



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 03.02.2000
COM(2000) 17 final

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO
E AO PARLAMENTO EUROPEU**

**SOBRE A APLICAÇÃO DA DIRECTIVA 92/51/CEE
DE ACORDO COM O ARTIGO 18.º DA MESMA DIRECTIVA 92/51/CEE**

ÍNDICE

I. INTRODUÇÃO	5
II. SUMÁRIO.....	5
III. ANTECEDENTES.....	7
IV. QUADRO GERAL	8
A. Progresso da implementação	8
B. Aplicação	8
1. Introdução	8
2. Período de 1995-96	9
3. Conclusão.....	11
4. Período de 1997-98	11
5. Conclusão.....	14
C. Estatísticas	14
V. COMENTÁRIOS POR ARTIGO.....	15
VI. COMENTÁRIOS POR PROFISSÃO.....	36
A. Função pública.....	36
B. Professores	39
C. Profissões de carácter social	40
D. Profissões do sector da saúde	41
1. Considerações gerais	41
2. Limitações ao reconhecimento de diplomas	41
a) Actividades reservadas a determinadas profissões	41
b) Profissões que podem parecer similares em dois Estados-Membros, mas cujo campo de actividade é diferente	42
c) Profissões de níveis diferentes.....	42
d) Limitações decorrentes da existência de outras directivas (caso dos enfermeiros especializados).....	43
3. Problemas encontrados	43
a) Não-implementação	43
b) Má aplicação	44
4. Conclusões	45
a) Interdependência entre os Estados-Membros.....	45

b) Especificidade dos profissionais da saúde	46
E. Profissões dos transportes.....	46
F. Profissões do sector do turismo	47
1. Acompanhantes de viagens.....	47
2. Guias turísticos.....	48
a) Introdução	48
b) Jurisprudência sobre guias turísticos	49
c) Estabelecimento e serviços.....	50
3. Delimitação dos campos de actividade de duas profissões: acompanhantes de viagens e guias turísticos.....	50
4. Conclusões	51
G. Profissões do desporto.....	53
1. Livre circulação de trabalhadores e liberdade de estabelecimento	54
2. Prestação de serviços	54
VII. GRUPO DE COORDENAÇÃO	54
A. Reuniões e relatórios	54
B. Código de conduta aprovado pelo grupo de coordenação para o sistema geral de reconhecimento de diplomas	56
C. Cooperação administrativa entre Estados-Membros.....	57
VIII.EXIGÊNCIAS LINGUÍSTICAS.....	58
X. PRESTAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIÇOS	59
X. CONCLUSÕES	65
ANEXO I.....	66
I. OBSERVAÇÕES DOS ESTADOS-MEMBROS	66
A. Bélgica.....	66
B. Dinamarca.....	66
1. Uma regulamentação complicada	66
2. O sistema geral.....	67
3. Comentários específicos	68
a) França: monitores desportivos.....	68
b) Áustria: monitores de esqui e guias de montanha	69
c) Profissões do sector dos desportos	69

C. Países Baixos.....	70
D. Áustria	70
E. Portugal.....	70
F. Reino Unido	71
G. Finlândia	71
H. Liechtenstein	72
I. Alemanha.....	72
ANEXO II	73

I. INTRODUÇÃO

1. A Directiva 92/51CEE¹ foi adoptada com o objectivo de alargar a outros níveis de educação e formação o sistema geral de reconhecimento da educação e formação superiores com a duração mínima de três anos, instituído pela Directiva 89/48/CEE.
2. Os princípios de base são os mesmos²: presume-se que um profissional plenamente habilitado para exercer uma profissão num Estado-Membro possui as habilitações necessárias para exercer a mesma profissão noutro Estado-Membro. Tal como na Directiva 89/48CEE, a falta de coordenação da formação³ implica a possibilidade de solicitar medidas de compensação, com garantias processuais, nos casos em que existam diferenças substanciais entre as formações. No entanto, a maior diversidade de formações abrangidas tornou a directiva mais complexa: existem, por exemplo, três níveis principais de habilitações, com pontes ou "passerelles", e tiveram de ser tidas em conta formações atípicas que não estavam previstas no sistema inicial.
3. O artigo 18.º prevê a elaboração de um relatório sobre a aplicação da directiva, cinco anos após o prazo de implementação⁴.
4. O presente relatório descreve o contexto da elaboração da directiva, antes de se referir à sua implementação e às estatísticas relativas à sua aplicação. São depois comentados os vários artigos da directiva, assim como a experiência da sua aplicação aos principais grupos de profissões abrangidos. Segue-se um resumo dos trabalhos do grupo de coordenadores responsáveis pela sua implementação. São também desenvolvidas duas questões importantes: a das exigências linguísticas e a da prestação de serviços. As conclusões procuram, igualmente, apontar algumas orientações para o futuro.

II. SUMÁRIO

5. Com a adopção da Directiva 92/51/CEE, teve início uma nova e importante fase do funcionamento do sistema geral. A directiva alargou a aplicação do sistema geral a uma vasta área, cobrindo um grande número de profissões muito diferentes. A gama de profissões abrangidas, as variações dos sistemas educacionais e de formação que lhe estão subjacentes nos vários Estados-Membros e o sistema de "passerelle" entre esta directiva e a primeira directiva do sistema geral, todos estes factores constituíram novos desafios de vulto para a aplicação do reconhecimento mútuo entre os Estados-Membros no campo das qualificações profissionais.
6. Em vários Estados-Membros, verificaram-se atrasos consideráveis na implementação da directiva. Alguns dos referidos atrasos foram de tal modo longos e prolongados que, na prática, a impediram de ter qualquer tipo de efeito sobre a vasta gama de profissões abrangidas num determinado Estado-Membro, durante vários anos. Outros

¹ JO L 209 de 24.7.1992, p.25.

² O sistema geral complementar "deve basear-se nos mesmos princípios e incluir, *mutatis mutandis*, as mesmas regras que o sistema geral inicial" (quinto considerando da directiva).

³ "...quanto às profissões para cujo exercício a Comunidade não tenha determinado o nível mínimo de habilitações necessário, os Estados-Membros conservam a faculdade de fixar esse nível, a fim de garantir a qualidade das prestações efectuadas no seu território" (segundo considerando).

⁴ 18 de Junho de 1994.

tiveram um aspecto mais esporádico e específico, seguindo frequentemente um processo de implementação profissão a profissão, mas que, considerado colectivamente, provocou atrasos consideráveis na sua aplicação. Contudo, a maior parte dos problemas apontados encontra-se actualmente resolvida e a perspectiva da aplicação global e efectiva da directiva parece agora mais positiva.

7. Começam a estar disponíveis dados estatísticos que mostram a amplitude das migrações que estão a verificar-se e quais as profissões em que estas se concentram, nomeadamente nos transportes marítimos e nas profissões relacionadas com a saúde. Numa visão mais ampla, são as profissões docentes e as relacionadas com a técnica as que apresentam maior grau de migração ao abrigo do sistema geral no seu todo. Um grande passo em frente será dado quando a terceira directiva do sistema geral - Directiva 99/42/CE⁵ - for implementada em 2001.
8. A experiência do funcionamento da directiva ajudou a clarificar alguns pontos importantes. Ainda se mantém, por exemplo, o vazio legal - que é preenchido pelas regras do Tratado, segundo a interpretação dada pelo Tribunal de Justiça - nos casos que não se encontram abrangidos por uma directiva sectorial ou pelo sistema geral como, por exemplo, o de um enfermeiro especializado que pretenda ser reconhecido num Estado-Membro e que apenas disponha da qualificação de enfermeiro responsável por cuidados gerais. Ainda se verificam algumas dificuldades no reconhecimento ao abrigo das "passerelles", que exige que os Estados-Membros apliquem o nível de qualificações da Directiva 89/48 para reconhecer qualificações de outros Estados-Membros do nível da Directiva 92/51. Também se espera em breve uma melhor clarificação, da parte do Tribunal de Justiça, no campo das exigências linguísticas, e a Comissão tem vindo a aprofundar a sua análise dos diplomas em medicina.
9. Ainda se verifica uma certa controvérsia sobre a aplicação do artigo 14.º, o qual prevê algumas isenções ao princípio de o migrante poder escolher o tipo de medida compensatória a aplicar nos casos em que existam diferenças substanciais entre a sua qualificação e a que é requerida pelo Estado-Membro de acolhimento. Até à data, o número de pedidos não tem sido grande e apenas foram concedidas isenções temporárias. O caso mais controverso diz respeito ao reconhecimento de monitores de esqui, área que beneficiará de maior atenção durante os próximos meses. Nos últimos meses, foram concedidas isenções permanentes, a pedido da França, relativas a guias de alta montanha e monitores de espeleologia. A Áustria e a França obtiveram isenções temporárias, até 31 de Julho de 2000, para várias profissões relacionadas com instrução de esqui, assim como de mergulho e pára-queda. O problema do reconhecimento dos monitores de esqui continua a ser examinado numa série de reuniões *ad hoc* destinadas a facilitar a troca de informações, assim como a clarificação de pontos de vista e o estabelecimento de um acordo de ampla envolvimento sobre as condições propícias à livre circulação. À luz da experiência adquirida, poderá ser ainda necessário mais tempo para permitir análises e consultas mais completas no que respeita a novos pedidos de isenção.

⁵ Directiva 1999/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Junho de 1999, que cria um mecanismo de reconhecimento dos diplomas para as actividades profissionais abrangidas pelas directivas de liberalização e de medidas transitórias, completando o sistema geral de reconhecimento dos diplomas - JO L 201 de 31.7.99.

10. Além disso, o procedimento de actualização da directiva foi criticado como sendo demasiado lento e trabalhoso e, embora se trate de uma questão difícil, será necessário examinar soluções que contribuam para a simplificação do processo.
11. A aplicação da Directiva 92/51/CEE também teve impacto na indústria turística, dando azo a muitas discussões e acções legais relativas às qualificações e exigências de registo locais, tanto no caso dos guias turísticos como dos acompanhantes de viagens. Os desenvolvimentos entretanto verificados nesta área e noutras com ela relacionadas, assim como o aparecimento de uma nova proposta sobre comércio electrónico deram origem a mais reflexões sobre a necessidade de maior clareza e segurança jurídicas, e de regras adequadas às modernas necessidades do mercado no que respeita à prestação de serviços transfronteiriços, por oposição ao estabelecimento local.
12. A aplicação das directivas do sistema geral levou igualmente ao exame de algumas questões pontuais, como a do papel do direito comunitário no recrutamento para a função pública, incluindo, no caso do exercício de certas profissões específicas, também na função pública, a forma geral de recrutamento com base num certo nível de habilitações e na utilização de concursos.
13. O funcionamento do grupo de coordenação foi alargado de forma a abranger a Directiva 92/51/CEE. O trabalho meritório deste grupo manteve-se e aumentou de importância, especialmente após a adopção do código de conduta sobre formalidades administrativas, aprovado pelo grupo para o sistema geral de reconhecimento de diplomas. No âmbito mais alargado do recente trabalho da Comissão sobre reconhecimento mútuo, o grupo está a ponderar o possível incremento do papel dos coordenadores na troca de informações e opiniões, por forma a facilitar a tomada de decisões sobre aquela matéria.

III. ANTECEDENTES

14. A primeira directiva relativa ao sistema geral (89/48) abrangia apenas as formações com a duração mínima de três anos, numa universidade ou noutro estabelecimento de ensino superior. Considerou-se, portanto, que era necessário completar o sistema com uma directiva que abrangesse as formações de duração inferior e de níveis diferentes.
15. A proposta inicial da Comissão apresentada em 8.8.89 abrangia, assim, dois níveis de formação:
 - secundária ou experiência profissional (certificado)
 - pós - secundária curta (diploma).
16. Esta proposta previa o reconhecimento dentro de cada nível, bem como entre os níveis 2 e 3 (ou seja, qualificações do nível da Directiva 89/48 de, pelo menos, três anos e diploma relativo a uma formação pós - secundária curta) e entre os níveis 1 e 2 (ou seja, o certificado e o diploma "pós - secundário curto").
17. O reconhecimento da experiência profissional estava também previsto para o nível 1 (certificado).

18. A proposta alterada, apresentada em 8.8.90, retomou no essencial as alterações aprovadas pelo Parlamento Europeu em 17.5.90. As principais alterações foram as seguintes: o diploma foi alargado a formações cujo nível real fosse equivalente ao de formações superiores curtas correspondentes, mesmo que não fossem consideradas superiores no Estado-Membro de origem. Quanto ao certificado, definiu-se que as formações podiam ser efectuadas, alternadamente, numa escola profissional e numa empresa.

Por outro lado, no caso dos diplomas, foi estabelecido um limite máximo para a equivalência entre os níveis 2 e 3, quando a duração da formação fosse superior a quatro anos no Estado-Membro de acolhimento, para evitar distorções na aplicação do sistema. Introduziu-se, também, o direito de escolha entre prova de aptidão e estágio de adaptação dentro do nível do certificado.

19. Surgiram no Conselho dois novos conceitos: o de atestado de competência, que se aplica a formações muito curtas, em relação às quais os mecanismos de reconhecimento e compensação previstos para os diplomas e certificados seriam excessivamente pesados, e o de formação regulamentada que, pela dispensa dos dois anos de experiência profissional que seriam exigíveis no caso de profissão não regulamentada, estabeleceu um melhor equilíbrio entre os Estados-Membros que regulamentam as profissões e aqueles que, na maior parte dos casos, se limitam a regulamentar as formações⁶.
20. Dado que a posição comum do Conselho estava de acordo com o parecer do Parlamento, esta instituição decidiu⁷ não apresentar alterações em segunda leitura. A directiva foi, portanto, aprovada em 18.6.92.

IV. QUADRO GERAL

A. Progresso da implementação

21. A directiva, cuja aplicação deveria estar concluída a 18 de Junho de 1994, encontra-se actualmente transposta em todos os Estados-Membros⁸. Em alguns casos, com atraso sobre o prazo de dois anos fixado pelo artigo 16.º, o que reduz correspondentemente a experiência da sua aplicação. Este atraso foi de cerca de um ano em Espanha, dois anos na Irlanda, dois anos e meio em Portugal e no Reino Unido, três anos na Bélgica e quatro anos na Grécia. Em consequência disso, a Comissão instaurou os respectivos processos de infracção.

B. Aplicação

1. Introdução

22. De acordo com o artigo 18.º da Directiva 92/51/CEE, os Estados-Membros são obrigados a enviar bienalmente à Comissão estatísticas sobre o número de diplomas da UE reconhecidos, juntamente com um relatório escrito salientando as questões e os problemas principais decorrentes da implementação da directiva. A análise a

⁶ De acordo com as explicações dadas pela Comissão, na sua Comunicação de 5.3.92 ao Parlamento sobre a posição comum do Conselho.

⁷ Documento PE 200.275.

⁸ Sem prejuízo da transposição assente no critério de profissão a profissão.

seguir apresentada diz respeito ao funcionamento da mesma directiva de 1995 a 1998, inclusive, tendo-se renunciado a analisar o período anterior pelo facto de existir pouca informação nessa altura. A análise inclui também dados de países do Espaço Económico Europeu (EEE)⁹, devido às alterações ao Acordo EEE que integraram as directivas relativas a esta matéria.

2. Período de 1995-96

23. A maior parte das informações contidas nesta secção do presente relatório foi fornecida pelos Estados-Membros do Norte da Europa (Dinamarca, Alemanha, Áustria, Países Baixos, Suécia, Finlândia e Reino Unido) e também pela Itália. Entre os países que fazem parte do acordo EEE, só o Liechtenstein transmitiu estatísticas.
24. Por vários motivos, os Estados-Membros do Sul da Europa não forneceram nenhuma informação à Comissão (implementação recente ou em curso - Portugal, Espanha, Grécia; poucas migrações - França; indisponibilidade de informações - Irlanda, Luxemburgo; ausência de pedidos - Bélgica). Uma visão global dos dados disponíveis confirma que a livre circulação ocorre principalmente entre os países do Norte e entre estes e a Itália.

25.

Principais profissões abrangidas pela livre circulação, em conformidade com a directiva
Fisioterapeutas (migrações para a Alemanha)
Profissões marítimas (migrações para a Dinamarca, a Suécia, o Reino Unido e a Alemanha)
Enfermeiros especializados (migrações para a Áustria e Alemanha)
Profissões relacionadas com a primeira infância (migrações para a Áustria)
Massagistas (migrações para Itália)
Técnicos de radiologia (migrações para Itália)

26.

Principais Estados a reconhecer diplomas	Estados de origem dos diplomas
Alemanha 767	Países Baixos, Reino Unido
Áustria 164	Alemanha
Reino Unido 106	Países Baixos
Dinamarca 76	Suécia

⁹ A Islândia não reconheceu nenhum diploma ao abrigo da Directiva 92/51/CEE.

Itália 25	Alemanha
Suécia 21	Dinamarca, Noruega, Finlândia e Islândia
Liechtenstein 8	Alemanha
Países Baixos 7	Bélgica
Finlândia 4	Os dados disponíveis não são suficientes para se tirarem conclusões

27. A Alemanha é, de longe, o país que importa o maior número de diplomas (767), emitidos principalmente pelos Países Baixos (288 fisioterapeutas e 102 marítimos) e pelo Reino Unido (52/64 diplomas de marítimos). Os Países Baixos, por sua vez, poucos diplomas foram levados a reconhecer (7). Na Áustria, foram reconhecidos 164 diplomas estrangeiros, ou seja, muito menos do que na Alemanha; a maior parte desses diplomas, emitidos na Alemanha, dão acesso às profissões de puericultor(a) (*Kindergärtner/in*) e de enfermeiro(a) especializado(a) (*Pflegenhelfer*). O Reino Unido, que está na terceira posição, reconheceu principalmente diplomas neerlandeses no domínio da navegação marítima.

A Dinamarca, que é mais um país de importação do que de exportação de diplomas, reconheceu essencialmente diplomas suecos também no sector das profissões marítimas, designadamente marinheiro (*matros*), mecânico (*motormand*) e marinheiro polivalente (*skibassistent*), enquanto a Suécia reconheceu diplomas (21) no mesmo domínio emitidos pelos países nórdicos (principalmente a Dinamarca, seguida da Noruega, da Finlândia e da Islândia).

28. Os Países Baixos e a Finlândia receberam muito menos pedidos de reconhecimento de diplomas do que os seus vizinhos, em parte porque regulamentam menos profissões.

29.

Principais Estados a exportar diplomas	Para:
Países Baixos 574	Reino Unido, Alemanha
Alemanha 171	Áustria
Suécia 78	Dinamarca
Reino Unido 64	Alemanha
Áustria 55	Alemanha
Dinamarca 29	Alemanha
Finlândia 29	Alemanha

Itália 20	Alemanha
Liechtenstein 1	Alemanha

30. Foram os Países Baixos que exportaram um maior número de diplomas (574) com base na segunda directiva. Estes diplomas foram reconhecidos, principalmente, pelo Reino Unido e pela Alemanha. A Alemanha foi o país que importou mais diplomas e está em segundo lugar no que toca ao número de diplomas exportados (171), na maior parte dos casos, para a Áustria. Os diplomas suecos exportados vão, na sua maioria, para a Dinamarca e estão relacionados com a navegação marítima. Os diplomas britânicos exportados (64) são do mesmo domínio e vão principalmente para a Alemanha. Os diplomas austríacos exportados (55) são, na sua grande maioria, de fisioterapeutas e os seus titulares migram para a Alemanha; os diplomas dinamarqueses exportados (29) foram, essencialmente, para a Alemanha.
31. Estes números absolutos devem, evidentemente, ser equacionados com a demografia nacional das profissões.

3. Conclusão

32. O sector da navegação marítima regista fluxos migratórios em duplo sentido, isto é, dos Países Baixos, da Suécia e do Reino Unido em direcção à Dinamarca, à Suécia, ao Reino Unido e à Alemanha.
33. Os profissionais da primeira infância e os enfermeiros especializados têm tendência a deslocar-se num só sentido: da Alemanha para a Áustria. O mesmo se passa com os fisioterapeutas, que saem principalmente dos Países Baixos para se instalarem na Alemanha. Os massagistas e os técnicos de radiologia migraram, em número mais reduzido, para Itália.

4. Período de 1997-98

34. Tornou-se evidente, relativamente a este período, que os principais sectores onde ocorre a livre circulação ao abrigo desta directiva são os das profissões relacionadas com a saúde e com os transportes marítimos. A Noruega (país do EEE) foi, de longe, o país que maior número de migrantes da UE acolheu, principalmente do Norte da Europa (Suécia e Reino Unido), pertencendo a maioria dos diplomas reconhecidos a oficiais de máquinas da marinha ou a chefes de quarto de ponte. Note-se que é igualmente muito elevada a livre circulação de enfermeiros especializados na Áustria, Espanha, Alemanha, França, Luxemburgo e Reino Unido.
35. Foram recebidos dados muito completos de toda a UE excepto da Grécia e, inclusivamente, de países do EEE.

36.

Principais profissões abrangidas pela livre circulação, em conformidade com a directiva
Profissões marítimas (migrações para a Noruega, Alemanha, Dinamarca, Suécia e o Reino Unido)

Fisioterapeutas (migrações para a Alemanha)
Enfermeiros especializados (migrações para a Áustria, Espanha, Alemanha, a França, o Luxemburgo e o Reino Unido)
Óptico-optometristas (migrações para França)
Engenheiros técnicos (migrações para o Reino Unido)
Assistentes de dentista (migrações para o Reino Unido) e mecânicos dentários (migrações para Portugal)
Massagistas (migrações para Itália)
Engenheiros aeronáuticos (migrações para a Irlanda)
Profissões relacionadas com a primeira infância (migrações para a Áustria e Itália)

37.

Estados-Membros a reconhecer diplomas	Estados-Membros de origem dos diplomas
Noruega 1535	Suécia, Reino Unido e Grécia
Alemanha 822	Países Baixos, Reino Unido e Bélgica
Luxemburgo 283	França, Alemanha e Áustria
Espanha 229	Alemanha, Reino Unido e França
Reino Unido 173	Irlanda, Países Baixos e Finlândia
Áustria 91	Alemanha
Dinamarca 61	Alemanha e Suécia
Itália 44	Alemanha
França 37	Bélgica
Irlanda 36	Reino Unido
Suécia 31	Finlândia
Países Baixos 26	Alemanha e Bélgica
Portugal 20	França e Espanha
Finlândia 20	Suécia

Liechtenstein 10	Áustria
Bélgica 7	Países Baixos

38.

Estados-Membros a exportar diplomas	Para:
Suécia 701	Noruega (620), Dinamarca (30), Finlândia (15) e Reino Unido (13)
Reino Unido 580	Noruega (460), Alemanha (54), Espanha (32) e Irlanda (21)
Países Baixos 574	Alemanha (504), Reino Unido (36) e Espanha (12)
Alemanha 307	Espanha (75), Áustria (68), Luxemburgo (37), Itália (32), Noruega (34) e Dinamarca (27)
França 277	Luxemburgo (206), Espanha (38) e Alemanha (10)
Dinamarca 142	Noruega (86), Alemanha (27) e Espanha (18)
Espanha 136	Noruega (98), Alemanha (14) e Reino Unido (11)
Áustria 131	Noruega (51), Alemanha (42) e Luxemburgo (24)
Bélgica 124	Alemanha (53), França (35), Luxemburgo (11) e Espanha (10)
Grécia 111	Noruega (93) e Alemanha (7)
Finlândia 101	Noruega (35), Suécia (22) e Reino Unido (22)
Irlanda 89	Reino Unido (77) e Noruega (18)
Islândia 52	Alemanha (35) e Noruega (16)
Itália 47	Espanha (22) e Alemanha (13)
Portugal 28	Alemanha (12) e Noruega (8)
Luxemburgo 14	Alemanha (13)

Noruega 7	Alemanha
Liechtenstein 4	Alemanha

39. Excluindo a Grécia, houve 3.425 casos de reconhecimento durante o período atrás mencionado. De 1995 a 1998, verificou-se um total de 4.603 reconhecimentos, só ao abrigo desta segunda directiva do sistema geral. O período de 1997-98 evidencia um nítido aumento (quase o triplo) do número de casos de reconhecimento. Muitos dos diplomas reconhecidos inseriam-se na definição do anexo C "certificados ou atestados de competência".
40. O número relativamente elevado de diplomas reconhecidos pelos países nórdicos pode explicar-se pelo interesse comum de todos esses países nas profissões marítimas. A profissão de fisioterapeuta é provavelmente a que mais migra ao abrigo do sistema geral no seu todo; isto explica o elevado número de pedidos de reconhecimento com base na Directiva 92/51/CEE favoravelmente acolhidos pela Alemanha, que é o único Estado-Membro a regulamentar aquela profissão ao abrigo desta directiva.

Quanto ao elevado número de enfermeiros especializados a circular entre a Áustria, a Espanha, a Alemanha, a França, o Luxemburgo e o Reino Unido, e de trabalhadores de profissões relacionadas com a primeira infância que migram para a Áustria e a Itália, explica-se pelo facto de existirem muitos trabalhadores destas duas profissões nesses países. As estatísticas relativas à França fazem aparecer um elemento novo na migração de óptico-optometristas. No que se refere às tecnologias da informação (TI), a Comissão está a analisar pormenorizadamente a regulamentação das profissões neste sector, para encontrar uma explicação quanto ao facto de o Reino Unido ter reconhecido tantos engenheiros técnicos. A quantidade de mecânicos dentários que migram para o Reino Unido será também objecto de um exame mais aprofundado.

5. Conclusão

41. Os vários motivos independentes ou combinados para a migração parecem ser, por um lado, a existência de profissionais da mesma categoria noutros Estados-Membros e um nível correspondente de qualificações na acepção da directiva - diploma, certificado, atestado de competência, etc. - (é uma explicação, por exemplo, para o número de enfermeiros especializados que circulam entre a Áustria, a Espanha, a Alemanha, a França, o Luxemburgo e o Reino Unido, assim como o elevado número de profissionais marítimos na Suécia, no Reino Unido, na Grécia e na Noruega é uma explicação possível para o grande número de marítimos que migram destes países, especialmente para a Noruega) e, por outro lado, a proximidade geográfica e as afinidades culturais (citem-se como exemplo os fisioterapeutas, patrões de lancha acreditados e terapeutas da fala neerlandeses que migram para a Alemanha; os engenheiros aeronáuticos britânicos que migram para a Irlanda; os oculistas belgas que migram para França e os mecânicos dentários franceses e espanhóis que migram para Portugal).

C. Estatísticas

42. Esta secção inclui alguma informação estatística adicional quanto às decisões sobre reconhecimento tomadas ao abrigo do sistema geral no seu todo.

43. Globalmente considerado, o número de pedidos de reconhecimento favoravelmente acolhidos ao abrigo de ambas as directivas do sistema geral, entre 1993 e 1998, foi de 23.224. A análise do período de 1993-96 mostrou que, dos 12.595¹⁰ reconhecimentos concedidos, foram aplicadas medidas compensatórias em 1.954 casos, ou seja, em 15,5%. Destes 15,5%, 63% referiam-se a estágios de adaptação e 37% a provas de aptidão. Se considerarmos as parcelas que constituem os referidos 15,5%, as percentagens relativas são as seguintes: as provas de aptidão foram utilizadas em 5,6% do total de casos de reconhecimento concedidos ao abrigo do sistema geral e os estágios de adaptação em 9,8% dos mesmos. Por outro lado, foi negado provimento a 1.781 casos, o que dá uma percentagem de decisões negativas de 12%, pelo menos à primeira tentativa. Cerca de 7,13% dos que se viram recusados foram sujeitos a medidas compensatórias, 95% das quais sob a forma de prova de aptidão. Por outras palavras, 6,7% das decisões negativas tiveram lugar após submissão do migrante a uma prova de aptidão e 0,3% após um estágio de adaptação. 14,47% de todas as decisões tomadas, positivas e negativas, resultaram da aplicação de medidas compensatórias.
44. Pode não ser possível ou sequer apropriado tentar tirar conclusões específicas a partir dos dados estatísticos actualmente disponíveis sobre a aplicação do acervo comunitário na área do sistema geral de reconhecimento de qualificações profissionais. A informação e as análises constantes deste relatório serão, possivelmente, úteis para ulteriores reflexões e debates sobre o funcionamento desse acervo. Apesar de tudo e, em termos gerais, é possível concluir que os dados estatísticos disponíveis até à data tendem, de uma maneira geral, a confirmar as expectativas decorrentes da natureza dos diferentes tipos de legislação comunitária aplicada nesta área.
45. Também se considera que o volume da migração não será fundamental para a avaliação das directivas do sistema geral, em parte devido ao facto de a sua aplicação ser ainda recente e o conhecimento da sua existência e do seu funcionamento estar ainda em evolução. Os indivíduos de qualquer grau profissional podem, legitimamente, esperar o apoio da legislação comunitária para facilitar a migração no interior da União Europeia. Mesmo assim, o alto nível de migração actualmente existente pode ser já uma indicação do êxito das directivas do sistema geral.

V. COMENTÁRIOS POR ARTIGO

46. A Directiva 92/51/CEE tem em conta o artigo 49.º (actual 40.º), o n.º 1 do artigo 57.º (n.º 1 do actual artigo 47.º) e o artigo 66.º (actual 55.º) do Tratado, de acordo com as alterações do Tratado de Amesterdão. Aplica-se, portanto, aos trabalhadores por conta de outrem, ao estabelecimento e à prestação de serviços.
47. Os considerandos explicam as principais disposições da directiva. Os principais considerandos são indicados no presente relatório a propósito das disposições a que se referem.
48. As definições usadas na directiva são estabelecidas no artigo 1.º. O âmbito de aplicação é determinado no artigo 2.º, nomeadamente naquilo em que difere das outras directivas. Seguem-se os principais mecanismos de reconhecimento com base

¹⁰ Trata-se do número mais completo disponível.

no nível de formação exigido pelo Estado-Membro de acolhimento: diploma (artigos 3.º a 5.º) ou certificado (artigos 6.º e 7.º), especificando as medidas de compensação que podem ser exigidas em caso de diferenças substanciais entre as formações (artigos 4.º, 5.º e 7.º). Para outros tipos de formação, estão previstos nos artigos 8.º e 9.º mecanismos simplificados. Disposições horizontais prevêm o reconhecimento de atestados de honorabilidade e outros (artigo 10.º), o direito ao uso das qualificações profissionais e do título profissional (artigo 11.º) e garantias quanto ao tratamento dos pedidos de reconhecimento (artigo 12.º). O grupo de coordenação criado pela primeira directiva relativa ao sistema geral recebe competências através da presente directiva (artigo 13.º). No artigo 14.º, está previsto um processo de derrogação à escolha entre estágio de adaptação e prova de aptidão e, no artigo 15.º, um processo de alteração dos anexos C e D. Os restantes artigos referem-se aos relatórios a fornecer pelos Estados-Membros (artigo 16.º) e pela Comissão (artigo 18.º), bem como à implementação da directiva (artigo 17.º).

A. ARTIGO 1.º

49. O artigo 1.º define um certo número de conceitos fundamentais para uma boa compreensão da directiva.

ARTIGO 1.º, alínea a)

50. Esta disposição define o diploma como resultando principalmente de um ciclo de estudos pós-secundários, com duração mínima de um ano (mas inferior aos três anos requeridos pelo diploma definido pela Directiva 89/48/CEE). Este ciclo é de nível superior, na medida em que para o seu acesso é exigido o mesmo ciclo que se exige para o acesso ao ensino universitário ou outro de nível superior. A mesma disposição alarga a definição de diploma aos ciclos de formação que figuram no anexo C (ver comentários ao artigo 15.º).
51. Tal como na Directiva 89/48/CEE, o diploma deve ser emitido por uma entidade competente e dele deve depreender-se que o seu titular possui as habilitações profissionais exigidas para aceder a uma profissão regulamentada num Estado-Membro ou para a exercer.
52. Tal como a disposição correspondente da Directiva 89/48/CEE, esta abrange os diplomas obtidos em países terceiros, sob determinadas condições. Acrescenta, no entanto, aos diplomas obtidos na Comunidade, os que forem emitidos fora dela por estabelecimentos de ensino que ministrem uma formação que esteja em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas de um Estado-Membro.
53. Da mesma forma que a Directiva 89/48/CEE, esta equipara aos diplomas as formações obtidas por vias alternativas, desde que reconhecidas por uma entidade competente do Estado-Membro onde forem obtidas como sendo de nível equivalente e conferindo os mesmos direitos de acesso a uma profissão regulamentada ou ao exercício desta profissão. Estas vias alternativas podem ser vias de formação paralelas à via de formação principal ou às antigas formações.

ARTIGO 1.º, alínea b)

54. O certificado abrange formações pós-secundárias de natureza profissional e formações de nível secundário de natureza técnica ou profissional.
55. Estas formações pós-secundárias, que podem assumir a forma de um ciclo de estudos formal, de um estágio ou de um período de formação profissional, são exigidas se o ciclo secundário for de natureza geral. Se o ciclo secundário for de natureza técnica ou profissional, a formação pós-secundária é facultativa para corresponder à definição do certificado. A formação profissional pode ser realizada num estabelecimento de ensino ou numa empresa ou, alternadamente, num estabelecimento de ensino e numa empresa.
56. Tal como o diploma, o certificado deve ser emitido por uma entidade competente e dele deve depreender-se que o seu titular possui as habilitações profissionais requeridas para aceder a uma profissão regulamentada num Estado-Membro ou para a exercer.
57. Se um Estado-Membro reconhecer uma formação de um país fora do Espaço Económico Europeu adquirida num estabelecimento cujo ensino não esteja em conformidade com as normas do mesmo Estado-Membro, é exigida uma experiência profissional de dois anos (em vez dos três anos exigidos no caso dos diplomas) nesse Estado-Membro antes que o seu titular possa invocar o sistema geral para ter direito a ser reconhecido noutros Estados-Membros.
58. Há também equiparação das formações obtidas por vias alternativas, nas mesmas condições dos diplomas.

ARTIGO 1.º, alínea c)

59. Esta disposição define como atestado de competência qualquer título que sancione uma formação que não corresponda, nem a um diploma 89/48 ou 92/51 nem a um certificado. Trata-se, portanto, de uma formação muito curta. A disposição considera também como tal um atestado emitido na sequência da apreciação, por uma entidade competente, das qualidades pessoais, das aptidões ou dos conhecimentos do requerente, sem que seja requerida a prova de uma formação prévia.
60. No período que precedeu a adopção da directiva e perante a preocupação expressa relativamente à distinção entre os dois conceitos, a Comissão comprometeu-se a prestar especial atenção - aquando da análise da forma de funcionamento da directiva, tal como previsto no respectivo artigo 18.º e à luz de quaisquer problemas eventualmente surgidos na prática - ao facto de que "um atestado de competência" era menos substancial do que um certificado. Contudo, até à presente data, a Comissão não tem conhecimento de que tenham surgido quaisquer problemas particulares a este respeito.

ARTIGO 1.º, alínea g)

61. Em alguns Estados-Membros, há relativamente poucas profissões regulamentadas, mas as que não estão regulamentadas podem ser objecto de uma formação orientada

especificamente para o exercício da profissão, cujos nível e estrutura são determinados ou controlados pelas respectivas entidades competentes.

62. Como estas formações regulamentadas dão garantias equivalentes às que são dadas no quadro de uma profissão regulamentada, elas dispensam o migrante de fazer prova de experiência profissional, sempre que a actividade não esteja regulamentada no Estado-Membro de origem (ver artigos 3.º, 5.º e 6.º).
63. O anexo D (ver adiante) contém uma lista de formações regulamentadas, consideradas como sendo do nível de diploma. Podem aí constar outras formações regulamentadas, por exemplo, ao nível do certificado.

ARTIGO 1.º, alíneas d), e), f), h, i) e j)

64. As definições de Estado-Membro de acolhimento, profissão regulamentada, actividade profissional regulamentada, experiência profissional, estágio de adaptação e prova de aptidão são, em substância, as mesmas que figuram na Directiva 89/48/CEE. Não há, no entanto, lista anexa das actividades profissionais regulamentadas, devido ao numero mais elevado de actividades em relação à Directiva 89/48/CEE.
65. Estas definições não suscitam comentários diferentes dos que figuram no relatório relativo à Directiva 89/48/CEE¹¹.

B. ARTIGO 2.º (e anexos A e B)

66. O primeiro parágrafo precisa que a directiva se aplica aos nacionais de um Estado-Membro que desejem exercer, como independentes ou assalariados, uma profissão regulamentada num Estado-Membro de acolhimento.
67. O segundo parágrafo do artigo 2.º exclui do âmbito de aplicação da directiva as profissões que sejam objecto de uma directiva específica que institua o reconhecimento mútuo de diplomas entre os Estados-Membros, isto é, as profissões de enfermeiro, médico, parteira, farmacêutico, veterinário, dentista e arquitecto, bem como as profissões do sector dos transportes (cf. Secção VI E. "Profissões dos transportes"), assim como as actividades abrangidas por qualquer das directivas constantes do anexo A, relativas a medidas transitórias, liberdade de estabelecimento e liberdade de prestação de serviços.
68. Na sequência desta segunda exclusão, a Comissão sugeriu um mecanismo de reconhecimento de diplomas para estas profissões, na proposta da terceira directiva relativa ao sistema geral, que foi aprovada em segunda leitura pelo Parlamento em 7.5.99 e pelo Conselho em 11.5.99. Esta directiva, assinada em 7 de Junho, terá de ser implementada nos dois anos seguintes à sua publicação no Jornal Oficial, ou seja, antes de 31 de Julho de 2001. O mecanismo é semelhante ao sistema geral, com duas diferenças. A primeira é que é mais simples, nomeadamente porque existe um único

¹¹ Documento COM (96) 46 final de 15.2.96. Se uma profissão não estiver regulamentada ao abrigo das Directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE, o Estado-Membro de acolhimento continua a ter obrigações, à luz do Tratado, no que se refere ao reconhecimento das qualificações profissionais (cf. acórdão de 8.7.99, processo 234/97, *Bobadilla*).

nível de formação; é um facto que as profissões abrangidas apresentam menos diferenças no plano da formação. A segunda diferença é que a escolha entre a prova de aptidão e o estágio de adaptação, em caso de diferença substancial entre as formações, cabe ao Estado-Membro de acolhimento, se o migrante quiser exercer como independente ou dirigente de empresa uma actividade que exija o conhecimento e a aplicação de regras nacionais. Esta segunda diferença resulta do acordo a que finalmente chegaram o Parlamento e o Conselho no quadro do processo de conciliação previsto no artigo 189.º-B (actual 251.º) do Tratado CE.

69. O terceiro parágrafo do anexo B alarga algumas directivas anteriormente citadas ao trabalho assalariado.
70. Este alargamento colmatou uma lacuna que não existia nas outras directivas sobre reconhecimento mútuo. Com efeito, essas primeiras directivas limitaram-se ao estabelecimento e à prestação de serviços, na linha dos programas gerais do Conselho para a supressão das restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços. As directivas posteriores incluíram o exercício assalariado das profissões abrangidas.
71. Não chegou ao conhecimento da Comissão que a aplicação destas directivas ao trabalho assalariado, mesmo que de qualidade diferente da de dirigente de empresa, tenha dado lugar a problemas especiais.

C. ARTIGO 3.º

72. Este artigo estabelece os princípios do reconhecimento quando o Estado-Membro de acolhimento exija a posse de um diploma na acepção da Directiva 92/51/CEE ou da Directiva 89/48/CEE.
73. É o critério do nível de formação que distingue os diplomas na acepção das duas directivas. Em princípio, a definição da directiva mais recente abrange a formação universitária com duração mínima de um ano (mas menos de três anos).
74. Existem diversas soluções, consoante a profissão seja ou não regulamentada no Estado-Membro de origem e, neste último caso, consoante a formação seja ou não regulamentada.
75. (a) Se a profissão estiver regulamentada no Estado-Membro de origem e se o requerente possuir um diploma do tipo 89/48/CEE ou 92/51/CEE, este diploma deve, em princípio, ser reconhecido pelo Estado-Membro de acolhimento (com eventuais medidas de compensação: ver artigo 4.º).
76. (b) Se a profissão não estiver regulamentada no Estado-Membro de origem mas o candidato possuir, apesar disso, um ou vários títulos de formação¹² do nível do diploma 92/51/CEE, essa formação deve ser, em princípio, reconhecida pelo Estado-Membro de acolhimento, na condição de que o requerente tenha exercido a

¹² Se a formação for paralela à formação normal ou antiga, pode haver equiparação ao título relativo à formação normal, quando estiverem preenchidas as condições previstas no penúltimo parágrafo deste artigo.

profissão, pelo menos, durante 2 dos 10 anos precedentes. Isto, sem prejuízo de eventuais medidas de compensação (ver artigo 4.º).

77. No entanto, se a formação estiver regulamentada no Estado-Membro de origem, os dois anos de experiência não podem ser exigidos. A formação regulamentada é definida na alínea g) do artigo 1.º, que requer que a mesma seja orientada especificamente para o exercício de uma determinada profissão e que a sua estrutura e o seu nível sejam regulamentados pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas do Estado-Membro em questão.
78. A garantia que a regulamentação do Estado-Membro de origem oferece ao Estado-Membro de acolhimento é, de algum modo, substituída pela de uma experiência mínima da profissão ou pelo carácter regulamentado da formação obtida.
79. Não está previsto qualquer mecanismo de reconhecimento dos diplomas do nível 92/51 para o acesso a uma profissão regulamentada, quando este acesso estiver subordinado à posse de um diploma do tipo 89/48, sendo uma das condições de emissão a conclusão, com êxito, de um ciclo de estudos pós-secundários de duração superior a 4 anos. Com efeito, a diferença entre as duas formações seria, então, superior a 3 anos. Neste caso, o migrante pode, no entanto, recorrer à jurisprudência "Vlassopoulou"¹³ para obter o reconhecimento das suas habilitações.

D. ARTIGO 4.º

80. Este artigo prevê as medidas que podem ser impostas ao migrante para compensar o eventual défice da sua formação em relação à que é exigida no Estado-Membro de acolhimento, com base no artigo 3.º. Estão previstas três medidas, consoante o tipo de défice: a) se for referente à duração da formação, a medida de compensação é a experiência profissional; b) se for relativa ao conteúdo da formação e, eventualmente, ao campo de actividade, a medida de compensação é o estágio de adaptação ou a prova de aptidão.
81. (a) Pode ser exigida prova de experiência profissional se a duração da formação adquirida pelo migrante for inferior em pelo menos um ano à exigida no Estado-Membro de acolhimento.
82. A duração da experiência profissional exigida, que o migrante deve provar, não pode ultrapassar o dobro do período da formação que lhe falta. Em alguns casos, quando o

¹³ Neste acórdão, proferido no processo C- 340/89, o Tribunal deduz, do artigo 52.º (actual 43.º) do Tratado CE, sobre a liberdade de estabelecimento, a obrigação, para o Estado-Membro de acolhimento, de "tomar em consideração os diplomas, certificados e outros títulos que o interessado adquiriu com o objectivo de exercer essa mesma profissão noutra Estado-Membro, procedendo a uma comparação entre as competências comprovadas por este diploma e os conhecimentos e habilitações exigidos pelas regras nacionais" (n.º 16). Só no caso em que a comparação revele apenas uma correspondência parcial é que o Estado-Membro de acolhimento tem o direito de exigir que o interessado demonstre que adquiriu os conhecimentos e habilitações em falta (n.º 19). Deve ter também em conta a experiência profissional adquirida no seu território ou no Estado-Membro de origem (n.º 21). O processo de exame deve estar dotado de garantias: a decisão deve ser susceptível de recurso de natureza jurisdicional, que permita verificar a sua legalidade face ao direito comunitário, e o interessado deve poder obter conhecimento dos motivos da decisão (n.º 22). Este acórdão foi seguido por uma jurisprudência constante, que se alargou ao exercício assalariado (ver acórdão proferido no processo 234/97, *Bobadilla*).

período em falta corresponde a uma prática profissional, o Estado-Membro de acolhimento não deve exigir mais do que o equivalente ao período em falta. De qualquer modo, a experiência profissional exigível não pode exceder quatro anos. Por outro lado, se o Estado-Membro de acolhimento exigir um diploma que sancione um dos ciclos de formação a que se refere o anexo C, não poderá exigir experiência profissional ao requerente que possua um diploma 89/48 ou 92/51; com efeito, os ciclos de formação referidos no anexo C têm durações muito específicas, dificilmente comparáveis às dos diplomas propriamente ditos destas duas directivas, embora sejam equiparados aos diplomas 92/51.

83. (b) Pode ser exigido um estágio de adaptação ou uma prova de aptidão se:
84. a formação adquirida pelo migrante for substancialmente diferente da formação exigida no Estado-Membro de acolhimento ou
85. a profissão regulamentada no Estado-Membro de acolhimento abranger uma ou várias actividades profissionais regulamentadas que não existam na profissão regulamentada no Estado-Membro de origem e que sejam objecto de uma formação específica substancialmente diferente da adquirida pelo migrante.
86. A directiva fixa a duração máxima do estágio de adaptação em 3 anos.
87. O interessado pode escolher entre a prova de aptidão e o estágio de adaptação. Essa escolha pode caber às entidades nacionais apenas em três casos:
- quando se trate de uma profissão cujo exercício exija "um conhecimento específico do direito nacional" e de que um elemento "essencial e constante" da actividade seja a prestação de conselhos e/ou de assistência em matéria de direito nacional;
 - quando o Estado-Membro de acolhimento tenha obtido uma isenção relativamente à liberdade de escolha do migrante, ao abrigo do artigo 14.º (ver adiante).
 - quando o Estado-Membro de acolhimento exija um diploma relativo a um curso de três anos e o migrante possua apenas um diploma relativo a um ano ou menos¹⁴.
88. O estágio de adaptação e a prova de aptidão são definidos pelas alíneas i) e j) do artigo 1.º.
89. Apenas uma destas três medidas de compensação pode ser exigida ao migrante (n.º 2 do art. 4.º).

E. ARTIGO 5.º

90. Este artigo refere-se ao caso em que o Estado-Membro de acolhimento exija a posse de um diploma de nível 92/51 e o requerente possua apenas um certificado.

¹⁴ Não há processo de reconhecimento quando o migrante possui estas qualificações e o Estado-Membro de acolhimento exige um nível de estudos superiores de mais de 4 anos. Neste caso, aplica-se a jurisprudência *Vlassopoulou*.

91. Neste caso, o Estado-Membro de acolhimento deve, em princípio, reconhecer o certificado exigido num outro Estado-Membro para aceder a uma profissão regulamentada. No entanto, pode exigir que o requerente efectue um estágio de adaptação com a duração máxima de três anos, ou se submeta a uma prova de aptidão. Esta exigência não está subordinada à prova de défice entre a formação do migrante e aquela que é exigida aos nacionais: de certo modo, presume-se a existência desse défice devido à diferença de nível entre o diploma exigido e o certificado que o requerente possui. No entanto, o migrante tem a liberdade de escolher a medida de compensação, salvo no caso de derrogação concedida ao abrigo do procedimento previsto no artigo 14.º.
92. Se a profissão não estiver regulamentada no Estado-Membro de origem mas o candidato possuir um ou vários títulos de formação ao nível do certificado, esta formação deve, em princípio, ser reconhecida pelo Estado-Membro de acolhimento, na condição de que o requerente tenha exercido essa profissão pelo menos durante dois dos dez anos precedentes. No entanto, os dois anos de experiência não podem ser exigidos pelo Estado-Membro de acolhimento se a formação estiver regulamentada no Estado-Membro de origem. A formação regulamentada é definida na alínea g) do artigo 1.º.
93. Tudo isto sem prejuízo de eventuais medidas de compensação nas condições atrás mencionadas.

F. ARTIGO 6.º

94. O artigo 6.º prevê o princípio do reconhecimento, quando o Estado-Membro de acolhimento exija um certificado para o exercício de uma profissão.
95. O acesso a uma profissão regulamentada não pode ser recusado a pretexto de falta de habilitações:
96. (a) se o requerente possuir o diploma ou o certificado exigido por um outro Estado-Membro para essa profissão;
97. (b) a menos que a profissão esteja regulamentada no Estado-Membro de origem e o requerente tenha dois anos de experiência profissional durante os dez anos precedentes, além de um ou mais títulos de formação¹⁵ ao nível do diploma ou do certificado; no entanto, se a formação estiver regulamentada, essa experiência não pode ser exigida;
98. (c) quando o requerente não possuir diploma, certificado ou título de formação, mas tenha exercido a profissão durante três anos consecutivos nos dez anos precedentes. Graças a este mecanismo, um migrante que não tenha podido encontrar uma formação adequada à sua situação pode, portanto, ter acesso a uma profissão regulamentada ao nível do certificado, com base na sua experiência profissional. Como exemplo, podemos citar o caso de um podador que tenha adquirido a sua competência profissional apenas pela sua experiência de trabalho.

¹⁵ Se a formação for paralela à formação normal ou antiga, pode dar-se equivalência ao título relativo à formação normal, quando estiverem preenchidas as condições previstas no último parágrafo deste artigo.

G. ARTIGO 7.º

99. Este artigo prevê os casos em que o Estado-Membro de acolhimento pode impor medidas de compensação, quando este Estado-Membro exija um certificado para o exercício de uma profissão.
100. Distingue duas hipóteses:
101. (a) o migrante possui um diploma, um certificado ou outro título de educação e formação¹⁶:
102. - o Estado-Membro deve demonstrar que existe diferença substancial entre as formações, ou diferenças nos campos de actividade caracterizadas por uma formação que incide sobre matérias substancialmente diferentes,
103. - mas deve deixar ao migrante a escolha entre estágio de adaptação (de dois anos, no máximo) e prova de aptidão (excepto se o mesmo Estado-Membro obtiver uma derrogação, de acordo com o procedimento previsto no artigo 14.º);
104. (b) o migrante não possui diploma, nem certificado, nem outro título de educação e formação¹⁷:
105. - o Estado-Membro não precisa de demonstrar as diferenças atrás mencionadas (a falta daquelas habilitações presume que essas diferenças existem)
106. - e pode reservar para si a escolha entre estágio de adaptação (dois anos, no máximo) e prova de aptidão (sem necessidade de obter uma derrogação de acordo com o procedimento previsto no artigo 14.º).

H. ARTIGO 8.º

107. Dado que o atestado de competência se refere a formações muito curtas ou a uma apreciação de qualidades pessoais, aptidões ou conhecimentos do requerente, sem formação prévia (cf. a definição da alínea c) do artigo 1.º), o mecanismo principal de reconhecimento previsto pela directiva seria excessivamente pesado. Se o Estado-Membro de acolhimento exigir um atestado de competência, deve portanto reconhecer, sem qualquer outra exigência de habilitações, o atestado de competência prescrito pelo outro Estado-Membro para o acesso à mesma profissão ou para o seu exercício. Na falta desse atestado, o Estado-Membro de acolhimento deve aceitar as habilitações justificadas pelo requerente, desde que dêem garantias equivalentes, nomeadamente em matéria de saúde, segurança, protecção do ambiente e defesa dos consumidores, às por ele próprio exigidas. Essas habilitações podem também ser as qualidades pessoais, os conhecimentos e as aptidões obtidas por outra forma que não um ciclo de formação.
108. Em resumo, o atestado de competência existe com duas finalidades: como prova de uma formação muito curta sem relação com a formação secundária anterior ou, no caso de certas actividades que requerem, apesar de tudo, alguns conhecimentos específicos, como prova de exame de nível modesto.

¹⁶ Casos abrangidos pelas alíneas a) e b) do artigo 6.º.

¹⁷ Casos abrangidos pela alínea c) do artigo 6.º.

109. Não há, portanto, lugar a mecanismos de compensação. Da leitura da directiva, deduz-se que as únicas hipóteses possíveis são o reconhecimento (que é obrigatório, se estiverem cumpridas as condições previstas pela mesma) ou o não-reconhecimento. Não existe qualquer outra possibilidade. No entanto, o contexto lógico do texto requer que o Estado-Membro aplique um mecanismo que seja mais favorável ao interessado que um não-reconhecimento puro e simples. Se, manifestamente, não estiverem preenchidas as condições da directiva, parece lógico e conforme aos objectivos da mesma que o Estado-Membro, para além da recusa pura e simples, tenha a possibilidade de propor "pontes" (prova, estágio, etc.) que permitam ao migrante ter acesso à profissão nesse Estado-Membro. Isso só pode ser favorável ao princípio da livre circulação. De resto, a jurisprudência do Tribunal (processo "Vlassopoulou"), mesmo se não for aplicável qualquer disposição de uma directiva, atribui a cada Estado-Membro a obrigação de ter em consideração os diplomas dos outros Estados-Membros cujos titulares sejam cidadãos comunitários. As entidades nacionais competentes devem avaliar em que medida os conhecimentos e habilitações sancionados pelo diploma obtido pelo interessado no seu país de origem correspondem aos que são exigidos pela regulamentação do Estado de acolhimento.
110. Este problema foi levantado¹⁸ no âmbito do "grupo de coordenação" instituído pelas directivas. A Comissão e a maioria dos Estados-Membros consideram que, quando um migrante satisfaz apenas parcialmente as disposições do Estado-Membro de acolhimento, deve, mesmo assim, beneficiar de que sejam tomadas em consideração as suas habilitações, em aplicação da jurisprudência do Tribunal de Justiça.

I. ARTIGO 9.º

111. Quando o Estado-Membro de acolhimento exigir a posse de um título que sancione uma formação geral do nível de ensino primário ou secundário, não pode recusar o título de formação de nível correspondente emitido por uma entidade competente de um outro Estado-Membro.

J. ARTIGO 10.º

112. Este artigo contém disposições sobre a produção de provas relativas à honorabilidade, à situação financeira e à saúde física e mental. Estas disposições são retomadas de directivas anteriores referentes à livre circulação de profissionais, nomeadamente comerciantes e algumas profissões ligadas à saúde.
113. A aplicação destas disposições deu origem a algumas dúvidas, nomeadamente no âmbito da Directiva 89/48/CEE. No entanto, elas são aplicáveis *mutatis mutandis* à Directiva 92/51/CEE.
114. Assim, a título de exemplo, a Comissão foi consultada pelas entidades britânicas competentes em matéria de emissão do "qualified teacher status" sobre a possibilidade de exigirem aos candidatos provenientes de outros Estados-Membros a apresentação de um documento oficial que ateste a sua honorabilidade e moralidade,

¹⁸ Na reunião de 10 e 11 de Abril de 1995.

e confirme a ausência de condenação penal por delitos contra crianças. Tal exigência ultrapassa o que é previsto pelas directivas.

115. A questão que se coloca é, portanto, a de saber se podem ser legitimamente impostas condições mais rigorosas do que as previstas nas directivas e se, em consequência, se pode recusar o acesso à profissão de professor aos candidatos que façam a declaração ajuramentada prevista nas directivas, mas não apresentem um certificado oficial relativo à sua honorabilidade e moralidade que confirme a ausência de condenação penal por delitos contra crianças. As entidades nacionais competentes consideram que, no caso dos professores, uma simples declaração sob juramento, tal como é prevista no segundo parágrafo do artigo 6.º da Directiva 89/48/CEE e no segundo parágrafo do artigo 10.º da Directiva 92/51/CEE, não constitui garantia suficiente para evitar que o "qualified teacher status" possa ser obtido por pessoas que eventualmente representem uma ameaça para as crianças (por exemplo, pedófilos).
116. A Comissão considera que seria desproporcionado, com base na redacção literal das disposições pertinentes das directivas, concluir que, uma vez que elas não prevêm a isenção relativamente à obrigação de aceitar uma declaração sob juramento, o Estado-Membro de acolhimento é obrigado a aceitar essa declaração no caso de pessoas cuja actividade profissional implique o contacto directo e quotidiano com crianças. A protecção das crianças contra o comportamento dos pedófilos pode ser considerada uma razão imperiosa de interesse geral que justifica uma restrição às liberdades de circulação consagradas no Tratado. Uma medida que consista na exigência de um certificado oficial (certidão de registo criminal ou outro documento análogo emitido por uma entidade competente) parece adequada para garantir a realização do objectivo legítimo visado, sem exceder o necessário para o alcançar.
117. Outro exemplo é o de uma queixa apresentada contra um Estado-Membro, por este exigir, para o acesso e exercício da profissão de mergulhador, um atestado que só pode ser emitido por médicos homologados pelas entidades locais competentes do Estado-Membro de acolhimento.
118. Para avaliar se o sistema de homologação dos médicos pelas entidades competentes do Estado-Membro de acolhimento é aceitável na perspectiva das Directivas 89/48 e 92/51, convém analisá-lo caso a caso, à luz dos critérios formulados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça¹⁹ (interesse geral, não-discriminação, proporcionalidade). Podem ser avançados os seguintes princípios gerais:
119. - Quando um Estado-Membro exige um atestado médico assinado e avalizado por um médico homologado, tal facto deve poder justificar-se à luz do interesse geral, que implica o preenchimento de determinados requisitos de saúde existentes no Estado-Membro de acolhimento para o exercício de certas profissões, por exemplo, as relacionadas com o transporte de passageiros.
120. - Não seria aceitável reservar a possibilidade da homologação apenas aos médicos nacionais, na medida em que, na prática, isso tornaria certamente mais difícil aos cidadãos dos outros Estados-Membros do que aos nacionais o acesso a uma profissão no território do Estado de acolhimento.

¹⁹ Sem prejuízo da Directiva 89/391/CEE que, em substância, permite que os Estados-Membros imponham restrições mais severas em matéria de saúde, com o objectivo de proteger a segurança e a saúde dos trabalhadores no local de trabalho. O impacto desta directiva está a ser analisado.

121. - O princípio da proporcionalidade implica que o Estado-Membro de acolhimento procure o meio menos restritivo para garantir um nível elevado de protecção da saúde. Podem ser extraídas as seguintes conclusões:
122. (1) Se existir no Estado de origem um sistema de homologação que ofereça garantias equivalentes, o Estado-Membro de acolhimento não tem fundamento para recusar o atestado emitido no país de origem.
123. (2) Se o Estado-Membro de origem não exigir um documento da mesma natureza do exigido no Estado de acolhimento, ou seja, se o atestado pedido não provier de um médico homologado, ou se não for exigido qualquer atestado, é conveniente aplicar o segundo parágrafo do n.º 2 do artigo 6.º e do artigo 10.º das Directivas 89/48 e 92/51, respectivamente. O Estado-Membro de acolhimento pode então exigir um atestado emitido por uma entidade oficial do Estado-Membro de origem, que seja mais do que um simples atestado emitido por um médico não homologado, mesmo que a entidade que emite o atestado não esteja, ela própria, homologada. Aliás, a Directiva 89/391 não prevê explicitamente a homologação de médicos para assegurar o controlo da saúde referido no seu artigo 14.º
124. (3) Em conclusão, só quando as entidades competentes do Estado-Membro de origem não emitirem um atestado na acepção das disposições citadas é que o Estado-Membro de acolhimento parece ter fundamento para impor ao migrante a apresentação de um atestado médico emitido por um médico por si homologado.
125. (4) Vale a pena acrescentar que, para não criar obstáculos excessivos à livre circulação de profissionais, a possibilidade que seria oferecida ao Estado-Membro de acolhimento de estabelecer uma lista de médicos homologados deveria, em todo o caso, ser acompanhada de duas obrigações: por um lado, a de justificar as exigências especiais de saúde que levam à criação dessa rede de médicos homologados e, por outro lado, a de informar o migrante das diferentes possibilidades que se lhe oferecem para satisfazer essas exigências (médico homologado do Estado de origem, atestado das entidades competentes do Estado de origem ou, na sua falta, médico homologado pelo Estado de acolhimento).

K. ARTIGO 11.º

126. Este artigo prevê a obrigação, por parte da entidade competente do Estado-Membro de acolhimento, de reconhecer aos cidadãos dos Estados-Membros que preencham as condições de acesso e exercício de uma profissão regulamentada, no seu território, o direito ao uso do título profissional do referido Estado-Membro de acolhimento correspondente a esta profissão.
127. O mesmo se aplica ao direito a usar um atestado de competência, mas o Estado-Membro de acolhimento pode determinar que essa qualificação seja acompanhada por indicações precisas sobre a sua origem, de forma a evitar confusão com os títulos emitidos no seu território.
128. Se a profissão for regulamentada no Estado-Membro de acolhimento por uma associação ou uma organização, os migrantes só são autorizados a usar o título profissional se provarem a sua condição de membros. Se a associação ou organização subordinar a admissão à posse de determinadas habilitações, só o pode fazer nas

condições previstas na directiva, nomeadamente as dos seus artigos 3.º, 4.º e 5.º (reconhecimento de diplomas, certificados ou títulos profissionais).

L. ARTIGO 12.º

129. Este artigo é relativo aos meios de prova das habilitações do requerente, bem como a determinadas regras de procedimento.
130. Em primeiro lugar, cabe ao requerente fazer prova das suas habilitações. No entanto, o Estado-Membro de acolhimento deve aceitar como meios de prova os documentos emitidos pelas entidades competentes dos Estados-Membros. Por outras palavras, as exigências do Estado-Membro de acolhimento não devem ser excessivas em matéria de prova. Neste domínio, a Comissão elaborou, por isso, em estreita colaboração com os Estados-Membros, um "código de conduta sobre formalidades administrativas" que traduz um consenso do grupo de coordenação sobre esta matéria (ver mais adiante). Note-se que a Comissão considera que a entrega ao migrante, por uma entidade oficial do Estado-Membro de origem, de um documento que tenha por objectivo comprovar o seu nível de habilitações, de acordo com os critérios da directiva (diploma 89/48, diploma 92/51, certificado ou atestado de competência) pode ter uma grande utilidade prática para aquele. No entanto, o Estado-Membro de acolhimento não pode, em princípio, exigir uma declaração do Estado de origem que certifique a posse de um diploma, tal como o define a directiva, ou que o migrante está autorizado a exercer a profissão no país de origem (ver código, nº 3,C,b).
131. O processo de análise dos pedidos deve estar concluído, o mais tardar, quatro meses após a apresentação da documentação completa. Deve ser sancionado por uma decisão fundamentada. Esta decisão ou a ausência de decisão devem poder ser objecto de recurso jurisdicional de direito interno.

M. ARTIGO 13.º

132. Este artigo exige que os Estados-Membros designem as entidades competentes para receber os pedidos e tomar decisões sobre reconhecimento ao abrigo da directiva e que os mesmos comuniquem as respectivas informações entre si e à Comissão.
133. Exige também que cada Estado-Membro nomeie um coordenador com a função especial de promover a aplicação uniforme da directiva. Estes coordenadores tornam-se automaticamente membros do grupo de coordenação estabelecido ao abrigo da Directiva 89/48. A tarefa do grupo de coordenação, que abrange igualmente esta directiva, consiste em facilitar a sua implementação e reunir todas as informações úteis à sua aplicação.
134. Os Estados-Membros têm a obrigação de fornecer informações sobre o reconhecimento de qualificações e todos os assuntos correlativos, utilizando as redes informativas existentes e as associações e organizações profissionais, quando for caso disso. Compete à Comissão tomar as iniciativas apropriadas para assegurar as medidas de coordenação e comunicação necessárias.
135. O trabalho desenvolvido pelo grupo de coordenação vem descrito abaixo, na Parte VII.

N. ARTIGO 14.º

1. Generalidades

136. Se um Estado-Membro pretender não deixar ao requerente o direito de escolha entre um estágio de adaptação e uma prova de aptidão, deve comunicar imediatamente à Comissão o projecto de disposição correspondente. Simultaneamente, informará a Comissão dos motivos que tornam necessária a adopção de tal disposição.
137. A Comissão informará imediatamente do projecto os outros Estados-Membros; poderá, igualmente, consultar o grupo de coordenação sobre esse projecto.
138. O Estado-Membro só pode adoptar a disposição se, num prazo de três meses, a Comissão não a tiver contestado mediante uma decisão. A Comissão pode, além disso, apresentar observações ao projecto.
139. A pedido de um Estado-Membro ou da Comissão, o Estado-Membro em questão comunicar-lhes-á o texto definitivo.
140. Em relação à aplicação da Directiva 92/51/CEE, a Comissão recebeu três pedidos de isenção ao abrigo do artigo 14.º. À excepção de um caso, que foi considerado improcedente, a Comissão deu-lhes respostas parcialmente favoráveis. Os pedidos foram apresentados pela França, pelo Reino Unido e pela Áustria.

2. França: monitores desportivos

141. Em 17.6.96, a França solicitou uma isenção, ao abrigo do artigo 14.º da Directiva 92/51/CEE, relativamente à supervisão de determinadas disciplinas desportivas. O pedido francês referia-se à profissão de monitor desportivo e tinha por objectivo, no caso dessas disciplinas, poder derrogar o princípio da livre escolha do candidato. Quando, no âmbito de um processo de reconhecimento, os diplomas emitidos noutros Estados-Membros apresentem diferenças substanciais em relação às habilitações exigidas em França, as entidades francesas pretendiam poder exigir que o candidato se submetesse a uma prova de aptidão.
142. Anexo ao pedido, as entidades oficiais francesas fizeram chegar à Comissão um projecto de decreto. Este refere-se apenas ao estabelecimento de monitores diplomados num outro Estado-Membro. Tal deve-se ao facto de um processo de infracção relativo a prestação temporária de serviços, instaurado pela Comissão, ter terminado pela concessão à França de uma isenção permanente, baseada numa disposição da legislação francesa e nos artigos pertinentes do Tratado e não na Directiva 92/51/CEE relativa às mesmas profissões. Este projecto de decreto sobre estabelecimento, embora tenha por objectivo transpor o direito comunitário aplicável neste domínio, continua a manter um regime específico para cinco disciplinas desportivas, em relação às quais, segundo o projecto, "*o Ministro dos Desportos pode exigir a prova de aptidão*". Segundo o texto apresentado à Comissão, esta prova de aptidão poderia ser exigida no caso dos monitores de esqui, dos guias de alta montanha, dos monitores de mergulho, dos monitores de pára-quedismo e dos monitores de espeleologia. As entidades competentes francesas fizeram questão de explicar que este pedido, formulado ao abrigo do artigo 14.º, não põe em causa o princípio da confiança recíproca mas, "*pelo contrário, visa reforçá-la no caso de*

actividades em que estão em jogo objectivos de interesse geral como, por exemplo, a segurança". Refere-se, portanto, apenas a "desportos de risco". Este pedido justifica-se, aos olhos das entidades francesas, pelo carácter perigoso das disciplinas desportivas em questão.

143. Em conformidade com o artigo 14.º da Directiva 92/51/CEE, o pedido francês de derrogação foi submetido à apreciação dos Estados-Membros, tendo sido também enviado ao conjunto dos coordenadores do sistema geral de reconhecimento de diplomas. Estes pronunciaram-se na reunião do grupo de coordenação realizada em 8.7.96.
144. Após ter analisado o pedido da França, a Comissão considerou que a ausência de liberdade de escolha pode justificar-se em casos específicos, desde que, evidentemente, o Estado-Membro demonstre caso a caso que a medida de compensação se justifica, devido a uma diferença substancial entre as matérias abrangidas pela formação do migrante e as habilitações exigidas, tendo em consideração a experiência profissional da pessoa em questão. O carácter perigoso das actividades e a preocupação de garantir a segurança dos praticantes podem pleitear contra a liberdade de escolha e a favor da obrigatoriedade de uma prova de aptidão, nos casos específicos citados no pedido francês e em conformidade com as disposições da Directiva 92/51/CEE.
145. Na sua decisão adoptada em 9.1.97, a Comissão concedeu uma isenção por um período probatório até 30.9.99. Com efeito, antes de se pronunciar a título definitivo sobre a isenção, a Comissão pretendeu proceder a uma avaliação dos problemas associados à sua aplicação prática, tendo pretendido igualmente permitir à França avaliar se as provas de aptidão constituem, de facto, a medida mais adequada para alcançar o objectivo pretendido. Pretendeu, por último, permitir a todas as partes envolvidas manifestarem os seus eventuais comentários, antes da tomada de uma decisão definitiva.
146. A Comissão pediu à França que lhe apresentasse um relatório de avaliação até 30.4.99 e, até 30.6.99, se assim o entendesse, um novo pedido de isenção. Decidiu ainda que iria pedir aos outros Estados-Membros e a todas as partes interessadas que se pronunciassem e lhe comunicassem as suas observações. Foi também prevista a elaboração de um relatório pela própria Comissão.
147. A França apresentou o relatório de avaliação em 12.5.99 e solicitou que a isenção fosse concedida a título permanente para as cinco profissões. Depois de ter solicitado e obtido informações complementares, a Comissão, em 14.7.99, decidiu prorrogar a isenção por um ano relativamente aos monitores de esqui, mas com condições estritas, bem como para os monitores de mergulho e de pára-quedismo e, sem limite de tempo, para os guias de alta montanha e os monitores de espeleologia.

3. Áustria: profissões de montanha

148. Numa carta de 15.7.98, a Áustria solicitou uma isenção ao abrigo do artigo 14.º da Directiva 92/51/CEE relativamente à supervisão de determinadas disciplinas desportivas. Esta carta era acompanhada de dois projectos de regulamento e um texto argumentativo. O pedido referia-se a oito profissões do desporto (monitor de esqui, candidato a monitor de esqui, monitor de esqui diplomado por uma universidade, guia de circuitos em esqui, monitor de esqui de fundo, candidato a monitor de esqui

de fundo, guia de montanha e candidato a guia de montanha) e visava poder derrogar, para estas profissões, o princípio da livre escolha do candidato. Quando os diplomas emitidos por outros Estados-Membros apresentassem diferenças substanciais em relação às habilitações exigidas na Áustria, as entidades oficiais austríacas pretendiam poder exigir que o candidato que se submetesse a uma prova de aptidão.

149. As entidades austríacas frisaram que o seu pedido, formulado no âmbito do artigo 14.º, se referia unicamente a disciplinas de risco. Este pedido justifica-se, aos olhos daquelas entidades, pelo carácter perigoso das disciplinas desportivas em questão.
150. Em conformidade com o artigo 14.º da Directiva 92/51/CEE, o pedido austríaco de derrogação foi comunicado aos Estados-Membros. Foi enviado, em 11.8.98, ao conjunto dos coordenadores do sistema geral de reconhecimento de diplomas, os quais receberam igualmente informações complementares na reunião do grupo de coordenação realizada em 19.11.98. Em seguida, foram pedidas à Áustria, que as forneceu, informações complementares e garantias. Com base nestes elementos, a Comissão, em 14.7.99, decidiu conceder uma isenção por um ano, em paralelo com a decisão tomada no mesmo dia em relação à França.

4. Reino Unido: profissões marítimas

151. Em 20.2.98, a Comissão recebeu um pedido das entidades oficiais britânicas no sentido de obterem uma isenção relativamente ao artigo 10.º da Directiva 89/48/CEE e ao artigo 14ª da Directiva 92/51/CEE. Este pedido de derrogação era referente às profissões de oficiais de convés e oficiais de máquinas da marinha mercante e da marinha de pesca. Para as entidades britânicas, tratava-se de poder derrogar o princípio da livre escolha do migrante, quando possa ser exigida uma "medida de compensação" (estágio de adaptação ou prova de aptidão). As entidades britânicas pretendiam poder exigir uma prova de aptidão em todos os casos em que os conhecimentos linguísticos parecessem "substancialmente insuficientes". O pedido invocava imperativos de segurança.
152. Após uma análise atenta deste pedido e do contexto profissional em questão, afigurou-se que o problema levantado pelas entidades britânicas se situava fora do âmbito de aplicação destas directivas, na medida em que os conhecimentos linguísticos não faziam parte das formações que podiam dar lugar a medidas de compensação. Em 7.5.98, foi enviada às entidades britânicas uma carta nesse sentido.

5. Conclusões

153. Toda a informação actualmente ao dispor da Comissão indica que a principal questão para as partes interessadas, em relação às isenções até agora concedidas, diz respeito ao reconhecimento de monitores de esqui. Embora a verdadeira questão subjacente pareça centrar-se nas diferentes perspectivas sobre o nível de qualificações objectivamente apropriado para o reconhecimento de um monitor de esqui e, portanto, sobre a relevância e o carácter substancial das possíveis diferenças entre as qualificações nacionais existentes, o debate, até à data, incidiu sobretudo na aplicação das isenções previstas no artigo 14.º. Verifica-se esta situação, apesar de as isenções não afectarem de modo algum o nível de qualificações exigido, antes

dizendo respeito ao tipo de medidas de compensação que podem ser aplicadas nos casos em que se verificam diferenças substanciais de qualificações.

154. Simultaneamente, torna-se claro que a forma como um regime de reconhecimento é administrado pode revelar-se tão importante como a legislação sobre a qual assenta, em termos de acesso ao mercado. Neste aspecto, o grau de objectividade que envolve todos os aspectos de um processo de reconhecimento, a forma como o mesmo é aplicado, a importância real concedida às capacidades e experiência de cada candidato, assim como o grau de explicitação das decisões tomadas são elementos que contribuem para o carácter de razoabilidade de que se reveste um processo de reconhecimento e para o grau de aceitabilidade por parte de quantos a ele estão sujeitos. Todos estes factores se tornam ainda mais relevantes quando os direitos normalmente concedidos aos migrantes estão sujeitos a uma restrição excepcional, como sucede aos que são abrangidos por uma isenção ao abrigo do artigo 14.º.
155. Tendo em conta este contexto, a Comissão decidiu conceder isenções temporárias à Áustria e à França até 31 de Julho de 2000, data em que estão previstas decisões finais e de aplicação permanente. É intenção dos serviços da Comissão utilizar o período das isenções temporárias para permitir o maior volume possível de troca de informações e opiniões entre os Estados-Membros e as partes interessadas. Este processo será orientado para a recolha e avaliação de todas as informações pertinentes, assim como para o debate das questões, a fim de preparar as decisões finais a tomar pela Comissão, tentando ao mesmo tempo chegar a um nível de compreensão e acordo mútuos que permitam constituir uma base estável e permanente para o futuro. O processo abrangerá não só o problema da isenção como todas as outras questões de fundo e de forma relativas ao reconhecimento dos monitores de esqui.
156. Ao mesmo tempo, a experiência mostra que o procedimento e os prazos para a tomada de decisões sobre isenções ao abrigo do artigo 14.º são muito curtos, principalmente atendendo às consultas aos Estados-Membros a que a Comissão dá grande importância. Em mais de uma ocasião, o período de três meses que medeia entre a apresentação de um pedido por parte de um Estado-Membro e a decisão da Comissão foi excedido, devido a um pedido de informação adicional e ao facto de se considerar que o prazo só começa a contar a partir do momento em que a Comissão dispõe de toda a informação necessária. À luz da experiência obtida até à data, parece provável que qualquer pedido futuro de isenção, especialmente se envolver questões importantes, de âmbito alargado, complexas ou de carácter muito técnico, requererá mais de três meses desde a data da sua apresentação até à adopção de uma decisão por parte da Comissão. A consulta e o exame de todas as opiniões e informações pertinentes podem justificar a tomada de uma decisão preliminar por parte da Comissão, a qual, em casos especiais, pode ser uma decisão negativa de carácter temporário, nem que seja para permitir dispor de mais tempo para analisar melhor todas as questões, embora fixando um calendário para a tomada de uma decisão final.
157. Também se torna evidente que a Comissão recorreu à concessão de isenções temporárias e sujeitas a determinadas condições. Embora seja claramente preferível a tomada de decisões finais e de carácter permanente em relação aos pedidos apresentados, por uma questão de estabilidade e segurança jurídicas, não é de excluir que se continue a recorrer a decisões temporárias e condicionais. Uma das grandes vantagens deste tipo de decisões consiste no facto de permitirem um período

experimental em que podem ser verificados os efeitos concretos da isenção e consideradas as opiniões dos mais directamente afectados, antes de ser tomada uma decisão final. Tendo em conta a jurisprudência geral do Tribunal de Justiça sobre a interpretação restritiva das isenções a partir da legislação geral da Comunidade,²⁰ continua a parecer apropriado que se mantenha a aplicação deste tipo de controlos e equilíbrio em relação aos pedidos de isenção ao abrigo desta directiva.

O. ARTIGO 15.º e anexos C e D

1. "Ratio legis"

158. Algumas formações que não se inserem na definição de "diploma" na acepção do primeiro parágrafo, alínea a), segundo travessão, subalínea i) do artigo 1º da Directiva 92/51/CEE conferem, mesmo assim, um nível profissional comparável e preparam para responsabilidades e funções similares²¹. A título de exemplo, podem citar-se as formações de fisioterapeuta na Alemanha ou de enfermeiro puericultor no Luxemburgo. Devido à grande diversidade daquelas, a Directiva 92/51/CEE previu a sua equiparação ao referido diploma, enumerando-as numa lista (ver décimo quinto considerando) que consta do anexo C. Por outro lado, algumas formações regulamentadas foram também equiparadas ao nível de diploma, sendo inseridas na lista que consta do anexo D.
159. Esta equiparação tem por efeito estabelecer uma ligação, no Estado-Membro de acolhimento, com os diplomas 89/48 (que abrangem ciclos de 3 a 4 anos) e, nos casos em que é exigido um diploma 92/51, limitar a exigência de medidas de compensação aos casos de diferença substancial entre os tipos de educação e formação.

2. Procedimentos de actualização

160. O procedimento de alteração destes anexos é definido no artigo 15.º²². Trata-se de verificar se as qualificações resultantes de cursos de educação e formação constantes de um pedido fundamentado de um Estado-Membro conferem ao titular um nível de educação ou formação profissional comparável ao do diploma na acepção da Directiva 92/51/CEE (ciclo de um ano, após o nível secundário exigido para a admissão à universidade ou a outro ensino superior) e um nível semelhante de responsabilidades e funções.

3. Alterações motivadas pelo Tratado de Adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia

161. De acordo com o artigo 29.º do Tratado de Adesão, de 24.6.1994, foram acrescentados numerosos cursos de educação e formação ao anexo C, em vigor a partir de 1.1.1995. Esta alteração respeita apenas a profissões austríacas.

²⁰ Cf., por exemplo, o acórdão de 30.11.95, processo C-55/94, *Gebhardt*.

²¹ Como é indicado nos décimo quinto e décimo sexto considerandos da directiva.

²² Este procedimento terá de ser alterado de modo a contemplar o disposto na nova Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO L 184, de 17 de Julho de 1999, p. 23 e seguintes).

162. Na rubrica "domínio paramédico e socioeducativo", foram incluídos óptico-optometristas de lentes de contacto, pedicuros, mecânicos de próteses auditivas, droguistas, massagistas, educadores de infância e educadores. No "sector dos mestres-artesãos", foram acrescentadas as profissões de técnico de ligaduras, técnico de coletes ortopédicos, óptico-optometrista, sapateiro ortopédico, técnico ortopédico, mecânico dentário e jardineiro, para além de mais 14 cursos. No "domínio técnico" incluíram-se os seguintes cursos de formação: guarda-florestal, consultor técnico, funcionário de agência de colocação temporária, agente de emprego, conselheiro em investimentos, detective privado, agente de segurança, agente imobiliário, administrador imobiliário, agente publicitário, organizador de projectos de construção, cobrador de dívidas, consultor de seguros, mestre-de-obras ou mestre carpinteiro/projecto e cálculos técnicos.

4. Directivas de implementação

163. A Comissão recebeu numerosos pedidos de alteração das listas que constam dos anexos C e D. Após a análise desses pedidos (em conjunto com o comité²³ instituído pelo artigo 15.º) adoptou, até ao presente, três directivas da Comissão.

a) Directiva 94/38/CE da Comissão, de 26 de Julho de 1994

164. Vários cursos relacionados com a saúde ministrados na Alemanha foram acrescentados ao anexo C; trata-se das formações de técnico de laboratório, técnico de radiologia, técnico de diagnóstico funcional, técnico de veterinária, dietista, técnico de farmácia, enfermeiro especialista em psiquiatria e terapeuta da fala. Foram suprimidas as formações italianas de "ragioniere" e "consulente del lavoro".
165. Foi acrescentada uma rubrica ao anexo D, relativa, sob reserva de condições específicas, a determinadas formações ministradas na Alemanha, em escolas especializadas, como preparação para as profissões de assistente técnico, assistente comercial, professor de respiração, fala e voz, diplomado pelo Estado, técnico diplomado pelo Estado, técnico de gestão, técnico de concepção e assistente familiar diplomados pelo Estado, bem como várias profissões de carácter social.

b) Directiva 95/43/CE da Comissão, de 20 de Julho de 1995

166. Esta directiva vem na sequência de pedidos apresentados pelos Países Baixos e pela Áustria. As novas disposições do anexo C baseiam-se nos pedidos do governo neerlandês relativos à formação de técnico de veterinária e de várias profissões do sector dos transportes marítimos (chefe de quarto de ponte, motorista marítimo e oficial VTS - funcionário afecto ao serviço de ajuda ao tráfego marítimo). Ao anexo D foram acrescentadas, para os Países Baixos, as formações ministradas nos estabelecimentos de ensino secundário profissional e as formações profissionais, bem como, para a Áustria, as formações ministradas nos estabelecimentos de ensino profissional superior, nos estabelecimentos de ensino superior no domínio da agricultura e da silvicultura, nas escolas de mestres-artesãos, nos cursos de

²³ O trabalho deste comité foi frequentemente preparado por debates no âmbito do grupo de coordenação (ver a Parte VII do presente relatório relativa a este grupo).

mestres-artesãos e nas escolas de formação de artesãos no domínio da construção. Para todos estes ciclos de formação foram fixadas condições específicas.

167. Devido às numerosas alterações resultantes da adesão da República da Áustria, o conteúdo dos anexos corria o risco de se tornar pouco claro. Assim, com esta nova directiva, foi publicada uma versão consolidada das listas de cursos, incluindo todas as alterações.

c) Directiva 97/38/CE da Comissão, de 20 de Junho de 1997

168. Foram suprimidas várias profissões que figuram na lista das formações reconhecidas no Reino Unido na qualidade de "National Vocational Qualifications" ou de "Scottish Vocational Qualifications", considerando que são agora abrangidas pela Directiva 89/48/CE (assistente de laboratório) ou que deixaram de ser regulamentadas (funcionário judicial, fabricante de próteses).

d) Directiva 99/ da Comissão, de 1999

169. Foi unanimemente aprovado um projecto de directiva pelo comité dos representantes dos Estados-Membros, instituído em conformidade com o n.º 3 do artigo 15.º. Este projecto de directiva responde aos pedidos fundamentados da Áustria e do Reino Unido, no que se refere às seguintes questões:
170. Serão incluídas no anexo C as formações correspondentes ao atestado de competência técnica em gestão de resíduos do Reino Unido, assim como de enfermeiro especializado em psiquiatria e pediatria da Áustria. Por outro lado, serão eliminadas as profissões do Reino Unido de assistente social em saúde mental homologado e agente de marcas. Além disso, a expressão "National/Scottish Vocational Qualifications", relativa ao Reino Unido, que figura nos anexos C e D, será adaptada à terminologia actualmente usada na correspondente legislação nacional. A Comissão poderá adoptar a directiva, no início do ano 2000.
171. Devido a novas alterações nas legislações nacionais, terão provavelmente de ser elaboradas novas directivas no futuro.

5. Conclusões

172. A experiência²⁴ mostrou que este procedimento é pesado, complexo e cada vez mais difícil de pôr em prática à medida que a lista se torna mais extensa. Põe-se, assim, a questão de saber se não seria desejável encontrar uma via alternativa, por exemplo substituindo este processo e estas listas por uma ou várias definições gerais²⁵ que equiparassem estas formações ao diploma na acepção da Directiva 92/51CEE.
173. Os serviços da Comissão estão a estudar essa solução. A referida definição geral, que seria introduzida a seguir à de diploma, recordaria que o nível profissional do curso

²⁴ Ver, nomeadamente, no Anexo I, as críticas da Bélgica, da Dinamarca e da Finlândia, que pretendem alterar o sistema.

²⁵ Os Países Baixos sugeriram uma formulação geral, ou um processo pelo qual a entidade competente do Estado-Membro de origem atestasse que a formação do migrante corresponde aos critérios da directiva.

deve ser comparável ao do ciclo de estudos definido para o nível de um diploma; indicaria, por outro lado, que este ciclo prepara para um determinado nível de responsabilidades e de funções, o qual seria especificado pela entidade competente do Estado-Membro de origem num atestado complementar. Um migrante que, nesta base, reclamasse o direito ao reconhecimento teria de apresentar um documento de uma entidade competente, que certificasse o nível do curso em causa e fornecesse dados que habilitassem o Estado-Membro de acolhimento a recolher mais informações, se necessário.

174. Os anexos C e D seriam suprimidos, com uma disposição que salvaguardasse os direitos adquiridos pelos titulares das formações que deles constam.

P. ARTIGO 16.º

175. O artigo 16.º é o primeiro do Capítulo XI da directiva e contém as disposições definitivas de aplicação geral. Prevê que os Estados-Membros forneçam à Comissão, de dois em dois anos, relatórios sobre a aplicação da directiva, os quais deverão incluir todas as observações de carácter geral, resumos estatísticos das decisões tomadas e uma descrição dos principais problemas levantados pela mesma aplicação.
176. A informação estatística mais actualizada resultante desses relatórios encontra-se na Parte IV.B do presente documento.

Q. ARTIGO 17.º

177. Este artigo fixa um prazo máximo de dois anos para a transposição²⁶ da directiva.

R. ARTIGO 18.º

178. Além de prever o presente relatório, este artigo acrescenta: "Após ter procedido a todas as consultas necessárias, a Comissão apresentará as suas conclusões quanto às modificações que podem ser introduzidas na presente directiva. Simultaneamente, a Comissão apresentará, se for caso disso, propostas destinadas a melhorar as regulamentações existentes, no sentido de facilitar a liberdade de circulação, o direito de estabelecimento e a livre prestação de serviços."
179. O presente relatório inclui já algumas sugestões de alteração e actualização relativamente às formações constantes dos anexos C e D, bem como possibilidades de introdução de mais flexibilidade em relação à prestação de serviços transfronteiriços. Contudo, quaisquer propostas para o aperfeiçoamento das regras existentes implicam considerações mais vastas que sejam também pertinentes em relação à Directiva 89/48/CEE.

S. ARTIGO 19.º

180. Este artigo não suscita comentários.

²⁶ A implementação foi tratada atrás na Parte IV.A.

VI. COMENTÁRIOS POR PROFISSÃO

A. Função pública

181. A função pública constitui tradicionalmente um sector profissional importante em termos de livre circulação. A Comissão é bastante solicitada a este respeito, seja por cartas dos cidadãos, seja através de queixas e petições. Assim, têm sido abertos nos últimos anos vários processos de infracção em matéria de reconhecimento de diplomas. Estes processos são referentes a vários Estados-Membros e a vários sectores profissionais, e relevam tanto da Directiva 89/48/CEE como da Directiva 92/51/CEE (professores, tradutores, funcionários hospitalares, pessoal de navegação aérea e marítima, administração pública, etc.), ao nível nacional e local. No âmbito destes processos, alguns Estados-Membros colocaram problemas de fundo que deram lugar a uma análise atenta por parte da Comissão. A reflexão orientou-se em torno de três temas:
182. - o princípio básico da aplicação do sistema geral de reconhecimento dos diplomas (Directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE) à função pública.
183. - a questão da aplicação do sistema geral a toda a função pública, ou apenas às profissões e actividades profissionais da função pública que exigem uma formação profissional específica.
184. - os concursos.
185. O oitavo considerando da Directiva 92/51/CEE especifica que "*o sistema geral complementar não prejudica a aplicação do n.º 4 do artigo 48.º e do artigo 55.º do Tratado*". Não é feita qualquer outra alusão, directa ou indirectamente, à função pública. Além disso, o referido n.º 4 do artigo 48.º (actual 39.º), assim como o artigo 55.º (actual 45.º) referem-se apenas à nacionalidade.
186. A Comissão sempre considerou que a função pública não está *a priori* excluída do âmbito de aplicação das directivas²⁷: o simples facto de uma profissão estar inserida na função pública não a exclui do âmbito de aplicação da directiva. O Tribunal de Justiça chamou a atenção para o facto de os organismos públicos serem obrigados a respeitar o disposto nas Directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE. Mas isso não implica que o sistema geral se aplique a toda a função pública. Esta questão está estreitamente associada às da definição de diploma, de profissão regulamentada e do conceito de qualificações profissionais.
187. De acordo com a definição de diploma, o titular deve ter completado com êxito estudos ou formação de uma certa duração. Deve, além disso, possuir todas as habilitações profissionais exigidas (diploma, conjunto de diplomas ou certificado) para ter acesso a uma profissão regulamentada no Estado-Membro de origem, ou para a exercer. Este último critério deve ser entendido como visando apenas as habilitações obtidas em formações que conduzem ao exercício de uma profissão específica.
188. Os mecanismos de compensação (prova de aptidão, estágio de adaptação) não são apropriados quando existem vias muito diversificadas (concurso geral aberto a vários

²⁷ N.º 12 do acórdão de 8.7.99, processo 234/97, *Bobadilla*.

tipos de diplomas, por exemplo) para aceder a uma profissão que é generalista por natureza. Por outro lado, se se aceitam competências tão variadas para a actividade da função pública em questão, a presença ou ausência de elementos mais específicos nas habilitações profissionais individuais poderá parecer menos importante, tornando menos pertinentes as medidas de compensação. Na ausência de uma diferença fundamental na natureza ou no nível das habilitações profissionais em causa, deve aplicar-se o princípio da confiança mútua. Além disso, caso se recorresse a medidas compensatórias para marcar uma diferença existente no nível geral das habilitações, afigura-se que tais medidas não se adaptariam facilmente aos métodos de recrutamento da função pública. A Comissão tenciona continuar a analisar possíveis soluções.

189. Em matéria de utilização de concursos para o reconhecimento profissional com vista ao trabalho na função pública, colocam-se três questões: como considerar o concurso? As profissões às quais o acesso se faz por concurso constituem profissões regulamentadas na acepção da directiva? Como se define a noção de pessoa plenamente habilitada no quadro de uma profissão à qual se acede por concurso?
190. A posição da Comissão, frequentemente expressa em várias respostas a perguntas parlamentares (escritas e orais), em petições sobre o princípio do concurso e no âmbito dos processos por infracção, é a seguinte: cada Estado-Membro continua a ser livre de determinar as suas próprias modalidades de recrutamento, desde que o reconhecimento dos diplomas emitidos por outros Estados-Membros seja feito em conformidade com o direito comunitário. O concurso, do mesmo modo que outros métodos de recrutamento (prova documental, entrevista, exame, etc.), constitui apenas uma modalidade de acesso à profissão. Por conseguinte, se nada obsta a que um Estado-Membro recrute os seus funcionários por meio de concurso, ele deve, mesmo assim (no caso de se tratar de uma profissão regulamentada na acepção da Directiva 92/51/CEE), autorizar a candidatura de titulares de diplomas de outros Estados-Membros, se esse diploma lhes conferir o direito de acesso à mesma profissão no Estado-Membro que o emitiu. Daqui decorre também que um profissional qualificado proveniente de outro Estado-Membro deve submeter-se ao processo do concurso. O direito que a directiva lhe confere é o de ter acesso à profissão nas mesmas condições que os nacionais.
191. As actividades profissionais às quais se acede por concurso público aberto aos titulares de determinados diplomas constituem actividades profissionais regulamentadas na acepção da Directiva 92/51/CEE?
192. A alínea f) do artigo 1.º da Directiva 92/51/CEE define uma actividade profissional regulamentada como "qualquer actividade profissional cujo acesso ou exercício, ou uma das modalidades de exercício num Estado-Membro, se encontre subordinado, directa ou indirectamente, por força de disposições legislativas, regulamentares ou administrativas, à posse de um título de formação ou de um atestado de competência". Assim, pode considerar-se que as directivas são aplicáveis nos casos de concursos que exigem a posse de qualificações profissionais específicas para o exercício dessa profissão.
193. Com efeito, os mecanismos da directiva baseiam-se na identidade entre actividades profissionais (do Estado-Membro de acolhimento e do Estado-Membro de origem). O migrante deve possuir o diploma que é exigido para exercer a mesma profissão no Estado de origem.

194. Relativamente a uma actividade na função pública de carácter mais geral do que as qualificações profissionais específicas exigidas para ter acesso a essa actividade, é ainda verdade que um processo de reconhecimento poderá ter lugar no contexto profissional específico em causa, com uma aplicação eventualmente ainda mais flexível do princípio da confiança mútua, devido ao facto de as qualificações exigidas estarem mais relacionadas com o nível geral requerido para essa actividade profissional do que com os conhecimentos particulares relativos a cada profissão específica. Poder-se-ia recorrer a uma classificação dentro da função pública, assim como a outras vias, para ter em conta algumas das diferenças entre as correspondentes qualificações profissionais, na ausência de justificação suficiente para uma recusa. Seria necessário testar mais profundamente este tipo de análise antes de se tirarem conclusões definitivas.
195. Por último: para se poder beneficiar das disposições das directivas do sistema geral, é preciso ser-se um profissional plenamente habilitado no Estado-Membro de origem. Isto põe alguns problemas, quando o concurso é seguido por uma formação profissional. Neste caso, uma pessoa não poderá ser considerada como profissional plenamente habilitado no seu país de origem, a não ser que: a) possua um diploma que lhe permita ser admitida a concurso; b) seja aprovada no concurso; c) tenha completado o curso de formação profissional que, em função do contexto nacional ou profissional, pode ser considerada como fazendo parte do curso e, portanto, do diploma, ou ser posterior à aquisição do diploma. Esta regra acaba por colocar em desvantagem os diplomados dos países onde os concursos são seguidos de formação profissional. Se não tiverem sido aprovados no concurso (e, conseqüentemente, não tiverem obtido a posterior formação profissional), não podem ser considerados como "produtos acabados" e, portanto, podem ser-lhes recusados os benefícios das directivas. Daqui resulta muitas vezes que, para o acesso à função pública, um título universitário francês, por exemplo, não constitua um diploma na acepção das directivas (de facto, a França tem uma longa tradição de concursos seguidos de formação). Por outro lado, os profissionais plenamente habilitados, por exemplo os professores de outros Estados-Membros que procurem ser reconhecidos em França, sofrem também da desvantagem de terem de se submeter ao (concurso) estágio final que, em França, faz parte da habilitação profissional.
196. Esta situação deixa fora do âmbito de aplicação da directiva muitos casos de pedidos de reconhecimento destinados à admissão a um concurso. A Comissão iniciou já uma reflexão sobre esta matéria.

B. Professores

197. No ensino pré-escolar, a maior parte dos países faz depender o acesso à profissão da posse de um diploma 89/48; as excepções são a Espanha, a Alemanha, a Áustria e o Liechtenstein, onde é exigido um diploma 92/51 para as profissões de *educador infantil*, *Erzieher* e *Kindergärtner*, respectivamente. A Comissão não detectou problemas concretos na aplicação da Directiva 92/51/CEE neste sector.
198. O acesso à profissão de professor do ensino primário está condicionado em todos os Estados-Membros à posse de um diploma 89/48, excepto em Itália e no Liechtenstein.

199. No ensino pós-primário, todos os Estados-Membros exigem a posse de um diploma 89/48, excepto o Luxemburgo e a Grécia, onde certas funções docentes requerem a posse de um diploma 92/51.
200. Neste domínio, todavia, surgiram problemas de interpretação da Directiva 92/51/CEE. A Comissão recebeu queixas oriundas de professores titulares de diplomas 92/51²⁸ (este tipo de formação existia anteriormente em alguns países) aos quais foi recusado o reconhecimento.
201. O artigo 3.º da Directiva 92/51/CEE prevê um sistema de ligação entre as duas directivas: o Estado-Membro de acolhimento deve reconhecer os diplomas 89/48 quando apenas exige, para a profissão em questão, uma formação de nível 92/51. Inversamente, deve, em princípio, reconhecer os diplomas 92/51, mesmo nos casos em que exija, para a profissão em questão, um diploma 89/48.
202. A directiva prevê uma excepção a esta ligação: o Estado-Membro de acolhimento não é obrigado a aplicar este princípio de equivalência nos casos em que condicione o acesso à profissão em questão *"à posse de um diploma tal como definido na Directiva 89/48/CEE, cuja emissão depende, entre outras condições, da conclusão com êxito de um ciclo de estudos pós-secundários com uma duração superior a quatro anos"*.
203. Foi com base nesta excepção que foi recusado a vários professores, titulares de diplomas 92/51, o reconhecimento desses diplomas.
204. A Comissão considera que é aplicável em tais situações o princípio da equivalência, já que a directiva só permite excepções nos casos em que o acesso à profissão esteja condicionado à posse de um diploma que sancione uma formação global de mais de quatro anos. Para poder invocar a excepção, é preciso que o diploma exigido seja um diploma tal como definido na Directiva 89/48²⁹ e, para ela existir, uma das condições é a conclusão com êxito de um ciclo de estudos pós-secundários com uma duração superior a quatro anos. Para aplicar o princípio da equivalência, portanto, o elemento determinante é a duração do ciclo de estudos, independentemente da duração da formação profissional eventualmente exigida para além do ciclo de estudos.
205. Os professores titulares de diplomas 92/51 são, em geral, professores titulares de diplomas "antigos", emitidos numa época em que a formação tinha, nos seus países de origem, uma duração de dois anos. Actualmente, a formação de professores, em todos os Estados-Membros, é geralmente abrangida pela Directiva 89/48/CEE. O problema da aplicação do princípio da equivalência coloca-se, assim, para uma situação residual decorrente dessa época e afecta um número bastante reduzido de professores. Mas tratando-se, como é o caso, de titulares de diplomas "antigos", trata-se normalmente de migrantes que possuem um experiência profissional considerável.

²⁸ Convém esclarecer que se trata de professores titulares de diplomas 92/51 e não de titulares de diplomas que sancionam uma formação de dois anos e são equiparados a um diploma 89/48. Este último caso rege-se pelas disposições da Directiva 89/48/CEE. Sobre esta matéria, a Comissão remete para o relatório apresentado em 15.2.96 sobre a aplicação da Directiva 89/48/CEE [COM(96) 46 final, p. 10].

²⁹ O diploma, tal como definido na Directiva 89/48, é um diploma que sanciona um ciclo de estudos de duração de pelo menos três anos, seguido, se for caso disso, de uma formação profissional que seja exigida para além do ciclo de estudos (cf. alínea a) do artigo 1.º da Directiva 89/48).

206. Importa ter em mente que, mesmo na hipótese de as directivas não serem aplicáveis, os Estados-Membros são obrigados, de acordo com o artigo 48.º do Tratado, a garantir a livre circulação dos trabalhadores na Comunidade (cf. acórdão "Aranitis"). Não se pode esquecer que se trata de pessoas que possuem todas as habilitações exigidas nos países de origem, titulares de um diploma 92/51 e não de um diploma 89/48, porque era essa a formação em vigor na época em que o obtiveram.
207. Nestas circunstâncias, uma decisão de recusa de reconhecimento parece difícil de justificar à luz das normas do direito comunitário aplicáveis em matéria de livre circulação.

C. Profissões de carácter social

208. Segundo as informações de que os serviços da Comissão dispõem, a profissão de assistente social está condicionada - nos países onde se encontra regulamentada - à posse de um diploma 89/48. Em alguns países onde a profissão não está regulamentada, existem cursos de assistente social consistindo em dois anos de estudos pós-secundários.
209. As estatísticas revelam que os fluxos migratórios de trabalhadores do serviço social entre Estados-Membros não são muito significativos (excepto em França, onde, segundo as estatísticas de 95/96, o número de pedidos de reconhecimento apresentados para o exercício desta profissão foi de 127) e não suscitam problemas especiais.
210. Existem, no entanto, algumas situações que não são abrangidas pelas disposições das directivas relativas ao sistema geral de reconhecimento. Na Finlândia e em Portugal, o acesso à profissão de trabalhador do serviço social é condicionado à posse de um diploma que sanciona uma formação de 5 anos. Por conseguinte, no caso de migrantes oriundos de países onde a formação é de nível 92/51, as entidades competentes daqueles dois países podem, legitimamente, invocar a excepção à equivalência e os migrantes podem ficar fora do sistema.
211. No entanto, e de acordo com as informações prestadas por aqueles Estados-Membros, essa diferença de formações não é, na prática, de natureza a impedir a livre circulação dos profissionais interessados. Na Finlândia, todos os pedidos apresentados receberam resposta positiva, incluindo um apresentado pelo titular de um diploma de nível 92/51.
212. Por outro lado, a International Federation of Social Workers (IFSW) deu a conhecer à Comissão o seu projecto de estabelecer um registo de trabalhadores do serviço social e de criar um "título europeu de trabalhador do serviço social" análogo ao que foi criado para os engenheiros, o que viria facilitar ainda mais a livre circulação destes profissionais. Com efeito, os profissionais interessados deram a conhecer à Comissão as diferenças que existem entre os Estados-Membros relativamente à formação (conteúdo, duração e nível) dos trabalhadores do serviço social e realçaram que seria desejável uma convergência entre as formações, para melhorar a mobilidade daqueles trabalhadores no interior da União Europeia.

D. Profissões do sector da saúde

1. Considerações gerais

213. Uma parte importante das profissões do sector da saúde releva da Directiva 89/48/CEE, mas outras profissões relevam da Directiva 92/51/CEE. Por outro lado, consoante os Estados-Membros, a mesma profissão pode ser abrangida pela primeira ou pela segunda directiva. Um exemplo é o da profissão de fisioterapeuta que, na maior parte dos Estados-Membros, é abrangida pela Directiva 89/48/CEE mas, na Alemanha, é abrangida pelo anexo C da Directiva 92/51/CEE, sendo o nível de formação diferente.
214. Em Setembro de 1999, realizou-se uma conferência com a finalidade de examinar mais profundamente a situação actual no que se refere à migração de fisioterapeutas dentro da UE. Essa conferência confirmou que alguns progressos haviam sido conseguidos graças às conversações bilaterais entre Estados-Membros, e não só nesta área. Um resultado significativo desta conferência foi que os profissionais nela representados foram unânimes em afirmar que todos eles exerciam a mesma profissão nos diferentes Estados-Membros da UE. Além disso, a Região Europeia da Conferência Mundial de Fisioterapia programou novos trabalhos respeitantes às medidas de compensação aplicadas pelos Estados-Membros aos fisioterapeutas migrantes, tentando-se assim clarificar melhor as razões dos obstáculos ainda existentes à livre circulação.
215. Os dados recolhidos pelos Estados-Membros, bem como as informações obtidas pela Comissão revelam que a directiva permitiu o reconhecimento de um número significativo de diplomas para um determinado número de profissões no domínio da saúde, embora tenham sido detectados problemas ou limitações na aplicação das directivas, como adiante se explica em pormenor.

2. Limitações ao reconhecimento de diplomas

a) Actividades reservadas a determinadas profissões

216. Relativamente a algumas profissões, o reconhecimento dos diplomas num determinado Estado-Membro não é possível, porque a actividade em causa é aí reservada a uma outra categoria de profissionais.
217. O sector das medicinas não-convencionais corresponde a esta problemática. Por exemplo, uma actividade como a de quiroprático é uma actividade específica em alguns Estados-Membros, enquanto noutros as actividades ligadas à "arte de curar" são reservadas apenas aos médicos. Neste último caso, o profissional não pode migrar. A migração só lhe é possível para Estados-Membros em que o exercício da profissão seja autorizado a quem não for médico. A conformidade desta situação com o direito comunitário foi confirmada pelo Tribunal de Justiça no processo "Bouchoucha"³⁰. O mesmo problema coloca-se também para outras actividades.
218. Apesar de a profissão de psicoterapeuta ser quase exclusivamente do âmbito da Directiva 89/48/CEE, coloca um problema semelhante, na medida em que a regulamentação difere consoante os Estados-Membros e impede pessoas formadas

³⁰ Acórdão de 3.10.1990, processo C-61/89, Col. I, p. 3564.

em determinados Estados-Membros de exercer noutros, onde é outra a profissão autorizada a exercer aquela actividade (as actividades no domínio da psicoterapia são muitas vezes reservadas aos médicos e/ou aos psicólogos).

b) Profissões que podem parecer similares em dois Estados-Membros, mas cujo campo de actividade é diferente

219. Uma profissão pode ter a mesma denominação em determinados Estados-Membros, mas ter um conteúdo diferente. Neste caso, a aplicação da directiva é possível se, pelo menos, uma parte do campo de actividade for coincidente. Caso contrário, a directiva não será aplicável, uma vez que nela o reconhecimento profissional se baseia na identidade da profissão.

220. A questão do âmbito da prática e do grau de responsabilidade necessário para o exercício das profissões de fisioterapeuta e radiologista deverá ser examinada tendo como base os questionários enviados aos Estados-Membros, destinados a clarificar a situação actual e a fornecer, ao mesmo tempo, a informação necessária a uma análise completa da mesma. Aquela informação, uma vez recolhida, circulará pelo grupo de coordenação, com a finalidade de suscitar ulterior debate, se for caso disso.

c) Profissões de níveis diferentes

221. Em determinadas actividades, podem existir vários níveis diferentes de competência, correspondentes a diferentes formações. Por exemplo, a par da formação de fisioterapeuta, existem formações mais curtas, correspondentes às profissões de assistente de fisioterapia ou, exclusivamente, de massagista. Esta diferença é ainda mais nítida no caso das profissões de farmacêutico e de técnico de farmácia nos Estados-Membros. A correspondência entre as profissões determina o reconhecimento das habilitações profissionais, mas não pode permitir o exercício de uma actividade completamente diferente daquela para a qual se recebeu formação.

222. A segunda directiva permitiu detectar, em determinados casos, a existência de diferenças fundamentais entre as formações nos vários Estados-Membros. No caso de determinadas profissões, por vezes não regulamentadas, a formação em alguns Estados-Membros correspondia apenas a algumas centenas de horas, enquanto noutros Estados-Membros se prolongava por vários anos.

223. Nestes casos, de uma maneira geral, o mecanismo previsto pelo sistema geral é o seguinte: quando, no Estado-Membro de acolhimento, a profissão é abrangida pela Directiva 89/48/CEE, a directiva só se aplica se a formação do migrante for de nível de "diploma", na acepção da Directiva 92/51/CEE, ou lhe for equiparada, por estar incluída no anexo C da mesma Directiva 92/51/CEE. Para as formações inferiores no Estado-Membro de origem, por exemplo ao nível de certificado, não se aplica o sistema geral, se o Estado-Membro de acolhimento exigir o nível do diploma 89/48, mas sim a jurisprudência do Tribunal de Justiça. Se, pelo contrário, a formação no Estado-Membro de acolhimento for ao nível do diploma, na acepção da Directiva 92/51/CEE ou de nível inferior, a directiva deve aplicar-se na maior parte dos casos, mesmo quando as formações sejam de nível bastante inferior (ver anteriores comentários aos artigos 5.º a 7.º).

- d) Limitações decorrentes da existência de outras directivas (caso dos enfermeiros especializados)
224. As directivas específicas para a profissão de enfermeiro (77/452/CEE e 77/453/CEE) regulamentam a questão do reconhecimento dos diplomas, mas apenas para os enfermeiros responsáveis por cuidados gerais. Ora as directivas relativas ao sistema geral excluem do seu âmbito de aplicação as profissões para as quais existem directivas específicas. Por conseguinte, quando um Estado-Membro só reconhece a profissão de enfermeiro responsável por cuidados gerais, os migrantes com diplomas de enfermeiro especializado não podem beneficiar nem da aplicação das directivas relativas ao sistema geral nem das directivas relativas aos enfermeiros. Podem, no entanto, neste caso, beneficiar das disposições do Tratado, na interpretação que lhes é dada pela jurisprudência do Tribunal nos acórdãos "Heylens" e "Vlassopoulou".
225. Esta questão fora já abordada na alínea iii) do relatório elaborado com base no artigo 13.º da Directiva 89/48/CEE, para análise do artigo 2.º. A Comissão propôs que a mesma fosse resolvida submetendo estes casos ao sistema geral; as disposições incluídas para esse efeito na proposta da terceira directiva foram transferidas pelo Conselho para a proposta de directiva designada por SLIM (Simplificação da Legislação do Mercado Interno).

3. Problemas encontrados

a) Não-implementação

226. i) Um problema geral importante teve a ver com a Grécia que, até Agosto de 1998, não tinha implementado a Directiva 92/51/CEE, porque as entidades competentes se recusavam a aplicá-la. Ora, mesmo sem implementação formal no direito interno, as entidades competentes são obrigadas, na opinião da Comissão, a aplicar a directiva. Várias profissões são afectadas por esta questão, nomeadamente a dos fisioterapeutas com diplomas passados a cidadãos gregos na Alemanha. Segundo as informações comunicadas pelas entidades oficiais gregas, foram criadas comissões a nível nacional que começaram a examinar os casos individuais a partir de Janeiro de 1999. Esta situação é consequência de importantes atrasos na implementação da Directiva 89/48/CEE na Grécia, que estão actualmente a ser alvo de procedimentos legais envolvendo multas, dados os indícios evidentes de que não estão a ser aplicadas as medidas de implementação.
227. ii) O atraso na implementação da Directiva 92/51/CEE na Bélgica teve poucas consequências, na medida em que as entidades competentes belgas aplicaram os princípios da directiva mesmo antes da implementação.
228. iii) Em França, ainda não se encontra completada a implementação da Directiva 92/51/CEE para a profissão de técnico de farmácia. No entanto, este país aprovou recentemente um decreto para esse efeito. Mas, para que a implementação se complete, é ainda necessária a aprovação da lei correspondente. A Comissão foi notificada de alguns casos concretos no quadro das migrações da Bélgica para França. Estes casos estão a ser examinados.
229. iv) Portugal não implementou ainda totalmente a Directiva 92/51/CEE para a profissão de técnico de farmácia nem para outras profissões relacionadas com a saúde. Esta situação foi revelada por casos concretos. O assunto encontra-se em estudo.

b) Má aplicação

230. i) Mecanismo de ponte (“passerelle”) previsto pela Directiva 92/51/CEE
231. A entrada em vigor da segunda directiva permitiu resolver um determinado número de casos, com a inclusão de formações no anexo C e de um determinado número de profissões cujo nível não correspondia ao da primeira directiva.
232. No entanto, a aplicação da segunda directiva foi, inicialmente, bastante difícil, na medida em que o mecanismo de ponte nela previsto, nomeadamente para as formações incluídas no anexo C, não foi logo aceite pelos Estados-Membros. Continuam, entretanto, a existir problemas na aplicação desses mecanismos, por vezes incidindo em casos individuais ou numa determinada profissão.
233. Um exemplo é o da profissão de óptico-optometrista num determinado Estado-Membro onde a organização profissional respectiva ignora o mecanismo da ponte e se recusa a respeitar a decisão de reconhecimento adoptada pela entidade competente, invocando que os migrantes são titulares de um diploma na acepção da Directiva 92/51/CEE, quando o acesso à profissão está condicionado à posse de um diploma na acepção da Directiva 89/48/CEE.
- ii) Prazos
234. Os serviços da Comissão foram chamados a intervir, por diversas vezes, em relação a vários casos individuais em que não foram respeitados os prazos para tomar decisões quanto ao reconhecimento, previstos no n.º 2 do artigo 12.º da Directiva 92/51/CEE. Muitos destes casos decorrem da implementação tardia da segunda directiva. Posteriormente, e de uma maneira geral, esta situação teve uma evolução positiva. Os casos mais frequentes referem-se a situações em que os migrantes possuem uma formação adquirida antes de as exigências quanto a qualificações terem mudado, o que coloca dificuldades de decisão à entidade competente.
- iii) Medidas de compensação
235. As medidas de compensação exigidas aos migrantes para obterem o reconhecimento dos seus diplomas são, por vezes, entendidas por eles como exageradas. A existência de diferenças substanciais no conteúdo da formação é, frequentemente, matéria de facto que o migrante pode contestar por recurso ao direito nacional. Os serviços da Comissão não tomaram ainda conhecimento de casos em que uma autoridade judiciária tenha tomado qualquer decisão sobre medidas de compensação.
236. Após algum tempo de conversações, foi concluído um acordo entre a Alemanha e a Áustria, estando também em curso conversações entre os Países Baixos e o Reino Unido com o objectivo de facilitar a migração de fisioterapeutas.
- iv) Formalidades administrativas
237. O código de conduta (ver VII.B. mais adiante) permitiu definir, através da experiência adquirida pela Comissão e pelos Estados-Membros, as práticas preferíveis, bem como as que são aceitáveis e as que o não são. A adopção deste código torna possível que os Estados-Membros revejam as suas práticas e, agora que o código está publicado, os migrantes podem reclamar o uso de boas práticas no tratamento dos seus pedidos de reconhecimento.

238. Foram levantadas dúvidas sobre determinadas medidas tomadas por um Estado-Membro, como a consulta obrigatória a um centro NARIC do país de acolhimento, bem como, por exemplo, a prática de se convocar o migrante para uma entrevista prévia, fora do âmbito das medidas de compensação, entrevista essa que, aliás, é paga por aquele, tendo ele igualmente que pagar o custo da deslocação e da estada (que podem ser muito dispendiosas), se ainda não habita no Estado-Membro em questão. Estão a ser consideradas formas de garantir um processamento cabal dos pedidos de reconhecimento, garantindo simultaneamente os direitos e os interesses do migrante. A questão das formalidades administrativas poderá continuar a ser uma das questões principais sobre as quais o grupo de coordenação deverá ser chamado a prosseguir a sua reflexão, a fim de se chegar a um maior grau de transparência e de assegurar a eficiência do sistema.

v) Reconhecimento dos diplomas no plano profissional e não no plano académico

239. Uma queixa frequente em relação a determinados Estados-Membros é a de que o procedimento seguido para o reconhecimento profissional no âmbito do sistema geral é excessivamente académico na comparação das formações, contrariamente ao espírito e à letra da directiva. Esta questão tem surgido em vários casos individuais. É um problema que só pode ser tratado no respectivo contexto e à luz de uma análise profunda das questões em jogo. Essa análise faz parte dos trabalhos que a Comissão e o grupo de coordenação têm em curso.

4. Conclusões

a) Interdependência entre os Estados-Membros

240. As alterações que se produzem em determinados Estados-Membros em relação ao nível da formação e/ou da regulamentação das profissões não deixam de ter consequências para os outros Estados-Membros. Isso é particularmente sensível no domínio das profissões do sector da saúde. Alguns Estados-Membros que não regulamentavam determinadas actividades começaram a regulamentá-las e o nível de formação evoluiu; citem-se, a título de exemplo, as profissões de dietista e de pedicuro.

241. Por outro lado, alguns Estados-Membros levantaram a questão de uma eventual "evasão" por parte dos seus nacionais que vão formar-se noutros países da União e regressam ao Estado-Membro de onde são oriundos. Esta prática, que tem consequências para o *numerus clausus* e para o controlo dos cuidados de saúde, tem-se verificado principalmente em Estados com a mesma língua e com fluxos migratórios significativos, nomeadamente a França e a Bélgica, ou a Áustria e a Alemanha. Refere-se igualmente à Grécia e à Alemanha, envolvendo cidadãos gregos com diplomas passados pela Alemanha.

242. A resposta dada pelos serviços da Comissão a esta questão é a de que as normas do Tratado permitem o acesso à formação num outro Estado-Membro e que um nacional que tenha obtido o seu diploma num outro Estado-Membro deve beneficiar das regras previstas pelas directivas em matéria de reconhecimento de diplomas. O sistema geral reforça o direito do cidadão europeu de adquirir conhecimentos profissionais onde desejar (vigésimo considerando da Directiva 92/51).

243. Além do mais, há indícios de que alguns Estados-Membros que tradicionalmente aplicavam ou estão agora a aplicar uma abordagem não regulamentada ou

desregulamentada relativamente a muitas profissões, vêem essa abordagem ser posta em causa devido aos problemas que os "seus" profissionais enfrentam quando tentam migrar para Estados-Membros com mais regulamentação, em contraste com a relativa facilidade de acesso que outros têm aos seus mercados relativamente desregulamentados. Um tal desequilíbrio poderá induzir uma tendência para uma regulamentação causada pela concorrência, ou seja, no sentido de os Estados-Membros tentarem contrabalançar as condições de livre circulação com base na sua própria jurisdição adoptando os níveis de exigência das outras regulamentações. Seria uma tendência muito pouco desejável, caso se materializasse. De momento, a Comissão possui apenas provas esporádicas da eventual existência de concepções desta natureza entre as entidades competentes dos vários Estados-Membros. Os coordenadores nacionais são as pessoas mais bem colocadas para se darem conta da existência e predominância de tais concepções, assim como do seu significado. Quanto à Comissão, estará sempre aberta a debater o assunto no seio do grupo, ou bilateralmente.

b) Especificidade dos profissionais da saúde

244. A migração de profissionais da saúde constitui um barómetro interessante devido, simultaneamente, à demografia destes profissionais, à diversidade destas profissões e à importância do sector da saúde. As migrações têm lugar por motivos pessoais (muitas vezes familiares) ou para encontrar emprego num país onde o mercado de trabalho pode ser mais favorável.

E. Profissões dos transportes

245. Algumas profissões do sector dos transportes estão fora do âmbito do sistema geral de reconhecimento dos diplomas, porque estão já abrangidas por uma directiva específica (cf. artigo 2.º da Directiva 92/51/CEE). No entanto, o sector profissional em que se verificou o reconhecimento do maior número de diplomas entre 1995 e 1998, inclusive, foi o dos transportes marítimos, em que a livre circulação entre os países do Norte foi muito significativa.
246. Pode referir-se ainda, a título de exemplo, a Directiva 91/670/CEE do Conselho, de 16 de Dezembro de 1991, relativa à aceitação mútua de licenças para o exercício de funções na aviação civil e a Directiva 96/26/CE do Conselho, de 29 de Abril de 1996, relativa ao acesso à profissão de transportador rodoviário de mercadorias e de transportador rodoviário de passageiros, bem como ao reconhecimento mútuo dos diplomas, certificados e outros títulos, com o objectivo de favorecer o exercício efectivo da liberdade de estabelecimento desses transportadores no domínio dos transportes nacionais e internacionais.
247. Estas directivas têm por fundamento jurídico os artigos do Tratado relativos à política dos transportes (no caso vertente, os artigos 71.º, ex-75.º e 80.º, ex-84.º).
248. A Directiva 94/58/CEE do Conselho, de 22 de Novembro de 1994, relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos, constitui uma excepção. Embora se baseie no n.º 2 do artigo 80.º (ex-artigo 84.º) do Tratado, ela especifica que "*o reconhecimento mútuo, entre Estados-Membros, dos certificados referidos no artigo 3º de que sejam titulares marítimos nacionais dos Estados-Membros está condicionado ao disposto nas Directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE.*"

249. Outro caso surgiu ainda no que se refere ao reconhecimento das qualificações de um piloto de navegação interior, profissão cuja formação completa inclui um período de estágio supervisionado. Mas o estágio em questão tem essencialmente por objectivo a aquisição de conhecimentos sobre as condições de navegabilidade das águas locais. Este elemento de qualificação requerido no Estado-Membro de qualificação não tem, portanto, qualquer pertinência relativamente a alguém que deseje ser imediatamente reconhecido noutro Estado-Membro. Contudo, as regras de mútuo reconhecimento dentro da UE não se destinam fundamentalmente a garantir o que poderia chamar-se um «atalho» para o reconhecimento imediato noutro Estado-Membro. Em qualquer caso, o migrante tem de ter as habilitações completas exigidas no seu próprio Estado-Membro. Quanto aos conhecimentos, esses terão de ser adquiridos através de medidas de compensação preconizadas pelas Directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE. Assim, será aconselhável que todas as pessoas que desejem ser qualificadas como imediatamente aptas a trabalhar num determinado Estado-Membro verifiquem quanto antes qual a forma mais directa de obter as qualificações necessárias. Isso poderá passar sobretudo por terem de completar as qualificações que possuem com as exigidas no Estado-Membro onde desejam trabalhar.

F. Profissões do sector do turismo

250. Importa distinguir os acompanhantes de viagens dos guias turísticos.

1. Acompanhantes de viagens

251. Os acompanhantes de viagens não estão abrangidos pela Directiva 92/51/CEE, porque esta exclui do seu âmbito de aplicação (cf. segundo parágrafo do artigo 2.º) a directiva que os abrange, a saber, a Directiva 75/368/CEE, de 16 de Junho de 1975³¹. Não havendo um reconhecimento mútuo de diplomas³², esta directiva prevê *“medidas transitórias [que] devem consistir em admitir como condição suficiente para o acesso às actividades em causa, nos Estados-Membros de acolhimento que têm uma regulamentação desta actividade, o exercício efectivo da actividade no país de proveniência, durante um período razoável e suficientemente recente, a fim de garantir que o beneficiário possua conhecimentos profissionais equivalentes aos que são exigidos aos nacionais.”*
252. Esta directiva exclui expressamente os "guias turísticos".
253. Por força desta directiva, o Estado-Membro de acolhimento é obrigado a autorizar o exercício da profissão de acompanhante de viagens, no seu território, ao cidadão comunitário que possa fazer prova, mediante declaração de uma entidade competente do seu país de origem, de um mínimo de dois anos de experiência no país de origem.
254. Teoricamente, as disposições da Directiva 75/368/CEE aplicam-se tanto no caso de estabelecimento como no de prestação de serviços. No entanto, segundo a jurisprudência aplicável, um Estado-Membro não pode condicionar o exercício da prestação de serviços às mesmas condições exigidas para o estabelecimento, sob

³¹ JO L 167 de 30.6.75, p. 22.

³² Este reconhecimento está agora previsto pela Directiva 99/42 (ver comentários ao segundo parágrafo do artigo 2.º).

pena de retirar todo o efeito útil às disposições do Tratado CE destinadas a garantir a livre prestação de serviços³³.

255. Por conseguinte, no caso da prestação de serviços, as disposições da directiva (e, nomeadamente, a exigência de um certificado de experiência) devem ser interpretadas com a flexibilidade necessária, tendo em conta o carácter temporário da prestação e sem esquecer que o objectivo desta directiva é, justamente, o de favorecer o exercício efectivo da livre prestação de serviços.
256. As entidades competentes do país de acolhimento podem exigir aos acompanhantes um certificado que ateste dois anos de experiência no país de origem, por força da Directiva 75/368/CEE. No entanto, esta exigência pode induzir efeitos contrários ao objectivo em vista, que é o de facilitar a livre prestação de serviços, e revelar-se contrária ao artigo 49.º (ex-59.º) do Tratado.
257. Com efeito, neste caso, revela-se difícil adquirir uma experiência profissional "no país de origem": este não é mais do que o ponto de partida e de chegada dos circuitos. A hipótese de um acompanhante que tenha efectuado circuitos no interior do país de origem e que, desse modo, tenha adquirido a experiência exigida para exercer a sua actividade noutro Estado-Membro verifica-se raramente.
258. Por conseguinte, a Comissão considera que os acompanhantes oriundos de um outro Estado-Membro têm o direito, à luz do artigo 49.º (ex- 59.º), de prestar livremente os seus serviços (as tarefas próprias de um acompanhante) noutro Estado-Membro. Se o acompanhante não efectuar a viagem de ida e volta com os turistas (situação igualmente rara), permanecendo no Estado de acolhimento após o circuito, fica submetido ao regime jurídico do estabelecimento.
259. A Comissão chamou a atenção das entidades nacionais para esta questão, tendo havido vários contactos, nomeadamente com as entidades competentes italianas. Estas comprometeram-se a não exigir o certificado de experiência previsto pela Directiva 75/368/CEE nos casos de prestação temporária de serviços.

2. Guias turísticos

a) Introdução

260. As directivas do sistema geral aplicam-se à profissão de guia turístico nos países onde esta profissão está regulamentada.
261. A profissão não está regulamentada nos seguintes países: Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Países Baixos, Finlândia, Suécia, Noruega e Reino Unido; está regulamentada em Portugal, Áustria, Luxemburgo (cidade), França, Espanha, Grécia, Itália e Bélgica.
262. Na maior parte dos Estados-Membros onde a profissão não está regulamentada, existem cursos de formação de guias turísticos, sem carácter de obrigatoriedade para o exercício da profissão. Na Alemanha, por exemplo, existe um certificado de guia turístico emitido pelas câmaras de comércio e indústria. No Reino Unido, existem

³³ Cf., nomeadamente, o acórdão no processo C-76/90, *Säger c. Dennemeyer*, Col. I, p. 4221.

associações que emitem um cartão de membro e uma identificação ("blue badge"), após a conclusão de uma formação do nível da Directiva 92/51/CEE.

263. Nos Estados-Membros onde a profissão é regulamentada, o seu acesso está reservado a pessoas que, depois de concluírem com êxito uma formação definida, obtiveram o título exigido.
264. Na Grécia, trata-se de uma formação de nível superior (mas não universitária) com a duração de três anos de estudos pós-secundários e que, portanto, se enquadra na Directiva 89/48/CEE. Em Itália, em Espanha, no Luxemburgo (cidade) e na Áustria, o exercício da profissão de guia turístico está condicionado à posse de habilitações do nível da Directiva 92/51/CEE.
265. Em França, a formação de guia turístico está estruturada em três níveis: guia-intérprete regional (diploma 92/51), guia-intérprete nacional e conferencista nacional (diploma 89/48). Em Portugal, a formação está estruturada em dois níveis: guia-intérprete regional (certificado 92/51) e guia-intérprete nacional (diploma 89/48).

b) Jurisprudência sobre guias turísticos

266. O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias entendeu que quatro Estados-Membros – Itália, França, Grécia e Espanha – puseram obstáculos à livre prestação de serviços de guias turísticos.³⁴
267. O Tribunal considerou que estes países faltaram às obrigações que lhes impõe o artigo 59.º (actual 49.º) do Tratado, ao condicionarem a prestação de serviços dos guias turísticos que viajem com grupos de turistas provenientes de outro Estado-Membro - quando esta prestação consiste em guiar esses turistas fora de locais como museus e monumentos históricos, susceptíveis de só poderem ser visitados com um guia profissional especializado - à posse de uma licença emitida após a aquisição de uma determinada qualificação, obtida após aprovação num exame.
268. O Tribunal declarou igualmente que os artigos 48.º (actual 39.º) e 52.º (actual 43.º) do Tratado obrigam o Estado-Membro de acolhimento a prever um processo de análise e comparação das habilitações adquiridas por um cidadão comunitário, titular de um diploma de guia turístico emitido noutro Estado-Membro, com as que são exigidas nesse mesmo Estado-Membro de acolhimento.

c) Estabelecimento e serviços

269. Nos acórdãos relativos a guias turísticos, o Tribunal de Justiça recordou que um Estado-Membro não pode condicionar a realização da prestação de serviços no seu território à observância de todas as condições exigidas para o estabelecimento, sob pena de privar de qualquer efeito útil as disposições do Tratado destinadas a garantir a livre prestação de serviços. Por conseguinte, um Estado-Membro não pode exigir a guias provenientes de outro Estado-Membro que efectuem a formação nacional para obterem a licença ou a autorização nacional para o exercício da profissão. Do mesmo

³⁴ Processos C-180/89 *Comissão c. Itália*, C-154/89 *Comissão c. França* e C-198/89 *Comissão c. Grécia* (1991) Col. I-691 e seg. e processo C-375/92 *Comissão c. Espanha* (1994), Col. I-923.

modo, normalmente não se justifica a exigência de que obtenham o reconhecimento das suas qualificações em conformidade com as directivas relativas ao sistema geral.

270. Os acórdãos do Tribunal fazem referência a uma situação em que o guia se desloca com os turistas, que acompanha em circuito fechado; deslocam-se temporariamente, em grupo, do Estado-Membro do seu estabelecimento para o Estado-Membro a visitar e a prestação consiste em guiar os turistas noutros locais que não os museus e monumentos históricos, susceptíveis de só poderem ser visitados com um guia profissional especializado.
271. Pelo contrário, o guia turístico que se encontra estabelecido no país de acolhimento, para acolher regularmente os turistas à chegada e guiá-los durante o circuito, e que permanece no país de acolhimento após o regresso dos turistas ao seu Estado de origem, pode ter de se submeter às exigências do país de acolhimento em matéria de habilitações profissionais. Neste caso, o Estado-Membro de acolhimento deve aplicar os mecanismos de reconhecimento previstos pelas directivas do sistema geral.
272. As estatísticas revelam que há muito poucos pedidos de reconhecimento no que respeita a esta profissão. Segundo os dados relativos a 1995/96, enviados pelos Estados-Membros, Portugal foi o único país a receber pedidos de reconhecimento (3, dos quais 2 com origem na Alemanha e 1 em Espanha). Os três casos foram objecto de decisão positiva, após aprovação na prova de aptidão.
3. Delimitação dos campos de actividade de duas profissões: acompanhantes de viagens e guias turísticos
273. A Comissão constatou que os problemas de livre circulação que lhe foram colocados tiveram origem, muitas vezes, na confusão entre duas profissões diferentes mas complementares: guia turístico e acompanhante de viagens.
274. Nos debates sobre esta matéria, bem como em numerosos contactos escritos com os profissionais interessados e com os Estados-Membros, a Comissão já sublinhou que não tem poderes para definir o campo de actividade das profissões nem para decidir sobre as funções correspondentes a cada profissão.
275. A este respeito, importa realçar que a comunicação relativa à correspondência de qualificações de formação profissional entre Estados-Membros, no sector do turismo³⁵, refere expressamente, na parte relativa aos acompanhantes de viagens, que "este perfil não deve ser confundido com o de guia".
276. Deve referir-se, igualmente, a resposta dada pela Comissão às perguntas escritas n.º E-2615/96 do Sr. KELLET-BOWMAN³⁶ e n.º E-0797/98 da Sra. DASKALAKI³⁷.
277. Realizaram-se numerosas reuniões técnicas entre representantes da Comissão e das associações profissionais interessadas : IATM – International Association of Tour Managers, FEG – European Federation of Tour Guides e ETOA – European Tour Operators Association.

³⁵ JO C 320 de 7.12.92.

³⁶ JO C 72 de 7.3.97, p.65.

³⁷ JO C 323 de 21.10.98, p.75.

278. A Comissão aprovou em Maio de 1997 um documento de trabalho sobre a questão dos guias turísticos [SEC(97) 837 final]. As associações profissionais interessadas foram consultadas antes e depois da aprovação desse documento de trabalho e, nomeadamente, sobre a questão da delimitação de campos de actividade entre as várias profissões. As suas posições figuram integralmente num anexo daquele documento de trabalho.
279. A questão dos guias turísticos foi igualmente objecto de debates no Parlamento Europeu. Pode citar-se, a título de exemplo, que a Comissão das Petições do PE analisou e, em seguida, arquivou uma petição, na qual um acompanhante oriundo de um Estado-Membro denunciava os obstáculos encontrados para exercer as funções inerentes à profissão de guia turístico num outro Estado-Membro (tratava-se, neste caso, de dar explicações ao seu grupo de turistas no interior do Baptistério de Florença).
280. Presentemente, a Comissão não dispõe de elementos que lhe permitam concluir que existem na União Europeia, de uma maneira geral, obstáculos à livre prestação de serviços de acompanhantes de viagens.
281. O desejo de algumas associações profissionais não é tanto o de assegurar a livre prestação de serviços dos acompanhantes de viagens actuando nessa qualidade, o que é apoiado pela Comissão (na sequência da sua intervenção, o certificado de dois anos de experiência previsto pela Directiva 75/368/CEE deixou de ser exigido aos acompanhantes), mas sim o de ter acesso a uma profissão diferente, questão que, evidentemente, ultrapassa as garantias das disposições comunitárias em vigor.
282. Por outro lado, a Comissão está atenta a que os Estados-Membros condenados pelo Tribunal de Justiça nos seus acórdãos sobre guias turísticos adaptem as legislações nacionais em conformidade com esses acórdãos. Estão em curso vários processos de infracção ao artigo 171.º do Tratado.

4. Conclusões

283. O guia turístico que pretenda estabelecer-se num Estado de acolhimento, para acolher regularmente turistas à chegada e guiá-los nos circuitos, e que permaneça no Estado de acolhimento após o regresso dos turistas ao seu Estado de origem (o que constitui, na prática, a situação mais frequente, pois quem faz a viagem de ida e volta com o grupo é o acompanhante) pode ter de se submeter às exigências do país de acolhimento em matéria de habilitações profissionais. Neste caso, o Estado-Membro de acolhimento deve aplicar os mecanismos de reconhecimento estabelecidos nas directivas do sistema geral.
284. Do mesmo modo, o guia pode ter de se submeter às exigências nacionais em matéria de habilitações quando, mesmo no âmbito de um circuito restrito, pretenda guiar os turistas em museus e monumentos históricos abrangidos pela excepção já referida.
285. Nestas duas situações, pode ser exigido ao guia oriundo de outro Estado-Membro que possua as habilitações profissionais exigidas no país de acolhimento, seja através do reconhecimento das suas habilitações, adquiridas num outro Estado-Membro, em conformidade com as directivas do sistema geral, seja fazendo a formação nacional e obtendo o título exigido.

286. No que se refere ao alcance desta excepção, a Comissão considera que uma interpretação demasiado ampla, abrangendo praticamente todos os museus e monumentos históricos, esvaziaria de conteúdo os acórdãos do Tribunal. Em contrapartida, uma interpretação demasiado restritiva não seria suficiente para respeitar o interesse geral da valorização do património histórico, reconhecido pelo Tribunal como sendo de molde a justificar a excepção em causa. Parece, portanto, coerente interpretar esta excepção na perspectiva da proporcionalidade.
287. Por outro lado, o debate em termos jurídicos não pode servir para disfarçar os interesses de ordem económica ou comercial com que se confrontam os operadores turísticos dos países que são mais "exportadores" de turistas. A evolução das tendências da procura turística revela um interesse crescente por produtos turísticos que incluam uma componente cultural, apoiando-se numa interpretação do património cultural dos países visitados que, tradicionalmente, cabe aos guias turísticos dos países de acolhimento.
288. O recurso a estes guias turísticos tem um custo (diversas fontes avançaram números que vão de 1 a 3% dos custos de um circuito) que pode ser de natureza a incitar alguns operadores turísticos a tentarem reduzi-lo, ou mesmo suprimi-lo, fazendo, por exemplo, com que as funções inerentes à actividade dos guias turísticos sejam desempenhadas pelos acompanhantes de viagens.
289. A Comissão abriu vários processos de infracção relativos à execução dos acórdãos sobre guias turísticos.
290. Além disso, a Comissão tem sempre mantido contactos com os Estados-Membros e as associações profissionais interessadas, com vista a encontrar uma solução prática para os problemas ligados à livre circulação dos profissionais do turismo. No entanto, aparentemente, a questão continua a ser vista por alguns em termos de "branco" e "preto".
291. Por um lado, é importante que os países condenados pelo Tribunal de Justiça concluam os trâmites legislativos necessários para adaptar as suas legislações ao artigo 49º (ex-59.º) do Tratado, na interpretação que lhe é dada pelo Tribunal. Ainda que alguns processos de infracção instaurados ao abrigo do artigo 228.º (ex-171.º) do Tratado UE tenham podido ser arquivados na sequência de medidas de direito interno tomadas pelo país em questão, noutros casos os processos de infracção continuam em curso, aguardando a aprovação definitiva dos trabalhos legislativos iniciados.
292. Por outro lado, os vários sectores profissionais envolvidos devem estar conscientes de que a liberdade de circulação garantida pelo Tratado tem como corolário a obrigação, para os Estados-Membros, de reconhecer as habilitações adquiridas num outro Estado-Membro. Isto não significa, porém, que o Estado-Membro de acolhimento tenha a obrigação de proceder ao reconhecimento apesar da falta de habilitações.
293. Da análise dos casos, bem como dos contactos estabelecidos com as associações profissionais interessadas e os Estados-Membros, resulta que os problemas apresentados à Comissão não parecem ser insolúveis do ponto de vista técnico. Porém, a sua solução depende mais da vontade dos principais protagonistas de aceitarem as soluções que têm por objectivo conciliar o princípio da livre prestação

de serviços com o direito de os Estados-Membros reservarem o exercício de determinadas profissões a pessoas que tenham as habilitações profissionais adequadas.

G. Profissões do desporto

294. As relações entre o desporto e os mecanismos de reconhecimento dos diplomas são complexas, já que as profissões desportivas se inserem em perspectivas nacionais muito diversas. Em determinados Estados-Membros, constituem profissões muito regulamentadas, muito estruturadas. O exercício da profissão é aí interdito a pessoas que não sejam titulares de determinadas habilitações. Noutros países, o desporto constitui mais uma actividade de tempos livres, vocacionada para ser enquadrada por amadores. A ideia da profissionalização deste enquadramento está ainda pouco difundida nesses Estados. Existem igualmente situações intermédias, onde apenas as actividades "de alto risco", que podem ser classificadas como perigosas, estão regulamentadas.
295. A entidade emissora do diploma também varia consideravelmente, consoante o Estado-Membro. Alguns diplomas são emitidos pelo Estado, enquanto outros o são por federações desportivas. Determinados diplomas têm um objectivo de profissionalização, enquanto outros são destinados a permitir o enquadramento a título amador (mesmo neste caso, os diplomas podem, por vezes, ser obrigatórios). Esta diversidade de situações complica, evidentemente, os mecanismos de reconhecimento. Com efeito, no quadro do sistema geral, quanto mais as profissões são semelhantes, mais equivalentes são os níveis e mais fácil será o reconhecimento dos diplomas. Ora, no mundo desportivo, constatamos uma extrema diversidade. As equivalências a estabelecer entre sistemas diferentes são, portanto, tanto mais complicadas.
296. No entanto, não foi adoptada qualquer medida específica no domínio das profissões desportivas. Um pedido nesse sentido fora feito em 1994 por uma associação europeia de guias de alta montanha. A Comissão respondeu que era preciso que o sistema geral se revelasse insuficiente e que as medidas a propor tivessem, quanto ao princípio e aos elementos primordiais, um consenso suficiente entre os profissionais de todos os Estados-Membros. Esta associação tinha adoptado uma plataforma de condições de acesso e de exercício da profissão, que contava com o apoio de associações de quatro Estados-Membros. Refira-se igualmente que, fora do âmbito de intervenção comunitário, determinadas associações trabalham na aproximação das habilitações no domínio desportivo. O trabalho da REICD (Rede Europeia de Institutos de Ciências do Desporto) constitui uma boa ilustração.

1. Livre circulação de trabalhadores e liberdade de estabelecimento

297. No que se refere aos trabalhadores e à liberdade de estabelecimento, a aplicação do sistema geral ao desporto não suscita dificuldades especiais, pelo menos em termos de princípio. É verdade que existem problemas quanto à implementação das directivas e à boa aplicação do direito comunitário, motivo pelo qual foi atempadamente instaurado um processo contra a legislação de um determinado Estado-Membro relativa ao desporto. No entanto, a situação não é fundamentalmente diferente da que existe noutras profissões.

2. Prestação de serviços

298. A livre circulação de serviços coloca problemas específicos em matéria desportiva. Em primeiro lugar, importa sublinhar que ela parece representar, do ponto de vista quantitativo, algo de relativamente importante. É cada vez mais frequente ver grupos que saem dos seus países por períodos curtos (férias, estágios desportivos, períodos de formação), acompanhados de quadros desportivos. Este tipo de estada de curta duração pode envolver jovens, no âmbito de organizações de férias (colónias de férias, por exemplo, ou campos e centros de férias). Pode envolver adultos, em estadas para fazerem esqui, prancha à vela, equitação, etc. Pode envolver igualmente pessoas em acções de formação. Os monitores de esqui dinamarqueses que, no quadro da sua formação, efectuam estágios de curta duração nos Alpes austríacos, constituem um bom exemplo. Estes grupos têm, na maior parte das vezes, o seu próprio enquadramento, habilitado no país de origem. Deve acrescentar-se que um bom número de actividades desportivas são, por natureza, sazonais. É bastante frequente que uma mesma pessoa seja monitor de esqui no Inverno e enquadre actividades de ar livre no Verão. Isto põe problemas no que se refere à demarcação entre estabelecimento e prestação de serviços para aqueles que exercem a sua profissão nos vários Estados-Membros.

VII. GRUPO DE COORDENAÇÃO

A. Reuniões e relatórios

299. Como sucedia no caso da primeira directiva sobre o sistema geral, a Directiva 92/51/CEE exigia que cada Estado-Membro nomeasse um responsável pela coordenação das entidades, também nomeadas pelos Estados-Membros, competentes para receber os pedidos ao abrigo da directiva e tomar decisões sobre os mesmos (artigo 13.º). O n.º 2 do artigo 13.º determina que esses coordenadores deverão fazer parte do grupo de coordenação instituído pela Directiva 89/48/CE, cujas responsabilidades foram alargadas, incluindo agora nas suas funções a facilitação da implementação da Directiva 92/51/CEE e a recolha de informação.
300. Em resultado e no seguimento da adopção e da entrada em vigor da directiva, várias questões a ela respeitantes foram incluídas na agenda das reuniões do grupo de coordenação, entre as quais a apresentação de alguns relatórios de carácter geral e o debate sobre a implementação da mesma.
301. Entre os debates de carácter mais geral, refira-se aquele que teve lugar em meados de 1993, relacionado com as alterações ao anexo C da directiva, para que a sua aplicação pudesse ser alargada aos Estados não-membros, parceiros no Espaço Económico Europeu. Em outras ocasiões, foram debatidas propostas dos Estados-Membros relativas a alterações aos anexos C e D da directiva, tendo em vista a inclusão ou a exclusão de profissões já existentes ou novas, assim como de novos cursos de formação ou novos certificados, ou ainda respeitantes à passagem de certas profissões do nível de certificado para o nível de diploma, num determinado Estado-Membro. Aqui incluem-se os casos de profissões que passaram da Directiva 92/51 para a Directiva 89/48, que foram desregulamentadas ou passaram a ser regulamentadas. Para dar apenas alguns exemplos: "ragioniere" e "consulente del lavoro" em Itália; "Masseur und medizinischer Bademeister", "pharmazeutisch technischer Assistant", "Podologe" e "Logopäde", assim como certas actividades de

carácter comercial, industrial e artesanal incluindo uma componente docente realizada em escolas, na Alemanha; "apoteksassistent" e "fodterapeut", na Dinamarca; assistente de laboratório, agente de marcas, fabricante de próteses e funcionário judicial, no Reino Unido. Foi elaborado um relatório específico sobre os níveis de educação e formação necessários para o exercício nos Estados-Membros das profissões de técnico de farmácia, na Alemanha, e de pedicuro, na Alemanha e na Dinamarca. Embora o seu objectivo consistisse em avaliar a compatibilidade das actividades e responsabilidades envolvidas, tendo em vista a sua possível inclusão no anexo C da directiva, deu também azo a alguma discussão sobre os procedimentos do comité³⁸, de acordo com a directiva.

302. Outras profissões foram ainda objecto de debate específico. Um dos assuntos debatidos dizia respeito aos vários níveis de qualificações e actividades no âmbito da profissão de assistente social. Também foi abordada a questão das exigências nacionais respeitantes ao reconhecimento dos diplomas em medicina dos diferentes Estados-Membros, relativamente às profissões marítimas, à luz das disposições correspondentes dos tratados internacionais. Estão a ser preparados questionários sobre as profissões de radiologista e fisioterapeuta, com o fim de debater posteriormente a informação obtida, dentro do grupo de coordenação.
303. Muitos dos debates tiveram a ver com aspectos comuns da aplicação da primeira e segunda directivas como, por exemplo, a elaboração do código de conduta das entidades administrativas dos Estados-Membros responsáveis pelas decisões sobre reconhecimento. Durante os primeiros anos de funcionamento da directiva, foi sendo criada uma tabela de profissões regulamentadas, com uma lista única das profissões regulamentadas e não regulamentadas existentes nos vários Estados-Membros, incluindo as listas nacionais e as profissões mencionadas em relatórios estatísticos, assim como a definição das profissões abrangidas pela Directiva 92/51. O primeiro relatório do Serviço de Assistência Directa aos Cidadãos sobre as consultas e perguntas feitas por cidadãos em 1997-98 através de telefone grátis e sítios da Web, nos Estados-Membros, foi também divulgado no grupo, tendo sido objecto de comentários e análises.
304. Em várias ocasiões, tomaram parte nas reuniões do grupo de coordenação representantes dos Países da Europa Central e Oriental. A sua participação incidiu especialmente nas actividades desenvolvidas nos respectivos países, na perspectiva da sua adesão à União Europeia. Esta participação estava prevista no Livro Branco da Comissão relativo à preparação dos países associados da Europa Central e Oriental para se integrarem no mercado interno da União.
305. O grupo de coordenação também serviu de intermediário para a comunicação de informações respeitantes às actividades, a nível nacional e comunitário, relacionadas com o reconhecimento de qualificações profissionais. Os Estados-Membros apresentaram relatórios sobre os desenvolvimentos actuais nos respectivos territórios e a Comissão, por exemplo, apresentou recentemente uma proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a certos aspectos jurídicos do comércio electrónico no mercado interno e duas outras propostas de directivas relativas à possibilidade de assalariados ou trabalhadores independentes, nacionais de Estados não-membros, se deslocarem entre Estados-Membros para poderem prestar serviços

³⁸ Ver resultados nos comentários ao artigo 15.º.

transfronteiriços no interior da UE. Também se verificou uma divulgação regular das actividades da Comissão e dos programas comunitários nas áreas da educação, formação e investigação. Os trabalhos em curso no campo do reconhecimento de qualificações profissionais, no seguimento da iniciativa Simplificação da Legislação do Mercado Interno (SLIM) e da Convenção UNESCO/Conselho da Europa sobre diplomas do ensino superior na Europa, foram também incluídos na informação prestada. Os coordenadores receberam ainda informações sobre os trabalhos relacionados com as três propostas de directivas: estabelecimento de advogados (Directiva 98/5), a chamada terceira directiva sobre o sistema geral (Directiva 99/42) e a Directiva SLIM [COM(97) 638].

306. O grupo de coordenação continua, além disso, a desempenhar um importante papel na recolha de informações sobre a implementação das duas directivas sobre o sistema geral e de estatísticas sobre o funcionamento das mesmas nos respectivos territórios.

B. Código de conduta aprovado pelo grupo de coordenação para o sistema geral de reconhecimento de diplomas

307. Com a aplicação das Directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE, passou a aplicar-se um princípio fundamental. Qualquer profissional habilitado a exercer uma profissão num Estado-Membro tem direito ao reconhecimento do seu diploma para aceder à mesma profissão noutro Estado-Membro. No entanto, a aplicação deste princípio exige que não só o candidato ao reconhecimento como também as entidades responsáveis pelo tratamento do seu pedido preencham um determinado número de formalidades administrativas. Estas, sendo embora indispensáveis ao bom funcionamento do sistema geral, não devem constituir formas disfarçadas de dificultar a livre circulação do migrante. Estas formalidades administrativas são referidas no artigo 8.º da Directiva 89/48/CEE e no artigo 12.º da Directiva 92/51/CEE.

308. O artigo 12.º da Directiva 92/51/CEE estipula, assim, que:

309. "1. O Estado-Membro de acolhimento aceitará como meios de prova de que se encontram reunidas as condições enunciadas nos artigos 3.º a 9.º os documentos emitidos pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, que o interessado deve apresentar para a instrução do seu pedido de exercício da profissão em causa.

310. 2. O processo de análise de um pedido de exercício de uma profissão regulamentada deve ser concluído com a maior brevidade possível e sancionado por uma decisão devidamente justificada da autoridade competente do Estado-Membro de acolhimento, o mais tardar quatro meses após a apresentação da documentação completa do interessado. Essa decisão, ou ausência de decisão, é susceptível de recurso judicial de direito interno".

311. No entanto, as directivas, pela sua natureza, só podem prever a aplicação destas formalidades administrativas de forma genérica. Em termos de pormenor, a aplicação destas regras revelou-se muito variável consoante os Estados-Membros, fazendo, por vezes, correr o risco de entravar os mecanismos de reconhecimento. Por este motivo, os serviços da Comissão consideraram útil levar esta questão aos coordenadores do sistema geral, com vista a definir com mais rigor as regras aplicáveis. Numa primeira fase, procurou-se trocar informações sobre as várias práticas, antes de se chegar, numa segunda fase, a um consenso sobre a matéria.

312. Na sequência desse intercâmbio de pontos de vista, foi elaborado pelos serviços da Comissão um documento consagrado às formalidades administrativas nacionais no âmbito das Directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE. O objectivo foi o de tentar tornar a existência destas formalidades administrativas compatível com o direito ao reconhecimento que o migrante pode reclamar ao abrigo das directivas.
313. O documento da Comissão foi objecto de debates no grupo de coordenação, sofreu um certo número de alterações e, finalmente, foi aprovado em 18 de Junho de 1998. O texto detalha as práticas desejáveis, aceitáveis e inaceitáveis nos seguintes 14 domínios: informação a prestar ao migrante que sai, por parte do ponto de contacto ou de uma entidade competente do Estado-Membro de origem; informação a prestar ao migrante que entra, por parte do serviço de contacto ou de outra entidade competente do Estado-Membro de acolhimento; documentos que o migrante poderá ter que apresentar à entidade competente do Estado-Membro de acolhimento; forma dos documentos exigidos ao migrante pela entidade competente do Estado-Membro de acolhimento; traduções (informações a prestar pela entidade competente do Estado-Membro de origem) exigidas pelo Estado-Membro de acolhimento; despesas incorridas pelo migrante no Estado-Membro de acolhimento; prova de aptidão no Estado-Membro de acolhimento; estágio de adaptação no Estado-Membro de acolhimento; constituição dos processos: prazos, processos incompletos, regras de fundamentação e de recurso, organismos profissionais e coordenação.
314. Este documento passou a ser o "código de conduta aprovado pelo grupo de coordenação para o sistema geral de reconhecimento dos diplomas". O consenso obtido em torno deste código pode permitir remover um certo número de obstáculos administrativos que, até agora, se colocavam ao migrante. Este código de conduta poderá ser útil não só para as entidades nacionais responsáveis pela análise dos pedidos de reconhecimento como também para os migrantes.
315. É certo que o documento não é exaustivo. Provavelmente aparecerão, com o tempo, novas questões que justificarão uma actualização. Por outro lado, este documento baseia-se nas directivas. Não tem, por si só, mais do que um valor indicativo. Os textos de referência continuam a ser, bem entendido, as directivas e a jurisprudência do Tribunal. Mesmo assim, a sua utilidade prática pode revelar-se considerável no futuro.
316. O código foi publicado com o acordo de todos os coordenadores.

C. Cooperação administrativa entre Estados-Membros

317. O grupo de coordenação foi criado ao abrigo da Directiva 89/48/CEE essencialmente para facilitar a implementação da mesma. As suas actividades foram entretanto alargadas à Directiva 92/51/CEE e irão também abranger a Directiva 1999/42/CE (JO L 201 de 31.7.99, pág. 77). O papel atribuído aos coordenadores é semelhante nas três directivas. No n.º 3 do artigo 13.º da Directiva 92/51/CEE pode ler-se: "*Os Estados-Membros tomarão medidas para prestar as informações necessárias sobre o reconhecimento dos diplomas e certificados, bem como sobre as outras condições de acesso às profissões regulamentadas no âmbito da presente directiva. A Comissão tomará as iniciativas apropriadas para assegurar o desenvolvimento e a coordenação do fornecimento das informações necessárias*".

318. Em termos mais gerais, a Comissão enviou recentemente uma comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu intitulada "O reconhecimento mútuo no contexto do seguimento do Plano de Acção para o Mercado Único" [COM(1999)299 final]. O objectivo desta comunicação é sublinhar a importância primordial do princípio do reconhecimento mútuo para o mercado único, examinar os problemas resultantes da sua aplicação pela análise das respectivas causas e apresentar propostas para o aperfeiçoamento do seu funcionamento (ver extractos no anexo 2).
319. Neste contexto, a Comissão lançou um debate no grupo de coordenação no sentido de aperfeiçoar a comunicação e cooperação entre os coordenadores, por forma a que a troca de informações e opiniões possa facilitar a tomada de decisões sobre reconhecimento, resolvendo assim, rápida e pragmaticamente, todos os problemas surgidos. Particularmente nos casos em que seja necessária a tomada de decisões por parte das entidades competentes de um Estado-Membro, baseadas no reconhecimento mútuo das respectivas qualificações profissionais obtidas noutro Estado-Membro, um contacto mais alargado por intermédio dos coordenadores poderá contribuir para a correcta fundamentação das mesmas em casos individuais. São, afinal, as entidades competentes dos Estados-Membros de origem e de acolhimento que dispõem de todas as informações pertinentes para a avaliação da situação do migrante que solicita o reconhecimento. Foram sugeridas várias ideias tendentes a lançar o debate sobre os aspectos práticos da comunicação entre coordenadores, a importância de incorporar a informação disponível sobre qualificações profissionais numa base de dados de acesso comum e a introdução de um procedimento específico para troca de informações e pontos de vista entre os Estados-Membros de origem e de acolhimento, em casos particulares.

VIII. EXIGÊNCIAS LINGUÍSTICAS

320. Para o exercício de uma profissão, pode ser indispensável um determinado nível de conhecimentos da língua do país de acolhimento. No entanto, as exigências linguísticas não podem atentar contra as liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado: livre circulação dos trabalhadores [artigo 39.º (ex-48.º)], liberdade de estabelecimento [artigo 43.º (ex-52.º)] e livre prestação de serviços [artigo 49.º (ex-59.º)]. Assim, as exigências desta natureza não devem, em caso algum, ser desproporcionadas em relação ao fim em vista e as modalidades da sua aplicação não devem constituir discriminação contra os cidadãos de outros Estados-Membros.
321. Para o trabalho por conta de outrem, o artigo 3.º do Regulamento (CEE) n.º 1612/68 do Conselho, relativo à livre circulação dos trabalhadores na Comunidade, admite explicitamente "*as condições relativas aos conhecimentos linguísticos exigidos pela natureza do emprego a preencher*". A exigência linguística deve, no entanto, corresponder a uma necessidade³⁹ e ser aplicada de forma proporcional.
322. Em relação ao estabelecimento, está presentemente em curso no Tribunal de Justiça um processo a título prejudicial⁴⁰.

³⁹ Por exemplo, por razões de segurança, como se refere no artigo 8.º da Directiva 98/58/CE do Conselho, relativa ao nível mínimo de formação dos marítimos, que prevê critérios de conhecimentos linguísticos para o pessoal dos navios de passageiros (JO L 319, de 12.12.94, p. 28).

⁴⁰ Processo 424/97, *Haim II*. As conclusões foram apresentadas pelo advogado-geral em 19.5.99.

323. Os conhecimentos linguísticos não podem, em princípio, ser objecto de medidas de compensação, pois não fazem parte das situações enumeradas limitativamente para a exigência destas medidas (ver alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º) . Seria injustificado incluí-los, tanto mais que o estágio ou a prova de aptidão são efectuados na língua do Estado de acolhimento. Por maioria de razão, eles não podem justificar uma isenção relativamente à escolha do migrante entre a prova e o estágio.
324. Pode justificar-se, no entanto, uma excepção, na medida em que os referidos conhecimentos façam necessariamente parte da formação, como no caso dos professores de línguas⁴¹.
325. Nos casos em que, com um objectivo legítimo, se justifique um teste linguístico, é também necessário que ele seja proporcional ao fim em vista e, em especial, que as condições da sua realização também o sejam. Assim, o nível de um teste prévio não pode ultrapassar o que é objectivamente necessário para o exercício da profissão em causa.

X. PRESTAÇÃO TEMPORÁRIA DE SERVIÇOS

326. As directivas do sistema geral têm por fundamento jurídico o artigo 40.º (ex-49.º), o n.º 1 do artigo 47.º (ex-57.º) e o artigo 55.º (ex-66.º) do Tratado CE. Por conseguinte, aplicam-se ao exercício de profissões a título independente e por conta de outrem, aplicando-se, nesta última hipótese, aos casos de estabelecimento e de prestação de serviços. Com efeito, na prática, as directivas do sistema geral (ao contrário das directivas "sectoriais" de reconhecimento de diplomas) não contêm disposições especiais aplicáveis à prestação de serviços e são diferentes das aplicáveis ao estabelecimento e ao exercício assalariado.
327. Teoricamente, portanto, a Directiva 92/51/CEE aplica-se tanto às pessoas estabelecidas, ou que pretendem estabelecer-se, no Estado-Membro de acolhimento, para aí exercerem a actividade profissional em causa, como às pessoas que, embora permaneçam estabelecidas noutro Estado-Membro, pretendam efectuar prestações de serviços no Estado-Membro de acolhimento.
328. Antes de mais, importa referir que a questão da aplicabilidade das disposições relativas ao reconhecimento de diplomas, no caso da prestação de serviços, se coloca no âmbito das duas directivas do sistema geral e não constitui, evidentemente, uma questão exclusiva da Directiva 92/51/CEE. por isso que, ao longo de toda esta secção, se faz referência ao "sistema geral" e às "directivas".
329. A experiência revelou que os mecanismos de reconhecimento criados pelas Directivas 89/48/CEE e 92/51/CEE nem sempre se adaptam à prestação de serviços. Alguns elementos potencialmente problemáticos são, por exemplo: a exigência de o migrante apresentar um pedido de reconhecimento do diploma em boa e devida forma, o prazo de quatro meses para a análise do pedido, a possibilidade de o Estado-Membro de acolhimento pedir uma prova de aptidão, um estágio de adaptação ou experiência profissional complementar, etc. A questão tem-se

⁴¹ Ver o acórdão de 28.11.89, processo C-379/87, *Groener c. Minister for Education and the City of Dublin* (1989), Col. p.3967, relativo ao exercício de uma actividade docente assalariada. No entanto, este caso baseava-se no interesse de uma política cultural nacional: a da preservação da língua gaélica.

colocado, nomeadamente, nos domínios do turismo (cf. atrás “Profissões do sector do turismo”) e do desporto (cf. atrás “Profissões do desporto”).

330. É possível, por exemplo, que, em determinados casos, o estágio de adaptação seja de duração desproporcionada em relação à duração prevista da prestação de serviços. De igual modo, as provas de aptidão são normalmente organizadas um certo número de vezes por ano, de tal forma que a primeira prova possível pode ter lugar demasiado tarde e impedir, por isso, a prestação de serviços.
331. Uma aplicação rígida do sistema geral faria com que, por exemplo, um professor de ténis de mesa alemão que acompanhasse um grupo de jovens durante três dias, em França, precisasse de iniciar, com meses de antecedência, as diligências para poder enquadrar o seu grupo em território francês. De igual modo, um grupo de jovens alunos de equitação italianos que pretendessem dar um passeio a cavalo do outro lado da fronteira com a Áustria, na companhia do seu professor de equitação, deveria preparar-se para isso com meses de antecedência. Nestes casos, as respostas dadas pelo sistema geral parecem ir contra a liberdade de circulação dos profissionais em questão.
332. Os mecanismos de reconhecimento previstos pelas directivas e, em especial, as medidas de compensação, tal como estão concebidas, podem constituir, na prática, um obstáculo à prestação de serviços. Por conseguinte, a Comissão considera que, no caso da prestação de serviços, há que interpretar as directivas tendo em conta a natureza da actividade em questão e o seu carácter temporário.
333. A ideia de aplicar um regime mais flexível à prestação de serviços baseia-se na jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, segundo a qual o artigo 49.º (ex-59.º) do Tratado exige não só a eliminação de qualquer discriminação contra o prestador de serviços em razão da sua nacionalidade mas também de qualquer restrição, mesmo que se aplique indistintamente aos prestadores nacionais e aos dos outros Estados-Membros, se ela for de natureza a impedir ou prejudicar por qualquer forma as actividades do prestador estabelecido num outro Estado-Membro, onde fornece legalmente serviços análogos.
334. No processo “Säger contra Dennemeyer⁴²”, o Tribunal especificou que "o Estado-Membro não pode sujeitar a realização da prestação de serviços no seu território ao cumprimento de todas as condições exigidas a um estabelecimento, sob pena de privar de qualquer efeito útil as disposições do Tratado destinadas precisamente a garantir a livre prestação de serviços".
335. Por conseguinte, se o migrante estiver estabelecido no Estado de acolhimento, fica sujeito aos processos de reconhecimento fixados pelas directivas do sistema geral. Mas, no caso de prestação de serviços, deve beneficiar de um mecanismo de reconhecimento mais flexível.
336. A delimitação entre prestação de serviços e estabelecimento é, portanto, uma questão importante.
337. Segundo o Tratado [art. 50.º (ex-60.º)], são consideradas “serviços” as prestações realizadas normalmente mediante remuneração, na medida em que não sejam

⁴² Acórdão de 25.7.91, processo C-76/90, *Säger c. Dennemeyer* (1991), Col. I, p.4007.

reguladas pelas disposições relativas à livre circulação de mercadorias, de capitais e de pessoas. As disposições do Tratado relativas aos serviços são, portanto, subsidiárias em relação às do capítulo relativo ao direito de estabelecimento e só são aplicáveis nos casos em que não se apliquem as disposições relativas ao direito de estabelecimento⁴³.

338. O conceito de “estabelecimento”, segundo o Tribunal, é um conceito amplo, que implica a possibilidade de um cidadão comunitário participar, de forma estável e continuada, na vida económica do Estado-Membro de acolhimento. Assim, uma actividade exercida a título permanente ou, em todo o caso, sem limite temporal previsível, não está abrangida pelas disposições relativas à prestação de serviços⁴⁴.
339. Em relação ao carácter temporário ou permanente (ou, pelo menos, estável e continuado) da actividade em causa, o Tribunal especificou que o carácter temporário *"deve ser apreciado, não apenas em função da duração da prestação, mas também em função da sua frequência, periodicidade ou continuidade"*.⁴⁵ Não foi estabelecida qualquer regra nesta matéria e, portanto, será preciso determinar, em função das circunstâncias de cada caso, se a actividade em questão, apesar do seu carácter *a priori* temporário, deve ser ou não considerada como um estabelecimento.
340. Além disso, é preciso tomar em consideração os casos em que, embora o prestador de serviços se encontre estabelecido no Estado-Membro de origem e não no de acolhimento, a sua situação pode ser, mesmo assim, regida pelas normas relativas ao direito de estabelecimento. No entanto, as conclusões do advogado-geral Ph. Léger, no mesmo processo, acrescentam elementos suplementares de referência. "Por conseguinte," escreve no n.º 87, *"é todo um feixe de indícios que permite distinguir a prestação do estabelecimento"*. *"A localização do centro principal de actividade do advogado"*, prossegue no n.º 88, *"o local da sua residência principal, a importância do seu volume de negócios nos diferentes Estados-Membros onde exerce a sua actividade, o tempo passado em cada um destes, o local da sua inscrição como profissional do foro, são tudo indícios que permitem caracterizar a sua actividade em cada um dos Estados-Membros em questão"*. Estas considerações são naturalmente válidas, *mutatis mutantis*, para outras profissões.
341. É igualmente necessário ter em conta situações nas quais, mesmo que o interessado esteja estabelecido no Estado-Membro de origem e não no de acolhimento, a sua situação pode enquadrar-se no direito de estabelecimento. Com efeito, a jurisprudência reconheceu a interdição de utilizar as disposições relativas à prestação de serviços para contornar as regras do estabelecimento, referindo que não se deverá negar a um Estado-Membro o direito de tomar disposições destinadas a impedir que a liberdade garantida pelo artigo 49.º (ex-59.º) seja utilizada por um prestador de serviços cuja actividade esteja inteira ou principalmente centrada no seu território, com o objectivo de se subtrair às regras profissionais que lhe seriam aplicáveis caso estivesse estabelecido no território deste Estado, podendo essa situação ter enquadramento jurídico no capítulo relativo ao direito de estabelecimento e não no da prestação de serviços.

⁴³ Acórdão de 30.11.95, processo C-55/94, *Gebhard c. Milan Bar Council* (1995), Col. I, p.4165.

⁴⁴ Acórdão de 5.10.88, processo 196/87, *Steymann c. Staatssecretaris van Justitie* (1988), Col. p. 6159

⁴⁵ Cf. acórdão *Gebhard* já citado e processo C-3/95, *Reisebüro Broede c. Sandker* (1996), Col. I, p. 6511.

342. Mesmo que o prestador de serviços esteja formalmente estabelecido num outro Estado-Membro, portanto, a sua situação pode enquadrar-se no regime de estabelecimento, no caso de a sua actividade profissional ser inteira ou principalmente orientada para o território do Estado de acolhimento.
343. Ao mesmo tempo, a recente proposta da Comissão de uma directiva relativa a certos aspectos jurídicos do comércio electrónico no mercado interno [COM(98) 586 final de 18.11. 98 - JO C 30, de 5.2.99, alterado em 1.9.99, COM(1999) 427, n.º 98/0325] especifica, no seu artigo 3.º, que os Estados-Membros devem assegurar que os serviços da sociedade da informação fornecidos no seu território respeitem as disposições nacionais e não possam de modo algum restringir a livre circulação dos serviços provenientes de outro Estado-Membro. Na Exposição de Motivos da proposta, sob o título "Necessidade de um Quadro Jurídico para o Mercado Interno" e o subtítulo "Falta de clareza do quadro actual", afirma-se:
344. "A disparidade de algumas legislações aplicáveis aos serviços da sociedade da informação gera casos em que um Estado-Membro pode, por derrogação ao princípio da livre circulação e em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, submeter um serviço proveniente de outro Estado-Membro a medidas de controlo ou à sua própria legislação. Na prática, isto significa que um prestador de serviços que queira oferecer os seus serviços no conjunto do mercado interno e que respeite a regulamentação do Estado-Membro onde estiver estabelecido tem, além disso, de se assegurar de que a sua actividade é compatível com as legislações dos outros 14 Estados-Membros.
345. Uma insegurança jurídica considerável caracteriza o quadro jurídico actual. Esta insegurança incide sobre a legalidade das medidas que um Estado-Membro pode tomar contra os serviços dos prestadores estabelecidos noutra Estado-Membro (será que essas medidas se justificam à luz do princípio da livre circulação de serviços ou do direito comunitário derivado que põe em prática este princípio?). Esta insegurança incide também sobre a determinação das exigências a respeitar pelos serviços da sociedade da informação (em que medida esta ou aquela legislação se aplica a estas actividades de serviços?). Os efeitos negativos da forte insegurança jurídica que a jurisprudência emergente e divergente já revela são ainda radicalmente ampliados a nível transfronteiriço."
346. Além disso, podemos dizer que, embora os serviços da sociedade da informação apresentem algumas características específicas, como a potencial incerteza sobre a localização do prestador dos mesmos, este raciocínio também se pode aplicar ao mesmo tipo de serviços e a serviços profissionais prestados através de fax, telefone e correio, ou através do movimento transfronteiriço do prestador ou do utilizador. Em larga medida, a insegurança jurídica identificada no contexto da proposta relativa ao comércio electrónico tem uma importância ainda maior devido a um mercado e a circunstâncias tecnológicas que continuam a evoluir. É do interesse da economia e de todos os prestadores e utilizadores de serviços evitar incertezas e procedimentos duplos ou onerosos, bem como beneficiar de maior competitividade e mais oportunidades.

347. Em todo o caso, importa recordar que, em conformidade com jurisprudência constante⁴⁶, a livre prestação de serviços só pode ser limitada no caso de estarem preenchidas quatro condições: a medida deve ser aplicada de modo não-discriminatório, justificar-se por razões imperiosas de interesse geral, ser adequada para garantir a realização do objectivo que prossegue e não ultrapassar o que é necessário para atingir esse objectivo. Por outro lado, é preciso que o interesse geral em causa não esteja salvaguardado pelas regras a que o prestador está sujeito no Estado-Membro em que estiver estabelecido. Não será este o caso quando, devido à ausência de regulamentação da actividade profissional em questão, o prestador de serviços não estiver sujeito a qualquer regra no Estado de estabelecimento.
348. Resta aplicar esta jurisprudência, tendo também em conta a jurisprudência relativa à legitimidade das exigências quanto às habilitações profissionais para determinadas actividades, no interesse dos destinatários dos serviços. É por essa razão que o acórdão "Dennemeyer" especifica que, no caso em análise, *"nem a natureza de um serviço como o que está em causa nem as consequências de um incumprimento do prestador justificam a limitação do exercício desse serviço..."*(n.º 20). Tratava-se, no caso em apreço, de controlar a renovação da manutenção em vigor de patentes. Pela mesma razão de simplicidade da actividade, a Comissão considerou que o sistema geral não devia aplicar-se à consultoria fiscal⁴⁷. Inversamente, o acórdão admite, portanto, a exigência de habilitações para outras actividades. A exigência de regras de habilitação, por exemplo para uma prestação de serviços, é igualmente admitida, em especial pelo acórdão "Reisebüro Broede", a propósito da cobrança de créditos, actividade reservada aos advogados no Estado-Membro em questão.
349. Outro exemplo é constituído pela decisão tomada pela Comissão, em 1996, de encerrar um processo contra a França, o qual tinha sido iniciado pelo facto de aquele país não ter implementado a Directiva 92/51/CEE no que respeita a algumas actividades de instrução desportiva/tempo livres, incluindo os monitores de esqui. Ao tomar a referida decisão, a Comissão baseou-se no facto de as disposições da directiva, por exemplo no que respeita ao período de quatro meses em que é necessário actuar perante um pedido de reconhecimento, serem demasiado restritivas para se poderem aplicar no caso de uma prestação temporária de serviços. Recorreu-se por isso às regras gerais do Tratado para justificar a aceitação da introdução, em França, de legislação ao abrigo da qual as entidades francesas competentes apenas submetem a provas de aptidão os monitores de esqui estrangeiros que pretendessem prestar serviços em França numa base temporária, se existissem diferenças substanciais entre as qualificações do monitor estrangeiro e as exigidas em França.
350. Tendo por objectivo a segurança jurídica para os profissionais migrantes e para as entidades competentes, parece oportuno considerar a alteração das directivas, por forma a prever um mecanismo para facilitar a prestação de serviços, o qual, pelo menos, torne mais flexível o procedimento previsto pelo sistema geral, embora se continue a permitir que o Estado-Membro de acolhimento garanta o respeito pelas suas legítimas exigências de habilitações.

⁴⁶ Ver, nomeadamente o acórdão *Reisebüro Broede*, processo C-3/95, n.º 28.

⁴⁷ Ver comunicado de imprensa IP/96/598 de 4.7.96.

351. As directivas sectoriais de reconhecimento de diplomas⁴⁸ prevêm para este efeito a apresentação de uma declaração à entidade competente. Esta declaração, em princípio, antecede a prestação de serviços mas, em caso de urgência, pode ser feita num prazo adequado após a prestação.
352. No entanto, estas directivas organizam a coordenação da formação⁴⁹, o que não é o caso do sistema geral. Como garantir, então, a compensação de um eventual défice importante na formação do prestador em relação às exigências legítimas do Estado-Membro de acolhimento? Poder-se-ia encurtar, por exemplo, para um mês o prazo de reacção à apresentação do pedido - o qual se poderia limitar a uma declaração acompanhada de informação sobre a formação obtida - e manter apenas a prova de aptidão como medida de compensação, uma vez que o estágio de adaptação implica, pela sua natureza, uma duração pouco compatível com as necessidades da prestação de serviços. Naturalmente, a experiência profissional deverá ser tida em conta, com vista a reduzir, ou mesmo suprimir, a medida de compensação.
353. Além do mais, parece existir uma diferença clara entre uma situação em que o prestador de serviços se encontra estabelecido num Estado-Membro e os presta directamente a partir do mesmo, mas à distância, através de uma qualquer forma de comunicação com os utilizadores situados noutra Estado-Membro, ou o caso em que o prestador de serviços viaja com os utilizadores para outro Estado-Membro para aí lhes prestar temporariamente os seus serviços, e uma situação em que o prestador de serviços opera temporariamente a partir de outro Estado-Membro ou se transfere para outro Estado-Membro para prestar serviços a destinatários situados nesse mesmo Estado-Membro, com os quais estabeleceu todos os contactos a partir do Estado-Membro de origem. No primeiro conjunto de circunstâncias mencionadas, afigura-se que o prestador de serviços e os destinatários dos mesmos, assim como as suas relações mútuas, têm indubitavelmente uma relação clara e mais estreita com o regime jurídico a partir do qual o prestador de serviços opera. Noutros casos, o prestador do serviço pode encontrar-se subordinado a um operador localmente estabelecido, ou o utilizador pode ser informado desse facto para ter em conta a situação e a diferença de habilitações do prestador e mostrar-se disposto a aceitar a prestação do serviço nessa base. Nestas circunstâncias, e sob reserva de disposições específicas quanto à cobertura de um seguro local, parece proporcionalmente mais justo que o prestador de serviços possa exercer a sua actividade sujeito à lei do Estado-Membro onde se encontra estabelecido. Assim, poderá considerar-se se e em que medida, para determinadas actividades profissionais, não se poderia propor uma directiva que permitisse a prestação de serviços ao abrigo da legislação de origem, seguindo as mesmas linhas de orientação da directiva relativa ao comércio electrónico.

Em conclusão:

354. i) O sistema geral não se aplica nos casos em que a exigência de habilitações não é justificada.
355. ii) Se a exigência se justificar, devem ser criados processos mais flexíveis, tendo o Tratado precedência sobre as directivas, enquanto estas não forem simplificadas.

⁴⁸ Por exemplo, o n.º 3 do artigo 17.º da Directiva 93/16/CEE relativa aos médicos (JO L 165 de 7.7.93).

⁴⁹ Ou a aceitação da conformidade de novos diplomas em relação a critérios qualitativos e quantitativos de formação de arquitectos.

iii) Tal como explicado nos pontos 350 e 353, estão a ser consideradas alterações à directiva e /ou uma directiva específica relativa aos serviços

X. CONCLUSÕES

356. Tendo em conta o carácter inovador e complexo da directiva, é demasiado cedo para tirar conclusões extensivas acerca do seu funcionamento, com base nos cinco primeiros anos. Mesmo assim, podem desde já destacar-se os seguintes aspectos: se é certo que a directiva permitiu a muitos cidadãos exercerem as suas actividades profissionais noutros Estados-Membros, ela também mostrou a necessidade de simplificar alguns procedimentos e o interesse de desenvolver a cooperação administrativa.
357. A directiva revela-se excessivamente complicada no aspecto da aplicação dos seus processos de reconhecimento das habilitações e da formação para prestação de serviços, bem como do processo de reavaliação de determinados tipos de formação⁵⁰ (pela alteração dos anexos C e D). Neste último aspecto, sugere-se a substituição do processo actual por uma definição que, em certas condições, equipare essas formações ao conceito de diploma. Para facilitar a prestação de serviços, seria desejável para a segurança jurídica prever um mecanismo apropriado; a sua formulação, no entanto, não é fácil, porque é preciso conciliar a rapidez com a certeza de que não há défice substancial na formação. Para lançar o debate e sem pretender ser exaustiva, a Comissão sugere a redução do prazo de instrução dos pedidos, bem como a variedade de medidas de compensação. De um modo mais geral, pode-se perguntar se não conviria reflectir sobre um alargamento das prestações, ao abrigo do título de origem, para certas actividades profissionais, partindo do exemplo da proposta de directiva sobre o comércio electrónico.
358. A cooperação administrativa permitiu que se chegasse a um código de conduta sobre as formalidades administrativas. É desejável o desenvolvimento de uma maior cooperação nesta matéria entre os Estados-Membros, na linha da comunicação adoptada pela Comissão em 16.6.99, para facilitar e melhorar a aplicação do princípio do reconhecimento mútuo no mercado único. Por outro lado, a proposta de directiva designada por SLIM, actualmente em debate no Conselho, contém medidas destinadas a reforçar o papel do grupo de coordenação.

⁵⁰ De qualquer forma, deverá ser alterada, para se adaptar à nova Decisão do Conselho, de 28.6.99, que estabelece as modalidades do exercício das competências de execução conferidas à Comissão.

ANEXO I

I. OBSERVAÇÕES DOS ESTADOS-MEMBROS

359. As contribuições que se seguem foram recolhidas em comunicações escritas dirigidas à Comissão. São todas muito convergentes em relação a dois aspectos:

360. - a necessidade de simplificar a directiva;

361. - a necessidade de alterar o sistema dos anexos C e D.

362. Apresentam-se em seguida as contribuições nacionais recebidas.

A. Bélgica

363. A Bélgica está especialmente preocupada com a grande frequência com que se utiliza o processo de alteração dos anexos C e D, tal como determina o artigo 15.º da Directiva 92/51/CEE. As alterações destes anexos, incluindo as que têm uma importância relativamente secundária, são efectuadas por meio de uma directiva. Isto tem necessariamente por consequência a obrigação, para os Estados-Membros, de transposição para o direito interno (mesmo quando, por vezes, esta nova directiva corre o risco de já estar parcialmente ultrapassada). A Bélgica pretende, por conseguinte, que sejam exploradas outras vias e que sejam encontrados outros meios jurídicos para tomar em conta as alterações anunciadas pelos Estados-Membros no domínio das profissões. Importa simplificar o sistema dos anexos C e D.

364. A Bélgica salientou igualmente que, até ao presente, nunca fez uso das possibilidades oferecidas pelo sistema dos anexos C e D da Directiva 92/51/CEE. Portanto, nenhum Estado-Membro teve de integrar no seu direito interno uma lista de formações belgas.

B. Dinamarca

365. A Dinamarca quis dar uma contribuição importante para o relatório acerca da Directiva 92/51/CEE. Os aspectos fundamentais focados pelas entidades competentes dinamarquesas são os seguintes:

1. Uma regulamentação complicada

366. Na Dinamarca, todas as entidades que participam na implementação da segunda directiva, seja na qualidade de entidades competentes, seja na qualidade de coordenadoras, consideram que se trata de um texto excessivamente complicado. Devido a essa complexidade, é por vezes difícil para as entidades competentes terem uma ideia de conjunto do procedimento adequado a adoptar e, por outro lado, prestarem facilmente uma informação rigorosa e sucinta aos cidadãos que desejem recorrer ao sistema geral, quer sejam oriundos da União ou do EEE que pretendam exercer uma profissão regulamentada na Dinamarca, quer sejam dinamarqueses que pretendam exercer a sua profissão noutro país da UE ou do EEE.

367. A complexidade do texto faz-se sentir especialmente em dois aspectos:

368. Em primeiro lugar, os numerosos níveis de formação, a sua hierarquização, a relação entre os níveis e os direitos associados a cada um deles. Nesta categoria de problemas figura igualmente a estrutura e o significado dos anexos C e D - aquilo a que se chama a "ponte". Por outro lado, coloca-se um problema específico no caso das formações referidas no artigo 8.º da directiva. Estas formações não teriam sido tomadas em consideração na análise que a Comissão concluiu recentemente sobre as profissões regulamentadas nos Estados-Membros. No tocante à Dinamarca, isso engloba um determinado número de profissões, nomeadamente marítimas.
369. Em segundo lugar, o sistema de revisão dos anexos C e D, que é considerado demasiado complicado. A título de exemplo, a Dinamarca pediu a inscrição das profissões de pedicuro (fodterapeut) e de assistente de farmácia (apoteksassistent) no anexo C. O tratamento deste pedido e, nomeadamente, um inquérito realizado por peritos neste domínio foi tão demorado que, quando a decisão - negativa - da Comissão foi finalmente tomada, em 1997, a base jurídica nacional da formação dos pedicuros já tinha sido alterada (sem que isso tenha sido tido em conta na decisão da Comissão), de modo que tinha deixado de existir motivo para pedir a inscrição desta profissão no anexo C.
370. A Dinamarca considera, portanto, que seria útil simplificar a regulamentação, procedendo a uma descrição simples e clara da hierarquização entre os níveis de formação e - se ainda fosse necessário - da "ponte". As entidades competentes dinamarquesas defendem mesmo uma fusão da primeira e da segunda directivas, de forma a reunir esta hierarquização e a eliminar as disposições comuns.

2. O sistema geral

371. Trata-se de um outro problema que a Dinamarca entende que deve ser discutido. A Dinamarca considera que este conjunto de regras se refere à livre circulação dos trabalhadores, ao direito de estabelecimento e à livre prestação de serviços e, portanto, que a tónica deve ser colocada no exercício da profissão. Concretamente, isto abrange, por um lado, a regulamentação nacional e o carácter razoável das exigências impostas, as quais, naturalmente, devem respeitar os princípios gerais do direito comunitário em matéria de não-discriminação e proporcionalidade e, por outro lado, a competência profissional do requerente, que contempla também a formação e a experiência. Efectivamente, o problema coloca-se cada vez mais na prática.
372. No seio do grupo de coordenação, esta problemática manifesta-se ao nível dos temas discutidos ou que são objecto de pedidos de informação como, por exemplo, a informação permanente sobre o programa "Socrates" e outros programas de formação no sentido estrito do termo, bem como na apresentação das várias formações e dos estabelecimentos de formação como, por exemplo, o certificado europeu de psicoterapeuta. A Dinamarca considera que esses temas, que são também estritamente orientados para a profissão, podiam ser utilmente analisados no âmbito do grupo NARIC. Se o sistema NARIC fosse utilizado conforme o previsto nas directivas, devia poder desempenhar, justamente, o papel de peritagem em matéria de formação, sendo o coordenador o perito geral, do ponto de vista da formação, e as entidades competentes as especialistas nos domínios profissionais concretos.
373. Quanto a casos concretos, a Dinamarca aponta as dificuldades com que presentemente se confrontam os monitores de esqui dinamarqueses na região dos

Alpes. Neste processo, terá sido dada uma importância excessiva ao aspecto da formação, em detrimento de uma óptica mais orientada para a profissão.

3. *Comentários específicos*

a) França: monitores desportivos

374. A Comissão aceitou o pedido de isenção apresentado pela França, em conformidade com o artigo 14.º da Directiva 92/51/CEE, para a profissão de monitor desportivo num determinado número de disciplinas. Assim, a França obteve da Comissão autorização para exigir uma prova de aptidão aos candidatos que pretendam obter o reconhecimento da sua formação de monitores desportivos para se estabelecerem em França, nos casos em que esta formação seja substancialmente diferente da que é exigida neste país.
375. A decisão da Comissão refere-se apenas ao estabelecimento, sendo as prestações de serviços dos monitores desportivos regidas, por seu lado, pelo Decreto n.º 96-1011, de 25 de Novembro de 1996. Uma vez que este decreto prescreve igualmente uma prova de aptidão, verifica-se portanto que, também no domínio da prestação de serviços, não é aplicado o princípio fundamental da liberdade de escolha do candidato entre uma prova de aptidão e um estágio de adaptação. É por este motivo que a Dinamarca pretende recordar que, tanto no caso do estabelecimento como no da prestação de serviços, a França impõe uma prova de aptidão. Por outro lado, importa referir que só pode ser exigida uma prova de aptidão quando existam diferenças essenciais entre as competências do candidato e as que são exigidas no país de acolhimento.
376. O que é fundamental é o conjunto das habilitações do candidato e não o conteúdo da formação. Daí resulta que são as competências de cada candidato no momento da apresentação do pedido que devem ser tomadas em consideração, para avaliar em que medida esse candidato deve ser submetido a uma prova de aptidão. Não deve, portanto, ser possível exigir a todos os candidatos de um ou de vários países que se submetam a uma prova de aptidão - sem antes se terem avaliado as competências de cada candidato, a título individual.
377. Segundo a Dinamarca, a regulamentação francesa foi uma fonte de grandes problemas para os monitores de esqui estrangeiros que pretendem exercer a sua profissão em França, com carácter de prestação de serviços, pois todos os monitores dinamarqueses que se apresentaram como candidatos em França foram submetidos a uma prova de aptidão - fossem quais fossem as competências por eles adquiridas na sua formação de monitores de esqui.
378. No que se refere ao conteúdo da prova de aptidão, a decisão de 9 de Janeiro de 1997 da Comissão determina que as medidas nacionais susceptíveis de dificultar ou de tornar menos atractivo o exercício das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado devem ser aplicadas de forma não-discriminatória, ser justificadas por razões imperiosas de interesse geral, garantir a realização do objectivo que servem e não excederem o que é necessário para o alcançar.
379. A Dinamarca reconhece plenamente que o exercício da profissão de monitor de esqui pode implicar riscos para a segurança, o que justifica que se assegure que o candidato preenche as condições necessárias do ponto de vista da segurança para garantir um ensino conveniente. Ainda na linha deste raciocínio, a Dinamarca admite igualmente

que, para apreciar um candidato, se devam ter em conta as competências deste no que se refere, por exemplo, à avaliação dos riscos de avalanche, à busca de pessoas, ao conhecimento do francês, etc.

380. A Dinamarca considera que a experiência demonstrou que o recurso a regimes de isenção implica um risco significativo de que esses regimes excedam o necessário para alcançar o objectivo em vista.

381. A Dinamarca pretende, portanto, chamar a atenção para a conveniência de evitar, na medida do possível, os regimes de isenção, fazendo com que os princípios gerais relativos ao reconhecimento mútuo sejam igualmente aplicáveis ao sector das profissões desportivas. Isto significa que, à partida, o país de acolhimento deve reconhecer as habilitações puramente técnicas apresentadas por um candidato formado num outro Estado-Membro e, por conseguinte, abster-se de testar essas habilitações técnicas.

b) Áustria: monitores de esqui e guias de montanha

382. Através de uma nota de 15 de Julho de 1998, a Áustria solicitou também uma isenção ao abrigo do artigo 14.º da Directiva 92/51/CEE no que se refere a monitores de esqui e guias de montanha, derrogação essa que autorizasse uma prova de aptidão para os requerentes que desejassem ver o seu diploma reconhecido, antes do seu estabelecimento na Áustria, caso a formação diferisse significativamente da formação exigida neste país.

383. A Dinamarca apressou-se a manifestar que não podia apoiar este pedido apresentado pela Áustria. Com efeito, a Dinamarca considera que o facto de cada vez mais países alpinos pedirem derrogações pode ser sinal de uma evolução lamentável no sentido de privar os monitores de esqui dos países não-alpinos da possibilidade de exercerem a sua profissão nos Alpes.

384. De acordo com a Dinamarca, a Comissão deve, portanto, abster-se de reconhecer qualquer novo pedido ao abrigo do artigo 14.º enquanto não for feita a avaliação da isenção francesa.

c) Profissões do sector dos desportos

385. A Comissão encontrou disparidades muito significativas entre os Estados-Membros no que se refere ao quadro em que se exercem as profissões do desporto. Em determinados Estados-Membros, estas profissões têm de ser reconhecidas pelo Estado, enquanto outros confiaram a diferentes organizações a responsabilidade de formar e reconhecer os professores de desporto.

386. Na opinião da Dinamarca, esta situação não deve levar a que não se possam aplicar a essas profissões os princípios gerais em matéria de reconhecimento mútuo – e, isto, sem exigir previamente uma análise detalhada de cada formação.

387. Ao aceitar comparações tão detalhadas, estamos, na prática, a afastar-nos das regras existentes em matéria de reconhecimento mútuo de competências e chegaríamos, levando as coisas ao extremo, a um ponto em que a Comissão seria obrigada a propor uma verdadeira harmonização das formações, coisa a que a Dinamarca se opõe frontalmente. A Dinamarca considera que não existe razão alguma para renunciar ao princípio do reconhecimento mútuo entre Estados-Membros pelo facto de se

colocarem problemas ao nível da competência profissional dos monitores desportivos (por exemplo, os monitores de esqui).

C. Países Baixos

388. Os Países Baixos declaram que, a seu ver, um dos principais objectivos das directivas do sistema geral é frequentemente observado dentro das suas fronteiras, ou seja, o reconhecimento mútuo dos diplomas. Nos Países Baixos, os diplomas dos marítimos (atestados de competência) dos outros Estados-Membros recebem o mesmo tratamento que os diplomas neerlandeses, o que significa que são automaticamente reconhecidos. Significa também que raramente se têm verificado pedidos de reconhecimento ao abrigo das directivas e que não existem dados registados sobre quais os cidadãos da UE que trabalham em barcos neerlandeses.

O coordenador neerlandês gostaria de saber se se observam tendências nítidas nos outros Estados-Membros quer para uma abordagem mais pragmática quer para a aplicação permanente do sistema geral, o que, por seu turno, poderá levar a uma desregulamentação de algumas profissões regulamentadas. Os neerlandeses reiteram que, se na verdade essas tendências estiverem a verificar-se nos outros Estados-Membros, valerá a pena descobrir se tais mudanças trouxeram consigo uma menor rigidez nas regras e/ou se levaram ou poderão levar à abolição da regulamentação de certas profissões.

D. Áustria

389. Na Áustria, há numerosas profissões abrangidas pela Directiva 92/51/CEE, mas a aplicação desta directiva não levanta dificuldades especiais.
390. A Áustria lamenta, no entanto, as dificuldades que alguns diplomados austríacos encontram para fazer reconhecer os seus diplomas. Por vezes, têm sido invocadas pelas entidades oficiais do país de acolhimento, de forma controversa, diferenças substanciais. Estão em curso discussões bilaterais com as entidades dos países em questão com vista a resolver estes problemas.
391. Para favorecer o bom funcionamento do sistema geral, a Áustria pede uma melhoria do mecanismo de equivalência entre diplomas das duas directivas do sistema geral e, nomeadamente, uma alteração da alínea b) do artigo 3.º da Directiva 92/51/CEE.

E. Portugal

392. Portugal implementou a Directiva 92/51/CEE pelo Decreto-Lei 242/96 de 18 de Dezembro de 1996. Foram recenseadas em Portugal cerca de quarenta profissões regulamentadas: cinco entidades competentes, dependentes de quatro ministérios diferentes, assumem a responsabilidade destas profissões. A maior parte destas situa-se no nível do certificado ou do atestado de competência, na acepção da Directiva 92/51/CEE. O sector da saúde constitui a excepção, com formações ao nível do diploma, na acepção da directiva.
393. A grande maioria dos candidatos não encontra dificuldades de reconhecimento e, portanto, não vê serem-lhe impostas medidas de compensação. Entre as dificuldades, importa destacar que as entidades competentes estão ainda em fase de "aprendizagem" em matéria de aplicação da directiva. Isto pode traduzir-se em algumas dificuldades de organização dos processos de reconhecimento e das medidas

de compensação. Por outro lado, o sector das profissões regulamentadas está em constante evolução. É, portanto, necessária uma actualização regular da lista de profissões regulamentadas em Portugal, tanto mais que, com a criação do SNCP (Sistema Nacional de Certificação Profissional), passaram a ser certificados e regulamentados novos perfis profissionais.

F. Reino Unido

394. O Reino Unido chamou a atenção para alguns aspectos.
395. Trata-se de uma directiva complexa e diversificada, cuja implementação sofreu atrasos consideráveis e, por isso, só muito recentemente os Estados-Membros começaram a dominar a sua aplicação.
396. As profissões podem diferir muito de um Estado-Membro para outro, no que respeita ao seu nível, condições de acesso, âmbito de actividade, definição, etc. O conceito de que as profissões são as mesmas em todo o lado é a pedra de toque do sistema geral, donde resulta que as expectativas dos migrantes no que respeita ao reconhecimento de um diploma para o acesso a determinada profissão que não é idêntica, não está regulamentada, ou não existe noutro Estado Membro podem ver-se goradas.
397. Em consequência de uma falta de correspondência perfeita entre profissões, poderá ser necessário recorrer a medidas compensatórias. Na maioria dos casos, os migrantes reconhecem esta necessidade e estão dispostos a compensar quaisquer diferenças substanciais.
398. O conceito de diferença substancial tem dado origem a algumas dificuldades. Definir o que é ou não substancial não é fácil (as profissões da área da saúde e os monitores de esqui são disso exemplos claros). Os mecanismos de equivalência relativos a diplomas obtidos após três anos de estudos pós-secundários e os obtidos após dois anos são, por vezes, de difícil aplicação (por exemplo, nas profissões da área da saúde). A discussão centra-se no facto de o ano extra de formação tornar possível a abordagem das matérias de forma mais aprofundada e de as profissões da área da saúde, no Reino Unido, estarem estruturadas de forma a ser necessário esse maior aprofundamento para garantir a prática segura das mesmas.

G. Finlândia

399. Na Finlândia, as profissões regulamentadas abrangidas pela Directiva 92/51/CEE encontram-se principalmente nos sectores da saúde, da marinha e dos serviços de salvamento. No sector público, encontram-se igualmente profissões abrangidas pela Directiva 92/51/CEE nas administrações locais.
400. De uma maneira geral, as entidades competentes da Finlândia consideraram que a directiva é muito difícil de aplicar. Isso explica-se, nomeadamente, pela diversidade das estruturas nacionais em matéria de educação, de informação e de profissões. Para o cidadão, a leitura da directiva é tão difícil como a sua aplicação.
401. A Finlândia considera que o sistema poderia ser melhorado no seu conjunto pela alteração do sistema dos anexos e pela simplificação do processo de reconhecimento dos diplomas.

402. A prioridade, no entender das entidades finlandesas, seria o abandono do sistema dos anexos. Com efeito, as frequentes alterações nas regulamentações internas dos Estados-Membros tornam necessárias outras tantas alterações dos anexos. Isso traduz-se num trabalho considerável para a Comissão e para os Estados-Membros. É por este motivo que a Finlândia considera que o sistema dos anexos devia ser substituído por disposições que não necessitem de constantes alterações.

H. Liechtenstein

403. O Liechtenstein não encontra dificuldades especiais na aplicação da Directiva 92/51/CEE. No entanto, parece desejável uma melhoria em matéria de conhecimento, nos Estados-Membros (nomeadamente, entre as administrações locais) do estatuto dos Estados da EFTA e, também, dos diplomas emitidos nos países da EFTA.

I. Alemanha

404. Na Alemanha, a Directiva 92/51/CEE abrange diversas profissões. No que respeita à aplicação da directiva, não se registaram dificuldades importantes, excepto no caso dos professores. Neste domínio, as dificuldades foram resolvidas, em grande medida, com o decorrer do tempo.

405. Os esclarecimentos da Comissão relativamente ao reconhecimento de diplomas de professores, nos casos em que o migrante possui um diploma, na acepção da Directiva 92/51/CEE e o Estado-Membro de acolhimento exige um diploma, na acepção da Directiva 89/48/CEE não são transparentes: por um lado, é feita referência ao texto da directiva para explicar as limitações do mecanismo de ponte entre a Directiva 92/51/CEE e a Directiva 89/48/CEE (números 201 e 203); por outro lado, no número 203, referem-se casos específicos, que não são devidamente clarificados.

No que respeita à formação dos professores na Alemanha, deve referir-se que a duração da formação pós-secundária é superior a quatro anos, pelo que não se aplica o mecanismo de ponte previsto no último parágrafo do artigo 3.º da Directiva 92/51/CEE.

ANEXO II

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu "O reconhecimento mútuo no contexto do seguimento do Plano de Acção para o Mercado Único" [COM(1999)299 final - JO]. Citações da Comunicação:

406.

"A aplicação do reconhecimento mútuo corresponde plenamente à filosofia do mercado único segundo a qual são normalmente as regras do Estado-Membro de origem que prevalecem. A aplicação deste princípio inscreve-se igualmente na perspectiva de uma aplicação dinâmica da subsidiariedade: evitando a aplicação sistemática de uma regulamentação detalhada a nível comunitário, o reconhecimento mútuo garante um maior respeito pelas tradições locais, regionais e nacionais, permitindo também manter a diversidade dos produtos e dos serviços que penetram nos mercados. Constitui, assim, um meio pragmático e potente de integração económica" (pág. 4).

407. "No domínio das profissões regulamentadas, as dificuldades encontradas na aplicação do princípio do reconhecimento mútuo dos diplomas afectam mais os indivíduos do que as empresas. Se bem que os indicadores mostrem que o reconhecimento mútuo desempenhou um papel positivo nesse domínio, subsiste um número importante de queixas individuais, tal como revela o relatório do Serviço de Assistência Directa aos Cidadãos, elaborado pela Comissão em Fevereiro de 1999. As dificuldades residem principalmente no carácter individual da apreciação da equivalência da formação adquirida" (pág. 6).

408. "Segundo a análise efectuada pela Comissão, revela-se importante melhorar e reforçar a compreensão do princípio do reconhecimento mútuo por parte dos operadores económicos e das entidades competentes dos Estados-Membros" (pág. 7).

ORIENTAÇÕES PROPOSTAS

Garantir um controlo credível da aplicação do reconhecimento mútuo

409. "Para avaliar os progressos alcançados na aplicação do reconhecimento mútuo e dispor de estatísticas fiáveis e mais completas do que as que existem actualmente, a Comissão redigirá, de dois em dois anos, um relatório de avaliação que será apresentado ao Conselho e ao Parlamento Europeu" (pág.8).

Medidas destinadas aos cidadãos e aos operadores económicos

Acções a desenvolver pela Comissão

410. "A Comissão comprometeu-se a facilitar o diálogo com os cidadãos e com as empresas. Tomaram-se numerosas iniciativas neste domínio: os trabalhos relativos ao Plano de Acção para o Mercado Único de Junho de 1997 deram origem aos "pontos de contacto" criados em cada Estado-Membro, o Diálogo com os Cidadãos e com as Empresas foi lançado em Junho de 1998 e, desde o início de 1999, está disponível na Internet um sítio destinado às empresas ..." (pág. 9).

Melhorar a informação e a análise económica

411. "A Comissão lembra que o reconhecimento mútuo requer uma importante acção no terreno: um dos domínios em que um investimento é indispensável é o da informação. ..." (pág. 9).

Tornar mais eficazes os mecanismos de resolução de problemas

412. "O relatório bienal da Comissão sobre a aplicação do reconhecimento mútuo permitirá avaliar com mais precisão a necessidade de uma nova iniciativa de *harmonização* ou de um complemento de harmonização em certos domínios particulares, respeitando o princípio da subsidiariedade. A harmonização deve intervir quando é considerada necessária, por exemplo, quando todos os esforços destinados a aplicar o reconhecimento mútuo não tenham sido bem-sucedidos e no caso de a intervenção comunitária contribuir com um valor acrescentado ..." (pág. 10).

Acções a desenvolver pelos Estados-Membros

413. "São os Estados-Membros os principais responsáveis pela aplicação deste princípio e a Comissão deseja criar uma verdadeira parceria com os Estados-Membros para melhorar o funcionamento do reconhecimento mútuo..." (pág. 12).
414. "Um recurso mais sistemático aos "pontos de contacto", criados para todos os domínios do mercado único, no âmbito da aplicação do Plano de Acção de 1997 e da Decisão n.º 3052/95/CE, deve passar a ser encorajado por todos os Estados-Membros. No domínio das profissões regulamentadas, as directivas "sistema geral" instituíram coordenadores nacionais que desempenham um papel semelhante ao dos pontos de contacto do mercado único. O seu papel deve ser reforçado. ..." (pág. 13).

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*