



## DOMSTOLENS DOM

25. mars 2021\*

*(Fri bevegelighet for personer – Direktiv 2005/36/EF – Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner – Adgang til yrket som psykolog – Generell ordning for godkjenning – Begrepet «samme yrke»)*

I sak E-4/20,

ANMODNING til EFTA-domstolen etter artikkel 34 i Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol fra Borgarting lagmannsrett i en sak mellom

**Tor-Arne Martinez Haugland med flere**

og

**Den norske stat v/Helse- og omsorgsdepartementet**

om tolkningen av europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, særlig artiklene 4 og 13 som tilpasset avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde, samt artiklene 28 og 31 i denne avtale, avsier

DOMSTOLEN,

sammensatt av: Páll Hreinsson, president, Per Christiansen (saksforberedende dommer) og Bernd Hammermann, dommere,

justissekretær: Ólafur Jóhannes Einarsson,

etter å ha tatt i betraktning de skriftlige innlegg inngitt på vegne av:

- Tor-Arne Martinez Haugland med flere («Haugland med flere»), representert ved Per Andreas Bjørgan og Hilde K. Ellingsen, advokater,

---

\* Språket i anmodningen om rådgivende uttalelse: norsk. Engelske oversettelser av nasjonale bestemmelser er uoffisielle og er basert på oversettelsene i sakens dokumenter.

- den norske stat, representert ved Torje Sunde og Kaija Bjelland, som partsrepresentanter,
- Østerrikes regjering, representert ved dr. Albert Posch og Julia Schmoll, som partsrepresentanter,
- Ungarns regjering, representert ved Miklós Zoltán Fehér og Katalin Szíjjártó, som partsrepresentanter,
- Nederlands regjering, representert ved Mielle Bulterman og Joost Hoogveld, som partsrepresentanter,
- EFTAs overvåkingsorgan («ESA»), representert ved Claire Simpson, Erlend Møinichen Leonhardsen og Carsten Zatschler, som partsrepresentanter, og
- Europakommisjonen («Kommisjonen»), representert ved Lorna Armati og Hans Christian Støvlbæk, som partsrepresentanter,

med henvisning til rettsmøterapporten,

og etter å ha hørt muntlige innlegg fra Haugland med flere, representert ved Per Andreas Bjørgan og Hilde K. Ellingsen; den norske stat, representert ved Kaija Bjelland og Torje Sunde; Ungarns regjering, representert ved Katalin Szíjjártó; ESA, representert ved Claire Simpson, Erlend Møinichen Leonhardsen og Carsten Zatschler; og Kommisjonen, representert ved Lorna Armati og Hans Christian Støvlbæk og bistått av Bernhard Zaglmayer, i digitalt rettsmøte 17. november 2020,

slik

## **Dom**

### **I      Rettslig bakgrunn**

#### *EØS-rett*

- 1    Artikkel 28 nr. 1 og 2 i Avtalen om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde («EØS-avtalen» eller «EØS») lyder:

*1.    Fri bevegelse for arbeidstagere skal gjennomføres mellom EFs medlemsstater og EFTA-statene.*

2. *Den frie bevegelighet innebærer at all forskjellsbehandling av arbeidstagere fra EFs medlemsstater og EFTA-statene på grunnlag av statsborgerskap skal avskaffes når det gjelder sysselsetting, lønn og andre arbeidsvilkår.*

2 EØS-avtalen artikkel 31 nr. 1 lyder:

*I samsvar med bestemmelsene i denne avtale skal det ikke være noen restriksjoner på etableringsadgangen for statsborgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat på en annen av disse staters territorium. Dette skal gjelde også adgangen til å opprette agenturer, filialer eller datterselskaper for så vidt angår borgere fra en av EFs medlemsstater eller en EFTA-stat som har etablert seg på en av disse staters territorium.*

*Etableringsadgangen skal omfatte adgang til å starte og utøve selvstendig næringsvirksomhet og til å opprette og lede foretak, særlig selskaper som definert i artikkel 34 annet ledd, på de vilkår som lovgivningen i etableringsstaten fastsetter for egne borgere, med forbehold for bestemmelsene i kapitlet om kapital.*

3 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner (EUT 2005 L 255, s. 22) («direktivet») ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 142/2007 (EUT 2008 L 100, s. 70, og EØS-tillegg 2008 nr. 19 s. 70) som endret vedlegg VII (Godkjenning av yrkeskvalifikasjoner) og satte det inn punkt nr. 1. Forfatningsrettslige krav ble angitt av Norge, Island og Liechtenstein. Kravene ble oppfylt 14. mai 2009, og beslutningen trådte i kraft 1. juli 2009.

4 Direktivet ble endret ved europaparlaments- og rådsdirektiv 2013/55/EU av 20. november 2013 om endring av direktiv 2005/36/EF om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og forordning (EU) nr. 1024/2012 om forvaltningssamarbeid gjennom informasjonssystemet for det indre marked («IMI-forordningen») (EUT 2013 L 354, s. 132) («direktiv 2013/55»), som ble gjennomført i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 94/2017 (EUT 2019 L 36, s. 52, og EØS-tillegget 2019 nr. 11, s. 62). Forfatningsrettslige krav ble angitt av Norge, Island og Liechtenstein. Kravene ble oppfylt 28. november 2018, og beslutningen trådte i kraft 1. januar 2019. Følgelig gjaldt direktiv 2005/35/EF i EØS-området i perioden 1. juli 2009 til 1. januar 2019 («det relevante tidspunkt»).

5 Betraktning 9 i direktivet lyder i utdrag:

*Samtidig som det for etableringsadgangen opprettholdes de prinsipper og garantier som ligger til grunn for de ulike gjeldende ordningene for godkjenning, bør reglene for slike ordninger forbedres i lys av den erfaring som gjøres. Dessuten er berørte direktiver endret ved flere anledninger, og bestemmelsene i disse direktivene bør omorganiseres og forenkles ved at de anvendte prinsippene gjøres mer ensartede.  
[...]*

6 Betragtning 14 i direktivet lyder:

*Ordningen for godkjenning som er fastsatt ved direktiv 89/48/EØF og 92/51/EØF, endres ikke. Følgelig bør innehaveren av et diplom som dokumenterer en bestått utdanning av minst ett års varighet ut over videregående opplæring, kunne tillates adgang til et lovregulert yrke i en medlemsstat der slik adgang forutsetter at utøveren er innehaver av et diplom som dokumenterer en bestått høyskole- eller universitetsutdanning av fire års varighet, uansett hvilket nivå diplommet som kreves tilhører i vertsstaten. Motsatt gjelder at der adgang til et lovregulert yrke forutsetter en høyskole- eller universitetsutdanning på mer enn fire år, bør slik adgang bare tillates for innehavere av et diplom som dokumenterer en bestått høyskole- eller universitetsutdanning av minst tre års varighet.*

7 Betragtning 15 i direktivet lyder:

*I mangel av harmonisering av minstekrav til utdanning for adgang til de yrker som omfattes av den generelle ordningen, bør vertsstaten kunne innføre et utligningstiltak. Dette tiltaket skal være forholdsmessig og særlig ta hensyn til søkerens yrkeserfaring. Erfaringen viser at et krav om at vandrearbeideren skal velge mellom en egnethetsprøve og en prøveperiode, gir tilstrekkelige garantier med hensyn til søkerens kvalifikasjonsnivå, slik at et eventuelt unntak fra denne valgmuligheten i hvert enkelt tilfelle bør være begrunnet av et ufravikelig krav i allmennhetens interesse.*

8 På det relevante tidspunkt lød direktivet artikkel 1, med overskriften «Formål»:

*Ved dette direktiv fastsettes reglene som en medlemsstat som krever bestemte yrkeskvalifikasjoner for adgang til eller utøvelse av et lovregulert yrke på sitt territorium (heretter kalt «vertsstaten») skal anvende ved godkjenning av slike yrkeskvalifikasjoner for adgang til og utøvelse av yrket som er oppnådd i en eller flere andre medlemsstater (heretter kalt «hjemstaten»), og som gir innehaveren av disse kvalifikasjonene rett til å utøve yrket der.*

9 På det relevante tidspunkt lød i direktivet artikkel 2 nr. 1, med overskriften «Virkeområde»:

*Dette direktiv får anvendelse på alle statsborgere i en medlemsstat som ønsker å utøve et lovregulert yrke, herunder frie yrker, i en annen medlemsstat enn der de tilegnet seg sine yrkeskvalifikasjoner, enten som selvstendig næringsdrivende eller som lønnsinntaker.*

10 Direktivet artikkel 3 nr. 1, med overskriften «Definisjoner», lyder i utdrag:

*I dette direktiv menes med:*

- a) *«lovregulert yrke» en eller flere former for yrkesvirksomhet, der adgang til og utøvelse eller en form for utøvelse direkte eller indirekte ved lov eller forskrift, er omfattet av et krav om besittelse av bestemte yrkeskvalifikasjoner; særlig skal bruken av en yrkestittel som ved lov eller forskrift er begrenset til innehavere av en gitt yrkeskvalifikasjon, utgjøre en form for utøvelse. I tilfeller der første punktum i denne definisjonen ikke får anvendelse, skal et yrke som omhandlet i nr. 2 behandles som et lovregulert yrke,*
- b) *«yrkeskvalifikasjoner» kvalifikasjoner bekreftet ved et kvalifikasjonsbevis, en kompetanseattest som nevnt i artikkel 11 bokstav a) i) og/eller yrkeserfaring,*
- c) *«kvalifikasjonsbevis» diplomer, attester og annen dokumentasjon utstedt av en myndighet i en medlemsstat utpekt i henhold til lov eller forskrift i vedkommende medlemsstat og som dokumenterer en bestått yrkesrettet opplæring som i hovedsak er ervervet i Fellesskapet. I tilfeller der første punktum i denne definisjonen ikke får anvendelse, skal et kvalifikasjonsbevis som nevnt i nr. 3, behandles som et kvalifikasjonsbevis.*

[...]

- e) *«lovregulert utdanning» enhver utdanning som er særlig rettet mot utøvelsen av et bestemt yrke og som omfatter ett eller flere kurs, eventuelt supplert med yrkesrettet opplæring eller med en praktisk prøveperiode eller yrkespraksis.*

*Strukturen i og nivået på den yrkesrettede opplæringen, den praktiske prøveperioden eller yrkespraksisen skal fastsettes ved lov eller forskrift av vedkommende medlemsstat eller overvåkes eller godkjennes av den myndighet som er utpekt for dette formål,*

[...]

11 På det relevante tidspunkt lød direktivet artikkel 4, med overskriften «Virkninger av godkjenningen»:

1. *Vertsstatens godkjenning av yrkeskvalifikasjoner tillater at den begünstigede i den berørte medlemsstaten får adgang til det samme yrket som vedkommende er kvalifisert til i hjemstaten og til å utøve det i vertsstaten på samme vilkår som medlemsstatens borgere.*

2. *I dette direktiv er det yrket som søkeren ønsker å utøve i vertsstaten det samme som søkeren er kvalifisert for i sin hjemstat, dersom de former for virksomhet yrket omfatter er sammenlignbare.*

12 På det relevante tidspunkt lød direktivet artikkel 13 nr. 1 og 2, med overskriften «Vilkår for godkjenning»:

*1. Dersom en vertsstat krever særlige yrkeskvalifikasjoner for adgang til eller utøvelse av et lovregulert yrke, skal vedkommende myndighet i denne medlemsstaten tillate adgang til og utøvelse av dette yrket på samme vilkår som gjelder for medlemsstatens borgere, for søkere som innehar den kompetanseattest eller det kvalifikasjonsbevis som kreves av en annen medlemsstat for adgang til eller utøvelse av yrket på dennes territorium.*

*Kompetanseattester eller kvalifikasjonsbeviser skal oppfylle følgende vilkår:*

- a) De skal være utstedt av en vedkommende myndighet i en medlemsstat, utpekt i samsvar med denne medlemsstatens lover eller forskrifter.*
- b) De skal bekrefte et nivå for yrkeskvalifikasjoner som minst tilsvarer nivået umiddelbart før det nivået som kreves i vertsstaten, slik det er beskrevet i artikkel 11.*

*2. Adgang til og utøvelse av yrket, slik det er beskrevet i nr. 1, skal også gis søkere som har utøvd yrket omhandlet i nevnte nummer på heltid i to år i løpet av de foregående ti årene i en annen medlemsstat som ikke lovregulerer dette yrket, forutsatt at de innehar en eller flere kompetanseattester eller en eller flere kompetansebeviser.*

*Kompetanseattester og kvalifikasjonsbeviser skal oppfylle følgende vilkår:*

- a) De skal være utstedt av en vedkommende myndighet i en medlemsstat, utpekt i samsvar med denne medlemsstatens lover eller forskrifter.*
- b) De skal bekrefte et nivå for yrkeskvalifikasjoner som minst tilsvarer nivået umiddelbart før det nivået som kreves i vertsstaten, slik det er beskrevet i artikkel 11.*
- c) De skal bekrefte at innehaveren er forberedt til å utøve det berørte yrket.*

*De to årene med yrkeserfaring som nevnt i første ledd, kan imidlertid ikke kreves dersom kvalifikasjonsbeviset som søkeren innehar, bekrefter lovregulert utdanning i henhold til artikkel 3 nr. 1 bokstav e) på de kvalifikasjonsnivåer som angis i artikkel 11 bokstav b), c), d) eller e). Den lovregulerte utdanningen oppført i vedlegg III skal anses som slik lovregulert utdanning på det nivå som er beskrevet i artikkel 11 bokstav c). Listen i vedlegg III kan endres etter framgangsmåten nevnt i artikkel 58 nr. 2 for å ta hensyn til lovregulert utdanning som gir en sammenlignbar*

*yrkesmessig standard og som forbereder utøveren til et sammenlignbart nivå med hensyn til ansvar og funksjoner.*

13 På det relevante tidspunkt lød direktivet artikkel 14, med overskriften «Utligningstiltak», i utdrag:

*1. Artikkel 13 er ikke til hinder for at vertsstaten pålegger søkeren å fullføre en prøveperiode på inntil tre år eller avlegge en egnethetsprøve dersom*

*a) varigheten av utdanningen søkeren framlegger kvalifikasjonsbevis for i henhold til artikkel 13 nr. 1 eller 2, er minst ett år kortere enn det som kreves i vertsstaten,*

*b) utdanningen som søkeren har gjennomgått, omfatter fagområder som er vesentlig forskjellige fra dem som omfattes av det kvalifikasjonsbeviset som kreves i vertsstaten,*

*c) det lovregulerte yrket i vertsstaten omfatter en eller flere former for lovregulert yrkesvirksomhet som ikke eksisterer i det tilsvarende yrket i søkerens hjemstat i henhold til artikkel 4 nr. 2, og at forskjellen består i særlig utdanning som kreves i vertsstaten og som omfatter fagområder som er vesentlig forskjellige fra dem som omfattes av søkerens kompetanseattest eller kvalifikasjonsbevis.*

*2. Dersom vertsstaten gjør bruk av muligheten i nr. 1, skal den gi søkeren valget mellom en prøveperiode og en egnethetsprøve.*

*[...]*

*4. Ved anvendelsen av nr. 1 bokstav b) og c) menes med «fagområder som er vesentlig forskjellige fra» fagområder der kunnskap er avgjørende for utøvelsen av yrket, og der den utdanningen vandrearbeideren har fått, viser viktige forskjeller når det gjelder varighet eller innhold i forhold til den utdanning som kreves i vertsstaten.*

*5. Nr. 1 får anvendelse idet det tas behørig hensyn til forholdsmessighetsprinsippet. Dersom vertsstaten har til hensikt å kreve at søkeren fullfører en prøveperiode eller avlegger en egnethetsprøve, skal den først undersøke om den kunnskapen som søkeren har ervervet ved sin yrkeserfaring i en medlemsstat eller i en tredjestat, er av en slik art at den helt eller delvis utligner den vesentlige forskjellen nevnt i nr. 4.*

### *Nasjonal rett*

- 14 I Norge er tittelen «psykolog» beskyttet etter Lov om helsepersonell (helsepersonelloven) av 2. juli 1999 nr. 64.
- 15 Etter helsepersonelloven § 48 første ledd bokstav t) kreves autorisasjon for å kunne praktisere som psykolog i Norge. Rett til autorisasjon etter § 48 a første ledd bokstav a) og tilhørende forskrift forutsetter bestått eksamen i profesjonsstudiet i psykologi, som leder til tittelen «cand.psychol».
- 16 Ifølge helsepersonelloven § 48 a første ledd bokstav b) og § 52 gis autorisasjon også til personer som har krav på det etter direktivet.
- 17 Personer som ikke har rett til autorisasjon, kan få lisens etter helsepersonelloven § 49. Lisens er en begrenset offentlig godkjenning som gir rett til å bruke tittelen «psykolog» innenfor angitte rammer.

## **II Faktum og saksgang**

### *Bakgrunn*

- 18 Saken for den anmodende domstol er anlagt som et gruppesøksmål etter tvisteloven § 35-6 med 163 gruppedlemmer. Grupperepresentant etter tvisteloven § 35-1 (7) er Haugland.
- 19 Haugland med flere har mastergrad i psykologi med fordypning i «clinical and health psychology» fra universiteter i Ungarn. De har ved fullført utdanning oppnådd tittelen «okleveles pszichológus», som innebærer en Master of Arts («MA») i psykologi («psykolog med mastergrad»). Haugland med flere har valgt ikke å påbegynne videreutdanningen i Ungarn som leder frem til tittelen «klinikai szakpszichológus» («klinisk psykolog»).
- 20 Frem til våren 2016 ga norske myndigheter lisens og senere autorisasjon som psykolog til personer som hadde oppnådd tittelen «okleveles pszichológus» i Ungarn på bakgrunn av den ungarske mastergrad. Ifølge anmodningen var denne praksis basert på et faglig råd om at studiene ved Eötvös Loránd University i Budapest, Ungarn, tok sikte på å utdanne kliniske psykologer, og at de var forberedt til å gå inn i ordinære stillinger som psykologer i Norge. Etersom utdanningen var ett år kortere enn profesjonsstudiet i Norge, ble det gitt tidsbegrenset lisens for at en søker kunne gjennomføre ett års veiledet praksis som psykolog i spesialisthelsetjenesten.
- 21 Imidlertid endret norske myndigheter sin godkjenningspraksis våren 2016. Som begrunnelse for denne praksisendring ble det vist til at myndighetene hadde fått ny informasjon om det ungarske psykologyrket i en informasjonsrapport av 30. april 2016 om



det indre marked. Ifølge anmodningen ga ungarske myndigheter i nevnte rapport følgende beskrivelse av yrkene «okleveles pszichológus» og «klinikai szakpszichológus» i Ungarn:

*Psychologist is not a regulated profession in Hungary, but the psychologist qualification entitles to practise many regulated professions, such as family assistant in child welfare services, psychological advisor, methodological consultant, tutor in children temporary homes. Please also note that clinical psychologist 'klinikai szakpszichológus' is a regulated profession in Hungary.*

- 22 I mars 2017, i forbindelse med klagesaksbehandlingen, vurderte et nytt fagpanel om mastergraden fra Ungarn var jevngod med profesjonsstudiet i psykologi i Norge. Panelet konkluderte med at mastergraden fra Ungarn hadde vesentlige avvik fra et norsk profesjonsstudium i psykologi («cand.psychol.»), og at det ikke var mulig å korrigere manglene gjennom supplerende utdanning og/eller veiledet praksis. Fagpanelet konkluderte imidlertid også med at den ungarske masterutdanning kunne sammenlignes med en norsk mastergrad i psykologi.
- 23 Etter praksisendringen fikk kandidater med ungarsk mastergrad avslag på sine søknader om lisens som psykolog. Personer som allerede jobbet på grunnlag av lisens, fikk sine søknader om autorisasjon som psykolog avslått.
- 24 Den 14. juni 2018 tok Haugland med flere ut søksmål mot den norske stat v/ Helse- og omsorgsdepartementet, med påstand om at avslagsvedtakene skulle kjennes ugyldige, og at de skulle tilkjennes erstatning. De gjorde gjeldende at de hadde krav på autorisasjon/lisens både etter nasjonal rett og etter EØS-retten. Den norske stat anførte at saksøkerne var kvalifisert til et annet yrke enn «psykolog», og at de derfor ikke kunne kreve adgang til yrket verken etter direktivet, EØS-avtalens hoveddel eller nasjonal rett.
- 25 Den 11. november 2019 kom Oslo tingrett til at yrket Haugland med flere er kvalifisert til i Ungarn, ikke er «samme yrke» som psykolog i Norge. Dermed gir deres yrkeskvalifikasjoner ikke adgang til yrket som psykolog i Norge verken etter direktivet eller etter EØS-avtalen artikkelene 28 og 31. Oslo tingrett konkluderte derfor med at helsemyndighetenes vedtak om å nekte medlemmene av gruppesøksmålet autorisasjon og lisens som psykologer i Norge var gyldige, og frifant den norske stat. Haugland med flere anket dommen til Borgarting lagmannsrett.
- 26 Den 12. juni 2018 innledet ESA traktatbruddsak mot Norge grunnet brudd på direktivet og EØS-avtalen artikkelene 28 og 31. Ved tilsvaret 26. september 2018 bestred Norge at landet hadde brutt sine forpliktelser etter traktaten. ESA avga grunnlagt uttalelse i saken 29. april 2020, der overvåkingsorganet konkluderte med at norsk godkjenningspraksis for psykologer utdannet i Ungarn er i strid med EØS-avtalen.

*Utdanning og utøvelse av yrket som psykolog i Norge*

- 27 I Norge er det flere ulike retninger innen psykologifeltet. Et skille går mellom yrkesutøvelse som klinisk psykolog og ikke-kliniske stillinger.
- 28 For å kunne jobbe som klinisk psykolog er det nødvendig å ha autorisasjon eller lisens som psykolog. Imidlertid er ikke «klinisk psykolog» en egen tittel ettersom klinisk behandling hører til yrket som psykolog. I forarbeidene til helsepersonelloven beskrives yrket som psykolog som følger:

*Yrkesutøvelsen omfatter utredning, diagnostikk og behandling av psykiske lidelser. Psykologer har et selvstendig og direkte ansvar for pasienter. Yrkesrollen innebærer risiko i forhold til psykiske skader.*

- 29 I tillegg til klinisk arbeid finnes det også andre relevante ikke-kliniske stillinger innen psykologifeltet i Norge, blant annet innen forskning, rådgivning, miljøterapi, i helseinstitusjoner, undervisning, «human resources» og rekruttering. Disse stillinger er åpne både for autoriserte psykologer og for personer som har fulgt andre akademiske studier i psykologiske fag.
- 30 Profesjonsstudiet i psykologi leder til den akademiske tittelen «cand.psychol.». Studiet går over seks år og er normert til 360 ECTS-poeng (Det europeiske system for overføring av studiekvalifikasjoner) («poeng»). Målet er å forberede studentene til å bli kliniske psykologer.
- 31 For dem som har fullført profesjonsstudiet kreves det ingen ytterligere praksis for å få autorisasjon som psykolog. En person som har fullført studiet, har rett til å arbeide selvstendig som psykolog slik dette yrke er definert i Norge. Profesjonsstudiet er det eneste studium ved en undervisningsinstitusjon i Norge som gir rett til autorisasjon som psykolog. En psykolog kan så velge å spesialisere seg til psykologspesialist innen et bestemt fagområde. Videreutdanningen består av fem års relevant arbeid innen spesialisthelsetjenesten, inkludert 256 kurstimer, veiledning av en psykologspesialist samt vitenskapelig arbeid. Ifølge anmodningen er det ikke en forutsetning, selv om det er vanlig, å være psykologspesialist for å kunne jobbe klinisk og selvstendig som psykolog i Norge. Innen spesialisthelsetjenesten er det imidlertid et krav at enkelte oppgaver kvalitetssikres av en psykologspesialist.
- 32 I tillegg til profesjonsstudiet er de andre mulige studieløp innen psykologi å følge ett av de ulike årsstudier, bachelor- og masterprogrammer i psykologiske fag som tilbys av høyskoler og universiteter. Bachelorstudiet er normert til tre år (180 poeng), mens masterstudiet er normert til to år (120 poeng). Disse studier er mer teoretisk rettet og inneholder ikke integrert klinisk praksis.

*Utdanning og utøvelse av yrket som psykolog i Ungarn*

- 33 Den grunnleggende psykologiutdanning i Ungarn består av en treårig bachelorgrad (BA) og en toårig mastergrad, som enten kan være en Master of Science (MSc) i helsepsykologi eller en MA. Ifølge anmodningen har Haugland med flere MA-graden, som leder til tittelen «okleveles pszichológus». Studieprogrammet er normert til 300 poeng.
- 34 MA-graden gir en generalistplattform, men studentene velger blant syv ulike fordypninger. Haugland og de andre medlemmer av gruppesøksmålet har alle valgt fordypning i «clinical and health psychology».
- 35 I ungarsk forskrift 18/2016 (VIII.5.) er det fastsatt hvilke kunnskaper og ferdigheter en uteksaminert kandidat innen MA-graden skal ha. Etter nevnte forskrift skal de uteksaminerte psykologer ha generalistkompetanse:

*The aim of the training is to educate skilled psychologists who are familiar with several branches of psychology based on their knowledge gained in the different scientific fields of psychology. They know and can apply the methods and tools of psychology in order to recognise and develop individuals, groups or organisations. They have the necessary qualifications in order to obtain further professional certifications in the different fields of psychology defined by special rules and regulations. [...]*

- 36 Etter fullført MA-grad i psykologi kan man ta fatt på et videreutdanningsløp innen klinisk psykologi som leder til tittelen «klinikai szakpszichológus». Denne utdanning går over tre til fire år og inkluderer 400 kurstimer og relevant yrkesvirksomhet under veiledning. Yrket som klinisk psykolog er lovregulert i Ungarn, og de ulike spesialiteter innenfor klinisk psykologi er lovregulerte yrker etter direktivet.
- 37 Partene i hovedsaken er uenige om hvordan utdanningsløpet mot å bli klinisk psykolog er å anse. Haugland med flere mener det er tale om et spesialiseringsløp som leder frem til spesialisttittel, og at dette kan sammenlignes med det norske spesialiseringsløp for psykologer for å bli psykologspesialist. Den norske stat mener på sin side det er tale om en egen utdanning som er påkrevd for å kunne praktisere som klinisk psykolog i Ungarn.
- 38 Det er bare en klinisk psykolog som kan yte selvstendig helsehjelp, mens en «psykolog med en MA-grad» kun kan arbeide klinisk under tilsyn i tilknytning til et påbegynt eller planlagt videreutdanningsløp i henhold til den ungarske forskrift 60/2003 (X.20) («forskrift 60/2003»), som videre fastsetter:

*Practising psychological activities in healthcare can be carried out only as follows, irrespective of the form of healthcare activity, including in all cases when a psychologist is required by this regulation:*

*a) independently only by a psychologist with a specialised postgraduate qualification [‘klinikai szakpszichológus’ in Hungarian];*

*b) a psychologist candidate [‘jelölt’ in Hungarian] for a specialised postgraduate qualification under the guidance or close supervision of a psychologist with a specialised postgraduate qualification; or*

*c) a psychologist [‘okleveles pszichológus’ in Hungarian]: under the guidance or close supervision of a psychologist with a specialised postgraduate qualification where they undertake to become a candidate for a specialised postgraduate qualification within two years of their legal relationship regarding the healthcare activity.*

[...]

*A psychologist or a psychologist candidate for a specialised postgraduate qualification examines (records, analyses) the causes of ill psychological phenomena, the regularities of their progress and their effects on human behaviours. They examine the features and development of the psychological processes of individuals as well as the processes occurring in groups or social situations. Psychotherapy defined by the psychotherapeutic professional directives can be carried out only by a psychologist or a psychologist candidate for a specialised postgraduate qualification and under the supervision of a specialised postgraduate psychotherapist.*

*A psychologist or a candidate for a specialised postgraduate qualification is not entitled to issue a specialist psychological diagnosis. Where patient care necessitates a specialist psychological diagnosis, it is necessary to get a special psychologist’s countersignature.*

- 39 Ifølge anmodningen er partene i hovedsaken enige om at tittelen «okleveles pszichológus» ikke er en lovbeskyttet tittel eller et lovregulert yrke etter direktivet. Partene er uenige om hvilken betydning vilkårene i forskrift 60/2003 har ved vurderingen av om det ungarske «okleveles pszichológus» og det norske «psykolog» er «samme yrke» i direktivets forstand. Partene er også uenige om «okleveles pszichológus» er et yrke eller en akademisk tittel som kvalifiserer til ulike yrker og – forutsatt at det anses som et yrke – om det etter direktivet er samme yrke som «klinikai szakpszichológus». Partene er videre uenige om hvilken virksomhet en «okleveles pszichológus» kan utføre sammenlignet med en «klinikai szakpszichológus», og hvilken betydning dette eventuelt har for vurderingen av «samme yrke».
- 40 På denne bakgrunn besluttet Borgarting lagmannsrett å utsette rettergangen og forelegge EFTA-domstolen en anmodning om rådgivende uttalelse etter artikkel 34 i Avtalen mellom

EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol. Anmodningen var datert 11. mai 2020 og ble registrert ved EFTA-domstolen 25. mai 2020.

41 Borgarting lagmannsrett har forelagt EFTA-domstolen følgende spørsmål:

1. *I forbindelse med vurderingen av «samme yrke», jf. direktivet 2005/36/EF artiklene 1 og 4, anmodes det om svar på følgende spørsmål:*
  - a. *Hva er det rettslige vurderingstemaet, og hva vil utgjøre de rettslig relevante momentene, ved vurderingen av om et yrke i utdanningsstaten og vertsstaten utgjør «samme yrke»?*
  - b. *Skal vertsstaten i vurderingen av «samme yrke» ta hensyn til yrkesaktiviteter som den aktuelle søkeren i utdanningsstaten bare kan utøve under veiledning og forutsatt at søkeren har påbegynt et videreutdanningsløp eller forpliktet seg til å påbegynne et slikt løp innen to år? Har det i så fall noen betydning dersom søkeren har valgt å ikke påbegynne eller forplikte seg til en slik videreutdanning?*
  - c. *Hvilken betydning har forskjeller i graden av selvstendighet ved yrkesutøvelsen og pasientansvaret i vurderingen av «samme yrke»?*
2. *Har muligheten for å pålegge kompenserende tiltak, jf. direktiv 2005/36/EF artikkel 14, noen betydning for tolkingen av hva som utgjør «samme yrke»? Hvis ja, hvilken betydning har dette?*
3. *Hva er det nærmere rettslige vurderingstemaet etter artikkel 3 nr. 1 bokstav e i direktiv 2005/36/EF om at en regulert utdanning må være «specifically geared to the pursuit of a given profession»?*
4. *I forbindelse med EØS-avtalen artikkel 28 og 31 anmodes det om svar på følgende spørsmål:*
  - a. *Hvor en søker ikke oppfyller vilkårene for å få sine kvalifikasjoner anerkjent etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet artiklene 13 jf. 14, kan søkeren påberope seg EØS-avtalen artiklene 28 og 31 som grunnlag for å utøve det lovregulerte yrket i vertsstaten?*
  - b. *Hvis svaret på spørsmål a er ja, hva er i så fall det rettslig relevante vurderingstemaet for prøvingen under artiklene 28 og 31?*

42 Det vises til rettsmøterapporten for en mer utførlig redegjørelse for den rettslige ramme, de faktiske forhold, saksgangen og forslagene til svar som er inngitt til EFTA-domstolen.

Partenes argumenter vil i det følgende bare bli nevnt eller drøftet så langt dette er nødvendig for EFTA-domstolens begrunnelse.

### III EFTA-domstolens svar

#### *Innledende bemerkninger*

- 43 Etter artikkel 1 er formålet med gjensidig godkjenning etter direktivet å garantere at en EØS-stat – vertsstaten – som krever bestemte yrkeskvalifikasjoner for adgang til eller utøvelse av et lovregulert yrke på sitt territorium, godkjenner yrkeskvalifikasjoner som er oppnådd i en annen EØS-stat – hjemstaten – som gir innehaveren av nevnte kvalifikasjoner rett til å utøve samme yrke i denne stat, og gir adgang til og rett til å utøve dette yrke i vertsstaten (se sak E-3/20, *Lindberg*, dom 25.03.2021, avsnitt 41). Som uttrykt i artikkel 4 er konsekvensen av gjensidig godkjenning at vertsstaten må gi en søker adgang i denne stat til det samme yrke som vedkommende er kvalifisert til i hjemstaten, og til å utøve det i vertsstaten på samme vilkår som denne stats borgere (se *Lindberg*, som omtalt over, avsnitt 42).
- 44 Etter direktivet artiklene 1 og 4 forutsetter retten til adgang til et lovregulert yrke i vertsstaten at den begunstigede har en yrkeskvalifikasjon som gir ham eller henne rett til å utøve dette yrke i hjemstaten. Det følger av artikkel 3 nr. 1 bokstav b, c og e at uttrykket «bestemte yrkeskvalifikasjoner» i samme bestemmelse bokstav a ikke omfatter alle kvalifikasjoner bekreftet ved et kvalifikasjonsbevis, men bare de som gjelder utdanning som er særlig utformet for å forberede kandidatene til å utøve et bestemt yrke (jf. dommen i *Brouillard*, C-298/14, EU:C:2015:652, avsnitt 38).
- 45 Etter ordningen etablert ved direktivet, godkjennes ikke en yrkeskvalifikasjon på grunnlag av den iboende verdi av utdanningen som den dokumenterer, men fordi den gir rett til å gå inn i et lovregulert yrke i den EØS-stat der den ble tildelt eller godkjent (jf. dommen i *Colegio*, C-330/03, EU:C:2006:45, avsnitt 19). Direktivet gjelder ikke godkjenningen av akademiske kvalifikasjoner, men gjelder utelukkende yrkeskvalifikasjoner som gir adgang til lovregulerte yrker (jf. dommen i *Kommisjonen mot Hellas*, C-274/05, EU:C:2008:585, avsnitt 37).
- 46 Det følger av det ovenstående, slik Kommisjonen har påpekt, at det etter direktivet må gjøres et skille mellom akademiske kvalifikasjoner og yrkeskvalifikasjoner. Ifølge i direktivet artikkel 1, fastsetter det bestemmelser for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner som gir innehaveren av nevnte yrkeskvalifikasjon rett til å utøve et yrke i sin hjemstat. En kvalifikasjon, enten den er akademisk eller annen, som ikke gir innehaveren av kvalifikasjonen rett til å utøve et yrke i hjemstaten, kan ikke anses som en yrkeskvalifikasjon.

47 Det er den anmodende domstol som må vurdere om en MA i psykologi fra Ungarn kan anses som en yrkeskvalifikasjon, og dermed om direktivet kommer til anvendelse. Som Kommisjonen har påpekt, synes den ungarske MA i psykologi å være en generell akademisk grad innen psykologifeltet som gjør en person kvalifisert for spesialisert videreutdanning til et yrke, men den synes ikke i seg selv å utgjøre en yrkeskvalifikasjon. Det at personer som har kvalifikasjonen har rett til å bruke tittelen «okleveles pszichológus», er ikke avgjørende i denne sammenheng. For fullstendighets skyld bør det nevnes at det uten hensyn til konklusjonen i denne sammenheng med hensyn til direktivet, vil svarene på spørsmål 4.a og 4.b være relevante for vurderingen av slike kvalifikasjoner.

#### *Spørsmål 1.a*

48 Ved spørsmål 1.a søker den anmodende domstol i hovedsak veiledning med hensyn til vurderingen av om et yrke i hjemstaten og et yrke i vertsstaten utgjør «samme yrke» etter direktivet.

49 Det bør påpekes at «psykolog», yrket hovedsaken gjelder, ikke er et yrke som hører inn under ordningen med automatisk godkjenning etter direktivet avdeling III kapittel III. Saken synes ikke å høre inn under ordningen med godkjenning av yrkeskvalifikasjoner som omfattes av avdeling III kapittel II. I samsvar med artikkel 10, som fastsetter at alle yrker som ikke omfattes av direktivet avdeling III kapittel II og III, omfattes av avdeling III kapittel I, er spørsmålet om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner i denne sak derfor underlagt den generelle ordning for godkjenning fastsatt i kapittel I.

50 Den generelle ordning for godkjenning er utformet for å gjøre det mulig for borgere av en EØS-stat som har rett til å utøve et lovregulert yrke i én EØS-stat, å gå inn i dette yrke i andre EØS-stater (jf. dommen i *Kommisjonen mot Spania*, C-286/06, EU:C:2008:586, avsnitt 71). Følgelig må en vertsstat etter direktivet artikkel 13 nr. 1 tillate søkere som innehar en kompetanseattest eller et kompetansebevis som hjemstaten krever for adgang til og utøvelse av yrket i denne stat, adgang til og utøvelse av et lovregulert yrke på samme vilkår som dem som gjelder for dens egne borgere (jf. dommen i *Malta Dental*, C-125/16, EU:C:2017:707, avsnitt 39).

51 Den generelle ordning baserer seg på den gjensidige tillit som EØS-statene har til de yrkeskvalifikasjoner de tildeler. Ordningen etablerer hovedsakelig en presumsjon om at kvalifikasjonene til en søker som har rett til å utøve et lovregulert yrke i én EØS-stat, er tilstrekkelige til at dette yrke kan utøves i andre EØS-stater (jf. dommen i *Kommisjonen mot Hellas*, som omtalt over, avsnitt 30). Artikkel 13 er et uttrykk for prinsippet om gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner som er fastsatt i direktivet artiklene 1 og 4, som skal sikre at en søker gis adgang til samme yrke i vertsstaten som søkeren er kvalifisert for i hjemstaten.

52 Etter direktivet artikkel 4 nr. 1 gir godkjenningen av yrkeskvalifikasjoner den begunstigede adgang til det samme yrke som vedkommende er kvalifisert til i hjemstaten, og rett til å

utøve det i vertsstaten på samme vilkår som dens borgere. Det følger av artikkel 4 nr. 2 at et yrke anses som «det samme» dersom den yrkesvirksomhet søkeren er kvalifisert for i hjemstaten, er sammenlignbare med den virksomhet som omfattes av yrket vedkommende ønsker å utøve i vertsstaten.

- 53 Dermed kjennetegnes et yrke av den virksomhet eller de typer virksomhet som de som tilhører vedkommende yrke utfører. Uttrykket «dette yrket» i direktivet artikkel 13 nr. 1 må forstås slik at det omfatter yrker som, i hjemstaten og vertsstaten, er identiske eller analoge eller i noen tilfelle ganske enkelt jevngode med hensyn til den virksomhet de omfatter (jf. dommen i *Malta Dental*, som omtalt over, avsnitt 40 og rettspraksis som det vises til der). Som Haugland med flere, Østerrikes regjering, Ungarns regjering, Nederlands regjering, ESA og Kommisjonen har anført, trenger ikke yrkene nødvendigvis å anses som identiske.
- 54 Om et yrke i vertsstaten og et yrke i hjemstaten kan anses som samme yrke etter direktivet, avhenger ikke av en formell sammenligning av navnet eller tittelen på yrket, men må snarere vurderes på grunnlag av den virksomhet som utføres i yrket i hjemstaten, sammenlignet med den virksomhet som utføres i yrket som søkeren søker adgang til i vertsstaten (jf. dommen i *Malta Dental*, som omtalt over, avsnitt 41 og rettspraksis som det vises til der).
- 55 Spørsmålet om hvilken yrkesvirksomhet som kjennetegner et gitt yrke, er i det vesentlige et spørsmål om faktum. Dette spørsmål må besvares av vedkommende myndigheter i vertsstaten, med forbehold om prøving av nasjonale domstoler, som ved behov må søke bistand fra myndighetene i hjemstaten. Dersom yrket som utøves i hjemstaten ikke er et lovregulert yrke i denne stat etter direktivet artikkel 3 nr. 1 bokstav a, slik som tilfelle i hovedsaken, bør det sees hen til den yrkesvirksomhet som medlemmene av dette yrke normalt utfører i denne stat (jf. dommen i *Toki*, C-424/09, EU:C:2011:210, avsnitt 36).
- 56 Dersom graden av likhet mellom oppgavene er så stor at de kan betraktes som samme yrke kan eventuelle mangler i søkerens utdanning i forhold til vertsstatens krav kompenseres gjennom anvendelsen av utligningstiltakene fastsatt i direktivet artikkel 14 nr. 1, slik at den berørte part sikres full integrering i vertsstatens yrkesordning (jf. dommen i *Colegio*, som omtalt over, avsnitt 34).
- 57 I denne sak er det den anmodende domstol som må ta hensyn til den virksomhet som omfattes av yrket i hjemstaten, sammenlignet med virksomheten i vertsstaten, for å kunne vurdere om søkere med tittelen «okleveles pszichológus» er kvalifisert i hjemstaten til samme yrke som «psykolog» i Norge (jf. dommen i *Malta Dental*, som omtalt over, avsnitt 41 og rettspraksis som det vises til der).
- 58 I lys av det ovenstående har EFTA-domstolen kommet til at svaret på spørsmål 1.a må bli at om et yrke i vertsstaten og et yrke i hjemstaten kan anses som «samme yrke» etter direktivet, må vurderes i den enkelte sak. Den vurdering må bygge på en sammenligning



mellom den virksomhet som omfattes av yrket i hjemstaten og den virksomhet som omfattes av det yrke søkeren ønsker å utøve i vertsstaten. Dersom den virksomhet som omfattes av de to yrker er sammenlignbare i den forstand at de er jevngode når det gjelder den virksomhet de omfatter, samtidig som det tas hensyn til eventuelle relevante forskjeller i virksomhetens omfang og art, må de anses som samme yrke.

### *Spørsmål 1.b*

- 59 Ved spørsmål 1.b spør den anmodende domstol i hovedsak om vertsstaten i vurderingen av om to yrker er «samme yrke» etter direktivet, må ta hensyn til yrkesvirksomhet som kun kan utføres av en søker i hjemstaten innenfor rammen av utdanning og på ytterligere vilkår, slik som tilsyn.
- 60 Det følger av direktivet artikkel 4 nr. 2 at to yrker er det samme dersom den virksomhet søkeren er kvalifisert for i hjemstaten, er sammenlignbare med de som omfattes av yrket vedkommende ønsker å utøve i vertsstaten. En yrkeskvalifikasjon godkjennes etter direktivet fordi den gir rett til å gå inn i et yrke i den EØS-stat der kvalifikasjonen ble tildelt eller godkjent (jf. dommen i *Colegio*, som omtalt over, avsnitt 19). Godkjenningen er utformet for å gjøre det mulig for en EØS-borger med rett til å utøve et yrke i én EØS-stat å gå inn i vedkommende yrke i andre EØS-stater (jf. dommen i *Kommisjonen mot Spania*, som omtalt over, avsnitt 71). Følgelig må en søker ha rett til å utøve yrket i hjemstaten.
- 61 Det følger av dette at det er en forutsetning for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner etter direktivet at søkeren innehar yrkeskvalifikasjoner som tillater vedkommende å utøve yrket i hjemstaten, og at han er kvalifisert for adgang til og utøvelse av yrket i denne stat. Dette innebærer at søkeren må være fullt ut kvalifisert for adgang til og utøvelse av yrket i hjemstaten.
- 62 Under omstendigheter der en søker kun har tillatelse til å utføre en viss virksomhet i et begrenset tidsrom innenfor rammen av utdanning under den forutsetning av han forplikter seg til videre studier, kan det, når det gjelder godkjenning etter direktivet, ikke sies at han er fullt ut kvalifisert for yrket som består av den virksomhet. Følgelig kan utøvelse av virksomhet under slike omstendigheter ikke anses som utøvelse av et yrke etter direktivet.
- 63 I lys av det ovenstående må svaret på spørsmål 1.b bli at ved vurdering av om et yrke i hjemstaten og et yrke i vertsstaten utgjør samme yrke etter direktivet, kan utføring av en viss virksomhet i et begrenset tidsrom i forbindelse med utdanning som forutsetter en forpliktelse til videre studier, ikke anses som utøvelse av et yrke.

### *Spørsmål 1.c*

- 64 Ved spørsmål 1.c spør den anmodende domstol i hovedsak hvilken betydning som skal tillegges forskjellene i graden av selvstendighet og pasientansvar i vurderingen av om de to yrker er «samme yrke» etter direktivet.

- 65 ESA og Haugland med flere har anført at formelt ansvar og den grad av selvstendighet som søkeren har i utøvelse av det aktuelle yrke i hjemstaten, ikke er relevant for vurderingen av om de to yrker er «samme yrke» etter direktivet.
- 66 Det følger av direktivet artikkel 4 nr. 2 at to yrker er det samme dersom den virksomhet søkeren er kvalifisert for i hjemstaten, er sammenlignbare med de som omfattes av yrket vedkommende ønsker å utøve i vertsstaten. Når det gjelder i hvilken form yrket må være utøvd i hjemstaten, bør det påpekes at det organisatoriske og regulatoriske rammeverk for utøvelsen av yrket i hjemstaten for en søker som søker om godkjenning, ikke er relevant for anvendelsen av ordningen for godkjenning etter i direktivet. Som fastsatt i direktivet artikkel 2 nr. 1, får direktivet anvendelse på enhver EØS-borger som ønsker å utøve et lovregulert yrke i en annen EØS-stat, enten som selvstendig næringsdrivende eller som lønnsinntaker. Videre er det ingen bestemmelse i direktivet som fastsetter at et yrke som vanligvis utøves i egenskap av selvstendig næringsdrivende, må ha vært utøvd som selvstendig næringsdrivende og ikke som lønnsinntaker i hjemstaten (jf. dommen i *Toki*, som omtalt over, avsnitt 33).
- 67 Imidlertid kan forskjeller i graden av selvstendighet være relevant for vurderingen av det nøyaktige omfang eller arten av den virksomhet saken gjelder. Ifølge anmodningen om rådgivende uttalelse, og som også Ungarns regjering har påpekt i den muntlige høring, har en psykolog eller kandidat til en kvalifikasjon på grunnlag av spesialisert videreutdanning («specialised postgraduate qualification») i Ungarn ikke rett til å stille en diagnose som psykologspesialist, men bare til å fremme et forslag som deretter må godkjennes av en kvalifisert yrkesutøver. Følgelig er det i prinsippet mulig å skille mellom oppgaven med å foreslå en diagnose og oppgaven med å stille en endelig diagnose. På samme måte kan direkte ansvar for pasienter skilles fra underordnet ansvar for pasienter, særlig i en situasjon der det for et yrke bare er tillatt å delta i slik virksomhet under et annet yrkes ansvar og ledelse.
- 68 Følgelig har EFTA-domstolen kommet til at svaret på spørsmål 1.c må være at forskjellene i grad av selvstendighet og pasientansvar kan være relevante for å fastslå oppgavens nøyaktige omfang eller art i en vurdering av om de to yrker er «samme yrke» etter direktivet.

### *Spørsmål 2*

- 69 Ved spørsmål 2 spør den anmodende domstol i hovedsak om muligheten for å pålegge utligningstiltak etter direktivet artikkel 14 har noen betydning for vurderingen av hva som utgjør «samme yrke».
- 70 Direktivet artikkel 14 nr. 1 fastsetter at artikkel 13 ikke er til hinder for at vertsstaten kan kreve at søkeren i visse situasjoner gjennomfører en prøveperiode på inntil tre år eller avlegger en egnethetsprøve. Det er vertsstaten som må vurdere om slike utligningstiltak er påkrevd i situasjonene angitt i artikkel 14 nr. 1.

- 71 Målet med direktivet artikkel 14 er at det i mangel av harmonisering av minstekrav til utdanning for adgang til og utøvelse av de yrker som omfattes av den generelle ordning, bør være mulig for vertsstaten å pålegge et utligningstiltak, slik det også fremgår av betraktning 15. Slike tiltak må være forholdsmessige og særlig ta hensyn til søkerens yrkeserfaring. Slike utligningstiltak gjelder forskjeller i søkerens utdanning i forhold til det som kreves i vertsstaten. Som ESA har påpekt, er dette en konsekvens av at vilkårene for adgang til og utøvelse av yrker, samt utdanningen som fører frem til dem, varierer fra en EØS-stat til en annen.
- 72 Det følger av ordlyden i artikkel 14 nr. 1 og av direktivets oppbygning at det er en forutsetning at artikkel 13 kommer til anvendelse for at utligningstiltak skal være relevante. Følgelig er det nødvendig først å vurdere om de to yrker er «samme yrke» etter artikkel 4 nr. 2 og artikkel 13 nr. 1. Det er først etter at man har kommet til den konklusjon at to yrker er «samme yrke», at eventuelle mangler i søkerens utdanning i forhold til det som kreves i vertsstaten, faktisk kan kompenseres for gjennom anvendelse av utligningstiltakene fastsatt i artikkel 14 nr. 1 (jf. dommen i *Nasiopoulos*, C-575/11, EU:C:2013:430, avsnitt 31). Følgelig kan muligheten til å pålegge utligningstiltak etter artikkel 14 ikke ha betydning for vurderingen av om to yrker er «samme yrke».
- 73 EFTA-domstolen finner at svaret på spørsmål 2 må bli at muligheten for å pålegge utligningstiltak etter direktivet artikkel 14 ikke kan ha noen betydning for tolkningen av «samme yrke» etter artikkel 13.

### *Spørsmål 3*

- 74 Ved sitt tredje spørsmål søker den anmodende domstol i hovedsak veiledning med hensyn til tolkningen av direktivet artikkel 3 nr. 1 bokstav e, som fastsetter at lovregulert utdanning må være «særlig rettet mot utøvelsen av et bestemt yrke».
- 75 I artikkel 3 nr. 1 bokstav e defineres begrepet «lovregulert utdanning» som «enhver utdanning som er særlig rettet mot utøvelsen av et bestemt yrke, og som omfatter ett eller flere kurs, eventuelt supplert med yrkesrettet opplæring eller med en praktisk prøveperiode eller yrkespraksis».
- 76 Uttrykket «særlig rettet» innebærer at utdanningen må være spesifikt utformet for å forberede kandidatene til å utøve et bestemt yrke. Dette innebærer at kvalifikasjoner som gir adgang til et bredt spekter av yrker, eller som blant annet kun dokumenterer akademisk kompetanse på et gitt område, og som ikke har som mål å kvalifisere innehaverne til et visst yrke, ikke kan anses som «særlig rettet mot utøvelsen av et bestemt yrke» (jf. dommen i *Brouillard*, som omtalt over, avsnitt 38 til 40).
- 77 Følgelig har EFTA-domstolen kommet til at svaret på spørsmål 3 må bli at direktivet artikkel 3 nr. 1 bokstav e må forstås slik at bestemmelsen omfatter utdanning som er særlig utformet for å forberede kandidater til å utøve et bestemt yrke. Bestemmelsen omfatter ikke

kvalifikasjoner som gir adgang til et bredt spekter av yrker, eller som kun dokumenterer blant annet akademisk kompetanse på et gitt område.

#### *Spørsmål 4.a*

- 78 Ved spørsmål 4.a spør den anmodende domstol i hovedsak om søkere som ikke oppfyller kravene for å få kvalifikasjonene godkjent etter direktivet, kan påberope seg EØS-avtalens artiklene 28 og 31 som grunnlag for å utøve et lovregulert yrke i vertsstaten.
- 79 Den norske stat har gjort gjeldende at det ikke er noe rom for å godkjenne yrkeskvalifikasjoner etter EØS-avtalens hoveddel etter at direktivet ble innført. Den anfører at godkjenning av yrkeskvalifikasjoner som psykolog er harmonisert under den generelle ordning for godkjenning etter direktivet. En søker kan bare påberope seg EØS-avtalens hoveddel dersom det aktuelle yrke og den aktuelle kvalifikasjon ikke omfattes av direktivet.
- 80 Som EFTA-domstolen la til grunn i *Lindberg*, må imidlertid EØS-avtalens artiklene 28 og 31 tolkes slik at de pålegger en vertsstat plikt til å foreta en individuell vurdering av den kunnskap og utdanning som dokumenteres ved søkerens kvalifikasjoner. Dette gjelder i en situasjon som ikke omfattes av direktivet, men også i en situasjon der søkeren ikke oppfyller vilkårene for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner etter direktivet (se *Lindberg*, som omtalt over, avsnitt 61 og 62, og rettspraksis som det vises til der).
- 81 Retten til godkjenning av diplomer er et uttrykk for etableringsadgangen som en grunnleggende rettighet. Ikke å godkjenne læring, ferdigheter og kvalifikasjoner som vedkommende har tilegnet seg i en annen EØS-stat, kan innebære en hindring for den frie bevegelse og etableringsadgangen for EØS-yrkesutøvere, selv der nasjonale regler anvendes på en måte som ikke medfører forskjellsbehandling på grunnlag av statsborgerskap. Derfor kan vertsstaten ikke se bort fra kunnskap og kvalifikasjoner oppnådd i andre EØS-stater (se *Lindberg*, som omtalt over, avsnitt 55 og rettspraksis som det vises til der).
- 82 Videre er det ikke noe i selve direktivet som tilsier at det var ment å begrense utøvelsen av grunnleggende friheter i EØS-avtalen slik disse var blitt tolket innenfor rammen av de foregående direktiver om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Tvert imot, som det fremgår av betraktningene 9 og 14, er direktivets mål å omorganisere og forenkle anvendelsen av de foregående direktiver om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner og dermed å støtte den frie bevegelse og etableringsadgangen for yrkesutøvere. Som det fremgår av direktivet artikkel 1, er direktivets formål å legge til rette for gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Direktivet har ikke til formål å gjøre godkjenningen av yrkeskvalifikasjoner vanskeligere i situasjoner som faller utenfor dets virkeområde, og det skal heller ikke tolkes dit hen at det får en slik konsekvens. Godkjenningen etter direktivet utfyller dermed rettighetene som er garantert i EØS-avtalens hoveddel, men

erstatter ikke en vurdering etter de nevnte bestemmelser (se *Lindberg*, som omtalt over, avsnitt 58 og 59 og rettspraksis som det vises til der).

- 83 Derfor kan det i tilfelle der vilkårene for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner etter direktivet ikke er oppfylt, avledes en rett til godkjenning av kvalifikasjoner av EØS-avtalens bestemmelser om fri bevegelighet for arbeidstakere og etableringsadgangen for selvstendig næringsdrivende. Dette gjelder både i tilfelle der en person søker autorisasjon i vertsstaten til å utøve et yrke i en situasjon som ikke omfattes av direktivet, og i en situasjon der søkeren ikke oppfylder vilkårene for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner etter direktivet (se *Lindberg*, som omtalt over, avsnitt 61 og rettspraksis som det vises til der).
- 84 I lys av det foregående har EFTA-domstolen kommet til at svaret på spørsmål 4.a må bli at søkere som ikke oppfylder kravene for godkjenning av yrkeskvalifikasjoner etter direktivet, kan påberope seg EØS-avtalen artikkelene 28 og 31 som grunnlag for å utøve et lovregulert yrke i vertsstaten.

#### *Spørsmål 4.b*

- 85 Ved spørsmål 4.b spør den anmodende domstol i hovedsak om veiledning med hensyn til hva som er det rettslig relevante vurderingstema å bedømme kvalifikasjoner etter EØS-avtalen artikkelene 28 og 31.
- 86 Det følger av rettspraksis fra Den europeiske unions domstol at myndighetene i en EØS-stat må ta hensyn til alle søkerens diplomer, attester, andre kvalifikasjonsbevis og relevant erfaring når de sammenligner de kvalifikasjoner og den erfaring søkeren har, med den kunnskap og de kvalifikasjoner som nasjonal lovgivning krever for adgang til det aktuelle yrke. Denne prøvning er ikke ment å ende med at noe bestemt diplom eller noen bestemt attest godkjennes som likeverdig med en tilsvarende nasjonal kvalifikasjon, men er snarere ment å vurdere i hvilken grad de kvalifikasjoner søkeren allerede har oppnådd, tilsvarer den kvalifikasjon som vertsstaten krever. Vertsstaten må derfor vurdere kvalifikasjonen og det konkrete innhold i utdanningen (se *Lindberg*, som omtalt over, avsnitt 64 og rettspraksis som det vises til der).
- 87 Vurderingen må sette vertsstatens myndigheter i stand til å forvise seg om på et objektivt grunnlag at et utenlandsk diplom bekrefter at kunnskapen og kvalifikasjonene er, om ikke identiske, så i alle fall minst tilsvarer det som dokumenteres ved det nasjonale diplom. Denne bedømmelse må utelukkende bygge på det kunnskaps- og kvalifikasjonsnivå som innehaveren kan antas å inneha i betraktning av arten og varigheten av studiene og den praktiske utdanning som diplommet gjelder. I denne sammenligning kan en EØS-stat ta hensyn til objektive forskjeller knyttet både til den rettslige ramme for det aktuelle yrke i hjemstaten og til yrkets virksomhet (se *Lindberg*, som omtalt over, avsnitt 65 og rettspraksis som det vises til der).

- 88 Dersom kunnskapen og kvalifikasjonene som dokumenteres ved det utenlandske diplom, tilsvarer det som kreves etter nasjonale bestemmelser, må vertsstaten anerkjenne at diplommet oppfyller kravene fastsatt i dens nasjonale bestemmelser. På den annen side, dersom kunnskapen og kvalifikasjonene som dokumenteres ved det utenlandske diplom, bare delvis tilsvarer kravene etter nasjonale bestemmelser, kan vertsstaten kreve at søkeren viser at han har tilegnet seg den kunnskap og de kvalifikasjoner som mangler.
- 89 I denne sammenheng er det vedkommende nasjonale myndigheter som må vurdere om kunnskapen som er ervervet i løpet av studiet eller gjennom praktisk erfaring, er tilstrekkelig til å bevise at vedkommende er i besittelse av den kunnskap som mangler (se *Lindberg*, som omtalt over, avsnitt 67 og rettspraksis som det vises til der).
- 90 I den grad praktisk erfaring med utøvelse av tilgrensende virksomhet kan øke søkerens kunnskap, påligger det vedkommende nasjonale myndigheter å ta i betraktning den praktiske erfaring som er relevant for yrket som søkeren søker adgang til. Det er vedkommende nasjonale myndighet som må vurdere verdien av slik erfaring på grunnlag av spesifikke funksjoner og ervervet og anvendt kunnskap i utøvelsen av disse funksjoner, samt det ansvar og det nivå av selvstendighet som søkeren er gitt (se *Lindberg*, som omtalt over, avsnitt 68 og rettspraksis som det vises til der).
- 91 Dersom vertsstatens vedkommende myndigheter kommer til at søkerens kunnskap og kvalifikasjoner som dokumentert ved diplommet og relevant arbeidserfaring ikke tilsvarer eller bare delvis tilsvarer det som kreves av vertsstaten, må vertsstaten angi hva slags utdanning søkeren mangler, for at søkeren skal kunne fullføre eller supplere utdanningen. En annen tolkning av EØS-avtalen artikkelene 28 og 31 ville ikke kunne sikre mulighet for effektiv utøvelse av de grunnleggende friheter som sikres i EØS-avtalen (se *Lindberg*, som omtalt over, avsnitt 69 og rettspraksis som det vises til der).
- 92 I lys av det foranstående har EFTA-domstolen kommet til at svaret på spørsmål 4.b må være at en vertsstat må sammenligne alle søkerens diplomer, attester, andre kvalifikasjonsbevis og yrkeserfaring med sine egne krav for å utøve det aktuelle yrke. Dersom søkerens kunnskap og kvalifikasjoner som dokumentert ved diplommet og relevant yrkeserfaring, ikke tilsvarer eller bare delvis tilsvarer det som kreves, må vertsstaten angi hva slags utdanning som mangler slik at søkeren skal kunne fullføre eller supplere utdanningen.

#### **IV Saksomkostninger**

- 93 Omkostninger som er påløpt for Østerrikes regjering, Ungarns regjering, Nederlands regjering, ESA og Kommisjonen, som har inngitt innlegg for EFTA-domstolen, kan ikke kreves dekket. Ettersom foreleggelsen for EFTA-domstolen utgjør ledd i behandlingen av saken som står for den nasjonale domstol, ligger det til denne domstol å ta en eventuell avgjørelse om saksomkostninger for partene.

På dette grunnlag avgir

### EFTA-DOMSTOLEN

som svar på spørsmålene forelagt den av Borgarting lagmannsrett, følgende rådgivende uttalelse:

- 1. Om et yrke i vertsstaten og et yrke i hjemstaten kan anses som «samme yrke» etter europaparlaments- og rådsdirektiv 2005/36/EF av 7. september 2005 om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner, må vurderes fra sak til sak. Den vurdering må bygge på en sammenligning mellom den virksomhet som omfattes av yrket i hjemstaten og den virksomhet som omfattes av det yrke søkeren ønsker å utøve i vertsstaten. Dersom den virksomhet de to yrker omfatter er sammenlignbare i den forstand at de er jevn gode ut i fra den virksomhet de omfatter, under hensyn til mulig relevante forskjeller i virksomhetenes omfang og art, må de anses som samme yrke etter direktiv 2005/36/EF.**

**Ved vurdering av om et yrke i hjemstaten og et yrke i vertsstaten utgjør samme yrke etter direktiv 2005/36/EF, kan utføring av en viss virksomhet i et begrenset tidsrom i forbindelse med utdanning som forutsetter en forpliktelse til videre studier, ikke anses som utøvelse av et yrke.**

**Ulikhet i graden av selvstendighet og pasientansvar kan være relevante for å bedømme en virksomhets nøyaktige omfang eller art ved vurderingen av om de to yrker er «samme yrke» etter direktiv 2005/36/EF.**

- 2. Muligheten for å pålegge utligningstiltak etter artikkel 14 i direktiv 2005/36/EF kan ikke ha noen betydning for tolkningen av «samme yrke» etter direktivet artikkel 13.**
- 3. Uttrykket «særlig rettet mot utøvelsen av et bestemt yrke» i direktiv 2005/36/EF artikkel 3 nr. 1 bokstav a må forstås slik at bestemmelsen omfatter utdanning som er særlig utformet for å forberede kandidater til å utøve et bestemt yrke. Det omfatter ikke kvalifikasjoner som gir adgang til et bredt spekter av yrker, eller som kun dokumenterer blant annet akademisk kompetanse på et gitt område.**
- 4. Søkere som ikke oppfyller kravene for å få yrkeskvalifikasjoner godkjent etter direktiv 2005/36/EF, kan påberope seg EØS-avtalen artiklene 28 og 31 som grunnlag for å utøve et lovregulert yrke i vertsstaten.**

**Ved vurderingen av kvalifikasjoner etter EØS-avtalen artiklene 28 og 31 må vertsstaten sammenligne alle søkerens diplomer, attester, andre kvalifikasjonsbevis og relevant yrkeserfaring med egne krav for å utøve det aktuelle yrke. Dersom søkerens kunnskap og kvalifikasjoner som dokumentert ved diplom og relevant yrkeserfaring, ikke tilsvarer eller bare delvis tilsvarer det som kreves, må vertsstaten angi hva slags utdanning som mangler slik at søkeren skal kunne fullføre eller supplere utdanningen.**

Páll Hreinsson

Per Christiansen

Bernd Hammermann

Avsagt i åpen rett i Luxembourg, 25. mars 2021.

Ólafur Jóhannes Einarsson  
Justissekretær

Páll Hreinsson  
President