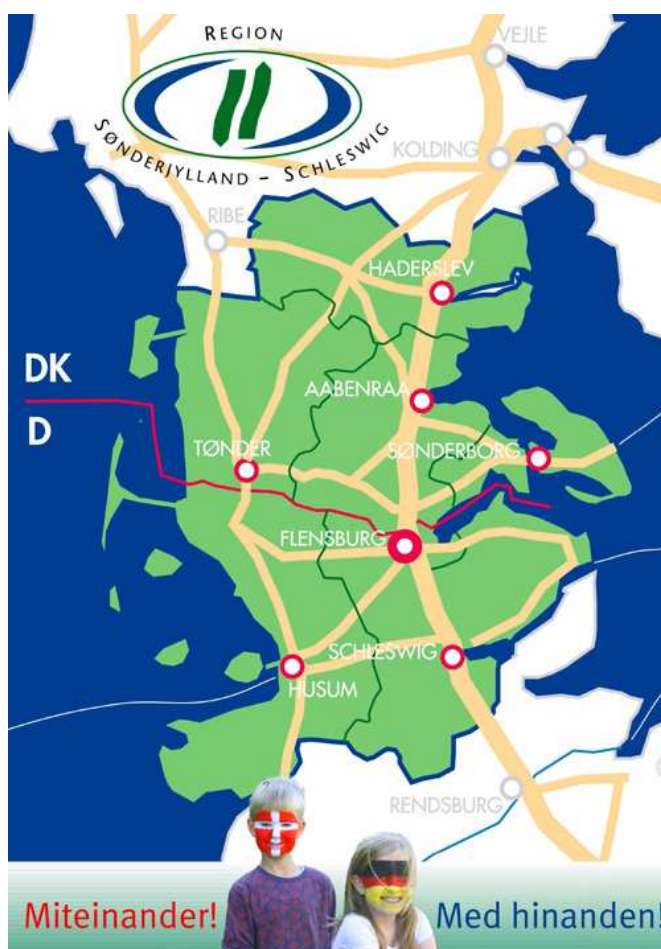


Uddrag af undersøgelsen:

**"Fremgangsmåde og problemer i forbindelse med
anerkendelse af erhvervs kvalifikationer inden for
arbejdsområderne lovregulerede erhverv og beskæftigelse i
Danmark og Tyskland"**



Dansk oversættelse af tysk tekst:

**Kap. 5 : Sammenfatning og afsluttende bemærkninger
vedrørende undersøgelsen vedr. erhvervsrelateret regulering og
anerkendelse af kvalifikationer i Danmark og i Tyskland**

Kolofon

udarbejdet og redigeret af: Prof. Dr. A. Willi Petersen, Alexander Maschmann

5 Sammenfatning og afsluttende anbefalinger vedrørende erhvervsrelateret regulering og anerkendelse af kvalifikationer i Danmark og Tyskland

I sammenfatningen med afsluttende anbefalinger skal der være fokus på i alt tre spørgsmål, som vedrører organisationen og struktureringen af de viste eksempler til regulering og anerkendelse af kvalifikationer:

- (1) Hvordan fastlægges og begrundes anvendelsesområdet for erhvervene og arbejdet i forbindelse med reguleringen i Danmark og Tyskland?
- (2) Hvordan fastlægges og beskrives de krævede erhvervs kvalifikationer i Danmark og Tyskland med henblik på reguleringen af erhverv og arbejde?
- (3) Hvordan og i henhold til hvilken fremgangsmåde gennemføres anerkendelsen af erhvervs kvalifikationer i Danmark og Tyskland med henblik på reguleringen?

5.1 Fastlæggelse og begrundelse af anvendelsesområderne for regulering af erhverv og beskæftigelse i Danmark og Tyskland

Udgangspunktet for alle formelle og juridisk nødvendige anerkendelser af erhvervs kvalifikationer er en gældende lovmæssig regulering af erhverv og beskæftigelse. Det betyder, at enhver kvalifikationsanerkendelse i første omgang altid kræver en forudgående regulering i henhold til de pågældende rets- og administrative bestemmelser. Og idet adgangen til og udøvelsen af erhverv og beskæftigelse formelt og hovedsageligt er forbundet juridisk med de nødvendige erhvervs kvalifikationer som følge af denne regulering, kræves der logisk nok i første omgang og på forhånd en præcis fastlæggelse af de erhverv og den beskæftigelse, der skal reguleres. Til at starte med skal der således altid gennemføres en klar fastlæggelse af det retlige "anvendelsesområde for reguleringen". Hvis man ikke ved, hvilket erhvervsarbejde reguleringen præcis finder anvendelse på, er det heller ikke muligt på pålidelig vis at fastsætte de nødvendige erhvervs kvalifikationer til arbejdet og at anføre disse som krav i bestemmelserne. Endvidere ville en efterfølgende kvalifikationsanerkendelse i forbindelse hermed til godkendelse af udøvelsen af beskæftigelsen i princippet ikke være hensigtsmæssig. Som følge heraf tillægges det en afgørende betydning at få fastlagt de erhverv og den beskæftigelse, der skal reguleres, i lyset af den samlede processammenhæng for reguleringen og kvalifikationsanerkendelsen.

Samlet set er det ligeledes vigtigt, at hver eneste regulering skal tage udgangspunkt i en juridisk begrundelse for, hhv. at der altid skal angives en retlig begrundelse for, hvorfor et erhverv eller en beskæftigelse egentlig og i det hele taget skal reguleres. Når det kommer til stykket skal ethvert retligt "anvendelsesområde for en regulering" generelt kun fastlægges som følge af juridisk entydige årsager såsom eksempelvis den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed i retsbestemmelserne og de administrative bestemmelser. Således skal det også være forholdsvis enkelt juridisk at skelne mellem og be- samt afgrænse de lovregulerede og de ikke-lovregulerede erhverv og beskæftigelser.

I erklæringen var det muligt i form af delvist generelle og delvist særligt udvalgte eksempler på lovregulerede erhverv og beskæftigelser at vise, at reguleringen i EU-landene hovedsageligt gennemføres lovgivningsmæssigt autonomt og dermed for det meste landespecifikt og forholdsvis ikke-harmoniseret. Således viser et kort tilbage- og indblik i EU's indre marked og de hundredvis af "lovregulerede erhverv", der findes i henhold til EU-databasen, endnu engang forholdsvis hurtigt, at de autonomt og formodentligt klart "lovregulerede erhverv" i landene – dvs. uafhængigt af den reelle fuldstændighed og klarhed – ikke fuldt ud forståeligt er tydeligt forskellige alene i lyset af det pågældende antal per land. Men også ved de indholds- og niveauregulerede "lovregulerede erhverv" ses der konkret delvist mange forskelle, idet f.eks. "stilladsarbejderen" – i det mindste i henhold til EU-databasen – øjensynligt kun er et lovreguleret erhverv i Danmark, Tyskland og Polen, og at dette erhverv – i henhold til de landespecifikke oplysninger i databasen – er forbundet med forskellige kvalifikationsniveauer.¹ Det samme ses tydeligt i forbindelse med eksempelvis erhvervet "social- og sundhedsassistent", som i henhold til EU-databasen øjensynligt kun er et lovreguleret erhverv i Tyskland, Finland, Schweiz og Østrig, og som derudover også er forbundet med forskellige kvalifikationsniveauer. I lyset af dette er det nærmest en selvfølge, at der "naturligvis" ikke forekommer en overensstemmelse mellem disse lovregulerede erhverv, som i princippet burde kunne sammenlignes, og de individuelt lovregulerede erhvervsmæssige beskæftigelser, og at disse erhverv kun har lidt til fælles. Som følge heraf forekommer der ligeledes ofte tydelige forskelle mellem de erhvervsmæssige anvendelsesområder for reguleringen og de erhverv, der som resultat heraf reelt set er reguleret. Det bliver således også ved disse altid landespecifikke reguleringer umiddelbart tydeligt, at de senere fremgangsmåder til "anerkendelse af erhvervskvalifikationer" som følge af forskellene mellem de formodede klart "lovregulerede erhverv og beskæftigelse" ikke er ubetinget simple. Hvis dette skal sammenfattes til en første vigtig erkendelse, kan følgende konstateres:

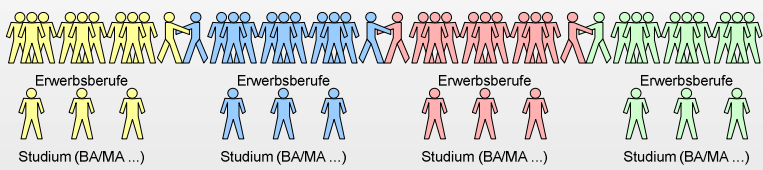
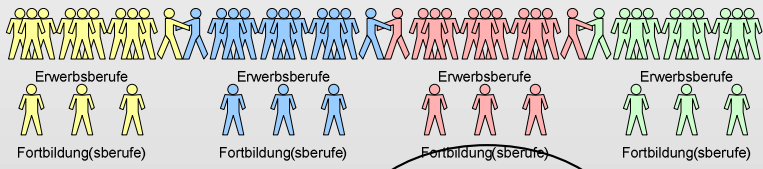
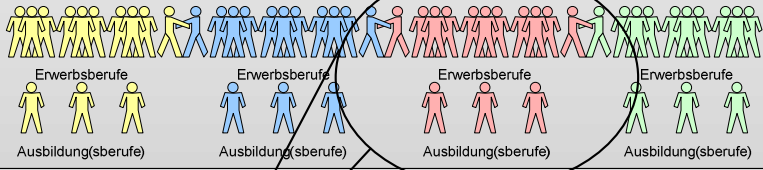
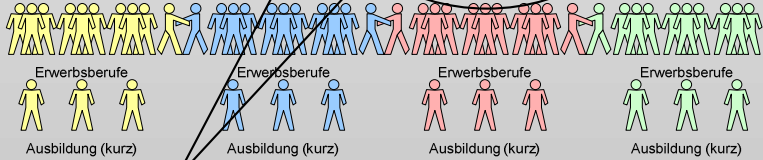
I Europa reguleres erhverv og beskæftigelse i henhold til de pågældende nationale bestemmelser såsom eksempelvis bestemmelser om offentlig orden, sikkerhed eller sundhed. De "erhvervsmæssige" reguleringer er således hverken særligt ensartede i deres begrundelser eller i deres anvendelsesområder og opbygninger for de "erhvervsmæssigt"² udførte arbejder og beskæftigelser. Der findes således heller ingen EU-direktiver vedrørende "regulering af erhverv og beskæftigelser", hvorimod der findes et EU-direktiv 2005/36/EF "om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer". Som følge heraf kobles en lang række erhverv og beskæftigelser, som er reguleret landespecifikt, sammen med en europæisk ensartet fremgangsmåde til anerkendelse af erhvervskvalifikationer på EU's indre marked, men det er i forbindelse med disse "europæiske" fremgangsmåder ofte ikke muligt at løse de problemer, der alene opstår som følge af de forskellige landespecifikke reguleringer.

I forbindelse med den "erhvervsmæssige" regulering på arbejdsmarkedet i Europa er det samlet set heller ikke tilstrækkeligt tydeligt og gennemsigtigt, hvilke af de mange tusinde erhverv og beskæftigelser, der reelt set er reguleret efter indhold og niveau i landenes beskæftigelsessystemer (se Bil. 29), hvor disse reelt er reguleret henne og hvordan. Selv de erhvervslistes og erhvervsdatabaser, der er offentliggjort vedrørende EU's indre marked og det europæiske og nationale arbejdsmarked, er "på en eller anden måde" altid under udarbejdelse og ufuldstændige, og de giver med jævne mellemrum fejlinformation om de erhverv og beskæftigelser, der er reguleret i et land. Dette udgør til nød en første mangelfuld information for

¹ Jf. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.cfm?action=regprof&id_regprof=7763 (29.05.2012)

² Udelukket er hermed arbejdet og beskæftigelsen (occupations) inden for fritid, familie, kirke, foreninger osv.

de personer, der søger hjælp i forbindelse med det ret så centrale udgangsspørgsmål, nemlig hvorvidt og hvordan et erhverv eller en beskæftigelse er reguleret efter indhold og niveau eller ej.

ISCO-08 Arbejds- Level	Klassifikation af erhvervene og didaktisk dertil hørende uddannelses- og studieforløb "Erhvervs"-grupper og erhvervs- og uddannelses- henholdsvis studieerhvervsområder	ISCED-97 Bildungs- Level
Skill Level - Managers ...	 <p>Erwerbsberufe Erwerbsberufe Erwerbsberufe Erwerbsberufe</p> <p>Studium (PhD ...) Studium (PhD ...) Studium (PhD ...) Studium (PhD ...)</p>	Education Level 6 Advanced research qualification ...
Skill Level 4 Professionals ...	 <p>Erwerbsberufe Erwerbsberufe Erwerbsberufe Erwerbsberufe</p> <p>Studium (BA/MA ...) Studium (BA/MA ...) Studium (BA/MA ...) Studium (BA/MA ...)</p>	Education Level 5 Tertiary education ...
Skill Level 3 Associate professionals ...	 <p>Erwerbsberufe Erwerbsberufe Erwerbsberufe Erwerbsberufe</p> <p>Fortbildung(sberufe) Fortbildung(sberufe) Fortbildung(sberufe) Fortbildung(sberufe)</p>	Education Level 4 Post- secondary ...
Skill Level 2 Clerks, workers ...	 <p>Erwerbsberufe Erwerbsberufe Erwerbsberufe Erwerbsberufe</p> <p>Ausbildung(sberufe) Ausbildung(sberufe) Ausbildung(sberufe) Ausbildung(sberufe)</p>	Education Level 3 Upper- secondary ...
Skill Level 1 Elementary occupations ...	 <p>Erwerbsberufe Erwerbsberufe Erwerbsberufe Erwerbsberufe</p> <p>Ausbildung (kurz) Ausbildung (kurz) Ausbildung (kurz) Ausbildung (kurz)</p>	Education Level 2 Lower secondary ...

Hvilke af erhvervene og erhvervsaktiviteterne er reguleret i denne branche og i dette erhvervsområde?

Bil. 29: International klassificering i forbindelse med beskæftigelses- og (erhvervs-)uddannelsessystemet (Petersen 2010)

Helt overordnet udgør de såkaldte sektorerhverv³ dog en vis undtagelse sammenlignet med de mange landespecifikke reguleringer på EU's indre marked. Disse er på samme måde som f.eks. arkitekter, læger, jordemødre eller sygeplejersker i stor udstrækning for det meste kendt som erhverv, der "altid" har været specielle og regulerede – ikke kun i de enkelte sektorer. Det er ikke kun erhvervseksperterne, der ved, at der eksempelvis i forbindelse med arbejdet som sygeplejerske kræves en specifik kvalifikation eller uddannelse – uanset om arbejdet skal udføres i Portugal, Danmark eller Grækenland. Er man derimod henvist til egentlig sygepleje på et sygehus, er forventningen i dag i Europa forholdsvis klar: Sygeplejen skal bare udføres med en høj og europæisk ensartet arbejds kvalitet hhv. af sygeplejersker med en europæisk ensartet god kvalifikation – uanset om arbejdet udføres i Portugal, Danmark eller Grækenland. I henhold til ovenstående burde denne forventning i Europa evt. også finde anvendelse på erhverv såsom hjemmeplejere for ældre eller stilladsarbejdere. Her findes der dog ikke nogen europæisk

³ Dette er apotekere, arkitekter, læger, jordemødre, sygeplejersker, dyrlæger, tandlæger (jf. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/directive_in_practice/automatic_recognition_de.htm (12.01.2012))

ensartet regulering som ved de specifikke "sektorerhverv". Reguleringen af f.eks. sygeplejerskerne sker således ikke landespecifikt, som det f.eks. er tilfældet ved social- og sundhedsassistenterne i Tyskland, men derimod på europæisk niveau og helt konkret på grundlag af en reel ensartet "europæisk" erhvervsuddannelse. Det betyder, at der ved alle "sektorerhverv" er tale om såkaldte standardiserede "Europa-erhverv", som i princippet er harmoniseret som følge af fremgangsmåden for regulering og kvalifikationsanerkendelse. I henhold til direktiv 2005/36/EF "om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer" er det i første omgang kun det specielle system "med automatisk anerkendelse på grundlag af harmoniserede minimumskrav til uddannelse", der er afstemt og foreskrevet. Der er dog næsten tillige (og næsten ubemærket) på samme tid fastlagt og fastsat europæiske harmoniserede erhvervsoversigter hhv. standardiserede erhverv eller "professions" med "minimumskvalifikationer". Således findes der specielt for f.eks. tandlæger eller sygeplejersker helt konkrete europæiske "uddannelsesprogrammer" (jf. EF 2005, bilag V, V.2. og V.3) direkte i direktiv 2005/36/EF "om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer", som jo reelt set ikke er en uddannelsesbestemmelse(!). Dette fører i lyset af den velkendte erkendelse, som dog indtil videre snarere er ganske lidt reflekteret, til den anden konstatering:

I forbindelse med fremgangsmåden for reguleringen og kvalifikationsanerkendelsen "anordnes" der ved de specielle "sektorerhverv" i henhold til det europæiske direktiv 2005/36/EF om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer i princippet og som resultat af de harmoniserede "Europa-erhverv" en næsten-standard (European Occupational Standards (EOS)) for alle lande. Rent praktisk og faktisk betyder dette, at f.eks. læger, tandlæger eller sygeplejersker i Europa uddannes på et europæisk ensartet fagligt grundlag, således at uddannelserne er sammenlignelige, og at de pågældende således har ækvivalente erhvervskvalifikationer i Europa. Derved kan erhvervsgodkendelsen og autorisationen til udøvelse af erhvervet ved "sektorerhvervene" også ske automatisk – uanset om det f.eks. er i Danmark, Spanien eller Tyskland.

Den måde, erhvervene reguleres på i forbindelse med reguleringen og kvalifikationsanerkendelsen for de specielle sektorerhverv, kan på sin vis også sammenlignes med reguleringsfremgangsmåden for "almene erhverv". Det skal endnu engang konstateres, at adgangen til og udøvelsen af erhvervet i tilfælde af "sektorerhvervene" i første omgang formelt retligt ikke er forbundet med besiddelsen af den nødvendige erhvervskvalifikation, men med et erhvervsmæssigt "uddannelsesprogram" hhv. en delvist meget detaljeret "europæisk" læseplan⁴, som er præciseret i direktivet. Man går dog stadig ud fra, at disse uddannelsesprogrammer sikrer, at "de kundskaber og færdigheder, der er omhandlet [...], kan erhverves på fyldestgørende måde". Hermed menes de erhvervskvalifikationer, der formodentlig kræves, hvorved der hverken klart nævnes og anføres navnlig kompetencer eller omfattende kvalifikationer som mål og indhold eller som resultat i læseplanen (jf. EF 2005, f.eks. bilag V, 5.2.1.). På denne måde ses der som følge af et snarere klassisk "stofkatalog" og fagområder heller ikke noget klart uddannelseserhvervsbillede med genkendelig erhvervsvirksomhed som fastlagt anvendelsesområde for den pågældende regulering af "sektorerhvervene". For eksempelvis sygeplejersker be- og afgrænses det egentlige erhverv med beskæftigelsen i henhold til direktivet og som følge af uddannelsesprogrammet til erhvervsfunktionsprofilen inden for "ansvar for den

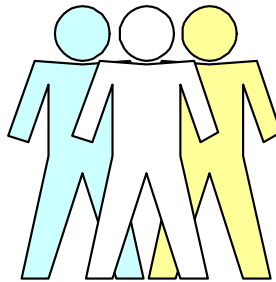
⁴ Som eksempel lyder det: "Uddannelsesprogrammet for opnåelse af bevis for uddannelse som sygeplejerske med ansvar for den almene sundheds- og sygepleje omfatter følgende to områder og mindst de deri anførte fag. ... A. Teoretisk undervisning... B. Klinisk undervisning ... Den teoretiske undervisning skal være afpasset efter og samordnet med den kliniske undervisning, således at de kundskaber og færdigheder, der er omhandlet i dette bilag, kan erhverves på fyldestgørende måde." (jf. EF 2005, bilag V, 5.2.1.).

almene sundheds- og sygepleje". Det er dog stadig ikke tydeligt, hvad f.eks. den konkrete regulerede erhvervsvirksomhed er for sygeplejersken, som har ansvaret for den almene sundheds- og sygepleje. Det undrer således ikke, at selv erhvervs- og således de retmæssige anvendelsesområder for den pågældende regulering i forhold til de enkelte opgaver i de europæiske lande fastlægges på forskellig vis i tilfælde af "sektorerhvervene" med de "harmoniserede minimumskrav til uddannelse". Endvidere vises dette tydeligt navnlig ved de mange forskellige landespecifikt regulerede "sektorerhverv-specialiseringer" på samme måde som ved de mange sygepleje-specialiseringer. Således skal følgende understreges i forbindelse med de specielle "sektorerhverv" ud over fremgangsmåden for regulering og kvalifikationsanerkendelse:

Hvis erhverv som f.eks. "sektorerhvervene" i henhold til et europæisk harmoniseret minimumskrav reguleres i forhold til uddannelsen, forbindes udøvelsen af dette erhverv ikke formelt direkte til besiddelsen af specifikke erhvervskvalifikationer, men til dokumentationen af den krævede europæiske ensartede uddannelse. På den måde reguleres erhvervene godt nok på en europæisk harmoniseret måde, og erhvervsbetegnelserne er afstemt og gennemsigtige på europæisk plan, men det er ikke altid muligt entydigt at genkende den enkelte regulerede erhvervsvirksomhed på grundlag af uddannelsesprogrammets læseplan, dette gælder også be- og afgrænsningen i forhold til de ikke-regulerede erhverv og beskæftigelse, der grænser op til førnævnte område. Det erhvervsmæssige anvendelsesområde for reguleringen kan således på samme måde kun fastlægges indirekte og overordnet via uddannelsen ved "sektorerhvervene".

Disse "sektorerhverv" udgør kun et lille mindretal i forhold til det store flertal af andre lovregulerede erhverv og beskæftigelser, og derfor er det overordnet af interesse at foretage en tilpasning af forskellene ved reguleringerne i lyset af de pågældende fordele og ulemper. Endvidere er spørgsmålet om, hvorvidt der evt. kun burde findes "sektorerhverv" som harmoniserede "Europa-erhverv" for alle lande som følge af anerkendelsesproblemerne i Europa, afgørende.⁵ Hvis der helt principielt faktisk og praktisk er sikret en "automatisk anerkendelse på grundlag af harmoniserede minimumskrav til uddannelse" hos f.eks. læger og arkitekter, hvorfor skulle dette så ikke også gælde og være muligt for brandvæsnet, stilladsarbejderen eller gaffeltruckføreren? Dette kræver dog uden tvivl et yderst omfattende projekt, da grundlaget og forudsætningen for dette ville være, at alle de hidtil gennemførte reguleringer af erhvervene og beskæftigelsen i EU-landene ville skulle forbedres og ville skulle tilpasses og harmoniseres på europæisk plan og på gennemsigtig vis, navnlig i begrundelserne. Dette synes dog selv i nogle lande og helt generelt i Europa som overordnet enhed langt væk, da det end ikke lykkes landene – som vist ved eksemplerne – at navngive de landespecifikt regulerede erhverv og beskæftigelser på en klar måde og afgrænse disse fra de ikke-regulerede erhverv og beskæftigelser. Således skal der i denne forbindelse helt realistisk og afsluttende blot gives en anbefaling, som direkte er relateret til dette, hvorved det dog i forbindelse med begrundelsen stadig er en nødvendighed i første omfang at præcisere nøgleproblemet og det specifikke problem ud fra landenes synspunkt.

⁵ Dette omfatter den ide, som allerede blev vedtaget i "Resolution of the European Parliament" i 2009, vedrørende et europæisk erhvervspas hhv. "European professional card" (EPC). I henhold til denne EPC-ide i forbindelse med harmoniserede "Europa-erhverv" skulle dette "muliggøre en hurtig anerkendelsesprocedure for indehaveren af passet" (jf. Resolution of the European Parliament of 19 February 2009 on the creation of a European professional card for service providers, IMCO report A6-0029/2009).



Social- og sundhedsassistent - beskæftigelser ?!

Bil. 30: Hvad er de konkrete lovregulerede og ikke-lovregulerede erhverv?

Hvis reguleringen af "sektorerhvervene" i henhold til EU-direktivet blev gennemført via et specielt minimumskrav til uddannelse, anvendes denne måde som reguleringsfremgangsmåde i høj grad ligeledes ved mange andre erhverv og beskæftigelser i landene. Hvis der f.eks. i forbindelse med erhverv og beskæftigelse rent juridisk "spekuleres" over deres regulering af sikkerheds- og sundhedsårsager i landene, og denne regulering besluttet efter en "omfattende" afprøvning, følger der – på samme måde som ved "sektorerhvervene" – i første omgang ikke en klar og konkret definition og fastlæggelse af den erhvervsvirksomhed eller beskæftigelsesgrupper, som skal reguleres specifikt. Som vist er det helt generelt ofte kun f.eks. "brandvæsen", "gaffeltruckkørsel", beskæftigelse i forbindelse med "stilladser", arbejder med "airbag", "hjemmepleje for ældre" eller opgaver på "elektroniske anlæg" osv., der nævnes og anføres helt overordnet som anvendelsesområde for reguleringen. Dette betyder, at erhvervsmæssig virksomhed eller beskæftigelsesgrupper, som skal reguleres helt specifikt, ikke er fastlagt og heller ikke er afgrænset i forhold til den ikke-regulerede beskæftigelse, som det er vist ved hjemmepleje for ældre. Især for udenforstående bliver det således svært at forstå det pågældende anvendelsesområde for en regulering. Anvendelsesområdet bliver – som ved "sektorerhvervene" – først senere muligt at bestemme, ved at der angives et krav om uddannelse, instruktion, et kursus eller seminar eller bevis for faglig eller professionel viden til regulering af erhvervet. Som ved "sektorerhvervene" sker reguleringen i landene således i sidste ende også gennem et mindstekrav til uddannelse, idet udøvelsen af arbejdet herved er bundet til "besiddelsen" af hhv. dokumentationen for den pågældende krævede uddannelse. Således kræves der eksempelvis generelt uddannelser, kurser eller seminarer såsom "Bjærgning af ting", inden for "ABC-indsats", "Føring af redningshunde", "Brandbekæmpelse", "Slukningsarbejde" eller "Radiotelefoner" osv. som mindstekrav til indsatsarbejdet i tilfælde af et lovreguleret brandvæsen. Og ud fra disse på fagligt niveau delvist meget detaljerede krævede uddannelser kan der både indholdsmæssigt og indirekte drages en slutning om den mere detaljerede regulerede indsatsvirksomhed inden for brandvæsenet.

Som ved "sektorerhvervene" kan den detaljerede regulerede beskæftigelse defineres og fastlægges på lignende måde som de lovregulerede erhverv og beskæftigelse i landene via de krævede uddannelser. Der findes dog på trods af de sammenlignelige reguleringsfremgangsmåder en helt afgørende forskel. Denne forskel bunder navnlig i, at der i forbindelse med "sektorerhvervene" altid er anført et **europæisk harmoniseret** mindstekrav til uddannelse til reguleringen. Derimod er der ved de erhverv og den beskæftigelse, der reguleres i landene, "kun" tale om et **landespecifikt** mindstekrav til uddannelse. Denne "lille" forskel udgør

dog netop en afgørende forskel ved reguleringen i forhold til systemet og den "automatiske fremgangsmåde" til anerkendelse af erhvervskvalifikationer. I landene forekommer der selv ved ofte sammenlignelige erhverv eller beskæftigelse, der skal reguleres, overordnet set uddannelser, som adskiller sig fra hinanden i forhold til opbygning, indhold og niveau, og de er således landespecifikke. Dette har eksempelvis kunnet ses ved de delvist meget forskellige krævede og stadig lidt europæisk harmoniserede uddannelser, kurser eller seminarer, som kræves i Danmark og Tyskland ved de samlet set ret sammenlignelige regulerede brandvæsner eller inden for stilladser. Derfor er det som følge af de udelukkende landespecifikke minimumskrav til uddannelse ikke muligt at anerkende kvalifikationerne "automatisk" – heller ikke ved fremgangsmåderne for de erhverv og den beskæftigelse, der reguleres som følge heraf. Dette kan kun ske gennem en detaljeret afprøvning, som ofte er vanskelig, vedrørende ækvivalensen af de krævede uddannelser hhv. erhvervskvalifikationer. På baggrund af de europæiske og landespecifikke fremgangsmåder til erhvervsmæssig regulering og kvalifikationsanerkendelse skal følgende erkendelse understreges, og følgende afsluttende anbefaling gives:

Erhverv og beskæftigelse reguleres for det meste ikke i den direkte form, men overvejende via et landespecifikt minimumskrav til uddannelse. Hermed er udøvelsen af disse erhverv og beskæftigelser heller ikke direkte forbundet med besiddelsen af specifikke erhvervskvalifikationer, men med dokumentationen for en uddannelse, der kræves landespecifikt på struktur-, indholds- og niveauplan. Den detaljerede regulerede erhvervsvirksomhed og de hertil krævede erhvervskvalifikationer defineres og fastsættes således også altid udelukkende på grundlag af de pågældende uddannelser, der kræves landespecifikt. Dette gælder på samme måde til be- og afgrænsning af de tilstødende ikke-regulerede erhverv og beskæftigelse. Endvidere er det i princippet også altid de landespecifikt krævede uddannelser hhv. dokumentationer, der danner grundlaget for den senere anerkendelse af de erhvervskvalifikationer, der her kræves via en uddannelse. Mens dette som regel ikke udgør et problem for de indenlandske borgere, kan dette medføre en ofte vanskelig detaljekontrol i forbindelse med tilpasningen og sammenligningen af ækvivalensen af uddannelsesbeviser hhv. erhvervskvalifikationer, der er opnået i udlandet.

I forbindelse med reguleringen af erhverv og beskæftigelse i landene skal der således gives en anbefaling om så vidt muligt ikke som oftest hidtil at gennemføre denne regulering via et landespecifikt minimumskrav til uddannelsen. Tværtimod skal anvendelsesområdet i forskriften med den detaljerede regulerede erhvervsvirksomhed i første omgang defineres og fastsættes klart og præcist i forbindelse med første trin af en regulering. Det er først, når dette er lykkes, at landene i stedet for en ufuldstændig og ikke-informativ "landeliste over lovregulerede erhverv"⁶ skal udarbejde og offentliggøre en mere fuldstændig "landeliste over lovregulerede (erhvervs-)virksomhed og beskæftigelsesgrupper". Det er også først, når der findes landespecifik detaljeret reguleret erhvervsvirksomhed, at anvendelsesområdet for reguleringen bliver tydeligere med henblik på en international be- og afgrænsning. Endvidere defineres og fastlægges kravet til de erhvervskvalifikationer, der er forbundet med den detaljerede regulerede beskæftigelse, i nedenstående andet trin i forskrifterne.

⁶ Denne "erhvervsliste" er netop meget ufuldstændig, fordi de mange "små" kurser, instruktion, fag- og professionelle dokumentationer osv., som ofte kun kræves til reguleringen, for det meste mangler i "listen over lovregulerede erhverv".

5.2 Definition og beskrivelse af de erhvervskvalifikationer, der kræves til erhvervsmæssig regulering i Danmark og Tyskland

For Europa kan der i første omgang tages udgangspunkt i den praksis, at de lovregulerede erhverv og beskæftigelser i landene kun er benævnt i en overordnet form. Dette ses navnlig i de pågældende rets- og administrative bestemmelser, hvor den regulerede erhvervsvirksomhed eller beskæftigelsesgrupper ikke er anført og beskrevet på detaljeret vis. Tværtimod nævnes her specifikke erhverv eller service- og beskæftigelsesområder eller håndværk helt overordnet, således at der for adgangen til eller udøvelsen af disse ikke kan kræves erhvervskvalifikationer, der er relateret til den enkelte erhvervsvirksomhed. I stedet for almene erhverv er det mange gange i første omgang kun arbejdsmidlerne såsom apparater, køretøjer, maskiner eller stilladstyper, der bestemmes. Disse reguleres så efterfølgende specifikt for arbejdsmidlet i lyset af det pågældende arbejde, f.eks. anvendelse, drift eller montering og afmontering af sikkerheds- og sundhedsårsager. På samme måde kan og bliver eksempelvis føreaktiviteter i forbindelse med en redningshund med forskellige søge- og bjærgningssituationer reguleret som beskæftigelsesgruppe og samtidig "arbejdsmiddelrelateret". Samlet set bliver der dog her heller ikke nævnt nogen specifikke opgaver på konkret vis, og der defineres og kræves heller ikke særlige erhvervskvalifikationer til udøvelsen heraf. Hvis der således kun anføres erhverv eller beskæftigelsesområder i overordnet forstand i forbindelse med anvendelsesområdet for en regulering, kræves der i forbindelse med udøvelsen heraf som regel ingen erhvervskvalifikationer, der er forbundet med de enkelte opgaver (ikke nævnt), i de administrative bestemmelser.

Hvis man endnu engang relaterer reguleringen til den europæiske definition i direktiv 2005/36/EF af et "lovreguleret erhverv", er forbindelsen til erhvervskvalifikationerne for de europæiske lande forholdsvis klar:

"Lovreguleret erhverv": en eller flere former for erhvervsmæssig virksomhed under ét, når der enten direkte eller indirekte ifølge love eller administrative bestemmelser kræves bestemte erhvervsmæssige kvalifikationer..." (jf. EF 2005, afsnit 1, artikel 3, stk. 1a).

I landene ville udøvelsen af en erhvervsmæssig virksomhed således helt overordnet altid være knyttet "direkte eller indirekte" til besiddelsen af specifikke erhvervskvalifikationer i forbindelse med en regulering. Reguleringspraksis i forbindelse med landenes arbejdsmarked giver dog et relativt entydigt billede, således at følgende konstatering også kan finde anvendelse for de fleste europæiske lande:

I Europa er påbegyndelsen eller udførelsen af erhverv og beskæftigelse ved de fleste af landenes reguleringer ikke "direkte" knyttet til besiddelsen af specifikke erhvervskvalifikationer. Dette gælder, navnlig fordi den beskæftigelse, der skal reguleres, for det meste heller ikke bliver direkte defineret på detaljeret vis. Reguleringerne i landene sker således nærmere overvejende "indirekte" og i en form, som gør, at påbegyndelsen eller udøvelsen af lovregulerede erhverv og beskæftigelse som regel er knyttet til en uddannelse, instruktion, et kursus eller et seminar eller faglig eller professionel dokumentation som krav.

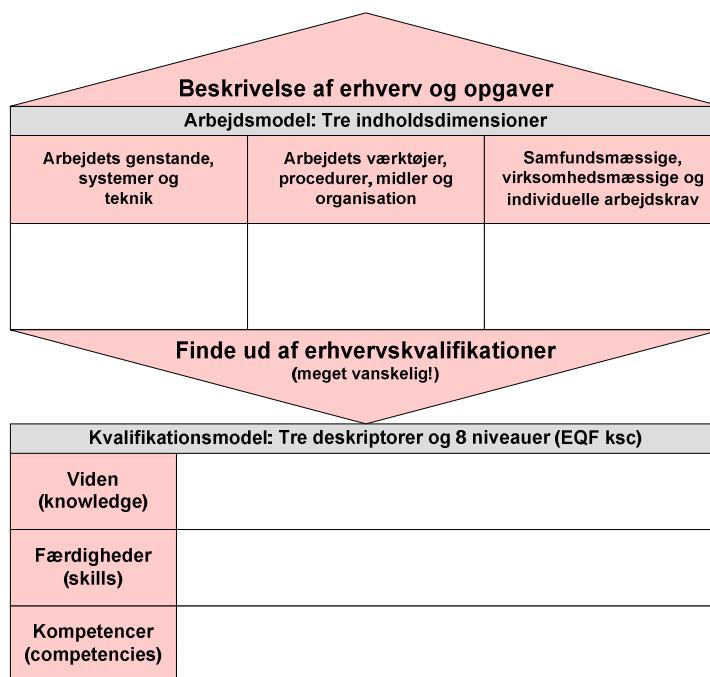
I landene er det for det meste mulighederne for den "indirekte" regulering, der anvendes, fordi udøvelsen af den regulerede beskæftigelse ikke direkte kræver en erhvervskvalifikation. Dette skaber på landeniveau en række "fordele", mens der samtidig skabes en række "europæiske" ulemper. For landene består fordelene navnlig didaktisk i, at der i forbindelse med de erhverv og beskæftigelsesområder, som skal reguleres, kun skal defineres en uddannelse, instruktion, et kursus eller seminar, og at der således ikke sættes eller beskrives et krav om specifikke

erhvervs kvalifikationer. Den "europæiske" ulempe som følge heraf er dog, at den landespecifikke krævede uddannelse eller instruktion er svær at dokumentere direkte og/eller ud fra en simpel ækvivalensvurdering ved hjælp af en udenlandsk dokumentation.

Denne "europæiske" ulempe er dog ikke blot en simple "ulempe" i lyset af anerkendelsen og dokumentationen af uddannelses- og kvalifikationskravet, men er og kan også direkte være en af grundene til de mange anerkendelsesproblemer. Dette gælder navnlig, fordi de pågældende krævede uddannelser eller instruktioner i forbindelse med den "indirekte" regulering i deres didaktiske form for det meste er meget forskellige rent landespecifikt, og de erhvervs kvalifikationer, der egentlig kræves, ikke kommer rigtigt til udtryk i henhold til indhold og niveau. Der eksisterer således ikke noget didaktisk ensartet koncept i forbindelse med de krævede uddannelser eller instruktioner, og der er ikke gjort brug af samme kvalifikations- eller kompetencemodel. Uddannelser såsom til hjemmeplejer for ældre, professionel brandmand, stilladsarbejder eller gaffeltruckfører har således rent didaktisk ikke nogen ensartede rammer eller beskrivelse inden for samme lande – og da slet ikke sammenlignet med uddannelsesinformation i andre lande. De uddannelser eller instruktioner, der kræves landespecifikt, har for det meste heller ingen faglig og didaktisk opbygning, hvilket tydeliggøres i nedenstående eksempler:

- *stofkataloger med overordnede indholdsoplysninger og tidsoplysninger,*
- *indholdsoversigter inden for en fagkundskab eller et professionelt område,*
- *læringsmål og læringsindhold delvist med og i henhold til en taxonomimodel,*
- *kendskab og færdigheder med angivelse af kursus- eller instruktionstimer,*
- *kendskab, færdigheder og kompetencer,*
- *"beskæftigelse" med kendskab og færdigheder,*
- *grund- og fagligt uddannelsesindhold med tidsoplysninger vedrørende uddannelsesvarighed osv.*

Hvis der på denne didaktisk alsidige måde anføres og beskrives et krav om en uddannelse, instruktion, et kursus eller seminar til udøvelsen af et lovreguleret erhverv eller beskæftigelse, kan det ikke altid tydeligt ses, hvilke specifikke erhvervs kvalifikationer denne beskæftigelsesudøvelse reelt er knyttet til. Som sagt ville og er dette egentlig ikke så vigtigt og afgørende i de situationer, hvor den krævede uddannelse også anerkendes som kvalifikationsdokumentation i det eget land med f.eks. det nævnte faglige eller professionelle indhold. Men i alle de tilfælde, hvor der er tale om dokumentationer for eksempelvis kvalifikationer, der er opnået i udlandet, ville det dog være bedre og mere hensigtsmæssigt, hvis man her kunne genkende de krævede erhvervs kvalifikationer via en uddannelse eller et professionelt område på baggrund af indhold og niveau. Dette er netop forudsætningen for at kunne sammenligne de krævede og dokumentere erhvervs kvalifikationer via en vurdering af ækvivalensen. Helt principielt finder dette dog også anvendelse i omvendt form, idet f.eks. disse krævede faglige og professionelle dokumentationer og de erhvervs kvalifikationer, der er opnået på området, ville skulle dokumentere de pågældende kvalifikationer på en entydig måde, med henblik på dokumentationen i udlandet.



Bil. 11: Vanskelig definition af de erhvervskvalifikationer, der kræves til udøvelse af beskæftigelsen i henhold til EQF

På baggrund af de allerede synlige årsager til eventuelle anerkendelsesproblemer bør alle landespecifikke krævede uddannelser, instruktioner, kurser eller seminarer osv. udvikles og fastsættes ud fra et så ensartet fagligt-didaktisk koncept eller model som muligt. Dette skal ikke kun være tilfældet for et enkelt land i EU, men om muligt for alle EU-lande.⁷ Over for alle de myndigheder i Europa, der har ansvar for reguleringen, skal den store udfordring dog understreges, nemlig at definitionen og beskrivelsen af de uddannelser eller instruktioner, der kræves til en erhvervsmæssig regulering i alle europæiske lande, skal ske via et ensartet fagligt og didaktisk koncept. Kravbeskrivelserne ville således skulle være ensartede på fagligt-didaktisk plan i forbindelse med reguleringen – uanset om det er i byggebranchen, inden for godstransport eller sundheds- eller brandvæsenet, og både i det specifikke land og i Europa. Og denne europæiske udfordring kan og bør endvidere styrkes ved at tage fagligt hensyn til f.eks. "kompetencefokus" (som forsøgt de seneste år i f.eks. Tyskland ved BiBB i forbindelse med de "normale" erhvervsuddannelser) og/eller „outcome“-fokus med anførelse af erhvervskvalifikationer som læringsresultater. I denne erklæring er der en tydelig præference for sidstnævnte, idet der også kan skabes en didaktisk forbindelse til European Qualifications Framework“ (EQF; jf. EK 2008) i forbindelse med "outcome"-fokus. I den forbindelse har alle EU-landene i princippet allerede aftalt en europæisk ensartet kvalifikationsmodel som følge af en mangeårig vanskelig proces. I lyset heraf anbefales følgende helt generelt:

I stedet for den ustrukturerede didaktik-mangfoldighed skal der i landene anvendes et så europæisk ensartet fagligt-didaktisk koncept som muligt til definition, udvikling og beskrivelse af de uddannelser, instruktioner, kurser og seminarer osv., der overvejende kræves til den erhvervsmæssige regulering. Dette europæiske koncept bør i den didaktiske kerne gennemføres i

⁷ Dette er allerede gennemført i forbindelse med det europæiske koncept for bachelor- og kandidatuddannelser, som skal kunne sammenlignes, og som allerede er delvist gennemført. Dette koncept bliver (skal) udvikles på grundlag af didaktisk sammenlignelige strukturer, beskrivelser og vurderinger på universitetsuddannelsesniveau (European Credit Transfer System - ECTS) for uddannelsesmoduler.

henhold til det nye "outcome"-fokus med en faglig information og oplysning vedrørende erhvervskvalifikationer i stedet for f.eks. de gamle oplysninger om stofkataloger, mål eller indhold og tider. Og i forbindelse med beskrivelsen af erhvervskvalifikationerne i henhold til indhold og niveau som de læringsresultater, der skal opnås, skal den kvalifikationsmodel med de tre deskriptorer "knowledge, skills and competencies" og de otte niveautrin, som allerede er godkendt i hele Europa i forbindelse med EQF, finde anvendelse (jf. EK 2008).

I forbindelse med denne anbefaling gøres der på trods af "omvejen" med den uddannelse eller instruktion, der "kun" kræves til den erhvervsmæssige regulering, et forsøg ved hjælp af det faglige-didaktiske "outcome"-fokus på at anføre de egentligt krævede erhvervskvalifikationer som krav. Og idet de nye EQF-deskriptorer i dette tilfælde samtidig skal tages op, bliver erhvervskvalifikationerne (i det mindste for fremtiden) ensartede i forhold til indhold og niveau og beskrives på forståelig vis for alle lande. På samme tid bliver det i forbindelse med alle de landespecifikke reguleringer i princippet mere tydeligt end hidtil, hvordan forbindelsen er mellem den pågældende regulerede enkelte beskæftigelse og de erhvervskvalifikationer, der kræves til udøvelsen af denne beskæftigelse (se Bil. 31).

5.3 Fremgangsmåde for anerkendelse af erhvervskvalifikationer i tilfælde af lovregulerede erhverv og beskæftigelse i Danmark og Tyskland

De egentlige problemområder i forbindelse med anerkendelsen af erhvervskvalifikationer udgøres efter alle analyser og eksempler entydigt af de tilfælde, hvor udøvelsen af de lovregulerede erhverv og beskæftigelse altid kræver en dokumentation for og en vurdering af de erhvervskvalifikationer, der er opnået i det pågældende land. Det betyder, at alle resultater i princippet for de forskellige erhverv og beskæftigelser – uanset om det er i Danmark eller Tyskland – har vist, at dokumentationen og anerkendelsen af erhvervskvalifikationer helt generelt ikke udgør et problem, når disse kræves, indhentes og således præcist er godtgjort i det "eget" land. Hvis der således i henhold til rets- og administrative bestemmelser vedrørende en landespecifik regulering direkte eller indirekte kræves f.eks. en uddannelse, en mestereksamen, et seminar, en instruktion eller en faglig eller professionel dokumentation som erhvervskvalifikation, udgør en didaktisk forskellig beskrivelse i henhold til struktur, indhold og niveau heller ikke noget problem, hvis der i henhold til kravet f.eks. kan dokumenteres en eksamen eller instruktion og således nemt kan anerkendes. Som følge heraf foreligger der en helt anden situation i forbindelse med kvalifikationsanerkendelsen, hvis der i Tyskland eksempelvis kræves en mestereksamen, og denne opnåede erhvervskvalifikation fra Danmark skal anerkendes. Det samme gælder også i modsat fald, når der i Danmark f.eks. kræves et seminar inden for specifikt stilladsarbejde, og en erhvervskvalifikation fra Tyskland skal anerkendes.

Herved henvises der specifikt til de situationer, som vedrører de egentlige problemer i forbindelse med anerkendelsen af erhvervskvalifikationer, og som EU-direktivet 2005/36/EF "om anerkendelse af erhvervskvalifikationer" i princippet har fastsat passende fremgangsmåder og "systemer" for til anvendelse i alle EU-lande med angivelse af en række henvisninger og kriterier fordelt på 120 sider. Der har i princippet siden 2007 siden gennemførelsen af direktivet i alle lande hersket en europæisk ensartet fremgangsmåde, som anerkendelsen af erhvervskvalifikationerne ved de regulerede erhverv og beskæftigelser skal følge. I praksis forekommer der dog stadig en række problemer og problemområder i forbindelse med anerkendelsen. Dette gælder navnlig, men ikke begrænset på, grænseregionen Sønderjylland-

Schleswig. På uddybende vis og helt specifikt har erklæringen ved hjælp af analyser og eksempler vist, at disse problemer og problemområder hovedsageligt ikke skyldes det europæiske, næsten ensartede anerkendelsessystem, men snarere skyldes de overvejende meget landespecifikke fremgangsmåder og koncepter til regulering af erhverv og beskæftigelse. Når der således også forekommer problemer i forbindelse med anerkendelsen af erhvervskvalifikationer i Danmark og Tyskland i forhold til utallige lovregulerede erhverv og beskæftigelser, så skyldes dette ikke den pågældende fremgangsmåde for anerkendelsen. Det skyldes snarere og hovedsageligt, at f.eks. brandvæsnet i Danmark og Tyskland samlet set er reguleret på lignende vis, men at der helt konkret og på detaljeret plan ikke gælder de samme strukturer og niveautrin for beskæftigelsen og de hermed forbundne uddannelses- og kvalifikationskrav. Således passer de krævede og dokumenterede uddannelser hhv. erhvervskvalifikationer ikke helt sammen rent strukturelt, således at anerkendelsesproblemerne snarere kan ses i lyset af de forskellige strukturer og fremgangsmåder i de landespecifikke reguleringer. Derfor følgende erkendelse:

Som følge af direktiv 2005/36/EF findes der godt nok ensartede fremgangsmåder og "systemer" til anerkendelse af erhvervskvalifikationer i Europa, men disse passer dog for det meste ikke sammen med de landespecifikke regulerede erhverv og beskæftigelser. De problemer, der som følge heraf opstår i anerkendelsesprocedurerne, skyldes således i mindre grad disse europæiske ensartede fremgangsmåder, men derimod de forskellige strukturer og fremgangsmåder i forbindelse med landenes reguleringer. Der kan således ikke gives en tvingende anbefaling til ændring og revision af direktivet og således de europæiske anerkendelsesprocedurer i landene.

Det er dog muligt at forhindre disse anerkendelsesproblemer, delvist gennem de fremgangsmåder, der anvendes i forbindelse med de såkaldte "sektorerhverv" for den "europæiske ensartede" regulering og således den næsten "automatiske" anerkendelse af erhvervskvalifikationer. Det er dog ret urealistisk at komme med en anbefaling i den forbindelse. Der henvises således til de præsenterede erkendelser og givne anbefalinger som anført ovenfor vedrørende strukturerne og fremgangsmåderne for reguleringen i landene.

Der henvises således som afslutning på forhindringen af anerkendelsesproblemer på den ene side endnu engang kort til forbedrede fremgangsmåder og koncepter til regulering af erhverv og beskæftigelse i landene. En forudsætning for en anerkendelsesprocedure uden de mange kendte problemer er at have et gennemsigtigt, ensartet og forståeligt kravgrundlag for reguleringen som udgangspunkt for alle kvalifikationsanerkendelser i rets- og administrative bestemmelser. Det betyder, at det erhvervsmæssige anvendelsesområde for en regulering i første omgang på detaljeret vis skal defineres og beskrives med alle de landespecifikke regulerede beskæftigelser eller de enkelte erhvervsmæssige beskæftigelsesgrupper. I henhold til de givne anbefalinger skal der gælde et så ensartet koncept eller beskæftigelsessteori som muligt for denne erhvervs-, beskæftigelses- og opgavebeskrivelse i forbindelse med en regulering (se bl.a. Bil. 31). Som følge heraf skal de krævede erhvervskvalifikationer eller uddannelser ligeledes kunne defineres og være beskrevet lige så tydeligt. Og i lyset af anbefalingerne på dette område skal disse krævede erhvervskvalifikationer eller uddannelser rette sig så meget som muligt rent fagligt-didaktisk efter den europæisk tilpassede kvalifikationsmodel vedrørende EQF (se bl.a. Bil. 31). Hvis der således som udgangspunkt er brug for et klart og forståeligt kravgrundlag til reguleringen, og dette er muligt, så skal kvalifikations- hhv. uddannelses- og duelighedsbeviset som en yderligere forudsætning for en om muligt uproblematisk anerkendelsesprocedure ligeledes være forståelig for alle og således være så ensartet på europæisk plan som muligt og være gennemsigtig i henhold til oplysningerne. Det betyder i denne sammenhæng også, at de pågældende lands- og institutionsspecifikke uddannelses- og duelighedsbeviser skal dokumentere de opnåede erhvervskvalifikationer i henhold til indhold og niveau på tydelig vis.

Hvis ikke både kravgrundlaget og dokumentationsgrundlaget er forståeligt i forbindelse med anerkendelsesproceduren som udgangs- og vurderingsgrundlag, er det ikke muligt at udføre den tilpasning og sammenligning, der er nødvendig som grundlag for enhver positiv anerkendelse, på et professionelt hhv. kvalifikationsrelateret niveau. Der henvises i den forbindelse endnu engang til de ovennævnte anbefalinger om at rette de lande- og institutionsspecifikke uddannelser og kvalifikations- hhv. uddannelses- og duelighedsbeviserne i beskrivelserne af læringsresultater efter erhvervskvalifikationer og herved at gøre brug af den europæiske tilpassede kvalifikationsmodel for EQF (se bl.a. Bil. 31). Sammenfattet giver dette nedenstående afsluttende samlede anbefaling:

For at undgå problemer i forbindelse med anerkendelsen af erhvervskvalifikationer skal udgangs- og vurderingsgrundlaget som en væsentlig forudsætning forbedres i forhold til krav- og dokumentationsgrundlaget. På den ene side skal de erhvervskvalifikationer eller uddannelser, der kræves i forbindelse med de landespecifikke regulerede erhverv og beskæftigelser, som kravgrundlag beskrives klart og på en forståelig måde i forhold til indhold og niveau. I den forbindelse bør beskrivelsen rent fagligt-didaktisk følge den europæiske tilpassede kvalifikationsmodel vedrørende EQF så vidt muligt. For det andet skal også de erhvervskvalifikationer, der er opnået som landespecifikke kvalifikations- hhv. uddannelses- og duelighedsbeviser, som dokumentationsgrundlag være beskrevet lige så klart og forståeligt i henhold til indhold og niveau. Også i denne forbindelse bør landene rette sig fagligt-didaktisk efter den europæisk tilpassede kvalifikationsmodel for EQF, idet det først herved er muligt at udføre den tilpasning og sammenligning, der er nødvendig som anerkendelsesgrundlag, på et professionelt hhv. kvalifikationsrelateret niveau. Denne anbefaling samt de overordnede anbefalinger skal og kan ligeledes fungere som grundlag for et nyt EU-direktiv "om regulering af erhverv og beskæftigelse", som her afslutningsvis også anbefales.