 97/38/EY, annettu 20 päivänä heinäkuuta 1997

168. Monet Yhdistyneessä kuningaskunnassa hyväksytyistä "National Vocational Qualifications" -järjestelmän tai "Scottish Vocational Qualifications" -järjestelmän mukaisen kelpoisuuden antavista koulutuksista on poistettu luettelosta, koska nyt direktiivi 89/48/ETY kattaa ne (laboratorionhoitaja) tai niitä ei enää säännellä (valvoja, proteesintekijä).

d) Komission direktiivi 99/ , annettu päivänä kuuta 1999

169. Direktiivin 15 artiklan 3 kohdan mukaisesti muodostettu jäsenvaltioiden edustajista koostuva komitea on hyväksynyt yksimielisesti direktiiviluonnoksen. Tämä direktiiviluonnos vastaa Itävallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan perusteltuja pyyntöjä seuraavissa asioissa:
170. Liitteeseen C lisätään tietyt teknistä pätevyyttä jätteenkäsittelyn alalla koskevat Yhdistyneen kuningaskunnan todistukset sekä psykiatrisen alan sairaanhoitajien ja lasten sairaanhoidon alan sairaanhoitajien erikoiskoulutus Itävallassa. Toisaalta liitteestä poistetaan Yhdistyneen kuningaskunnan osalta hyväksytty mielenterveysalan sosiaalityöntekijä (*approved social worker - mental health*) ja tavaramerkin edustaja (*trade mark agent*). Lisäksi liitteiden C ja D sanamuoto, joka koskee "National/Scottish Vocational Qualifications" -järjestelmiä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, mukautetaan vastaamaan tällä hetkellä asianomaisessa kansallisessa lainsäädännössä käytettyä terminologiaa. Komissio voi mahdollisesti antaa direktiivin vuoden 2000 alkupuolella.

171. Kansalliseen lainsäädäntöön tehtyjen uusien muutosten johdosta tulevaisuudessa on mahdollisesti annettava lisää direktiivejä.

5. Päätelmät

172. Kokemus²⁴ on osoittanut, että tämä menettely on raskas ja monimutkainen ja että sitä on yhä vaikeampi toteuttaa luettelon pidentyessä. Näin ollen voidaan kysyä, eikö olisi toivottavaa löytää vaihtoehtoinen tapa esimerkiksi korvaamalla tämä menettely ja nämä luettelot yhdellä tai useammalla yleisellä määritelmällä²⁵, joka rinnastaisi nämä koulutukset direktiivissä 92/51 tarkoitettuun tutkintotodistukseen.
173. Komission yksiköt tutkivat parhaillaan tällaista ratkaisua. Tämä yleinen määritelmä, joka sisällytettäisiin tutkintotodistuksen määritelmään, muistuttaisi, että koulutuksen ammatillisen tason on oltava verrattavissa tutkintotodistuksen saannin edellyttämien opintojen tasoon. Se osoittaisi lisäksi, että opinnot valmistavat vastuun ja tehtävien tasoon, jonka lähtöjäsenvaltion viranomainen täsmentäisi täydentävässä todistuksessa. Muuttajaa, joka vetoaa oikeuteensa saada koulutuksensa tunnustetuksi tällä perusteella, voitaisiin vaatia esittämään toimivaltaisen viranomaisen antama todistus, jossa vahvistetaan kyseisen koulutuksen asema ja jossa annetaan tietoa, jonka avulla vastaanottava jäsenvaltio saa selville, mistä tarvittavaa lisätietoa voi saada.
174. Liitteet C ja D poistettaisiin säännöksellä, jolla turvattaisiin liitteissä mainittujen koulutusten haltijoiden saavutetut oikeudet.

P. 16 ARTIKLA

175. Artikla 16 on direktiivin XI luvun ensimmäinen artikla, johon sisältyvät yleiset soveltamista koskevat loppusäännökset. Siinä säädetään direktiivin soveltamista koskevista kertomuksista, jotka jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle joka toinen vuosi. Näiden kertomusten tulee sisältää yleiset havainnot, tilastollinen yhteenveto tehdyistä päätöksistä ja selvitys tärkeimmistä soveltamiseen liittyvistä ongelmista.
176. Tämän menettelyn tuloksena syntyneet uusimmat tilastolliset tiedot esitetään osassa IV.B.

Q. 17 ARTIKLA

177. Tässä artiklassa vahvistetaan kahden vuoden enimmäisaika direktiivin saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä²⁶.

²⁴ Katso erityisesti liitteessä I oleva järjestelmän muuttamista toivovien Belgian, Tanskan ja Suomen esittämä kritiikki.

²⁵ Alankomaat on ehdottanut yleistä muotoilua tai menettelyä, jossa lähtöjäsenvaltion toimivaltainen viranomainen todistaisi sen, että muuttajan koulutus vastaa direktiivin kriteerejä.

²⁶ Täytäntöönpanoa käsiteltiin edellä osassa IV. A.

R. 18 ARTIKLA

178. Artiklassa säädetään tämän kertomuksen antamisesta ja lisätään, että "Komissio esittää, käytyään kaikki tarvittavat neuvottelut, päätelmänsä tämän direktiivin mahdollisista muutostarpeista. Samalla komissio tekee tarvittaessa nykyistä järjestelmää koskevat parannusehdotukset, joilla voidaan edelleen helpottaa vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisoikeutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta".
179. Tämä kertomus sisältää jo joitakin muutosehdotuksia liitteiden C ja D mukaisiin pätevyysvaatimuksiin ja niiden ajan tasalle saattamiseen ja mahdollisuuksiin lisätä joustavuutta suhteessa palvelujen tarjoamiseen rajojen yli. Kysymys nykyisten sääntöjen parannusehdotuksista antaa kuitenkin myös aiheen laajemmille pohdintoille, joilla on merkitystä myös direktiivin 89/48/ETY kannalta.

S. 19 ARTIKLA

180. Ei huomautuksia.

VI. AMMATTIKOHTAISET HUOMAUTUKSET

A. Julkishallinto

181. Julkishallinto on perinteisesti vapaan liikkuvuuden kannalta tärkeä ammattiala. Komissio on saanut tähän liittyen runsaasti kirjeitä kansalaisilta, ja sille on tehty kanteluita ja esitetty anomuksia. Tämän vuoksi on viime vuosina aloitettu joitakin rikkomisesta johtuvia menettelyjä, jotka liittyvät tutkintotodistusten tunnustamiseen. Menettelyt koskevat useita jäsenvaltioita ja useita ammattialoja, jotka kuuluvat sekä direktiivin 89/48/ETY että direktiivin 92/51/ETY soveltamisalaan (opettajat, kääntäjät, sairaaloiden virkamiehet, merenkulun henkilöstö, yleinen valtionhallinto jne.), niin kansallisella kuin paikallisella tasolla. Näiden menettelyjen puitteissa tietyt jäsenvaltiot ovat tuoneet esille perusongelmia, joita komissio on tarkastellut perusteellisesti. Tarkastelu on keskittynyt kolmeen osa-alueeseen:
182. - itse periaate tutkintotodistusten tunnustamista koskevan yleisen järjestelmän soveltamisesta (direktiivit 89/48/ETY ja 92/51/ETY) julkishallintoon
183. - kysymys siitä, sovelletaanko yleistä järjestelmää koko julkishallintoon vai ainoastaan niihin julkishallinnon ammatteihin tai ammatilliseen toimintaan, joihin vaaditaan erityinen ammatillinen koulutus
184. - kilpailut.
185. Direktiivin 92/51/ETY johdanto-osan 8 kappaleessa täsmennetään, että "*täydentävä yleinen järjestelmä ei estä perustamissopimuksen 48 artiklan 4 kohdan ja 55 artiklan soveltamista*". Jäljempänä ei enää viitata suoraan eikä epäsuorasti julkishallintoon. Lisäksi 48 artiklan 4 kohdassa (nykyinen 39 artikla) ja 55 artiklassa (nykyinen 45 artikla) viitataan ainoastaan kansallisuuteen.
186. Komissio on aina katsonut, että julkishallintoa ei *lähtökohtaisesti* suljeta direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle: ammatin kuuluminen julkishallinnon piiriin ei yksin riitä poistamaan sitä direktiivin soveltamisalasta. Yhteisöjen tuomioistuin on

todennut, että julkisoikeudellisten yksiköiden on noudatettava direktiivien 89/48/ETY ja 92/51/ETY säännöksiä²⁷. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että yleistä järjestelmää sovellettaisiin koko julkishallinnon alaan. Kysymys liittyy läheisesti kysymyksiin, jotka koskevat tutkintotodistuksen, säännellyn ammatin ja ammattipätevyyden määritelmiä.

187. Tutkintotodistuksen määritelmän mukaan sen haltijan on ollut suoritettava hyväksytysti tietynpituisen koulutus, ja hänellä on myös oltava vaadittu ammattipätevyys (tutkintotodistus tai todistusten tai asiakirjojen yhdistelmä) ryhtyä harjoittamaan säänneltyä ammattia tai harjoittaa sitä lähtöjäsenvaltiossa. Viimeksi mainittu edellytys ("ammattipätevyys ryhtyä harjoittamaan säänneltyä ammattia") on ymmärrettävä siten, että sillä tarkoitetaan ainoastaan pätevyyttä, joka on hankittu sellaisessa koulutuksessa, joka johtaa tietyn ammatin harjoittamiseen ja on suunnattu nimenomaan tähän ammattiin.
188. Itse asiassa korvaavat toimenpiteet (kelpoisuuskoe, sopeutumisaika) eivät ole soveltuvia silloin, kun hyvin erilaiset tiet (esimerkiksi useille erityyppisille tutkinnoille avoin yleinen kilpailu) johtavat yleisammattiin. Toisaalta, jos kyseiseen julkishallinnon toimintaan hyväksytään niin monenlainen asiantuntemus, henkilökohtaisen ammattikokemuksen erityispiirteillä tai niiden puuttumisella olisi vähemmän merkitystä ja myös korvaavien toimenpiteiden tarve olisi vähäisempi. Vastavuoroisen luottamuksen periaatetta olisi sovellettava silloin, kun kyseisen ammattipätevyyden sisällössä tai tasossa ei ole olennaista eroa. Toisaalta, kun korvaavia toimenpiteitä sovelletaan pätevyyden yleistason korottamiseen, ne eivät tunnu sopivan helposti julkishallinnon työhönottomenettelyihin. Komissio aikoo jatkaa mahdollisten ratkaisujen tutkimista.
189. Esiin nousee kolme kysymystä kilpailujen käyttämisestä ammattipätevyyden tunnustamiseen, kun kyseessä ovat julkishallinnon tehtävät: Miten kilpailua on punnittava? Ovatko ne ammatit, joiden harjoittamiseen saadaan oikeus kilpailussa, direktiivissä tarkoitettuja säänneltyjä ammatteja? Miten määritellään käsite täydestä ammattipätevyydestä sellaisen ammatin yhteydessä, jonka harjoittamiseen saadaan oikeus kilpailussa?
190. Komissio on esittänyt kantansa useissa parlamentin jäsenten kirjallisiin ja suullisiin kysymyksiin sekä kilpailun periaatetta koskeviin, rikkomisesta johtuvien menettelyjen puitteissa tehtyihin kanteluihin annetuissa vastauksissa, ja se on seuraava: Jokaisella jäsenvaltiolla on oikeus määrätä omista työhönottomenettelyistään, kunhan muissa jäsenvaltioissa annettujen tutkintotodistusten tunnustaminen toteutetaan yhteisön lainsäädännön mukaisesti. Kilpailu, samoin kuin muut työhönottomenettelyt (asiakirjahakemukset, haastattelut, kokeet jne.), on vain tapa saada oikeus ammatin harjoittamiseen. Tästä seuraa, että mikään ei estä jäsenvaltiota rekrytoimasta virkamiehiään kilpailun kautta, mutta sen on kuitenkin (jos kyseessä on direktiivissä 92/51/ETY tarkoitettu säännelty ammatti) annettava muiden jäsenvaltioiden tutkintotodistusten haltijoille oikeus hakea virkaa, jos heillä on sellainen tutkintotodistus, joka oikeuttaa ryhtymään saman ammatin harjoittamiseen siinä jäsenvaltiossa, jossa tutkintotodistus on annettu. Tästä seuraa myös, että toisesta jäsenvaltiosta tulevan pätevän ammattihenkilön on osallistuttava kilpailumenettelyyn. Direktiivissä tällaiselle henkilölle annettava oikeus tarkoittaa,

²⁷ Asia C-234/97, "Bobadilla", tuomio 8.7.1999, 12 kohta.

että hän voi saada oikeuden ammatin harjoittamiseen samoin edellytyksin kuin jäsenvaltion omat kansalaiset.

191. Ovatko ne ammatit, joiden harjoittamiseen saadaan oikeus tiettyjen tutkintotodistusten haltijoille avoimissa julkisissa kilpailuissa, direktiivissä 92/51/ETY tarkoitettuja säänneltyjä ammatteja?
192. Direktiivin 92/51/ETY 1 artiklan f alakohdassa tarkoitetaan säännellyllä ammattitoiminnalla "ammattitoimintaa, johon ryhtymiseksi, jonka harjoittamiseksi, tai jonka jotakin harjoittamisen muotoa varten jäsenvaltiossa edellytetään suoraan tai välillisesti lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti koulutuksesta annettua asiakirjaa tai pätevyystodistusta". Voidaan siis katsoa, että direktiivejä sovelletaan, kun kyseessä on kilpailu, jossa edellytetään tiettyä ammattipätevyyttä ja joka johtaa tämän ammatin harjoittamiseen.
193. Direktiivissä tarkoitettut menettelyt perustuvat ammattitoimintojen vertailuun (vastaanottavassa jäsenvaltiossa ja lähtöjäsenvaltiossa). Muuttajalla on oltava tutkintotodistus, joka vaaditaan saman ammatin harjoittamiseen lähtöjäsenvaltiossa.
194. Kun kyseessä on yleisluontoisempi julkishallinnon tehtävä kuin tehtävä, johon vaaditaan erityistä ammattipätevyyttä, tunnustamisprosessi voi edelleen tapahtua asianomaisen ammattihenkilön osalta, ja vastavuoroisen luottamuksen periaatetta voidaan jopa soveltaa joustavammin, koska vaadittu pätevyys liittyy enemmänkin ammattitoiminnan yleiseen tasoon kuin kuhunkin ammattiin liittyvään erityistietämykseen. Julkishallinnossa voitaisiin käyttää luokittelua ja muita keinoja joidenkin ammattipätevyyden erojen huomioon ottamiseksi silloin, kun kielteiseen päätökseen ei ole riittäviä perusteita. Tämänkaltaista ratkaisua olisi vielä kokeiltava, ennen kuin lopullisia johtopäätöksiä voidaan tehdä.
195. Lopuksi on todettava, että henkilöllä on oltava lähtöjäsenvaltionsa mukainen täysi ammattipätevyys voidakseen hyötyä "yleistä järjestelmää" koskevien direktiivien säännöksistä. Tämä aiheuttaa ongelman silloin, kun kilpailua seuraa ammatillinen koulutusjakso. Tällaisessa tapauksessa henkilöllä voidaan katsoa olevan lähtöjäsenvaltionsa mukainen täysi ammattipätevyys vain sillä edellytyksellä, että seuraava yhdistelmä täyttyy: kilpailuun osallistumiseen vaadittava tutkintotodistus + kilpailun läpäiseminen + ammatillinen koulutusjakso (koulutusjakso voidaan toteuttaa ammatillisissa tai kansallisissa puitteissa, ja sitä voidaan pitää joko osana koulutusta ja siten osana tutkintotodistusta tai tutkintotodistusta seuraavana jaksona). On totta, että tämä sääntö asettaa epäedulliseen asemaan niiden maiden tutkintotodistusten haltijat, joissa kilpailuja seuraa ammatillinen koulutusjakso. Heitä ei voida pitää "täysin pätevinä" eivätkä he voi hyötyä direktiiveistä, paitsi jos he ovat läpäisseet kilpailun (ja käyneet läpi sitä seuraavan ammatillisen koulutusjakson). Tästä seuraa, että useissa tapauksissa julkishallinnon virkoja haettaessa esimerkiksi ranskalainen yliopiston tutkintotodistus ei ole direktiiveissä tarkoitettu tutkintotodistus (Ranskassa on perinteisesti monia koulutusohjelmia, joissa kilpailua seuraa koulutusjakso). Toisaalta täysin pätevät ammattihenkilöt, esimerkiksi muiden jäsenvaltioiden opettajat, jotka hakevat tunnustamista Ranskassa, kärsivät myös siitä, että joutuvat suorittamaan viimeisen vaiheen (kilpailun) Ranskassa edellytetystä ammattipätevyydestä.
196. Tästä tilanteesta johtuen direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle jää runsaasti tunnustamista koskevia pyyntöjä, joissa tunnustamista pyydetään kilpailun

suorittamista varten. Komissio on aloittanut tähän kysymykseen liittyvien näkökohtien tarkastelun.

B. Opettajat

197. Esiopetuksessa useimmat maat edellyttävät ammattitoimintaan ryhtymiseksi direktiivin 89/48/ETY mukaista tutkintotodistusta; poikkeuksia ovat Espanja, Saksa, Itävalta ja Liechtenstein, joissa seuraaviin ammatteihin vaaditaan direktiivin 92/51/ETY mukainen tutkintotodistus: "*educador infantil*", "*Erzieher*", "*Kindergärtner*". Komission yksiköt eivät ole todenneet käytännön ongelmia direktiivin 92/51/ETY soveltamisessa tällä alalla.
198. Ala-asteen opettajaksi ryhtymiseen vaaditaan kaikissa jäsenvaltioissa direktiivin 89/48/ETY mukainen tutkintotodistus, paitsi Italiassa ja Liechtensteinissa.
199. Ylemmän perusasteen ja keskiasteen opetuksessa vaaditaan kaikissa jäsenvaltioissa direktiivin 89/48/ETY mukainen tutkintotodistus (paitsi Luxemburgissa ja Kreikassa, missä tiettyihin opettajantehtäviin vaaditaan direktiivin 92/51/ETY mukainen tutkintotodistus).
200. Tällä alalla on kuitenkin ilmennyt ongelmia direktiivin 92/51/ETY tulkinnassa. Komissio on saanut kanteluita opettajilta, joilla on direktiivin 92/51/ETY mukainen tutkintotodistus²⁸ (tämäntyyppistä koulutusta annettiin aiemmin tietyissä maissa) ja joilta on evätty tunnustaminen.
201. Direktiivin 92/51/ETY 3 artiklassa säädetään järjestelmästä, joka toimii "siltana" näiden kahden direktiivin välillä: vastaanottavan jäsenvaltion on tunnustettava direktiivin 89/48/ETY mukaiset tutkintotodistukset, kun se vaatii kyseiseen ammattiin vain direktiivin 92/51/ETY tasoisen koulutuksen. Vastaavasti vastaanottavan jäsenvaltion on periaatteessa tunnustettava direktiivin 92/51/ETY mukaiset tutkintotodistukset, vaikka se edellyttäisi kyseiseen ammattiin direktiivin 89/48/ETY mukaista tutkintotodistusta.
202. Direktiivissä säädetään poikkeuksesta tähän "siltaan": vastaanottavan jäsenvaltion ei edellytetä soveltavan siltaa tapauksissa, joissa se edellyttää ammatin harjoittamiseen ryhtymiseen "*direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettua tutkintotodistusta, jonka myöntämisen yhtenä edellytyksenä on yli nelivuotisen keskiasteen jälkeisen koulutuksen suorittaminen*".
203. Tätä poikkeusta on käytetty perusteluna, kun on kieltäydytty tunnustamasta useiden opettajien tutkintotodistusta, joka on ollut direktiivin 92/51/ETY mukainen.
204. Komissio katsoo, että siltaa voidaan soveltaa tällaisissa tapauksissa. Itse asiassa direktiivissä ei sallita pidättäytymistä sillan soveltamisesta tapauksissa, joissa kyseisen ammatin harjoittamiseen ryhtymisen edellytyksenä on tutkintotodistus, joka vastaa yli neljän vuoden pituista yleiskoulutusta. Jotta siltaan voidaan esittää poikkeusta, tutkintotodistuksen on oltava "*direktiivissä 89/48/ETY tarkoitettu*

²⁸

On syytä täsmentää, että kyse on opettajista, joilla on direktiivin 92/51/ETY mukainen tutkintotodistus, eikä tutkintotodistus kahden vuoden koulutuksesta, joka on "rinnastettu" direktiivin 89/48/ETY mukaiseen tutkintotodistukseen. Viimeksi mainitut tapaukset kuuluvat direktiivin 89/48/ETY soveltamisalaan. Komissio viittaa tässä yhteydessä vuonna 1996 annettuun kertomukseen direktiivin 89/48/ETY soveltamisesta (KOM(96) 46 lopullinen, 15.2.1996, s. 10).

tutkintotodistus"²⁹, jonka "myöntämisen yhtenä edellytyksenä on yli nelivuotisen keskiasteen jälkeisen koulutuksen suorittaminen". Sillan soveltamisessa ratkaiseva tekijä on siis koulutuksen kesto, eikä soveltamiseen vaikuta tämän koulutuksen lisäksi mahdollisesti suoritettun ammatillisen koulutuksen kesto.

205. On todettava, että opettajilla, joilla on direktiivin 92/51/ETY mukainen tutkintotodistus, on yleensä niin sanottu "vanha" tutkintotodistus, joita annettiin aikana, jolloin koulutus oli heidän lähtöjäsenvaltioissaan kaksivuotinen. Nykyisin opettajien koulutus on yleisesti ottaen kaikissa jäsenvaltioissa direktiivin 89/48/ETY mukainen. "Sillan" soveltamiseen liittyvä ongelma on jäänne aiemmasta, ja se koskee vain rajoitettua määrää opettajia. Lisäksi nämä "vanhojen" tutkintotodistusten haltijat ovat yleensä muuttajia, joilla on huomattavan laaja ammattikokemus.
206. Tässä yhteydessä on mainittava, että myös siinä tapauksessa, että direktiivejä ei sovellettaisi, jäsenvaltioiden on perustamissopimuksen 48 artiklan mukaisesti taattava työntekijöiden vapaa liikkuvuus yhteisössä (ks. tuomio *Aranitis*). On muistettava, että kyseisillä henkilöillä on heidän lähtöjäsenvaltioissaan vaadittu täysi pätevyys sekä direktiivin 92/51/ETY mukainen tutkintotodistus eikä direktiivin 89/48/ETY mukainen tutkintotodistus, koska se oli voimassa oleva koulutus heidän opiskeluaikanaan ja he saivat silloin vaaditun tutkintotodistuksen.
207. Näin ollen tunnustamista koskeva kielteinen päätös on vaikeasti perusteltavissa, kun otetaan huomioon vapaata liikkuvuutta koskevat yhteisön oikeuden säännöt.

C. Sosiaalialan ammatit

208. Komission yksiköiden hallussa olevien tietojen mukaan sosiaalityöntekijän ammattiin vaaditaan – maissa, joissa tämä ammatti on säännelty – direktiivin 89/48/ETY mukainen tutkintotodistus. Tietyissä maissa, joissa tätä ammattia ei säännellä, sosiaalityöntekijöitä koulutetaan koulutusohjelmissa, joiden pituus on ylioppilastutkinnon jälkeen kaksi vuotta.
209. Tilastotiedoista ilmenee, että sosiaalityöntekijöiden muuttovirrat jäsenvaltioiden välillä eivät ole merkittäviä (paitsi Ranskassa, missä vuosia 1995–1996 koskevien tilastojen mukaan tämän ammatin harjoittamiseen liittyvien tunnustamista koskevien pyyntöjen määrä oli 127), eikä niihin ole liittynyt erityisiä ongelmia.
210. On kuitenkin tiettyjä tilanteita, joita tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä annettujen direktiivien säännökset eivät kata. Suomessa ja Portugalissa sosiaalityöntekijän ammatin harjoittamiseen ryhtymiseen edellytetään tutkintotodistusta, joka annetaan viiden vuoden koulutuksesta. Tällä perusteella näiden kahden maan viranomaiset voivat oikeutetusti vedota "siltaa" koskevaan poikkeukseen, kun muuttajat tulevat maista, joissa koulutus on direktiivin 92/51/ETY mukaista. Tällöin muuttajat jäävät järjestelmän ulkopuolelle.
211. Joka tapauksessa ja myös asianomaisten jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella voidaan todeta, että tällainen ero koulutuksessa ei käytännössä estä

²⁹ Tutkintotodistus, sellaisena kuin se on määritelty direktiivissä 89/48/ETY, on tutkintotodistus, jolla osoitetaan, että sen haltija on suorittanut vähintään kolmivuotisen koulutuksen ja tarvittaessa suorittanut opintojen lisäksi vaadittavan ammatillisen harjoittelun (vrt. direktiivin 89/48/ETY 1 artiklan a alakohda).

asianomaisten ammattihenkilöiden vapaata liikkuvuutta. Suomessa kaikki vastaanotetut pyynnot saivat myönteisen päätöksen, myös se, jossa pyynnön esittäjällä oli direktiivin 92/51/ETY tasoinen tutkintotodistus.

212. Lisäksi sosiaalityöntekijöiden kansainvälinen järjestö *International Federation of Social Workers* (IFSW) on tiedottanut komissiolle aikomuksestaan perustaa rekisteri sosiaalityöntekijöistä sekä luoda "eurooppalainen sosiaalityöntekijän nimike" samaan tapaan kuin insinöörit ovat tehneet, minkä pitäisi edelleen helpottaa tämän alan ammattilaisten vapaata liikkuvuutta. Itse asiassa asianomaiset ammattihenkilöt ovat ilmoittaneet komissiolle jäsenvaltioiden välisistä eroista sosiaalityöntekijöiden koulutuksessa (sisältö, kesto, taso) ja korostaneet, että koulutusohjelmien lähentäminen olisi toivottavaa, jotta sosiaalityöntekijöiden liikkuvuutta Euroopan unionin alueella voitaisiin parantaa.

D. Terveydenhuollon ammatit

1. Yleisiä näkökohtia

213. Merkittävä osa terveydenhuollon ammateista kuuluu direktiivin 89/48/ETY soveltamisalaan, kun taas osa kuuluu direktiivin 92/51/ETY soveltamisalaan. Lisäksi sama ammatti voi nyt jäsenvaltiosta riippuen kuulua ensimmäisen tai toisen direktiivin soveltamisalaan. Esimerkkinä voidaan mainita lääkintävoimistelijan ammatti, joka kuuluu direktiivin 89/48/ETY soveltamisalaan useimmissa jäsenvaltioissa, mutta Saksan osalta direktiivin 92/51/ETY liitteeseen C, koska koulutuksen taso on erilainen.
214. Syyskuussa 1999 pidettiin konferenssi, jonka tarkoituksena oli tarkastella perusteellisemmin nykyistä kantaa fysioterapeuttien muuttoon EU:n sisällä. Konferenssissa todettiin, että tällä alalla on edistytty jonkin verran jäsenvaltioiden kahdenvälisen keskustelujen ja muun toiminnan avulla. Konferenssin merkittävä tulos oli yksimielisyys kaikkien alan edustajien kesken siitä, että he kaikki harjoittavat samaa ammattia Euroopan unionin eri jäsenvaltioissa. Työtä aiotaan jatkaa Euroopan alueella kansainvälisen fysioterapialiiton (World Confederation for Physical Therapy) puitteissa. Aiheena ovat muuttaviin fysioterapeutteihin jäsenvaltioissa sovellettavat korvaavat toimenpiteet ja tarkoituksena on selvittää entistä paremmin vapaaseen liikkuvuuteen edelleen kohdistuvia esteitä.
215. Jäsenvaltioiden keräämät luvut ja komission saamat tiedot osoittavat, että direktiivin ansiosta on voitu tunnustaa merkittävä määrä tutkintotodistuksia useille terveydenhuollon ammattilaisille, vaikka direktiivien soveltamisessa onkin todettu ongelmia ja rajoituksia. Niitä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

2. Tutkintotodistusten tunnustamisen rajoitukset

a) Toiminnot, jotka on rajoitettu tietyille ammattilaisille

216. Joidenkin ammattien kohdalla tutkintotodistusten tunnustaminen toisessa jäsenvaltiossa ei ole mahdollista, koska kyseinen toiminta on siellä rajoitettu toiselle ammattiluokalle.
217. Esimerkkinä tästä ongelmasta voidaan mainita vaihtoehtoinen lääketiede. Esimerkiksi kiropraktikon toiminta on erityinen ammatti tietyissä jäsenvaltioissa, kun taas muissa jäsenvaltioissa "parantaminen" on rajoitettu ainoastaan lääkäreille.

Viimeksi mainitussa tapauksessa ammattihenkilö ei voi muuttaa. Muuttaminen on mahdollista vain jäsenvaltioon, jossa ammatin harjoittaminen on sallittua myös muille kuin lääkäreille. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut asiassa Bouchoucha antamassaan tuomiossa³⁰, että tämä käytäntö on yhteensopiva yhteisön lainsäädännön kanssa. Sama ongelma koskee muitakin toimintoja.

218. Vaikka psykoterapeutin ammatti kuuluukin lähes poikkeuksetta direktiivin 89/48/ETY soveltamisalaan, siihen liittyy samankaltainen ongelma, koska eri jäsenvaltioissa sääntely on erilaista ja estää tietyissä jäsenvaltioissa koulutettuja henkilöitä harjoittamasta ammattia muissa jäsenvaltioissa. Tämä johtuu siitä, että ammatti, joka oikeuttaa toiminnan harjoittamiseen, ei ole sama (psykoterapian alaan kuuluva toiminta on usein rajoitettu lääkäreille ja/tai psykologeille).

b) Ammatit, jotka voivat vaikuttaa samoilta kahdessa jäsenvaltiossa, mutta joiden toiminta-alat eroavat toisistaan

219. Ammatilla voi olla sama nimike tietyissä jäsenvaltioissa, mutta sen sisältö voi vaihdella. Näissä tapauksissa direktiivin soveltaminen on mahdollista, jos ainakin osa toiminta-alasta on samaa. Päinvastaisessa tapauksessa direktiiviä ei sovelleta, koska sen mukaan ammatillinen tunnustaminen perustuu ammattien samanlaisuuteen.

220. Kysymystä sallitun toiminta-alan laajuudesta ja vaadittavasta vastuun tasosta fysioterapeutin ja röntgenhoitajan ammattien harjoittamisessa on määrää käsitellä jäsenvaltioille lähetettyjen kyselylomakkeiden perusteella, jotta nykyistä kantaa voidaan selventää ja saada käyttöön tarpeelliset tiedot, joiden avulla nykyinen tilanne voidaan analysoida perusteellisesti. Kun nämä tiedot on kerätty, ne jaetaan seurantaryhmälle myöhempää keskustelua varten, jos se on tarpeen.

c) Eritasoiset ammatit

221. Joissain toiminnoissa pätevyys voi olla monentasoista erilaisen koulutuksen mukaan. Esimerkiksi lääkintävoimistelijan koulutuksen rinnalla on lyhempiä koulutusohjelmia, jotka vastaavat avustavan fysioterapeutin tai yksinomaan hierojan ammatteja. Tämä ero on vielä selvempi, jos tarkastellaan farmaseutin ammattia (vaikka se kuuluukin alakohtaisen direktiivin soveltamisalaan) ja lääketyöntekijän ammattia eri jäsenvaltioissa. Ammattien vastaavuus on ratkaiseva tekijä ammatillista pätevyyttä tunnustettaessa. Koulutuksesta täysin poikkeavan toiminnan harjoittamiseen ei voi saada oikeutta.

222. Toisen direktiivin ansiosta on voitu tietyissä tapauksissa havaita olennaisia eroja jäsenvaltioiden koulutusohjelmien välillä. Joidenkin ammattien kohdalla, jotka eivät aina ole säänneltyjä, tietyissä jäsenvaltioissa annettavan koulutuksen kesto on vain muutamia satoja tunteja, kun taas muissa jäsenvaltioissa koulutus kestää useita vuosia.

223. Tällaisissa tapauksissa noudatetaan yleensä seuraavaa yleisen järjestelmän mukaista menettelyä: kun ammatti kuuluu vastaanottavassa jäsenvaltiossa direktiivin 89/48/ETY soveltamisalaan, sitä sovelletaan ainoastaan siinä tapauksessa, että muuttajan koulutuksen taso vastaa direktiivissä 92/51/ETY tarkoitettua tutkintotodistusta tai rinnastetaan siihen, koska se sisältyy direktiivin 92/51/ETY

³⁰ Asia C-61/89, tuomio 3.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3564).

liitteeseen C. Sellaisen koulutuksen osalta, joka on lähtöjäsenvaltiossa tasoltaan alhaisempi, esimerkiksi todistuksen tasoinen, yleistä järjestelmää ei sovelleta, jos vastaanottava jäsenvaltio edellyttää direktiivin 89/48/ETY tasoista tutkintotodistusta. Tällöin sovelletaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Jos taas koulutus vastaanottavassa jäsenvaltiossa vastaa direktiivin 92/51/ETY tutkintotodistusten tasoa tai tätä alhaisempaa tasoa, direktiiviä on sovellettava useimmissa tapauksissa, myös silloin, kun koulutusohjelmat ovat huomattavasti alhaisempaa tasoa (ks. edellä 5–7 artiklaa koskevat huomautukset).

d) Muista direktiiveistä johtuvat rajoitukset (erikoissairaanhoidajien tapaus)

224. Sairaanhoidajan ammattia koskevissa erillisissä direktiiveissä (77/452/ETY ja 77/453/ETY) käsitellään kysymystä tutkintotodistusten tunnustamisesta, mutta se rajoittuu vain yleissairaanhoidoa antaviin sairaanhoitajiin. Yleistä järjestelmää koskevien direktiivien soveltamisalaan eivät kuitenkaan kuulu ammatit, joita varten on olemassa erityisdirektiivi. Tästä johtuu, että tapauksissa, joissa jäsenvaltion ammatteihin kuuluu ainoastaan yleissairaanhoidajan ammatti, erikoissairaanhoidajan tutkintotodistuksen omaavat muuttajat eivät voi hyötyä yleistä järjestelmää koskevista direktiiveistä eivätkä sairaanhoitajia koskevista direktiiveistä. He voivat kuitenkin näissä tapauksissa hyötyä perustamissopimuksen määräyksistä sellaisina kuin niitä on tulkittu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tuomioissa *Heylens* ja *Vlassopoulou*.

225. Tätä kysymystä käsiteltiin jo direktiivin 89/48/ETY 13 artiklan perusteella laaditussa kertomuksessa 2 artiklan tarkastelussa iii alakohdassa. Komissio ehdotti kysymyksen ratkaisemista siten, että tapauksiin sovellettaisiin yleistä järjestelmää. Ehdotukseen "kolmanneksi" direktiiviksi tässä tarkoituksessa sisällytetyt säännökset siirrettiin neuvoston toimesta sisämarkkinalainsäädännön yksinkertaistamista koskevaan direktiiviehdotukseen, joka tunnetaan nimellä SLIM (Simpler Legislation for the Internal Market).

3. *Havaittuja ongelmia*

a) Direktiivien jättäminen saattamatta osaksi kansallista lainsäädäntöä

226. i) Tärkeä yleisongelma on koskenut Kreikkaa, joka ei ollut saattanut direktiiviä 92/51/ETY osaksi kansallista lainsäädäntöä elokuuhun 1998 mennessä ja jonka toimivaltaiset viranomaiset kieltäytyivät soveltamasta sitä. Vaikka direktiiviä ei olisikaan saatettu muodollisesti osaksi kansallista lainsäädäntöä, viranomaiset ovat komission yksiköiden mukaan silti velvollisia soveltamaan sitä. Tämä kysymys on koskenut useita ammatteja, muun muassa Saksassa tutkintotodistuksensa saaneita kreikkalaisia lääkintävoimistelijoina. Kreikan viranomaisten ilmoittamien tietojen mukaan kansallisella tasolla toimivat komissiot alkoivat tutkia yksittäisiä tapauksia tammikuussa 1999. Tämä johtuu merkittävästä viivästyksestä direktiivin 89/48/ETY saattamisessa osaksi kansallista lainsäädäntöä Kreikassa. Asia on parhaillaan oikeuskäsittelyssä, johon liittyy sakkoja ja jatkuvia todisteita täytäntöönpanotoimenpiteiden soveltamisen laiminlyönnistä.

227. ii) Direktiivin 92/51/ETY viivästynyt saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä Belgiassa ei ole aiheuttanut juurikaan ongelmia, koska Belgian viranomaiset ovat soveltaneet direktiivin periaatteita, vaikka sitä ei olekaan saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

228. iii) Ranskassa direktiiviä 92/51/ETY ei ole vielä pantu täytäntöön lääketyöntekijän ammatin osalta. Ranska on kuitenkin äskettäin antanut asetuksen, jolla direktiivi pannaan täytäntöön tämän ammatin osalta. Jotta täytäntöönpano olisi täydellinen, on vielä annettava täytäntöönpanoa koskeva laki. Komissiolle on ilmoitettu tapauksista, joissa on kyse muutosta Belgiasta Ranskaan. Tapauksia tutkitaan edelleen.
229. iv) Portugali ei ole saattanut direktiiviä 92/51/ETY kokonaan osaksi kansallista lainsäädäntöä lääketyöntekijän ja muiden terveydenhuollon ammattien osalta. Ongelma on tullut esille konkreettisten tapausten kautta. Asiaa käsitellään parhaillaan.
- b) Epäkohdat soveltamisessa
230. i) Direktiivin 92/51/ETY mukainen "silta"
231. Toisen direktiivin tultua voimaan on voitu ratkaista tiettyjä tapauksia, joissa on kyse liitteessä C mainituista koulutusohjelmista, ja tapauksia, joissa on kyse ammasteista, joiden koulutuksen taso ei vastannut ensimmäisen direktiivin tasoa.
232. Toisen direktiivin ensivaiheet ovat kuitenkin olleet melko ongelmallisia, koska kaikki jäsenvaltiot eivät ole olleet halukkaita soveltamaan direktiivissä säädettyä "siltana" toimivaa järjestelmää, joka koskee erityisesti liitteeseen C kuuluvia ammatteja. Edelleen on ongelmia, jotka koskevat direktiivien 92/51/ETY ja 89/48/ETY välisen "sillan" soveltamista ja jotka tulevat esille yksittäistapausten tai tietyn ammatin yhteydessä.
233. Esimerkkinä voidaan mainita optikon ammatti jäsenvaltiossa, jossa ammattiliitto kieltäytyy hyväksymästä "siltana" toimivaa järjestelmää eikä noudata toimivaltaisen viranomaisen tekemää, tunnustamista koskevaa päätöstä sillä perusteella, että muuttajilla on direktiivin 92/51/ETY mukainen tutkintotodistus, kun ammatin harjoittamiseen vaaditaan direktiivin 89/48/ETY mukainen tutkintotodistus.
- ii) Määräajat
234. Komission yksiköille on ilmoitettu useita yksittäistapauksia, joissa direktiivin 92/51/ETY 12 artiklan 2 kohdassa säädettyjä päätöksen tekemistä koskevia määräaikoja ei ole noudatettu. Monet näistä tapauksista johtuvat toisen direktiivin myöhästyneestä täytäntöönpanosta. Tilanne on sen jälkeen kehittynyt yleisesti ottaen myönteiseen suuntaan. Yleisimmin on kyse tilanteista, joissa muuttajilla on vanha koulutus, joka on sittemmin muuttunut ja joka aiheuttaa ongelmia ratkaisun tekeväälle toimivaltaiselle viranomaiselle.
- iii) Korvaavat toimenpiteet
235. Muuttajat, joilta vaaditaan korvaavia toimenpiteitä tutkintotodistuksen tunnustamiseksi, pitävät niitä joskus liioiteltuina. Merkittävä ero koulutusohjelmien sisällössä on usein kysymys, jonka muuttaja voi riitauttaa sisäisessä muutoksenhaussa. Komission yksiköt eivät vielä ole saaneet tietoonsa tapauksia, joissa tuomioistuin olisi tehnyt päätöksen korvaavista toimenpiteistä.
236. Helpottaakseen lääkintävoimistelijoiden muuttoa Saksa ja Itävalta ovat neuvottelujen jälkeen tehneet sopimuksen, ja Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta neuvottelevat edelleen.

iv) Hallinnolliset muodollisuudet

237. Menettelysääntöjen (ks. jäljempänä kohta VII. B.) avulla on voitu määritellä komission ja jäsenvaltioiden kokemusten perusteella, mitkä ovat suositeltavia, mitkä hyväksyttäviä ja mitkä vältettäviä menettelytapoja. Näiden menettelysääntöjen hyväksyminen antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden arvioida omia toimintatapojaan, ja nyt kun menettelysäännöt on julkaistu, myös muuttajat voivat vaatia hakemuksilleen hyvää hallinnollista käsittelyä.
238. Kysymyksiä ovat herättäneet yhden jäsenvaltion toimenpiteet, kuten vastaanottavan maan NARIC-keskuksen pakollinen kuuleminen sekä esimerkiksi se, että muuttaja kutsutaan ennakkohaastatteluun, joka ei kuulu osana korvaaviin toimenpiteisiin. Lisäksi tämä haastattelu on maksullinen, ja muuttaja joutuu maksamaan myös matkakustannukset ja oleskelukustannukset, jotka voivat olla erityisen kalliit, jos hän ei vielä asu kyseisessä jäsenvaltiossa. Tähtäimessä on erilaisia keinoja taata tunnustamishakemusten täysimittainen käsittely siten, että samalla taataan muuttajan oikeuksien ja etujen huomioon ottaminen. Kysymys hallinnollisista muodollisuuksista saattaa olla edelleen yksi tärkeistä kysymyksistä, joita seurantaryhmän halutaan tarkastelevan, jotta avoimuutta voitaisiin lisätä ja varmistaa, että järjestelmä toimii tehokkaasti.

v) Tutkintotodistusten ammatillinen eikä akateeminen tunnustaminen

239. Tiettyjä jäsenvaltioita moititaan usein siitä, että menettelyssä, jota noudatetaan yleisen järjestelmän puitteissa ammatillisen pätevyyden tunnustamisessa, suoritetaan koulutusohjelmien vertailu liian akateemisesti, mikä on vastoin direktiivin henkeä ja kirjainta. Tämä kysymys on tullut esiin erilaisissa yksittäistapauksissa. Tapauksia voidaan tarkastella ainoastaan niiden asiayhteyden mukaan ja sen mukaan, mitä täydellinen analyysi asiaan liittyvistä seikoista osoittaa. Tämä on osa komission ja seurantaryhmän jatkuvaa työtä.

4. Päätelmät

a) Jäsenvaltioiden keskinäinen riippuvuus

240. Jäsenvaltioissa tapahtuvat muutokset, jotka koskevat koulutuksen tasoa ja/tai ammattien sääntelyä, vaikuttavat myös muihin jäsenvaltioihin. Tämä koskee erityisesti terveydenhuollon ammatteja. Tietyt jäsenvaltiot, jotka eivät aiemmin säännelleet tiettyjä toimintoja, ovat ryhtyneet sääntelemään niitä, ja koulutuksen taso on noussut; esimerkkeinä voidaan mainita ravitsemusavustajan ja jalkojenhoitajan ammatit.
241. Tietyt jäsenvaltiot ovat myös ottaneet esille kysymyksen mahdollisesta "kiertomenettelystä", joka koskisi muissa unionin maissa koulutuksensa suorittavia ja sen jälkeen lähtöjäsenvaltioonsa palaavia kansalaisia. Tällä käytännöllä on vaikutuksia *numerus clausukseen* ja pätevyyteen terveydenhuollon alalla. Käytäntö koskee lähinnä valtioita, joilla on sama kieli, kuten Ranskalla ja Belgiassa tai Itävallassa ja Saksalla, ja joissa muuttovirrat ovat merkittäviä. Se koskee myös Kreikkaa ja Saksaa niiden kreikkalaisten osalta, joilla on saksalainen tutkintotodistus.
242. Komission yksiköiden vastaus tähän kysymykseen on seuraava: perustamissopimuksen määräysten mukaan kansalaisilla on oikeus kouluttautua toisessa jäsenvaltiossa, ja toisessa jäsenvaltiossa tutkintotodistuksensa saaneen

kansalaisen on voitava hyötyä tutkintotodistusten tunnustamista koskeissa direktiiveissä säädetyistä säännöistä. Yleinen järjestelmä lujittaa yhteisön kansalaisten oikeutta hankkia taitonsa siellä missä he haluavat (direktiivin 92/51/ETY johdanto-osan 20 kappale).

243. Lisäksi on merkkejä siitä, että tietyt jäsenvaltiot, jotka ovat perinteisesti välttäneet sääntelyä taikka eivät nykyisin sääntele monia ammatteja, pitävät tätä lähestymistapaa uhattuna, koska näiden maiden ammattihenkilöt kohtaavat ongelmia yrittäessään muuttaa enemmän sääntelyä harjoittaviin jäsenvaltioihin verrattuna muihin jäsenvaltioihin, joiden melko sääntelemättömille markkinoille on suhteellisen helppo päästä. Tällainen epätasapaino saattaa johtaa kilpasääntelyyn siten, että jäsenvaltiot pyrkivät tasapainottamaan vapaan liikkuvuuden ehtoja omalta lainkäyttöalueeltaan poistumiselle ja sinne siirtymiselle verrattuna muiden valtioiden vastaavaan sääntelyyn. Tällainen suuntaus olisi toteutuessaan epätoivottava. Komissiolla on nyt ainoastaan toisen käden tietoa tällaisen käsityksen vallitsemisesta jäsenvaltioiden toimivaltaisissa viranomaisissa. Kansallisilla koordinaattoreilla on parhaat mahdollisuudet havaita tällaisten käsitysten esiintyminen ja yleisyys ja niiden merkitys, ja komissio on aina valmis keskustelemaan asiasta seurantar ryhmässä tai kahdenvälisesti.

b) Terveystenhuollon ammattilaisten erityislaatu

244. Terveystenhuollon ammattilaisten muutto on mielenkiintoinen barometri näiden ammattilaisten demografian, ammattien vaihtelevuuden ja terveystenhuoltosektorin merkittävyyden takia. Muutot tapahtuvat henkilökohtaisista syistä (usein perhesyistä), tai tavoitteena on löytää työpaikka maasta, jossa työmarkkinatilanne on mahdollisesti parempi.

E. Liikenteen ammatit

245. Liikenteen alalla tietyt ammatit eivät kuulu tutkintotodistusten tunnustamista koskevan yleisen järjestelmän piiriin, koska erillinen direktiivi kattaa ne jo (vrt. direktiivin 92/51/ETY 2 artikla). On kuitenkin todettava, että vuosina 1995–98 ammattiala, jolla tunnustettiin eniten tutkintotodistuksia, oli merikuljetukset, jossa vapaa liikkuvuus on ollut merkittävää Pohjois-Euroopan maiden välillä.
246. Esimerkkinä voidaan mainita siviili-ilmailun tehtävien suorittamiseksi annettujen henkilöstön lupakirjojen vastavuoroisesta hyväksymisestä 16 päivänä joulukuuta 1991 annettu neuvoston direktiivi 91/670/ETY tai maanteiden kansallisen ja kansainvälisen tavara- ja henkilöliikenteen harjoittajien ammattiin pääsystä sekä tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä toimenpiteistä näiden liikenteenharjoittajien sijoittautumisvapauden tehokkaan käyttämisen edistämiseksi 29 päivänä huhtikuuta 1996 annettu neuvoston direktiivi 96/26/EY.
247. Näiden direktiivien oikeusperustana ovat liikennepolitiikkaan liittyvät perustamissopimuksen artiklat (tässä tapauksessa 71 artikla, ent. 75 artikla, ja 80 artikla, ent. 84 artikla).
248. Poikkeuksena on merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta 22 päivänä marraskuuta 1994 annettu neuvoston direktiivi 94/58/EY. Direktiivi nojautuu perustamissopimuksen 80 artiklaan (ent. 84 artiklan 2 kohta), ja siinä täsmennetään, että "neuvoston direktiivejä 89/48/ETY ja 92/51/ETY, jotka koskevat

tutkintotodistusten ja ammatillisen koulutuksen tunnustamiseen liittyviä yleisiä järjestelmiä, sovelletaan tämän direktiivin koskemiin merenkulun ammatteihin".

249. Esiin on myös tullut kysymys sisävesiluotsin pätevyyden tunnustamisesta tapauksissa, joissa täyteen pätevyyteen sisältyy ohjattu käytännön harjoittelujakso. Kyseisen harjoittelujakson olennaisena tarkoituksena on kuitenkin oppia tuntemaan paikallisten vesiteiden olosuhteet. Tällä pätevyyden myöntäneessä jäsenvaltiossa hankitulla pätevyyden osa-alueella ei ole siten mitään merkitystä henkilölle, joka haluaa saada pätevyytensä välittömästi tunnustetuksi toisessa jäsenvaltiossa. EU:n aluetta koskevilla vastavuoroista tunnustamista koskevilla säännöillä ei kuitenkaan ole ensisijaisesti tarkoitus taata "oikotietä" välittömään tunnustamiseen toisessa jäsenvaltiossa. Muuttajalla on kaikissa tapauksissa oltava kotijäsenvaltiossaan edellytetty täysi pätevyys, vaikka vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellyttäisiinkin erityistietoja saman ammatin harjoittamiseksi. Erityistiedot on sitten hankittava direktiiveissä 89/48/ETY ja 92/51/ETY tarkoitetuilla korvaavilla toimenpiteillä. Näissä olosuhteissa on siis suotavaa, että ne, jotka haluavat saada pätevyytensä tunnustetuksi aloittaakseen välittömästi työnsä tietyssä jäsenvaltiossa, varmistavat mahdollisimman varhaisessa vaiheessa nopeimman tavan saada vaadittu pätevyys. Tämä tarkoittaa useimmissa tapauksissa pätevyyden täydentämistä siinä jäsenvaltiossa, jossa ammattia halutaan harjoittaa.

F. Matkailualan ammatit

250. On syytä erottaa toisistaan matkaoppaat ja turistioppaat.

1. Matkaoppaat

251. Matkaoppaat eivät kuulu direktiivin 92/51/ETY soveltamisalaan, koska tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty (vrt. 2 artiklan toinen kohta) matkaoppaat kattava direktiivi, joka on 16 päivänä kesäkuuta 1975 annettu direktiivi 75/368/ETY³¹. Niitä tapauksia varten, joissa tutkintotodistuksia ei tunnusteta vastavuoroisesti³², tässä direktiivissä säädetään siirtymätoimenpiteistä, joiden sisältönä on, että *"niissä vastaanottavissa valtioissa, joissa on määräyksiä kyseisen toiminnan aloittamisesta, hyväksytään riittäväksi todisteeksi pätevyydestä toiminnan aloittamiselle, että toimintaa on harjoitettu riittävän kauan jäsenvaltiossa, josta henkilö tulee, niin että aika milloin aikaisempaa koulutusta ei vaadita, on ollut riittävän äskettäin sen varmistamiseksi, että asianomaisella on vastaanottavan maan omilta kansalaisiltaan vaatimat ammatilliset tiedot"*.
252. Tätä direktiiviä ei sovelleta "turistioppaisiin".
253. Tämän direktiivin nojalla vastaanottavan jäsenvaltion on annettava lupa "matkaoppaan" toiminnan harjoittamiseen alueellaan sellaiselle unionin kansalaiselle, joka voi esittää lähtöjäsenvaltionsa toimivaltaisen viranomaisen antaman todistuksen siitä, että hänellä on lähtöjäsenvaltiossa hankittu vähintään kahden vuoden kokemus.

³¹ EYVL L 167, 30.6.1975, s.22.

³² Tästä tunnustamisesta säädetään nyt direktiivissä 1999/42/EY (ks. 2 artiklan toista kohtaa koskeva kohta).

254. Periaatteessa direktiivin 75/368/ETY säännöksiä sovelletaan niin sijoittautumiseen kuin palvelujen tarjoamiseen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että jäsenvaltio ei voi asettaa sijoittautumista koskevien vaatimusten noudattamista edellytykseksi palvelujen tarjoamiselle alueellaan, koska näin meneteltäessä EY:n perustamissopimuksen määräykset, joiden tarkoituksena on taata palvelujen tarjoamisen vapaus, menettäisivät tehokkaan vaikutuksensa³³.
255. Näin ollen siinä tapauksessa, että palvelujen tarjoaminen on väliaikaista, direktiivin säännöksiä (ja nimenomaan vaatimusta antaa todiste työkokemuksesta) on tulkittava riittävän joustavasti ottaen huomioon palvelusuoritteen väliaikainen luonne ja unohtamatta sitä, että tämän direktiivin tavoitteena on nimenomaan helpottaa palvelujen tarjoamisen vapauden tehokasta käyttämistä.
256. Direktiivin 75/368/ETY mukaan vastaanottavan jäsenvaltion viranomaiset voivat edellyttää matkaoppailta todistusta kahden vuoden kokemuksesta lähtöjäsenvaltiossa. Tämä edellytys voi kuitenkin vaikuttaa päinvastaisesti varsinaiseen tavoitteeseen, joka on palvelujen tarjoamisen vapauden helpottaminen, ja se voi olla perustamissopimuksen 49 artiklan (ent. 59 artikla) vastainen.
257. Itse asiassa ammattikokemuksen hankkiminen "lähtöjäsenvaltiossa" on vaikeaa, koska se on vain kiertomatkojen lähtö- ja paluupiste. Tapauksia, joissa matkaopas suorittaisi kiertomatkoja lähtöjäsenvaltionsa alueella ja voisi siten hankkia vaaditun kokemuksen ennen toiminnan harjoittamista toisessa jäsenvaltiossa, on käytännössä vähän.
258. Tämän vuoksi komissio katsoo, että toisesta jäsenvaltiosta tulevilla matkaoppailla on perustamissopimuksen 49 artiklan (ent. 59 artikla) nojalla oikeus tarjota vapaasti palveluja (matkaoppaalle kuuluvia tehtäviä) toisessa jäsenvaltiossa. Jos matkaopas ei tee meno-paluumatkaa matkailijoiden kanssa (teoreettinen tilanne) vaan jää vastaanottavaan jäsenvaltioon kiertomatkan jälkeen, häntä koskevat sijoittautumista koskevat säädökset.
259. Komission yksiköt ovat kiinnittäneet kansallisten viranomaisten huomion tähän kysymykseen. Erityisesti Italian viranomaisiin on otettu useasti yhteyttä. Nämä ovat sitoutuneet siihen, että direktiivissä 75/368/ETY tarkoitettua todistusta kokemuksesta ei vaadita tapauksissa, joissa on kyse palvelujen tilapäisestä tarjoamisesta.

2. *Turistioppaat*

a) Johdanto

260. Yleistä järjestelmää koskevia direktiivejä sovelletaan turistioppaan ammattiin maissa, joissa kyseistä ammattia säännellään.
261. Ammattia ei säännellä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Ruotsissa, Norjassa, Suomessa, Saksassa, Alankomaissa, Tanskassa eikä Irlannissa, mutta sitä säännellään Portugalissa, Itävallassa, Luxemburgissa, Ranskassa, Espanjassa, Kreikassa, Italiassa ja Belgiassa.

³³ Vrt. erityisesti: asia C-760/90, *Dennemeyer*, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4221).

262. Useimmissa maissa, joissa ammattia ei säännellä, järjestetään kursseja turistioppaiden kouluttamiseksi. Koulutus ei kuitenkaan ole pakollinen edellytys ammatin harjoittamiselle. Esimerkiksi Saksassa on käytössä kauppakamarin antama turistiopastodistus. Yhdistyneessä kuningaskunnassa on yhdistyksiä ("boards"), jotka antavat jäsenkortin ja opasmerkin ("blue badge") direktiivin 92/51/ETY tason mukaisen koulutuksen jälkeen.
263. Maissa, joissa ammatti on säännelty, ainoastaan sellaiset henkilöt saavat harjoittaa ammattia, jotka tietyn tutkinnon suoritettuaan ovat saaneet vaaditun kelpoisuutta osoittavan asiakirjan.
264. Kreikassa on kyse korkea-asteen koulutuksesta (ei yliopistotasoisesta), joka kestää kolme vuotta ja joka kuuluu direktiivin 89/48/ETY soveltamisalaan. Italiassa, Espanjassa, Luxemburgissa ja Itävallassa turistioppaan ammatin harjoittamisen edellytyksenä on direktiivin 92/51/ETY tason mukainen kelpoisuus.
265. Ranskassa turistioppaiden koulutus on jaettu kolmeen tasoon: alueelliset tulkkioppaat ("guide interprète régional") (todistus 92/51/ETY), valtakunnalliset tulkkioppaat ("guide interprète national") (tutkintotodistus 89/48/ETY) ja valtakunnalliset oppaat ("conférencier national") (tutkintotodistus 89/48/ETY). Portugalissa koulutus on jaettu kahteen tasoon: alueelliset tulkkioppaat (todistus 92/51/ETY) ja valtakunnalliset tulkkioppaat (tutkintotodistus 89/48/ETY).
- b) Turistioppaita koskeva oikeuskäytäntö
266. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on tuominnut neljä maata siitä, että ne ovat asettaneet palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia esteitä turistioppaille: maat ovat Italia, Ranska, Kreikka ja Espanja.³⁴
267. Tuomioistuin katsoi, että asettaessaan muusta jäsenvaltiosta tulevan matkailijaryhmän mukana matkustavien oppaiden palvelujen tarjoamisen edellytykseksi sen, että oppaalla on kirjallinen lupa, jonka saamiseksi on hankittava tietty pätevyys, joka on todistettava tavallisesti läpäisemällä tutkinto, nämä maat ovat jättäneet noudattamatta niille perustamissopimuksen 59 artiklan (nykyinen 49 artikla) nojalla kuuluvan jäsenyysvelvoitteen silloin, kun kysymyksessä oleva palvelu muodostuu matkailijoiden opastamisesta muissa kohteissa kuin museoissa tai historiallisissa monumenteissa, joihin voidaan tutustua ainoastaan erikoistuneen ammattioppaan opastuksella.
268. Tuomioistuin totesi myös, että perustamissopimuksen 48 artiklan (nyk. 39 artikla) ja 52 artiklan (nyk. 43 artikla) mukaisesti vastaanottava jäsenvaltio on velvollinen perustamaan menettelyn, jossa tutkitaan ja vertaillaan toisessa jäsenvaltiossa myönnetyn turistioppaan tutkintotodistuksen omaavan unionin kansalaisen pätevyyttä vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytettyihin pätevyysvaatimuksiin.
- c) Sijoittautuminen – Palvelut
269. Yhteisöjen tuomioistuin on turistioppaita koskevissa tuomioissaan todennut, että jäsenvaltio ei voi asettaa sijoittautumista koskevien vaatimusten noudattamista

³⁴ Asia C-180/89 (I), asia C-154/89 (F) ja asia C-198/89 (GR), tuomiot 26.2.1991; asia C-375/92 (E), tuomio 22.3.1994.

edellytykseksi palvelujen tarjoamiselle sen alueella, koska tällöin perustamissopimuksen määräykset, joiden tarkoituksena on taata palvelujen tarjoamisen vapaus, menettäisivät tehokkaan vaikutuksensa. Tämän mukaisesti jäsenvaltio ei voi vaatia toisesta jäsenvaltiosta tulevia oppaita suorittamaan kansallista koulutusta sellaisen todistuksen tai luvan saamiseksi, joka oikeuttaa toimimaan tämän jäsenvaltion alueella. Samoin ei yleensä ole oikeutettua edellyttää, että he hankkivat pätevyytensä tunnustamisen yleistä järjestelmää koskevien direktiivien mukaisesti.

270. Tuomioistuimen tuomioissa viitataan tilanteeseen, jossa opas matkustaa matkailijoiden mukana ja seuraa heitä suljetussa ryhmässä; he matkustavat väliaikaisesti ryhmässä sijoittautumisjäsenvaltiostaan siihen jäsenvaltioon, joka on heidän vierailunsa kohde, ja jossa kyseessä ovat opastetut vierailut muualla kuin museoissa tai historiallisissa monumenteissa, joihin voidaan tutustua ainoastaan erikoistuneen ammattioppaan opastuksella.
271. Sitä vastoin turistioppaalle, joka on sijoittautunut vastaanottavaan jäsenvaltioon ottaakseen siellä säännöllisesti vastaan saapuvia matkailijoita ja opastaakseen heitä heidän kiertomatkinsa aikana ja joka jää vastaanottavaan jäsenvaltioon matkailijoiden palattua lähtöjäsenvaltioonsa, voidaan asettaa vastaanottavan valtion ammatillista pätevyyttä koskevat vaatimukset. Tässä tapauksessa vastaanottavan jäsenvaltion on sovellettava yleistä järjestelmää koskevissa direktiiveissä säädettyjä tunnustamismenettelyjä.
272. Tilastotiedoista ilmenee, että tähän ammattiin liittyviä tunnustamista koskevia pyyntöjä on tehty vähän. Jäsenvaltioiden lähettämien, vuosia 1995–1996 koskevien lukujen mukaan Portugali on ainoa maa, joka on saanut tunnustamista koskevia pyyntöjä (3, joista 2 tuli Saksasta ja 1 Espanjasta). Kaikissa kolmessa tapauksessa tehtiin myönteinen päätös sen jälkeen, kun hakijat olivat läpäisseet kelpoisuuskokeen.
3. *Kahden ammatin toiminta-alojen rajoittaminen: matkaoppaat ja turistioppaat*
273. Komissio on todennut, että vapaaseen liikkuvuuteen liittyvät ongelmat, joista sille on tehty kanteluita, johtuvat usein sekaannuksesta kahden erilaisen mutta toisiaan täydentävän ammatin välillä, jotka ovat turistioppaan ja matkaoppaan ammatit.
274. Tästä asiasta käytyjen keskustelujen sekä asianomaisten ammattihenkilöiden ja jäsenvaltioiden kanssa käydyn runsaan kirjeenvaihdon yhteydessä komission yksiköt ovat muistuttaneet, että komissiolla ei ole toimivaltaa määritellä ammattien toiminta-alaa tai päättää kuhunkin ammattiin kuuluvista tehtävistä.
275. Tässä yhteydessä on korostettava, että tiedonannossa, joka koskee matkailualan ammatillisten pätevyysvaatimusten vastaavuutta jäsenvaltioiden välillä³⁵, täsmennetään nimenomaisesti matkaoppaita koskevassa osassa, että tätä tehtävää ei pidä sekoittaa turistioppaan tehtävään.

276. On myös syytä viitata vastaukseen, jonka komissio antoi Kellet-Bowmanin kirjalliseen kysymykseen E-2615/96³⁶ ja Daskalakin kirjalliseen kysymykseen E-0797/98³⁷.
277. Useita teknisiä kokouksia on pidetty komission edustajien ja asianomaisten ammattijärjestöjen välillä. Näitä ovat IATM – International Association of Tour Managers, FEG – European Federation of Tour guides, ja ETOA – European Tour Operators Association.
278. Komissio hyväksyi toukokuussa 1997 turistioppaita koskevan työasiakirjan (SEK(97) 837 lopullinen). Asianomaisia ammattijärjestöjä kuultiin ennen työasiakirjan hyväksymistä ja sen jälkeen erityisesti kysymyksestä, joka koskee toiminta-alan rajoittamista näiden eri ammattien välillä. Ammattijärjestöjen kannat on esitetty työasiakirjan liitteissä.
279. Kysymystä turistioppaista on käsitelty myös Euroopan parlamentin keskusteluissa. Esimerkkinä voidaan mainita, että Euroopan parlamentin vetoomuksista vastaava valiokunta tutki ja sen jälkeen arkistoi vetoomuksen, jossa toisesta jäsenvaltiosta tuleva matkaopas esitti kohdanneensa esteitä pyrkiessään harjoittamaan turistioppaalle kuuluvia tehtäviä toisessa jäsenvaltiossa (tässä tapauksessa tehtävänä oli välittää tietoja omalle matkailijaryhmälle Firenzen baptisteriossa).
280. Tällä hetkellä komissiolla ei ole hallussaan sellaisia tietoja, joiden perusteella voitaisiin todeta, että Euroopan unionin alueella olisi yleisesti ottaen matkaoppaiden (matkaoppaiden, jotka tarjoavat *omia* palvelujaan) toimintaan kohdistuvia palvelujen tarjoamisen vapauteen liittyviä esteitä.
281. Tiettyjen ammattijärjestöjen tavoitteena ei ole niinkään varmistaa matkaoppaiden palvelujen tarjoamisen vapaus, jonka toteutumisesta komissio vastaa (komission väliintulon ansiosta direktiivissä 75/368/ETY edellytettyä kahden vuoden kokemusta osoittavaa todistusta ei enää edellytetä matkaoppailta), vaan ennemminkin saada oikeus harjoittaa eri ammattia. Tämä on kysymys, joka luonnollisesti ylittää sen, mitä voimassa olevassa yhteisön lainsäädännössä taataan.
282. Lisäksi komissio valvoo, että yhteisön tuomioistuimen "turistioppaita" koskevissa tuomioissaan tuomitsevat jäsenvaltiot mukauttavat kansallisen lainsäädäntönsä tuomioistuimen tuomion mukaiseksi. Käynnissä on useita perustamissopimuksen 171 artiklan mukaisia rikkomisesta johtuvia menettelyjä.

4. *Päätelmät*

283. Turistioppaalle, joka haluaa sijoittautua vastaanottavaan jäsenvaltioon ottaakseen siellä säännöllisesti vastaan saapuvia matkailijoita ja opastaakseen heitä heidän kiertomatkinsa aikana ja joka jää vastaanottavaan jäsenvaltioon matkailijoiden palattua lähtöjäsenvaltioon (tämä on käytännössä yleisin tilanne, koska yleensä matkaopas matkustaa ryhmän mukana ja tekee sen kanssa meno-paluumatkan), voidaan asettaa vastaanottavan valtion ammatillista pätevyyttä koskevat vaatimukset.

³⁶ EYVL C 72, 7.3.1997, s. 65.

³⁷ EYVL C 323, 21.10.1998, s. 75.

284. Hänelle voidaan myös asettaa kansalliset pätevyysvaatimukset, kun hän haluaa (myös suljetussa ryhmässä) opastaa matkailijoita edellä mainitun poikkeuksen kattamissa museoissa tai historiallisissa monumenteissa.
285. Näissä kahdessa tapauksessa toisesta jäsenvaltiosta tulevalta oppaalta voidaan edellyttää vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytettävää ammattipätevyyttä: joko niin, että hänen toisessa jäsenvaltiossa hankkimansa pätevyys tunnustetaan yleistä järjestelmää koskevien direktiivien mukaisesti, tai niin, että hän suorittaa kansallisen koulutuksen ja saa vaaditun todistuksen.
286. Tälle poikkeukselle annettavan soveltamisalan laajuuden osalta komissio arvioi, että liian laaja tulkinta, joka kattaisi käytännössä "kaikki" museot ja historialliset monumentit, tekisi tuomioistuimen tuomiot tyhjiksi. Sitä vastoin liian suppea tulkinta ei ottaisi riittävästi huomioon yleistä etua, joka liittyy historian rikkauksien arvoon saattamiseen, jota voidaan tuomioistuimen mukaan käyttää perusteena kyseiselle poikkeukselle. Näyttää siis johdonmukaiselta, että tätä poikkeusta tulkitaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.
287. Oikeudellisin termein käytävä keskustelu ei myöskään saisi peittää merkittäviä taloudellisia ja kaupallisia kysymyksiä, jotka koskevat erityisesti niiden maiden matkanjärjestäjiä, joista matkailijoita lähtee enemmän kuin niihin tulee. Matkailukysynnän kehityksessä on todettavissa lisääntyvää kiinnostusta matkailutuotteisiin, joihin sisältyy kulttuuriin liittyvä, kulttuuriperintöä esittelevä osa. Tällaista opastusta antavat perinteisesti turistioppaat niissä maissa, joihin tulee paljon matkailijoita.
288. Näiden turistioppaiden käyttämisestä aiheutuu kustannuksia (eri lähteistä saatujen tietojen mukaan kustannukset voivat olla 1–3 prosenttia kiertomatkan kustannuksista), jotka voivat houkutella joitain matkanjärjestäjiä alentamaan tai jopa poistamaan ne esimerkiksi antamalla matkaoppaalle tehtäviä, jotka kuuluvat turistioppaiden toiminta-alaan.
289. Komissio on aloittanut useita rikkomisesta johtuvia menettelyjä, jotka liittyvät "turistioppaita" koskevien tuomioiden täytäntöönpanoon.
290. Lisäksi komissio on aina pyrkinyt ylläpitämään yhteyksiä jäsenvaltioihin ja asianomaisiin ammattijärjestöihin, jotta matkailun alalla toimivien ammattihenkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyviin ongelmiin voitaisiin löytää käytännöllisiä ratkaisuja. Näyttää kuitenkin siltä, että osa asianomaisista tahoista suhtautuu kysymykseen melko mustavalkoisesti.
291. Toisaalta on tärkeää, että yhteisöjen tuomioistuimen tuomitsemat maat suorittavat loppuun asti läinsäädäntötyön, joka on välttämätöntä niiden lainsäädännön yhteensovittamiseksi perustamissopimuksen 49 artiklan (ent. 59 artikla) kanssa sellaisena kuin tuomioistuin on sitä tulkinut. Vaikka osa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 228 artiklan (ent. 171 artikla) perusteella aloitetuista rikkomisesta johtuvista menettelyistä onkin voitu lopettaa sen jälkeen, kun asianomainen maa on muuttanut kansallista lainsäädäntöään, muissa tapauksissa rikkomisesta johtuvat menettelyt ovat edelleen käynnissä, koska aloitettujen lainsäädäntömuutosten lopullista hyväksymistä odotetaan vielä.
292. Toisaalta eri ammattialojen, joita asia koskee, on oltava tietoisia siitä, että perustamissopimuksessa taattujen liikkuvuutta koskevien vapauksien välittömänä

seurauksena on, että jäsenvaltiot ovat velvollisia tunnustamaan muussa jäsenvaltiossa hankitun pätevyyden. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että vastaanottava jäsenvaltio olisi velvollinen suorittamaan tunnustamisen pätevyyden puuttumisesta huolimatta.

293. Komissio on tutkinut asiaa ja ollut yhteydessä asianomaisiin ammattijärjestöihin sekä jäsenvaltioihin ja katsoo tämän perusteella, että ongelmat, joista sille on tehty kanteluita, eivät vaikuta ylitsepääsemättömiltä tekniseltä kannalta. Ongelmien ratkaiseminen riippuu ennemminkin pääasiallisten toimijoiden tahdosta hyväksyä ratkaisut, joiden tavoitteena on sovittaa yhteen palvelujen tarjoamisen vapautta koskeva periaate ja jäsenvaltioiden oikeus rajoittaa tiettyjen ammattien harjoittaminen soveltuvan ammattipätevyyden omaaville henkilöille.

G. Urheiluammatit

294. Urheilun ja tutkintotodistusten tunnustamisjärjestelmän välinen suhde on monimutkainen. Jäsenvaltiot suhtautuvat urheiluammatteihin hyvin eri tavoin. Tietyissä jäsenvaltioissa nämä ammatit ovat tarkkaan säänneltyjä ja tarkkaan määriteltyjä. Ammatin harjoittaminen on niissä kielletty henkilöiltä, joilla ei ole tiettyä pätevyyttä. Muissa maissa urheilu on enemmänkin vapaa-ajan toimintaa, joka on tarkoitus hoitaa vapaaehtoisvoimin. Näissä maissa ei vielä kovinkaan laajalti pyritä "ammatillistamaan" toimintaa. Lisäksi on sekamuotoja, joissa ainoastaan vaarallisina pidettävät, "riskialttiit" toiminnot ovat säänneltyjä.

295. Tutkintotodistuksen myöntämisoikeus vaihtelee myös huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Tietty tutkintotodistukset myöntää valtio, kun taas toiset myöntää jokin urheilujärjestö. Osa tutkintotodistuksista tähtää ammattitoimintaan, kun taas muiden tarkoitus on mahdollistaa toiminnan harjoittaminen vapaaehtoisena (myös viimeksi mainitussa tapauksessa tutkintotodistukset voivat olla pakollisia). Tämä tilanteiden vaihtelevuus vaikeuttaa luonnollisesti tunnustamismenettelyjä. Yleisen järjestelmän mukaan on itse asiassa niin, että mitä lähempänä ammatit ovat toisiaan, sitä paremmin tasot vastaavat toisiaan ja sitä helpompaa on tutkintotodistusten tunnustaminen. Urheilumaailmassa vaihtelevuus on kuitenkin erittäin suurta. Siten myös eri järjestelmiä yhdistävien siltojen toteuttaminen on sitäkin monimutkaisempaa.

296. Ainoastakaan erityistoimenpiteestä ei kuitenkaan ole päätetty urheiluammattien alalla. Eurooppalainen vuoristo-oppaiden järjestö esitti tätä koskevan pyynnön vuonna 1994. Komission vastauksessa todettiin, että yleisen järjestelmän on osoittauduttava riittämättömäksi ja että kaikkien jäsenvaltioiden ammattihenkilöiden on hyväksyttävä riittävän yksimielisesti ehdotettavat toimenpiteet periaatteiltaan ja pääosiltaan. Mainittu järjestö oli hyväksynyt ammattiin ryhtymistä ja toiminnan harjoittamista koskevat vähimmäisvaatimukset, jotka neljän jäsenvaltion järjestöt olivat hyväksyneet. On myös mainittava, että yhteisön toiminta-alan ulkopuolella tietyt järjestöt pyrkivät laajemmin lähentämään pätevyysvaatimuksia urheilun alalla. Liikuntatieteellisten laitosten eurooppalainen verkko REISS (*Réseau Européen des Instituts des Sciences du Sport*) on hyvä esimerkki tästä.

1. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus ja sijoittautumisvapaus

297. Työntekijöiden ja sijoittautumisvapauden osalta yleisen järjestelmän soveltaminen urheiluun ei aiheuta erityisiä ongelmia ainakaan periaatteellisesti. On kuitenkin varmasti ongelmia, jotka liittyvät direktiivien täytäntöönpanoon tai yhteisön

lainsäädännön asianmukaiseen soveltamiseen. Aiemmin on aloitettu yksi menettely jäsenvaltion urheilua koskevaa lainsäädäntöä vastaan. Tilanne ei kuitenkaan ole olennaisesti erilainen kuin muiden ammattien osalta.

2. Palvelujen tarjoaminen

298. Palvelujen tarjoamisen vapaus aiheuttaa urheilun alalla erityisongelmia. Ensinnäkin on korostettava, että kysymyksessä on määrällisesti melko merkittävä asia. On entistä yleisempää, että omasta maastaan lyhyeksi ajaksi poistuvilla ryhmillä (lomat, urheiluleirit, koulutusjaksot) on mukanaan urheiluammattien harjoittajia. Tämäntyyppinen lyhyt oleskelu voi koskea nuoria, jotka osallistuvat lomaohjelmiin (esim. kesäsiirtolat, leirit tai leirikeskukset). Se voi koskea aikuisia, jotka osallistuvat hiihto-, purjehdus- tai ratsastusleireihin jne. Lisäksi se voi koskea koulutuksessa olevia henkilöitä. Tanskalaiset hiihdonopettajat, jotka suorittavat koulutuksensa aikana lyhyitä harjoittelujaksoja Itävallan alpeilla, ovat hyvä esimerkki tästä. Ryhmillä on usein mukanaan oma opettaja, joka on koulutettu siinä maassa, josta ryhmä tulee. On myös syytä todeta, että monet urheiluaktiviteetit ovat luonteeltaan kausittaisia. On melko tavallista, että sama henkilö on hiihdonopettaja talvella ja harjoittaa muita ulkoilmatoimintoja kesällä. Tämä herättää kysymyksiä rajanvedosta sijoittautumisen ja palvelujen tarjoamisen välillä niiden osalta, jotka toimivat useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa.

VII. SEURANTARYHMÄ

A. Kokoukset ja kertomukset

299. Kuten ensimmäisessä yleistä järjestelmää koskevassa direktiivissä, myös direktiivissä 92/51/ETY edellytetään, että jokaisen jäsenvaltion on nimettävä henkilö, joka vastaa niiden viranomaisten toiminnan yhteensovittamisesta, jotka jokainen jäsenvaltio nimeää ja joilla on valtuudet vastaanottaa hakemuksia ja tehdä tässä direktiivissä tarkoitettuja päätöksiä (13 artikla). 13 artiklan 2 kohdassa säädetään, että nämä toiminnan yhteensovittamisesta vastaavat henkilöt ovat direktiivin 89/48/ETY mukaisen seurantaryhmän jäseniä ja että tämän seurantaryhmän tehtävänä on myös helpottaa direktiivin 92/51/ETY täytäntöönpanoa ja kerätä tietoa.
300. Direktiivin antamisen ja voimaantulon seurauksena ja sen jälkeen on seurantaryhmän kokousten asialistalle otettu useita tähän direktiiviin liittyviä kysymyksiä. Nämä liittyvät yleiseen tiedotukseen ja keskusteluun direktiivin täytäntöönpanosta.
301. Yleisluonteisiin keskusteluihin kuuluu muun muassa keskustelu, joka käytiin vuoden 1993 puolivälissä ja jonka aiheena olivat direktiivin liitteeseen C vaaditut muutokset. Näiden muutosten tarkoituksena oli laajentaa direktiivin soveltamisalaa ETA-maihin, jotka eivät ole EU:n jäseniä. Useissa muissa tilaisuuksissa keskusteltiin direktiivin liitteiden C ja D muuttamista koskevista jäsenvaltioiden ehdotuksista, joiden tarkoituksena oli joko sisällyttää niihin tai poistaa niistä tiettyjä olemassa olevia tai uusia ammatteja tai uusia koulutusmuotoja tai todistuksia, tai jotka koskivat kysymystä tietyn ammatin koulutustason muuttumisesta tietyssä jäsenvaltiossa todistuksen tasolta tutkintotodistuksen tasolle. Näitä olivat muun muassa tapaukset, joissa ammatti oli siirtynyt direktiivin 92/51/ETY soveltamisalasta direktiivin 89/48/ETY soveltamisalaan, tai joissa ammattia oli lakattu sääntelemästä tai alettu säännellä. Italian "ragionere" ja "consulente del lavoro"; Saksan "Masseur und

medizinischer Bademeister", "pharmazeutisch-technischer Assistent", "podologue", "logopäde" ja tietyt kaupalliset, teolliset ja käsiteolliset toiminnot, joihin kuuluu myös koulussa annettava opetus; Tanskan "apoteksassistent" ja "fodterapeut"; Yhdistyneen kuningaskunnan "medical laboratory scientific officer", "trademark agent", "prosthetist" ja "probation officer" ovat vain muutamia esimerkkejä. Erityinen kertomus laadittiin koulutuksesta, joka johtaa lääketyöntekijän ammatin harjoittamiseen Saksassa ja jalkojenhoitajan ammatin harjoittamiseen Saksassa ja Tanskassa. Kertomuksen tarkoituksena oli arvioida toimintojen ja vastuualueiden vastaavuutta, jotta nämä ammatit voitaisiin mahdollisesti sisällyttää direktiivin liitteeseen C. Tästä käytiin myös keskustelua direktiivin mukaisen komiteamenettelyn³⁸ yhteydessä.

302. Myös joistakin muista yksittäisistä ammasteista käytiin erityinen keskustelu. Esimerkiksi yhtenä aiheena olivat sosiaalityöntekijän ammatin monitasoiset pätevyysvaatimukset ja sosiaalityöntekijän toiminta. Lisäksi keskusteltiin asiaan liittyvien kansainvälisten sopimusten puitteissa kansallisista vaatimuksista, jotka koskevat eri jäsenvaltioissa annettujen lääkärintodistusten tunnustamista merenkulun ammattien yhteydessä. Parhaillaan jaetaan kyselylomakkeita, jotka koskevat röntgenhoitajan ja fysioterapeutin ammatteja ja jotka on tarkoitettu myöhempää keskustelua varten, jossa käsitellään seurantaryhmälle ilmoitettavia tietoja.
303. Useissa keskusteluissa käsiteltiin sekä ensimmäisen että toisen direktiivin soveltamista koskevia kysymyksiä, kuten tunnustamisesta päättävälle jäsenvaltioiden viranomaisille tarkoitettujen menettelysääntöjen kehittämistä. Lisäksi direktiivin voimaantuloa seuraavina vuosina jatkettiin työtä, jonka tarkoituksena oli laatia säännellyistä ammasteista luettelo, johon sisältyisivät koonnettu luettelo jäsenvaltioiden säännellyistä ja ei-säännellyistä ammasteista, erilliset kansalliset luettelot tilastollisissa raporteissa mainituista ammasteista sekä määritelmä direktiivin 92/51/ETY soveltamisalaan kuuluvista ammasteista. Ensimmäinen kansalaisten vastauspalvelun raportti vuosina 1997–1998 ilmaisten palvelupuhelimien ja Internet-sivustojen kautta kansalaisilta saaduista tiedusteluista ja kysymyksistä on myös jaettu ryhmälle, ja sitä on kommentoitu ja analysoitu.
304. Keski- ja Itä-Euroopan maiden edustajat ovat osallistuneet useasti seurantaryhmän kokouksiin. Kokouksissa on käsitelty erityisesti toimintaa näissä maissa niiden mahdollisen Euroopan unioniin liittymisen kannalta. Osallistumista suunniteltiin komission valkoisessa kirjassa, joka koskee Keski- ja Itä-Euroopan assosioitujen maiden unionin sisämarkkinoihin liittymisen valmistelua.
305. Seurantaryhmää on myös käytetty tietojen välittämiseen kansallisen ja yhteisön tason toimista, jotka koskevat ammattipätevyyden tunnustamista. Jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet meneillään olevista muutoksista omilla alueillaan, ja esimerkiksi komissio on äskettäin esittänyt ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi sähköistä kaupankäyntiä sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista ja kaksi muuta toisiinsa liittyvää ehdotusta direktiiveiksi, jotka koskevat rajat ylittävien palvelujen tarjoamisen vapauden laajentamista koskemaan yhteisöön sijoittautuneita kolmansien maiden kansalaisia. Lisäksi on säännöllisesti esitelty komission toimia ja yhteisön ohjelmia koulutuksen ja tutkimuksen alalla. Tietoja on annettu myös työstä, jota tehdään

³⁸

Katso tulokset 15 artiklaa koskevissa huomautuksissa.

ammattipätevyyden tunnustamisen alalla yhtenäismarkkinalainsäädännön yksinkertaistamisen yhteydessä (SLIM-aloite), sekä UNESCON ja Euroopan neuvoston Euroopan alueen valtioiden korkea-asteen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleissopimuksesta. Seurantaryhmän jäsenille on myös tiedotettu seuraavien kolmen direktiiviehdotuksen edistymisestä: asianajajan ammatin pysyvä harjoittaminen (direktiivi 98/5/EY), niin kutsuttu kolmas yleistä tunnustamisjärjestelmää koskeva direktiivi (direktiivi 1999/42/EY) ja niin kutsuttu SLIM-direktiivi (KOM(97) 638).

306. Seurantaryhmällä on myös edelleen tehtävänsä tietojenkeruussa. Tietoja kerätään yleistä järjestelmää koskevien kahden direktiivin täytäntöönpanosta ja tilastotietoja yleistä järjestelmää koskevien direktiivien toiminnasta.

B. Seurantaryhmän hyväksymät tutkintotodistusten tunnustamista koskevan yleisen järjestelmän menettelysäännöt

307. Direktiivien 89/48/ETY ja 92/51/ETY mukaisesti sovelletaan tästä lähtien peruseriaatetta, jonka mukaan jokaisella jonkin jäsenvaltion alueella päteväksi katsotulla ammattihenkilöllä on oikeus saada tutkintotodistuksensa tunnustetuksi voidakseen ryhtyä harjoittamaan samaa ammattia toisessa jäsenvaltiossa. Tämän periaatteen täytäntöönpano edellyttää kuitenkin, että tunnustamista hakeva henkilö ja hakemuksen käsittelystä vastaavat viranomaiset täyttävät tietyt hallinnolliset muodollisuudet. Nämä ovat välttämättömiä yleisen järjestelmän toiminnalle, mutta niitä ei saa käyttää muodostamaan esteitä muuttajan vapaalle liikkuvuudelle. Näistä hallinnollisista muodollisuuksista säädetään direktiivin 89/48/ETY 8 artiklassa ja direktiivin 92/51/ETY 12 artiklassa.
308. Direktiivin 92/51/ETY 12 artiklassa säädetään seuraavasti:
309. "1. Vastaanottavan jäsenvaltion on hyväksyttävä todisteeksi 3–9 artiklassa säädettyjen edellytysten täyttymisestä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten antamat asiakirjat, jotka asianomaisten tulee esittää ammatin harjoittamista koskevan hakemuksensa tueksi.
310. 2. Säännellyn ammatin harjoittamista koskeva hakemus on tutkittava mahdollisimman pian ja ratkaisu on ilmoitettava vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen perusteltuna päätöksenä neljän kuukauden kuluessa asianomaista koskevien kaikkien asiakirjojen esittämisestä. Päätös tai se, ettei sitä ole annettu, on voitava saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi kansallisen lainsäädännön mukaisesti."
311. Direktiivit ovat kuitenkin luonteeltaan sellaisia, että niissä voidaan säätää näiden hallinnollisten muodollisuuksien täytäntöönpanosta vain yleisellä tasolla. Käytännössä on osoittautunut, että näiden sääntöjen täytäntöönpano vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa, jopa siinä määrin, että tunnustamismenettelyt vaarantuvat. Tämän vuoksi komission yksiköt ovat katsoneet tarpeelliseksi saattaa kysymyksen yleiseen järjestelmään kuuluvan seurantaryhmän käsiteltäväksi, jotta sovellettavat säännöt voitaisiin määritellä aiempaa tarkemmin. Ensimmäisessä vaiheessa vaihdettiin tietoja eri käytänteistä, ja sen jälkeen oli tavoitteena päästä asiasta yhteisymmärrykseen.
312. Tämän näkemystenvaihdon seurauksena komission yksiköt laativat asiakirjan direktiivien 89/48/ETY ja 92/51/ETY puitteissa sovellettavista hallinnollisista

muodollisuuksista. Tavoitteena oli sovittaa yhteen tarpeelliset hallinnolliset muodollisuudet ja direktiivien mukainen oikeus tunnustamiseen, johon muuttaja voi vedota.

313. Seurantaryhmä keskusteli komission asiakirjasta, ja siihen tehtiin joitakin muutoksia ennen lopullista hyväksymistä 18. kesäkuuta 1998. Asiakirjassa käsitellään yksityiskohtaisesti suositeltavia, hyväksyttäviä ja vältettäviä menettelytapoja seuraavilla 14 alueella: tiedot, jotka lähtöjäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset tai yhteystoimistot antavat maastamuuttajalle; tiedot, jotka vastaanottavan jäsenvaltion yhteystoimisto tai muu toimivaltainen viranomainen antaa maahanmuuttajalle; asiakirjat, jotka maahanmuuttajaa voidaan kehottaa toimittamaan vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle; vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen maahanmuuttajalta vaatimien asiakirjojen muoto; käännökset (lähtöjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen toimitettavat tiedot); vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen vaatimat käännökset; maksut, joita maahanmuuttajaa voidaan vaatia maksamaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa; vastaanottavassa jäsenvaltiossa suoritettava kelpoisuuskoe; harjoittelujakso vastaanottavassa jäsenvaltiossa; hakemusten laatiminen: määrääjat; epätäydelliset hakemukset; perusteluja ja muutoksenhakukeinoja koskevat säännöt; ammattiyhteisöt; yhteensovittaminen.
314. Tämä asiakirja sisältää nyt menettelysäännöt, jotka seurantaryhmä on hyväksynyt tutkintotodistusten tunnustamista koskevaa yleistä järjestelmää varten. Pääsy yksimielisyyteen menettelysäännöistä merkitsee sitä, että joitakin muuttajalle tähän asti asetettuja esteitä voidaan välttää. Menettelysääntöjä voivat käyttää hyödykseen myös kansalliset viranomaiset, jotka vastaavat tunnustamista koskevien pyyntöjen tutkimisesta, sekä muuttajat.
315. Tämä asiakirja ei varmastikaan ole tyhjentävä. Ajan kuluessa tulee todennäköisesti esiin uusia kysymyksiä, jolloin ajantasaistaminen on tarpeen. Sitä paitsi tämä asiakirja nojautuu direktiiveihin, joten sillä on itsessään vain tiedotuksellinen arvo. Viiteteksteinä ovat luonnollisesti edelleen direktiivit ja tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Tästä huolimatta asiakirjan käytännön tarpeellisuus saattaa osoittautua huomattavaksi.
316. Menettelysäännöt on julkaistu yhteisymmärryksessä seurantaryhmän kanssa.

C. Hallinnollinen yhteistyö jäsenvaltioiden välillä:

317. "Seurantaryhmä" perustettiin alunperin direktiivin 89/48/ETY mukaisesti helpottamaan direktiivin täytäntöönpanoa. Sen toiminta on sittemmin laajennettu kattamaan direktiivi 92/51/ETY, samoin kuin direktiivi 99/42/EY (EYVL L 201, 31.7.1999, s. 77). Seurantaryhmälle annettu tehtävä on sama kaikkien direktiivien osalta. Direktiivin 92/51/ETY 13 artiklan 3 kohdassa todetaan, että *"Jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteet tarvittavan tiedon tuottamiseksi tämän direktiivin mukaisesta tutkintotodistusten ja todistusten tunnustamisesta ja muista edellytyksistä, jotka koskevat säänneltyjen ammattien harjoittamiseen ryhtymistä. Komissio tekee tarvittavat aloitteet välttämättömän tiedonkulun kehittämisen ja yhteensovittamisen varmistamiseksi."*
318. Komissio on äskettäin antanut neuvostolle ja Euroopan parlamentille yleisemmän tiedonannon, jonka aiheena on "Yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelman

seuranta vastavuoroisen tunnustamisen osalta" (KOM(1999) 299 lopullinen). Tämän tiedonannon tavoitteena on korostaa vastavuoroista tunnustamista koskevan periaatteen olennaista merkitystä yhtenäismarkkinoille, tarkastella sen soveltamiseen liittyviä ongelmia ja niiden syitä sekä tehdä ehdotuksia sen toiminnan parantamiseksi (ks. otteet liitteessä 2).

319. Tässä yhteydessä komissio on aloittanut seurantaryhmässä keskustelun, jonka aiheena on tiedotuksen ja yhteistyön lisääminen seurantaryhmän jäsenten kesken, jotta tietoja ja näkemyksiä voitaisiin vaihtaa ja siten helpottaa tunnustamista koskevia päätöksiä ja etsiä nopeita ja käytännöllisiä ratkaisuja ilmeneviin ongelmiin. Erityisesti ammattipätevyyden tunnustamista koskevien, jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tekemien päätösten (jotka perustuvat toisessa jäsenvaltiossa edellytetyn ammatillisen pätevyyden vastavuoroiseen tunnustamiseen) suhteen entistä laajempi yhteistyö seurantaryhmän jäsenten välityksellä lisäisi todennäköisesti hyvin perusteltuja päätöksiä yksittäistapauksissa. Lähtöjäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisilla viranomaisilla on nimittäin hallussaan kaikki se tieto, jota tarvitaan, kun arvioidaan tunnustamista hakevan muuttajan tilannetta. Ehdotettuja keskustelunaiheita ovat muun muassa seurantaryhmän sisäisen tiedonkulun toteuttaminen käytännössä, saatavissa olevan ammatillista pätevyyttä koskevan tiedon kerääminen yhteisesti käytettävään tietokantaan ja sen merkitys sekä sellaisen tietojenvaihtomenettelyn käyttöönotto, jonka avulla voidaan vaihtaa tietoja ja näkemyksiä lähtöjäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion välillä yksittäistapauksissa.

VIII. KIELITAITOVAATIMUKSET

320. Tietoyntasoinen vastaanottavan maan kielen taito voi osoittautua välttämättömäksi ammatin harjoittamisen kannalta. Kielitaitovaatimukset eivät kuitenkaan saa loukata perustamissopimuksessa taattuja perusoikeuksia: työntekijöiden vapaa liikkuvuus (39 artikla [ent. 48 artikla]), sijoittautumisvapaus (43 artikla [ent. 52 artikla]) ja palvelujen tarjoamisen vapaus (49 artikla [ent. 59 artikla]). Täten tämäntyyppiset vaatimukset eivät missään tapauksessa saa olla suhteettomia tavoitteeseen nähden, ja niiden soveltamissäännöt eivät saa aiheuttaa muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin kohdistuvaa syrjintää.
321. Työntekijöiden osalta työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisön alueella annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1612/68 3 artiklassa hyväksytään nimenomaisesti *"tarjotun työn tai tehtävän laadusta johtuvat kielitaitovaatimukset"*. Kielitaitovaatimuksen on kuitenkin oltava välttämätön³⁹, ja se on pantava täytäntöön suhteellisuusperiaatetta noudattaen.
322. Sijoittautumista koskeva ennakkoratkaisupyyntö⁴⁰ on parhaillaan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä.
323. Kielitaitoa ei periaatteessa voida korvata korvaavilla toimenpiteillä, koska sitä ei mainita luettelossa kaikista niistä tilanteista, joissa näitä toimenpiteitä voidaan

³⁹ Esimerkiksi turvallisuuteen liittyvän syyn vuoksi, kuten säädetään merenkulkijoiden vähimmäiskoulutuksesta annetun neuvoston direktiivin 94/58/EY 8 artiklassa, jossa määritellään matkustaja-alusten henkilöstön kielitaitovaatimukset, EYVL L 319, 1994, s.28.

⁴⁰ Asia C-424/97, "Haïm". Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus annettiin 19.5.1999.

edellyttää (ks. 4 artiklan 1 kohdan b alakohta). Kielitaidon sisällyttäminen luetteloon olisi myös epäoikeudenmukaista, koska sopeutumisaika tai kelpoisuuskoe tapahtuvat vastaanottavan valtion kielellä. *Sitäkin suuremmalla syyllä* se ei saisi oikeuttaa poikkeamaan valintaoikeudesta sopeutumisajan ja kelpoisuuskokeen välillä.

324. Poikkeus voisi kuitenkin olla oikeutettu tapauksissa, joissa kielitaito on välttämätön osa koulutusta, kuten kieltenopettajilla⁴¹
325. Niissä tapauksissa, joissa kielikoe on oikeutettu, sen on kuitenkin oltava oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden, ja täytöntöönpanoehtojen on oltava sitä myös. Tämän vuoksi ennakkokoe ei saa olla tasoltaan korkeampi kuin se, mitä kyseisen ammatin harjoittaminen objektiivisesti tarkasteltuna vaatii.

IX. PALVELUJEN TILAPÄINEN TARJOAMINEN

326. Yleistä järjestelmää koskevien direktiivien oikeusperustana ovat EY:n perustamissopimuksen 40 artikla (ent. 49 artikla), 47 artiklan (ent. 57 artikla) 1 kohta ja 55 artikla (ent. 66 artikla). Siten direktiivejä sovelletaan sekä työntekijöihin että itsenäisiin ammatinharjoittajiin, ja viimeksi mainittujen osalta sekä sijoittautumiseen että palvelujen tarjoamiseen. Itse asiassa yleistä järjestelmää koskevissa direktiiveissä (toisin kuin alakohtaisissa tutkintotodistusten tunnustamista koskevissa direktiiveissä) ei ole erityisiä säännöksiä, joita sovellettaisiin palvelujen tarjoamiseen ja jotka eroaisivat sijoittautumiseen tai palkattuihin työntekijöihin sovellettavista säännöksistä.
327. Periaatteessa direktiiviä 92/51/ETY sovelletaan sekä vastaanottavaan jäsenvaltioon sijoittautuneisiin tai sinne sijoittautumaan pyrkiviin henkilöihin, jotka haluavat harjoittaa siellä kyseistä ammattia, että henkilöihin, jotka ovat edelleen sijoittautuneita toiseen jäsenvaltioon, mutta haluavat tarjota palveluja vastaanottavassa jäsenvaltiossa.
328. On syytä todeta, että kysymys tutkintotodistusten tunnustamista koskevien säännösten soveltuvuudesta palvelujen tarjoamiseen tulee esiin molempien yleistä järjestelmää koskevien direktiivien yhteydessä, eikä luonnollisestikaan koske ainoastaan direktiiviä 92/51/ETY. Tämän vuoksi tässä osassa viitataan johdonmukaisesti "yleiseen järjestelmään" tai "direktiiveihin".
329. Kokemus on osoittanut, että direktiiveissä 89/48/ETY ja 92/51/ETY säädetyt tunnustamismenettelyt eivät aina sovellu palvelujen tarjoamiseen. Mahdollisesti ongelmallisia kysymyksiä ovat muun muassa seuraavat: muuttajalle asetettu vaatimus esittää asianmukaisesti tehty tutkintotodistuksen tunnustamispyyntö, neljän kuukauden määräaika pyynnön tutkimiselle ja vastaanottavan jäsenvaltion mahdollisuus edellyttää kelpoisuuskoea, sopeutumisaikaa tai täydentävää ammattikokemusta jne. Kysymys on tullut esiin erityisesti matkailualalla (vrt. edellä "Matkailualan ammatit") ja urheilun alalla (vrt. edellä "Urheiluammatit").

⁴¹ Ks. asia C-379/87, Groener, tuomio 28.11.1989 (Kok. 1989, s. 3987), joka koski toiminnan harjoittamista palkattuna työntekijänä (opettajat). Tuomio perustui kuitenkin kansallisen kulttuuripolitiikan etuun, eli gaelin kielen säilyttämiseen.

330. Esimerkiksi sopeutumisaika voi joissain tapauksissa olla suhteettoman pitkä suhteessa palvelujen tarjoamisen suunniteltuun keston. Myös kelpoisuuskokeita järjestetään yleensä tietty määrä vuodessa, jolloin ensimmäinen mahdollinen koe voi olla liian myöhään ja estää siksi palvelujen tarjoamisen.
331. Yleisen järjestelmän joustamaton soveltaminen aiheuttaisi esimerkiksi sen, että nuorisoryhmän kanssa Ranskaan kolmeksi päiväksi matkustavan saksalaisen pöytätennisvalmentajan olisi ryhdyttävä toimenpiteisiin kuukausia aikaisemmin voidakseen ohjata ryhmäänsä Ranskan alueella. Myös italialaisen nuorisoryhmän, joka haluaisi viettää ratsastusvalmentajansa kanssa muutaman tunnin rajan toisella puolella Itävallassa ratsastusvaelluksen yhteydessä, olisi valmisteltava puolen päivän retkensä kuukausia etukäteen. Näissä tapauksissa yleisen järjestelmän soveltaminen näyttää toimivan kyseisten ammatinharjoittajien vapaata liikkuvuutta vastaan.
332. Itse asiassa direktiiveissä säädetyt tunnustamismenettelyt, ja erityisesti korvaavat toimenpiteet sellaisina kuin ne on ymmärretty, voivat käytännössä olla este palvelujen tarjoamiselle. Tämän vuoksi komissio katsoo, että palvelujen tarjoamisen yhteydessä direktiivejä on tulkittava ottaen huomioon kyseessä olevan toiminnan luonne ja sen tilapäisyys.
333. Ajatus joustavamman järjestelmän soveltamisesta palvelujen tarjoamiseen perustuu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan perustamissopimuksen 49 artiklassa (ent. 59 artikla) kielletään paitsi kaikki kansallisuuteen perustuvat palvelujen tarjoajiin kohdistuvat esteet, myös kaikki rajoitukset, vaikka ne koskisivatkin erotuksetta kansallisia ja muiden jäsenvaltioiden palvelujen tarjoajia, joilla estetään tai muulla tavoin häiritään sellaisen toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen palvelujen tarjoajan toimintaa, joka tarjoaa siellä laillisesti vastaavia palveluja.
334. Asiassa *Dennemeyer* antamassaan tuomiossa⁴² yhteisöjen tuomioistuin totesi, että jäsenvaltio ei voi asettaa alueellaan tapahtuvan palvelujen tarjoamisen edellytykseksi, että kaikki sijoittautumista koskevat edellytykset on täytetty, koska tällöin palvelujen tarjoamisen vapauden takaamiseksi annetut perustamissopimuksen määräykset menettäisivät merkityksensä.
335. Tästä seuraa, että jos muuttaja on sijoittautunut vastaanottavaan jäsenvaltioon, häneen sovelletaan yleistä järjestelmää koskevissa direktiiveissä säädettyjä tunnustamismenettelyjä. Kun kyseessä on palvelujen tarjoaminen, hänen olisi sitä vastoin voitava hyötyä joustavammasta tunnustamismenettelystä.
336. Tärkeä kysymys on siis rajan vetäminen palvelujen tarjoamisen ja sijoittautumisen välillä.
337. Perustamissopimuksen mukaan (50 artikla [ent. 60 art.]) palveluilla tarkoitetaan suorituksia, joita määräykset henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta eivät koske. Perustamissopimuksen palveluja koskevat määräykset ovat siten toissijaisia sijoittautumisoikeutta koskevan luvun määräyksille, eikä niitä sovelleta muihin kuin niihin tapauksiin, joihin sijoittautumisoikeutta koskevia määräyksiä ei sovelleta⁴³.

⁴² Asia C-76/90, *Dennemeyer*, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4007).

⁴³ Asia C-55/94, *Gebhard*, tuomio 30.11.1995 (Kok.1995, s. I-4165).

338. Sijoittautumisen käsite on tuomioistuimen mukaan laaja käsite, johon sisältyy yhteisön kansalaisen mahdollisuus osallistua pysyvästi ja jatkuvasti vastaanottavan jäsenvaltion talouselämään. Täten toiminnan harjoittaminen pysyvästi tai ainakin ilman ennakoitavaa määräaikaaisuutta ei kuulu palvelujen tarjoamista koskevien määräysten soveltamisalaan⁴⁴.
339. Toiminnan tilapäisen tai pysyvän (tai ainakin vakiintuneen ja jatkuvan) luonteen osalta tuomioistuin on täsmentänyt, että palvelujen tarjoamisen tilapäisyyttä *"on arvioitava toiminnan keston, määrän, toistuvuuden ja jatkuvuuden perusteella"*.⁴⁵ Tästä asiasta ei ole annettu selkeää sääntöä, joten kunkin tapauksen ominaispiirteiden perusteella on määriteltävä, onko kyseistä toimintaa, vaikka se olisikin luonteeltaan lähtökohtaisesti tilapäistä, pidettävä sijoittautumisena vai ei.
340. On myös otettava huomioon tapaukset, joissa palvelun tarjoajaan voidaan edelleen soveltaa sijoittautumisoikeutta koskevia sääntöjä, vaikka hän onkin sijoittautunut lähtöjäsenvaltioon eikä vastaanottavaan jäsenvaltioon. Julkisasiamies Légerin samassa asiassa esittämän ratkaisuehdotuksen päätelmistä saadaan kuitenkin lisäviitteitä. Hän kirjoittaa kohdassa 87, että *"palvelujen tarjoamisen ja sijoittautumisen välisen eron tekemiseen vaikuttavat useat eri seikat yhdessä"*. Kohdassa 88 hän jatkaa: *"Asianajajan toiminnan pääasiallisen keskuksen sijaitsemispaikka, hänen pääasiallinen asuinpaikkansa, hänen liikevaihtonsa suuruus niissä eri jäsenvaltioissa, joissa hän harjoittaa toimintaansa, kussakin jäsenvaltiossa vietetty aika ja se paikka, jonka asianajajayhteisön luetteloon hänet on merkitty, ovat kaikki sellaisia seikkoja, joiden perusteella hänen toimintaansa kussakin asianomaisessa jäsenvaltiossa voidaan luonnehtia"*. Nämä päätelmät koskevat luonnollisesti soveltuvien osin myös muita ammatteja.
341. On myös otettava huomioon tapaukset, jotka voivat kuulua sijoittautumisoikeutta koskevan lainsäädännön soveltamisalaan, vaikka asianomainen onkin muodollisesti sijoittautunut lähtöjäsenvaltioon eikä vastaanottavaan jäsenvaltioon. Oikeuskäytännössä on todettu, että palvelujen tarjoamiseen sovellettavien säännösten käyttäminen on kiellettyä, jos tarkoituksena on kiertää sijoittautumista koskevia määräyksiä, koska *"jäsenvaltiolta ei myöskään voida evätä oikeutta ryhtyä toimenpiteisiin sen estämiseksi, että 59 artiklassa taattua vapautta käyttäisi sellainen palvelujen tarjoaja, joka kohdistaa koko toimintansa tai sen pääosan tämän valtion alueeseen, välttääkseen ne ammatilliset menettelytapasäännöt, joita palvelujen tarjoajaan sovellettaisiin, jos se olisi sijoittautunut ensiksi mainitun valtion alueelle, koska tällainen tilanne kuuluu sijoittautumisoikeutta koskevan luvun eikä palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan luvun soveltamisalaan"*.
342. Tästä seuraa, että vaikka asianomainen henkilö olisi muodollisesti sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, hänen tilanteensa voi kuulua sijoittautumista koskevan lainsäädännön piiriin, jos hänen ammattitoimintansa suuntautuu kokonaan tai pääasiallisesti vastaanottavan jäsenvaltion alueelle.
343. Komission äskettäin antamassa ehdotuksessa direktiiviksi sähköistä kaupankäyntiä sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista (KOM(1998) 586 lopullinen, 18.11.1998 – EYVL C 30, 5.2.1999, muutettu 1.9.1999; KOM(1999)

⁴⁴ Asia 196/87, *Steymann*, tuomio 5.10.1988 (Kok. 1988, s. 6159).

⁴⁵ Vrt. edellä mainittu tuomio *Gebhard* ja asia C-3/95, *Reisebüro Broede*, tuomio 12.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6511).

427; n:o 98/0325) todetaan 3 artiklassa, että jokaisen jäsenvaltion on huolehdittava, että sen alueelle sijoittautuneen palvelujen tarjoajan tarjoamien tietoyhteiskunnan palvelujen osalta noudatetaan kyseisessä jäsenvaltiossa sovellettavia kansallisia säännöksiä, ja että jäsenvaltiot eivät voi rajoittaa toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevien tietoyhteiskunnan palvelujen vapaata liikkuvuutta. Ehdotuksen perusteluissa todetaan otsakkeen "Sisämarkkinoiden oikeudellisten puitteiden tarve" ja alaotsakkeen "Nykyisten puitteiden epäselvyys" alla seuraavaa:

344. "Tietoyhteiskunnan palveluihin sovellettavien säädösten eroavaisuus on johtanut tapauksiin, joissa jäsenvaltio voi vapaan liikkuvuuden periaatteesta poikkeamalla ja tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti valvoa toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevia palveluja tai soveltaa niihin omaa lainsäädäntöään. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että palvelujen tarjoajan, joka haluaa tarjota palveluaan koko sisämarkkinoiden alueella ja joka noudattaa sen maan sääntelyä, johon se on sijoittautunut, on lisäksi varmistuttava siitä, että sen toiminta on yhteensopivaa 14 muun jäsenvaltion lainsäädännön kanssa.
345. Nykyisille oikeudellisille puitteille on ominaista suuri oikeudellinen epävarmuus. Epävarmuus koskee jonkin jäsenvaltion toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin kohdistamien toimenpiteiden laillisuutta (ovatko ne palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteen tai kyseisen periaatteen täytäntöön panevan johdetun yhteisöoikeuden mukaisia?). Oikeudellinen epävarmuus koskee myös niiden vaatimusten määrittelyä, joita tietoyhteiskunnan palvelujen on noudatettava (missä määrin tiettyä lainsäädäntöä sovelletaan tällaiseen palvelutoimintaan?). Syntymässä oleva, erisuuntainen oikeuskäytäntö paljastaa jo tämän laajan oikeudellisen epävarmuuden, jonka negatiiviset vaikutukset moninkertaistuvat maiden rajat ylittävällä tasolla."
346. Lisäksi on todettava, että vaikka tietoyhteiskunnan palveluihin liittyy tiettyjä erityispiirteitä, kuten mahdollinen epävarmuus palvelun tarjoajan sijainnista, näitä perusteluja voidaan soveltaa myös samantyyppisiin palveluihin ja ammatillisiin palveluihin, joita tarjotaan faksin, puhelimen tai postin välityksellä tai siten, että palvelun tarjoaja tai palvelun saaja liikkuu rajan yli. Suurella osalla sähköistä kauppaa koskevan ehdotuksen yhteydessä esiin tulleista oikeudellisista ongelmista on myös laajempaa merkitystä markkinoiden ja teknisten ratkaisujen kehittämiseksi. Talouden ja yksittäisten palvelun tarjoajien kannalta on hyödyllistä välttää epävarmuutta ja moninkertaisia tai raskaita menettelyjä sekä lisätä kilpailua ja mahdollisuuksia.
347. Joka tapauksessa on muistettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti⁴⁶ palvelujen tarjoamisen vapautta voidaan rajoittaa ainoastaan siinä tapauksessa, että seuraavat neljä edellytystä täyttyvät: sääntelyä sovelletaan ilman syrjintää; se voidaan perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä; se on sovelias sillä tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseksi, ja sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi. Lisäksi rajoitukset, joita perustellaan yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, ovat sallittuja ainoastaan sillä edellytyksellä, että yleistä etua ei ole jo turvattu säännöksillä, joita palvelujen tarjoajaan sovelletaan hänen sijoittautumisvaltiossaan. Näin ei ole niissä tapauksissa, joissa asianosaista ei

⁴⁶

Ks. erityisesti asia C-3/95, Reisebüro Broede, tuomion 28 kohta.

koske mikään sääntö siinä jäsenvaltiossa, johon hän on sijoittautunut, koska kyseistä ammattitoimintaa ei säännellä siellä.

348. Tätä oikeuskäytäntöä on siis sovellettava ottaen huomioon myös niiden edellytysten laillisuutta koskeva oikeuskäytäntö, jotka liittyvät tiettyihin toimintoihin vaadittavaan ammattipätevyyteen ja jotka koskevat palvelujen vastaanottajien etua. Tämän mukaisesti asiassa *Dennemeyer* annettussa tuomiossa täsmennetään, *ettei tässä erityistapauksessa käsitellyn palvelun luonne eivätkä palvelun tarjoajan laiminlyönnistä johtuvat seuraukset voi oikeuttaa rajoituksia kyseisen palvelun tarjoamiseen ...*(20 kohta). Asia koski patenttien uusimisen valvontaa. Samasta syystä, joka oli toiminnan yksinkertaisuus, komissio arvioi, että yleistä järjestelmää ei sovellettaisi veroneuvontaan⁴⁷. Tätä vastoin tuomiossa *Dennemeyer* sallitaan kuitenkin pätevyysvaatimusten asettaminen muihin toimintoihin. Tietyn palvelun tarjoamiseen liittyvien pätevyysvaatimusten edellyttäminen sallitaan myös tuomiossa *Reisebüro Broede*, joka koskee velkomusasioiden hoitamista tuomioistuimissa. Tämä toiminta on varattu asianajajille kyseisessä jäsenvaltiossa.
349. Lisäesimerkkinä voidaan mainita komission vuonna 1996 tekemä päätös lopettaa Ranskaa koskeva rikkomisesta johtuva menettely, jossa oli kyse direktiivin 92/51/ETY täytäntöönpanon laiminlyömisestä tiettyjen urheilun/vapaa-ajan ohjaustoimintojen osalta, joihin myös hiihdonopetus kuului. Tätä päätöstä tehdessään komissio tukeutui siihen seikkaan, että direktiivin säännökset, esimerkiksi vaatimus vastata neljän kuukauden kuluessa tunnustamista koskevaan pyyntöön, olivat liian rajoittavia, jotta niitä voitaisiin soveltaa palvelujen tilapäiseen tarjoamiseen. Ranskassa annettujen säädösten hyväksymisen perusteena käytettiin siten perustamissopimuksen yleisiä määräyksiä. Kyseisen Ranskan lainsäädännön mukaan Ranska soveltaisi kelpoisuuskokeita ulkomaisiin hiihdonopettajiin, jotka haluavat tarjota tilapäisesti palvelujaan Ranskassa, kuitenkin ainoastaan siinä tapauksessa, että ulkomaisen opettajan kotivaltiossa edellytettävä pätevyys eroaisi merkittävästi Ranskassa edellytettävästä pätevyydestä.
350. Muuttavien ammattihenkilöiden ja toimivaltaisten viranomaisten oikeusturvan kannalta vaikuttaa aiheelliselta suunnitella direktiivien muuttamista siten, että niissä säädettäisiin mekanismista, joka helpottaisi palvelujen tarjoamista ainakin keventämällä yleisen järjestelmän mukaista menettelyä, mutta antaisi samalla vastaanottavalle jäsenvaltiolle mahdollisuuden taata pätevyyttä koskevien oikeutettujen vaatimustensa noudattamisen.
351. Alakohtaisissa tutkintotodistusten tunnustamista koskevista direktiiveissä⁴⁸ säädetään tämän vuoksi toimivaltaiselle viranomaiselle annettavasta ilmoituksesta. Tämä ilmoitus annetaan periaatteessa ennakolta, mutta kiireellisissä tapauksissa se voidaan antaa mahdollisimman pian palvelujen tarjoamisen jälkeen.
352. Näissä direktiiveissä säädetään kuitenkin koulutuksen koordinoinnista⁴⁹, mitä yleisessä järjestelmässä ei tehdä. Miten siis voidaan varmistaa, että palvelun tarjoajan koulutuksessa oleva huomattava puute korvataan siten, että koulutus vastaa vastaanottavan jäsenvaltion oikeutettuja vaatimuksia? Voitaisiin harkita pyyntöön

⁴⁷ Lehistötiedote IP/96/598, 4.7.1996.

⁴⁸ Esimerkiksi lääkäreitä koskevan direktiivin 93/16/ETY 17 artiklan 3 kohta (EYVL L 165, 7.7.1993).

⁴⁹ Tai uusien tutkintotodistusten hyväksyminen vastaamaan arkkitehtikoulutuksen laadullisia ja määrällisiä arviointiperusteita.

vastaamiselle annettavan määräajan lyhentämistä – pyyntö voisi käsittää ainoastaan ilmoituksen ja siihen liittyvät tiedot suoritetusta koulutuksesta – esimerkiksi yhteen kuukauteen, ja kelpoisuuskokeen säilyttämistä ainoana korvaavana toimenpiteenä, koska sopeutumisaika vaatisi luonnostaan liian pitkän ajan suhteessa palvelujen tarjoamisen tarpeisiin. Ammattikokemus olisi luonnollisesti otettava huomioon korvaavan toimenpiteen keventämiseksi tai poistamiseksi kokonaan.

353. Seuraavien kahden tilanteen välillä näyttää olevan selvä ero: tilanne, jossa palvelun tarjoaja on selvästi sijoittautunut yhteen jäsenvaltioon ja tarjoaa palveluja suoraan tuosta jäsenvaltiosta, mutta etäpalveluna jonkin viestintävälineen avulla palvelujen vastaanottajille muissa jäsenvaltioissa, tai jossa palvelun tarjoaja matkustaa toiseen jäsenvaltioon niiden kanssa, joille hän tarjoaa palvelua, voidakseen tarjota palvelujaan tilapäisesti tuossa jäsenvaltiossa; tilanne, jossa palvelun tarjoaja joko toimii tilapäisesti toisesta jäsenvaltiosta käsin tai siirtyy toiseen jäsenvaltioon tarjoamaan palveluja tuossa jäsenvaltiossa oleville palvelujen vastaanottajille, joiden kanssa kaikki yhteydenpito tapahtuu tuossa jäsenvaltiossa. Ensimmäisessä tapauksessa palvelun tarjoajalla ja palvelun vastaanottajilla sekä heidän välisillä suhteillaan näyttäisi olevan selvä ja joissain tapauksissa läheisempi yhteys sen maan lainsäädäntöön, josta käsin palvelun tarjoaja toimii. Muissa tapauksissa palvelun tarjoaja voi olla paikallisesti sijoittautuneen toimijan valvonnassa tai palvelun vastaanottajalle voidaan ilmoittaa selvästi palvelun tarjoajan asema ja erilainen pätevyys, ja hän voi ottaa ne huomioon ja olla valmis hyväksymään palvelun tarjoamisen näillä edellytyksillä. Näissä olosuhteissa, ja jollei erityisistä paikallista vakuutusta koskevista jne. säännöksistä muuta johdu, näyttäisi olevan kohtuullista, että palvelun tarjoaja voisi harjoittaa toimintaansa sen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, johon hän on sijoittautunut. Näissä olosuhteissa voitaisiin harkita, olisiko syytä ja missä määrin ehdottaa joidenkin ammattitoimintojen osalta direktiiviä, jossa sallittaisiin palvelujen tarjoaminen alkuperäisellä ammattinimikkeellä samaan tapaan kuin sähköistä kauppaa koskevassa direktiivissä.

Päätelmä:

354. i) Yleistä järjestelmää ei sovelleta, jos pätevyysvaatimus ei ole oikeutettu.
355. ii) Jos vaatimus on oikeutettu, olisi otettava käyttöön joustavampia menettelyjä, jotka perustuvat ensisijaisesti perustamissopimukseen eikä direktiiveihin, kunnes direktiivejä on kevennetty.
- iii) Direktiiviin tehtäviä muutoksia ja/tai palveluja koskevaa erityisdirektiiviä harkitaan, kuten kohdissa 350 ja 353 selitetään.

X. PÄÄTELMÄT

356. Kun otetaan huomioon direktiivin sisällön uutuus ja monimutkaisuus, on hieman aikaista tehdä laajoja johtopäätöksiä sen toiminnasta ensimmäisten viiden vuoden perusteella. Jo nyt voidaan kuitenkin mainita seuraavat seikat: direktiivin ansiosta lukuisat kansalaiset ovat voineet harjoittaa ammattitoimintaansa muissa jäsenvaltioissa, mutta se on myös tuonut esiin tarpeen keventää tiettyjä menettelyjä ja kehittää hallinnollista yhteistyötä.
357. Direktiivi vaikuttaa liian raskaalta seuraavilta osiltaan: pätevyyttä ja koulutusohjelmia koskevien direktiivin tunnustamismenettelyjen soveltaminen

palvelujen tarjoamiseen sekä menettely, jossa tiettyjä koulutusohjelmia arvioidaan uudelleen⁵⁰ (muuttamalla liitteitä C ja D). Tämä nykyinen menettely ehdotetaan korvattavaksi määritelmällä, joka rinnastaa tietyin ehdoin nämä koulutusohjelmat tutkintotodistuksen käsitteeseen. Oikeusturvan kannalta olisi toivottavaa, että palvelujen tarjoamisen helpottamiseksi otettaisiin käyttöön soveltuva menettely; tämän menettelyn luominen ei kuitenkaan ole helppoa, koska menettelyssä on yhdistettävä nopeus ja sen varmistaminen, että koulutusohjelmassa ei ole merkittäviä puutteita. Aloittaakseen keskustelun komissio ehdottaa lyhennettäväksi pyyntöjen tutkinta-aikaa sekä vähennettäväksi korvaavien toimenpiteiden valikoimaa. Yleisemmin voidaan kysyä, olisiko syytä harkita alkuperäisen ammattinimikkeen nojalla tarjottavien palvelujen laajentamista tiettyihin ammattitoimintoihin samaan tapaan kuin sähköistä kauppaa koskevassa direktiiviehdotuksessa.

358. Hallinnollisella yhteistyöllä on voitu laatia hallinnollisia muodollisuuksia koskevat menettelysäännöt. On toivottavaa, että hallinnollista yhteistyötä kehitetään edelleen jäsenvaltioiden lisääntyvällä yhteistyöllä ja komission 16. kesäkuuta 1999 antaman tiedonannon hengessä, jotta vastavuoroista tunnustamista koskevan periaatteen soveltamista voidaan helpottaa ja parantaa yhtenäismarkkinoilla. Lisäksi parhaillaan neuvoston käsiteltävänä oleva niin sanottu SLIM-direktiiviehdotus sisältää toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on vahvistaa seurantaryhmän tehtävää.

⁵⁰ Menettelyä olisi joka tapauksessa muutettava vastaamaan menettelystä komissiolle siirrettyä täytäntöönpanovaltaa käytettäessä 28 päivänä kesäkuuta 1999 tehtyä neuvoston päätöstä.

LIITE I

I. JÄSENVALTIOIDEN HUOMIOITA

359. Seuraavat kannanotot on kerätty komissiolle osoitetuista kirjallisista viesteistä. Kannanotot ovat hyvin vaihtelevia kahden kysymyksen osalta:
360. - direktiivin yksinkertaistaminen
361. - liitteitä C ja D koskevan järjestelmän muuttaminen.
362. Seuraavassa on lueteltu vastaanotetut kansalliset kannanotot:

A. Belgia

363. Belgia on erityisen huolestunut siitä, että liitteisiin C ja D tehdään niin usein muutoksia direktiivin 92/51/ETY 15 artiklassa määritellyn menettelyn mukaisesti. Näihin liitteisiin tehtävät muutokset, myös ne, jotka ovat melko vähämerkityksisiä, tehdään direktiivillä. Tästä seuraa luonnollisesti, että jäsenvaltioiden on saatettava direktiivit osaksi kansallista lainsäädäntöä (vaikka uusi direktiivi voi joissain tapauksissa olla jo osittain vanhentunut). Belgia toivoo tämän vuoksi, että tutkittaisiin ja löydettäisiin muita oikeudellisia keinoja, joilla voidaan ottaa huomioon jäsenvaltioiden ilmoittamat ammatteja koskevat muutokset. Olisi tärkeää yksinkertaistaa liitteitä C ja D koskevaa järjestelmää.
364. Belgia ilmoittaa myös, että se ei ole tähän mennessä käyttänyt mahdollisuuksia, jotka direktiivin 92/51/ETY liitteitä C ja D koskeva järjestelmä tarjoaa. Yksikään jäsenvaltio ei siis ole joutunut lisäämään kansalliseen lainsäädäntöönsä luetteloa Belgian koulutusohjelmista.

B. Tanska

365. Tanska halusi toimittaa laajan kannanoton direktiiviä 92/51/ETY koskevaan kertomukseen. Tärkeimmät Tanskan viranomaisten esiin ottamat asiat ovat seuraavat:
- 1) *Monimutkaisena pidetty säädös*
366. Tanskassa kaikki toisen yleisen direktiivin soveltamiseen osallistuvat viranomaiset pitävät direktiivin tekstiä erittäin monimutkaisena, olivatpa kyseessä toimivaltaiset viranomaiset tai koordinaattorit. Monimutkaisuudesta johtuen toimivaltaisten viranomaisten on joskus vaikea saada kokonaiskuvaa asianmukaisesta menettelystä ja siten vaikea tarjota tarkkoja ja tiiviitä tietoja kansalaisille, jotka haluavat hakea yleisen järjestelmän mukaista tunnustamista, olivatpa nämä kansalaiset unionin tai ETA-maiden kansalaisia, jotka haluavat harjoittaa ammattiaan Tanskassa, taikka Tanskan kansalaisia, jotka haluavat harjoittaa ammattiaan toisessa unionin jäsenvaltiossa tai ETA-maassa.
367. Tanskassa tekstin monimutkaisuus tulee esiin erityisesti seuraavien kahden kysymyksen yhteydessä:

368. Ensinnäkin ongelmia aiheuttavat koulutuksen lukuisat tasot, niiden hierarkkinen järjestys, tasojen väliset suhteet ja eri tasoihin liittyvät oikeudet. Tämänäköisiin ongelmiin kuuluu myös liitteiden C ja D luettelon – jota kutsutaan myös "sillaksi" – rakenne ja merkitys. Lisäksi direktiivin 8 artiklassa tarkoitettuja koulutusohjelmia koskee erityisongelma. Näitä koulutusohjelmia ei ilmeisesti ole otettu huomioon äskettäin suoritetussa tarkastelussa, jossa komissio tarkasteli säänneltyjä ammatteja jäsenvaltioissa. Tanskan osalta tämä koskee joitakin ammatteja erityisesti merenkulun alalla.
369. Toiseksi liitteiden C ja D tarkistuksiin liittyvää järjestelmää pidetään tarpeettoman monimutkaisena. Tanska esimerkiksi on pyytänyt jalkojenhoitajan (fodterapeut) ja lääketyöntekijän (apoteksassistent) ammattien lisäämistä liitteen C luetteloon. Tämän pyynnön käsittely ja erityisesti alan asiantuntijoiden suorittama tarkastelu kestivät niin kauan, että kun kielteinen päätös lopulta tehtiin vuonna 1997, kansallista lainsäädäntöä oli jo muutettu jalkojenhoitajien osalta siten (eikä tätä ollut otettu huomioon komission päätöksessä), että ei ollut enää mitään syytä pyytää tämän ammatin lisäämistä liitteen C luetteloon.
370. Tanska katsoo, että säädöstä kannattaisi yksinkertaistaa siten, että eri koulutusohjelmien hierarkkisesta järjestyksestä ja tarvittaessa myös "sillasta" annettaisiin yksinkertainen ja selkeä selostus. Tanskan viranomaiset ovat jopa sitä mieltä, että ensimmäinen ja toinen yleinen direktiivi voitaisiin yhdistää siten, että hierarkkinen järjestys koottaisiin yhteen ja vältettäisiin toistamasta yhteisiä säännöksiä.
- 2) *Yleinen järjestelmä*
371. Kyseessä on toinen ongelma, jota Tanskan näkemyksen mukaan on käsiteltävä. Tanska katsoo, että kyseinen säädösr ryhmä koskee työntekijöiden vapaata liikkuvuutta, sijoittautumisoikeutta ja palvelujen tarjoamisen vapautta, ja että tämän vuoksi olisi korostettava ammatin harjoittamista. Tämä kattaa konkreettisesti toisaalta kansallisen sääntelyn ja vaadittujen edellytysten kohtuullisuuden, jossa on luonnollisesti noudatettava yhteisön oikeuden syrjäntäkieltoa ja suhteellisuutta koskevia yleisiä periaatteita, ja toisaalta tunnustamista pyytävän henkilön ammattipätevyyden, johon kuuluu niin koulutus kuin henkilökohtainen ammattikokemus. Ongelma tulee itse asiassa esiin yhä useammin käytännön tasolla.
372. Seurantaryhmässä nämä ongelmat tulevat esiin keskusteluissa, tai niistä on tehty tiedotuspyyntö. Pyyntö voi koskea esimerkiksi Sokrates-ohjelmasta ja muista varsinaisista koulutukseen liittyvistä ohjelmista annettavaa jatkuvaa tiedotusta tai erilaisten koulutusohjelmien ja koulutusta antavien laitosten esittelyä. Esimerkkinä voidaan mainita eurooppalainen psykoterapeutin todistus. Tanska katsoo, että tämänkaltaisia kysymyksiä, jotka myös liittyvät jossain määrin ammattiin, voitaisiin tutkia NARIC-ryhmässä. Jos NARIC-järjestelmää käytettäisiin yleisten direktiivien mukaisesti, sen olisi nimenomaan voitava toimia koulutuksen asiantuntijana, jolloin koordinaattori olisi koulutuksen asiantuntija ja toimivaltaiset viranomaiset olisivat asiantuntijoita käytännön ammattitoimintaan liittyvissä kysymyksissä.
373. Käytännön ongelmatapauksista Tanska haluaa korostaa tanskalaisten hiihdonopettajien Alpeilla kohtaamia vaikeuksia. Tässä asiassa on ilmeisesti kiinnitetty liikaa huomiota koulutukseen ja liian vähän ammatin harjoittamiseen.

3) *Erityishuomioita*

a) Ranska: urheiluohjaajan ammatti

374. Komissio hyväksyi Ranskan direktiivin 92/51/ETY 14 artiklan mukaisesti esittämän poikkeuspyynnön, joka koski urheiluohjaajan ammattia tietyissä urheilulajeissa. Ranska sai näin komissiolta luvan vaatia kelpoisuuskoetta henkilöiltä, jotka hakevat urheiluohjaajan koulutuksensa tunnustamista sijoittautuakseen Ranskaan, jos heidän koulutuksensa eroaa merkittävästi Ranskassa vaaditusta koulutuksesta.
375. Komission päätös koskee kuitenkin ainoastaan sijoittautumista, kun taas urheiluohjaajien suorittamien palvelujen tarjoamisesta säädetään 25 päivänä marraskuuta 1996 annetussa säädöksessä N:o 96-1011. Koska tässä säädöksessä säädetään myös kelpoisuuskokeesta, voidaan todeta, että myöskään palvelujen tarjoamisen alalla ei sovelleta perusperiaatetta, jonka mukaan hakijalla on oikeus valita kelpoisuuskokeen ja sopeutumisajan välillä. Tämän vuoksi Tanska haluaa muistuttaa Ranskan vaativan kelpoisuuskoetta niin sijoittautumisen kuin palvelujen tarjoamisen osalta. On myös syytä täsmentää, että kelpoisuuskoetta voidaan edellyttää ainoastaan niissä tapauksissa, joissa hakijan pätevyyden ja vastaanottavassa valtiossa vaadittavan pätevyyden tason välillä on olennainen ero.
376. Olennaista on hakijan kokonaispätevyys eikä koulutuksen sisältö. Tästä seuraa, että jokaisen hakijan pätevyys pyynnön jättämishetkellä on otettava huomioon, jotta voidaan arvioida, miltä osin hakijalta on edellytettävä kelpoisuuskoetta. Ei siis pitäisi olla mahdollista, että yhden tai useamman maan kaikilta hakijoilta edellytetään kelpoisuuskoetta – ilman että ennakoon on arvioitu jokaisen hakijan pätevyys erikseen.
377. Tanskan mukaan Ranskan lainsäädäntö on aiheuttanut merkittäviä ongelmia ulkomaisille hiihdonopettajille, jotka haluavat harjoittaa ammattiaan Ranskassa tarjoamalla palveluja, koska kaikilta Ranskassa tunnustamista hakeneilta tanskalaisilta opettajilta on edellytetty kelpoisuuskoetta – ja näin siitä riippumatta, minkälaisen pätevyyden he olivat hankkineet hiihdonopettajan koulutuksen jälkeen.
378. Kelpoisuuskokeen sisällön osalta todetaan, että 9 päivänä tammikuuta 1997 annetun komission päätöksen mukaan kansallisia toimenpiteitä, jotka voivat haitata perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien käyttöä tai vähentää kiinnostusta niiden käyttöön, on sovellettava ilman syrjintää, ne on perusteltava yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niille asetetun tavoitteen toteutuminen ja niiden on pysyttävä tavoitteen saavuttamisen edellyttämissä rajoissa.
379. Tässä suhteessa Tanska tunnustaa täysin, että hiihdonopettajan ammatin harjoittamiseen voi sisältyä turvallisuusriskejä, jotka oikeuttavat varmistamaan sen, että hakija täyttää kaikki tarpeelliset turvallisuuteen liittyvät edellytykset voidakseen antaa riittävän tasokasta opetusta. Tanska tunnustaa samoin perustein, että hakemuksen arvioimiseksi on otettava huomioon hakijan esittämä pätevyys esimerkiksi lumivyöryvaaran, kadonneiden etsinnän, ranskan kielen taidon jne. suhteen.
380. Tanska katsoo kokemuksen osoittaneen, että poikkeusjärjestelmien täytäntöönpanossa on merkittävänä riskinä se, että nämä järjestelmät ylittävät sen, mikä on tarpeen asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

381. Tanska haluaa siksi huomauttaa, että on syytä kaikin mahdollisin tavoin välttää poikkeusjärjestelmiä, jotta vastavuoroista tunnustamista koskevia yleisiä periaatteita sovellettaisiin myös urheiluammatteihin. Tämä tarkoittaa sitä, että vastaanottavan valtion on ensinnäkin tunnustettava toisessa jäsenvaltiossa koulutuksensa saaneen hakijan esittämä täysin tekninen pätevyys ja tämän seurauksena pidättäydyttävä tämän teknisen pätevyyden mittaamisesta kokeella.

b) Itävalta: hiihdonopettajat ja vuoristo-oppaat

382. Itävalta pyysi 15. heinäkuuta 1998 päivätyllä kirjeellään direktiivin 92/51/ETY 14 artiklan mukaista poikkeusta. Pyynnön tavoitteena oli saada komissiolta lupa poiketa hiihdonopettajien ja vuoristo-oppaiden osalta yleisestä periaatteesta, jonka mukaan hakijoilla on oikeus valita sopeutumisajan ja kelpoisuuskokeen välillä, jos hakijan pätevyyden ja vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytettävän pätevyyden välillä on merkittäviä eroja.

383. Tanska ilmoitti nopeasti, että se ei voinut antaa tukeaan tälle Itävallan pyytämälle poikkeukselle direktiiviin. Tanska katsoo, että yhä useamman alppimaan esittämät poikkeuspyynnot voivat olla merkki epätoivottavasta kehityksestä, jonka seurauksena muiden kuin alppimaiden hiihdonopettajilta viedään mahdollisuus harjoittaa ammattiaan Alpeilla.

384. Tanskan mukaan komission olisi siis pidättäydyttävä myöntämästä uutta 14 artiklan mukaista poikkeusta niin kauan kuin Ranskan poikkeusta koskevaa arviointia ei ole suoritettu.

c) Urheiluammatit

385. Komissio on todennut, että urheiluammattien harjoittamista koskeva säädöskehys vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa. Tietyissä jäsenvaltioissa näiden ammattien on oltava valtion tunnustamia, kun taas muissa jäsenvaltioissa valtio on antanut erilaisille järjestöille tehtäväksi urheiluohjaajien koulutuksen ja tunnustamisen.

386. Tanskan mukaan tämä tilanne ei saa johtaa siihen, että näihin ammatteihin ei voida soveltaa vastavuoroista tunnustamista koskevia yleisiä periaatteita – ja näin ilman että jokainen koulutusohjelma on tutkittava ennalta yksityiskohtaisesti.

387. Hyväksymällä näin yksityiskohtaiset vertailut loitonnutaan käytännössä pätevyyden vastavuoroista tunnustamista koskevista säännöistä, ja ääritapauksessa tuloksena on se, että komissio joutuu ehdottamaan todellista koulutusohjelmien yhdenmukaistamista, mitä Tanska vastustaa ehdottomasti. Tanska katsoo, ettei ole mitään syytä luopua vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta jäsenvaltioiden välillä siksi, että urheiluohjaajien (esimerkiksi hiihdonopettajien) ammattipätevyyteen liittyy ongelmia.

C) Alankomaat

388. Alankomaat ilmoittaa kannanotossaan, että yksi tärkeimpiä yleistä järjestelmää koskeviin direktiiveihin sisältyviä tavoitteita, eli tutkintotodistusten vastavuoroinen tunnustaminen, on tullut usein esiin Alankomaissa. Alankomaissa muista jäsenvaltioista tulevien merenkulun ammattihenkilöiden tutkintotodistuksia (pätevyydistodistuksia) kohdellaan samalla tavoin kuin Alankomaiden

tutkintotodistuksia, eli ne tunnustetaan automaattisesti. Tämän vuoksi näiden direktiivien nojalla ei ole tehty juuri lainkaan tunnustamista koskevia pyyntöjä, eikä Alankomaiden laivoilla työskentelevistä EU:n kansalaisista ole pidetty kirjaa.

Alankomaita edustava seurantaryhmän jäsen haluaisi tietää, voidaanko muissa jäsenvaltioissa havaita jonkinlaisia suuntauksia, joko sellaista lähestymistapaa, jossa asiaan ei juuri puututa, tai sellaista, jossa yleistä järjestelmää sovelletaan päivittäin. Tämä voi vuorostaan johtaa siihen, että joistakin säännellyistä ammanteista tulee sääntelemättömiä. He toistavat, että jos tällainen suuntaus todellakin on vallalla muissa jäsenvaltioissa, olisi syytä selvittää, ovatko nämä muutokset aiheuttaneet sääntelyn vähenemistä ja/tai ovatko ne johtaneet tai voisivatko ne johtaa sääntelyn poistamiseen tiettyjen ammattien osalta.

D) Itävalta

389. Itävallassa useat ammatit kuuluvat direktiivin 92/51/ETY soveltamisalaan. Tästä huolimatta Itävalta ilmoittaa, ettei tämän direktiivin soveltaminen ole aiheuttanut erityisongelmia.
390. Itävalta pitää kuitenkin valitettavana, että osa itävaltalaisista tutkintotodistusten haltijoista on kohdannut vaikeuksia hakiessaan tutkintotodistustensa tunnustamista. Vastaanottavien jäsenvaltioiden viranomaisten väitetään joissain tapauksissa vedonneen kyseenalaisin perustein koulutusohjelmien merkittäviin eroihin. Asianomaisten valtioiden viranomaisten kanssa käytäviä kahdenvälisiä neuvotteluja jatketaan ongelmien ratkaisemiseksi.
391. Yleisen järjestelmän toimivuuden edistämiseksi Itävalta ehdottaa kahden yleistä järjestelmää koskevan direktiivin välisen, "siltana" toimivan järjestelmän parantamista erityisesti niin, että direktiivin 92/51/ETY 3 artiklan b alakohdtaa muutetaan.

E) Portugali

392. Portugali saattoi direktiivin 92/51/ETY osaksi kansallista lainsäädäntöä 18. joulukuuta 1996 annetulla säädöksellä N:o 242/96. Portugalissa on yhteensä noin neljäkymmentä säänneltyä ammattia: näistä ammanteista vastaa viisi toimivaltaista viranomaista, jotka kuuluvat neljän eri ministeriön hallinnonalaan. Suurin osa näistä ammanteista on direktiivissä 92/51/ETY tarkoitetun todistuksen tai pätevyystodistuksen taseisia. Terveysthuollon ala muodostaa poikkeuksen, koska sen koulutusohjelmat ovat direktiivin mukaisen "tutkintotodistuksen" taseisia.
393. Useimmat hakijat eivät kohtaa vaikeuksia tunnustamista hakiessaan, eikä heiltä myöskään edellytetä korvaavia toimenpiteitä. Vaikeuksista on mainittava erityisesti se, että toimivaltaiset viranomaiset vasta "opettelevat" direktiivin soveltamista. Tästä voi aiheutua joitakin tunnustamisen menettelyjen ja korvaavien toimenpiteiden järjestelyihin liittyviä ongelmia. Lisäksi on todettava, että säänneltyjen ammattien alue muuttuu. Portugalissa säänneltyjen ammattien luettelon säännöllinen ajantasaistaminen on siis tarpeen, varsinkin siksi, että kansallisen ammattitodistusjärjestelmän (SNCP – National System of Professional Certification) perustamisen myötä uusiin ammatteihin edellytetään todistusta tai niistä tulee jopa säänneltyjä ammatteja.

F) Yhdistynyt kuningaskunta

394. Yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti kannanotossaan seuraavat asiat:
395. Kyseessä on monimutkainen ja monimuotoinen direktiivi, jonka saattaminen osaksi kansallisia lainsäädäntöjä on kestänyt pitkään. Tämän vuoksi jäsenvaltiot alkavat vasta nyt hallita sen soveltamisen.
396. Ammattien taso, ammatin harjoittamisedellytykset, toiminta-alueet, määritelmät jne. voivat vaihdella huomattavasti eri jäsenvaltioissa. Yleisen järjestelmän keskeisenä ajatuksena on, että ammatit ovat samoja kaikkialla. Tästä johtuu, että muuttajien odotuksia tutkintotodistuksen tunnustamisesta ei voida aina täyttää, kun kyseessä on sellaisen ammatin harjoittaminen, joka ei ole samansisältöinen, jota ei säännellä tai jota ei ole lainkaan toisessa jäsenvaltiossa.
397. Ammattien välisten sisältöerojen vuoksi voidaan tarvita korvaavia toimenpiteitä. Useimmissa tapauksissa muuttajat ymmärtävät tämän tarpeen ja ovat halukkaita korvaamaan kaikki merkittävät erot.
398. Merkittävän eron käsite on aiheuttanut ongelmia. Sen määrittelemisen, mikä on merkittävää ja mikä ei, ei missään tapauksessa ole yksiselitteistä (esimerkkinä voidaan mainita terveydenhuollon ammatit ja hiihdonopettajat). Vastaavuusjärjestelmiä on joissain tapauksissa vaikea soveltaa tutkintotodistuksiin, jotka annetaan kolmivuotisen keskiasteen jälkeisen koulutuksen suorittamisesta, ja tutkintotodistuksiin, jotka annetaan kaksivuotisen keskiasteen jälkeisen koulutuksen suorittamisesta (esim. terveydenhuollon ammattiteissa). Ajatuksena on, että lisäopiskeluvuoden ansiosta on mahdollista saavuttaa syvempi tietämys oppiaineista, ja että Yhdistyneessä kuningaskunnassa terveydenhuollon ammattirakenne vaatii tätä syvempää tietämystä edellytyksenä turvalliselle ammatinharjoittamiselle.

G) Suomi

399. Suomessa säänneltyt ammatit, jotka kuuluvat direktiivin 92/51/ETY soveltamisalaan, ovat yleensä terveydenhuollon, merenkulun ja pelastuspalvelun ammatteja. Julkishallinnon alalla direktiivin 92/51/ETY kattamia tilanteita esiintyy myös kunnissa.
400. Suomen toimivaltaiset viranomaiset arvioivat yleisesti, että direktiivin soveltaminen on erittäin vaikeaa. Syynä tähän on erityisesti kansallisten koulutukseen, ammatilliseen koulutukseen ja ammatteihin liittyvien rakenteiden vaihtelevuus. Niin direktiivin lukeminen kuin sen käyttäminen on kansalaisille hyvin vaikeaa.
401. Suomi arvioi, että järjestelmää voitaisiin parantaa kokonaisuudessaan muuttamalla liitteiden järjestelmää ja yksinkertaistamalla tutkintotodistusten tunnustamisenmenettelyä.
402. Suomen viranomaisten mielestä ensisijainen tavoite olisi liitejärjestelmän poistaminen. Itse asiassa usein tapahtuvat muutokset jäsenvaltioiden sisäisissä säädöksissä edellyttävät yhtä paljon muutoksia liitteisiin. Tästä aiheutuu huomattavasti työtä komission ja jäsenvaltioiden tasolla. Tämän vuoksi Suomi arvioi, että liitejärjestelmä olisi korvattava säädöksillä, joita ei tarvitse muuttaa jatkuvasti.

H) Liechtenstein

403. Liechtenstein arvioi, että direktiivin 92/51/ETY soveltaminen ei aiheuta sille erityisiä ongelmia. Olisi kuitenkin toivottavaa, että jäsenvaltioissa parannettaisiin (erityisesti paikallisviranomaisten) tietämystä EFTA-maiden ja näissä maissa myönnettävien tutkintotodistusten asemasta.

I) Saksa

404. Saksassa useat ammatit kuuluvat direktiivin 92/51/ETY soveltamisalaan. Direktiivin soveltaminen ei ole aiheuttanut merkittäviä ongelmia muiden kuin opettajien osalta. Nämä ongelmat voidaan ratkaista ajan kuluessa.
405. Komission antamat selitykset opettajien tutkintotodistusten tunnustamisesta tapauksissa, joissa muuttajalla on direktiivin 92/51/ETY mukainen tutkintotodistus ja vastaanottava jäsenvaltio edellyttää direktiivin 89/48/ETY mukaista tutkintotodistusta, eivät ole avoimia: toisaalta direktiivejä 92/51/ETY ja 89/48/ETY yhdistävänä "siltana" toimivan mekanismin esittelyssä käsitellään rajoituksia ja viitataan direktiivin tekstiin (kohdat 201 ja 202), toisaalta kohdassa 203 viitataan yksittäistapauksiin, jotka jäävät epäselviksi.

Saksassa tapahtuvan opettajankoulutuksen osalta on mainittava, että keskiasteen jälkeisen koulutuksen kesto on yli neljä vuotta, mikä sulkee pois direktiivin 92/51/ETY 3 artiklan viimeisessä kohdassa mainitun "siltana" toimivan mekanismin.

LIITE II

Tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille: "Yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelman seuranta vastavuoroisen tunnustamisen osalta"
(KOM(1999)299 lopullinen - EYVL). Seuraavassa lainataan tätä tiedonantoa:

406.

"Vastavuoroisen tunnustamisen soveltaminen noudattaa täysin sisämarkkinoiden periaatetta, jonka mukaan alkuperäjäsenvaltion säännöt ovat yleensä ensisijaisia. Vastavuoroisen tunnustaminen on myös toissijaisuusperiaatteen toteuttamista käytännössä: vastavuoroisen tunnustaminen takaa paikallisten, alueellisten ja kansallisten perinteiden paremman noudattamisen ja antaa mahdollisuuden säilyttää markkinoille tuotavien tuotteiden ja palvelujen monimuotoisuuden, koska yhteisön tason yksityiskohtaista ja systemaattista sääntelyä ei tällöin tarvita. Vastavuoroisen tunnustaminen on siten käytännöllinen ja merkittävä keino toteuttaa taloudellista yhdentymistä. [sivu 2]

407. Säänneltyjen ammattien osalta tutkintotodistusten vastavuoroisessa tunnustamisessa esiintyneet ongelmat kohdistuvat enemmän yksilöihin kuin yrityksiin. Vaikka voidaankin osoittaa, että vastavuoroisella tunnustamisella on ollut positiivinen vaikutus tällä alalla, yksittäisiä kanteluja on edelleen huomattava määrä, mikä on todettavissa kansalaisten vastauspalvelun komissiolle helmikuussa 1999 laatimasta raportista. Ongelmat liittyvät useimmiten hankitun koulutuksen vastaavuuden tunnustamiseen yksilökohtaisesti. [sivu 4]
408. Komission suorittaman analyysin perusteella näyttää olevan tärkeää parantaa ja vahvistaa vastavuoroista tunnustamista koskevan periaatteen tuntemusta talouselämän toimijoiden ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten keskuudessa. [sivu 5]

EHDOTETUT SUUNTAVIIVAT

Vastavuoroisen tunnustamisen soveltaminen: uskottavan valvonnan takaaminen

409. Jotta vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisessa saavutettua edistystä voitaisiin arvioida ja saada käyttöön luotettavia ja nykyistä kattavampia tilastotietoja, komissio valmistelee joka toinen vuosi **arviointikertomuksen**, joka toimitetaan neuvostolle ja Euroopan parlamentille....

Kansalaisille ja talouselämän toimijoille suunnatut toimet

Toimet, jotka komission on toteutettava

410. Komissio on sitoutunut helpottamaan vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa. Tällä alalla on tehty useita aloitteita: kesäkuussa 1997 tehtyyn yhtenäismarkkinoiden toimintasuunnitelmaan liittyvien töiden puitteissa on perustettu "yhteyspisteitä" kaikkiin jäsenvaltioihin, Vuoropuhelua kansalaisten ja yritysten kanssa -aloite sai alkunsa kesäkuussa 1998 ja yrityksille suunnattu Internet-sivusto avattiin vuoden 1999 alussa

Taloudellisen analyysin ja tiedotuksen parantaminen

411. Komissio muistuttaa, että vastavuoroinen tunnustaminen edellyttää laajaa työtä kentällä: tiedotus on yksi alueista, joihin on ehdottomasti sijoitettava.... [sivu 6]

Ongelmien ratkaisemiseksi toteutettavien menettelyjen tehostaminen

412. Vastavuoroinen tunnustamisen soveltamista koskevan komission kaksivuotiskertomuksen avulla voidaan myös arvioida tarkemmin uuden yhdenmukaistamisaloitteen tai yhdenmukaistamisen täydennyksen tarvetta tietyillä aloilla toissijaisuusperiaatetta noudattaen. Yhdenmukaistamiseen on ryhdyttävä, jos se katsotaan tarpeelliseksi, esimerkiksi silloin, kun kaikki vastavuoroinen tunnustamisen soveltamiseen tähdänneet keinot eivät ole olleet menestyksekkäitä tai kun yhteisön toiminnasta saadaan lisäarvoa....[sivu 8]

Toimet, jotka jäsenvaltioiden on toteutettava

413. Jäsenvaltiot ovat ensisijaisesti vastuussa tämän periaatteen täytäntöönpanosta, ja komissio toivoo, että jäsenvaltioiden ja komission välille syntyisi todellinen kumppanuussuhde, jonka avulla vastavuoroinen tunnustamisen toteutumista voitaisiin parantaa.
414. Kaikkien jäsenvaltioiden on vastaisuudessa kannustettava systemaattisempaan "yhteyspisteiden" hyväksikäyttöön. Yhteyspisteet perustettiin kaikkia sisämarkkinoiden osa-alueita varten vuoden 1997 toimintasuunnitelman ja päätöksen 3052/95 puitteissa. Säänneltyjen ammattien alalla yleistä järjestelmää koskevissa direktiiveissä on säädetty kansallisista koordinaattoreista. Niiden tehtävä vastaa yhteyspisteiden tehtävää sisämarkkinoilla ja niiden merkitystä on vahvistettava."[sivu 10]

Tehty Brysselissä päivänä kuuta .

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*