

ELTE

Mener Norge undergraver felles europeisk regelverk

Øystein Helmikstøl
journalist i Psykologtidsskriftet

Nora Skjerdingsstad
redaksjonssekretær

ESAs siste uttalelse i ELTE-saken vil veie tungt i lagmannsretten, mener EØS-ekspert. Uttalelsen har ingen konsekvenser for Psykologforeningen, sier foreningens president.

– Det skjer relativt ofte at ESA håndhever EØS-avtalen overfor norske myndigheter, når det gjelder for eksempel fri bevegelighet av arbeidskraft, som i dette tilfellet. De kontrollerer at norske myndigheter gjennomfører det de er forpliktet til å gjennomføre. Norske myndigheter er generelt flinke til å gjennomføre EØS-retten.

Det sier jurist Espen Bakken til Psykologtidsskriftet. Han jobber i advokatfirmaet Arntzen de Besche og har bakgrunn fra EFTA-domstolen og EFTAs overvåkningsorgan (ESA) i Brussel.

Ingen av partene i ELTE-saken er kunder i advokatfirmaet, ifølge Bakken.

EØS-rett

Bakken er godt kjent med ELTE-saken.

– Det er også et spørsmål om å håndheve EØS-retten når den først er gjennomført. Da skjer det fra tid til annen at EFTAs overvåkingsorgan ettergår norske myndigheter på grunn av manglende eller feilaktig håndhevelse av EØS-retten.

– *Hvor ofte er Norge i EFTA-domstolen?*

– Det er ikke ofte. EFTA-domstolen har relativt få saker, men ESA har løpende saker mot norske myndigheter. Det er nok et 20-talls saker som er pågående mellom norske myndigheter og ESA til enhver tid. EFTAs overvåkingsorgan kan også stoppe saker underveis i en administrativ prosess.

Én sak til EFTA-domstolen

ESA jobber med saker på to områder, for det første de som omfatter fri bevegelse i det indre markedet, slik som for eksempel ELTE-saken, i tillegg til saker innenfor statsstøtte og konkurranse. I 2019 ble det åpnet 109 saker knyttet til reglene som gjelder det indre markedet i Norge, Island og Liechtenstein, opplyser ESAs kommunikasjonssjef Øystein Solvang til Psykologtidsskriftet. 93 av disse sakene er fortsatt åpne i dag.

59 av de 109 indre marked-sakene i 2019 var norske saker.

Av de 59 sakene som kun er mot Norge, er 48 fortsatt pågående.

ESA avsluttet i 2019 76 saker som omfattet Norge. I 52 saker er ingen tiltak iverksatt så langt, én sak ble avsluttet etter at grunnlagt uttalelse ble sendt, og én sak ble sendt til EFTA-domstolen.

ELTE-saken

- 163 personer gikk til gruppesøksmål mot staten på bakgrunn av en praksisendring Helsedirektoratet gjorde i 2016.
- Praksisen var tidligere at de med master i klinisk psykologi og helsepsykologi fra ELTE-universitetet i Ungarn har fått lisens i Norge.
- Helsedirektoratet endret praksis fordi de mente nye opplysninger betydde at ELTE-psykologene ikke var utdannet til samme yrke som en psykolog i Norge.
- Staten v/ Helse- og omsorgsdepartementet vant saken i Oslo tingrett i november i fjor. Saken er anket til lagmannsretten, som har bedt EFTA-domstolen om en uttalelse. EFTAs overvåkingsorgan ESA mener Norge bryter EØS-retten.



FORUTSIGBARHET Det må bli større forutsigbarhet for utenlandsstudenter, mener president Håkon Skard i Norsk psykologforening. Foto Brian Cliff Olguin

– Ingen konsekvenser

Jurist Espen Bakken påpeker at i ELTE-saken har ESA kommet med en grunnlagt uttalelse om hvordan EØS-retten skal forstås.

– Hvis norske myndigheter nå ikke retter seg inn etter den grunnlagte uttalelsen fra ESA, så er det sannsynligvis et brudd på EØS-avtalen. Det som er spesielt her, er at en norsk domstol har kommet til at norske myndigheter anvender EØS-retten riktig, men ESA har kommet til motsatt resultat.

Psykologtidsskriftet har spurt Norsk psykologforening om hvilke konsekvenser ESAs siste uttalelse i ELTE-saken har for foreningen.

– Uttalelsen har ingen konsekvenser for Psykologforeningen. Vi har registrert den, nå er det opp til myndighetene å vurdere hva de vil foreta seg, svarer president Håkon Skard på e-post via kommunikasjonssjef Karsten Brekne Karlsøen.

– Det viktigste for Psykologforeningen er at det må bli større forutsigbarhet, slik at utenlandsstudenter slipper å havne i slike situasjoner i fremtiden, skriver Skard videre.

Etter Bakkens vurdering må ESAs uttalelse få stor vekt for forståelsen av EØS-retten når ELTE-saken kommer til lagmannsretten.

– *Men hvor mange ganger har Norge vunnet/tapt i EFTA-domstolen?*

– Jeg har ikke tall på det på stående fot, men utgangspunktet er at ESA har en omfattende intern prosess og er svært dyktige på EØS-rett. Dersom ESA går til det skrittet og fremmer en traktatbruddsak for EFTA-domstolen, vinner de som regel.

Men sett fra norsk side er ikke spørsmålet om hvilken part som vinner, og hvilken part som taper i EFTA-domstolen, så krystallklart.

Psykologtidsskriftet har spurt Regjeringsadvokaten i Norge og EFTA-domstolen i Luxembourg om hvor mange saker Norge har tapt og vunnet der ESA har vært motpart. EFTA-domstolen har foreløpig ikke svart.

Regjeringsadvokaten har ikke noen oversikt over dette, opplyser advokat Pål Wennerås ved Regjeringsadvokaten til Psykologtidsskriftet.

– En slik oversikt kunne heller ikke lages med enkle fremgangsmåter. Det skyldes særlig at det vanskelig lar seg gjøre å dele inn saker som enten vunnet eller tapt. En part kan få medhold i deler av påstanden, men ikke andre, skriver Wennerås i en e-post.

I tillegg er EFTA-domstolens premisser, ifølge Wennerås, ofte vel så viktige som domsslutningen med hensyn til å vurdere hvilken part som reelt har fått medhold, eller mest medhold.

Kamp på to fronter

Det er etter Espen Bakkens mening usikkert om Norge vil endre godkjenningspraksisen av ELTE-psykologer før fristen ESA har satt, går ut.

– Jeg vil regne med at de kjemper kampen i lagmannsretten. Men det er ingenting i veien for å akseptere ESAs syn og se bort fra tingrettens avgjørelse. Norske myndigheter har jo kjempet denne kampen på to fronter, én i norske domstoler og én overfor ESA. Lagmannsretten kan jo tenkes å etterspørre en rådgivende uttalelse fra EFTA-domstolen, og da vil det EØS-rettslige slaget kjempes i Luxembourg.

Her traff Espen Bakken blink med spådommen sin: Den 11. mai sendte Borgarting lagmannsrett et brev til EFTA-domstolen der de ber om en rådgivende uttalelse i saken, ifølge Khrono.

– *Hvor spesiell er egentlig ELTE-saken, Bakken?*

– Det som gjør den særlig interessant, er at man fratrar noen studenter rettigheter de etter EØS-retten har, når de kommer hjem til Norge og skal få godkjent sine studier. Saken bryter med noen grunnleggende friheter for enkeltindivider. Det gjør jo saken prinsipiell.

Bakken mener Norge undergraver det felles europeiske regelverket ved å nekte studentene godkjenning.

– Nå skal ikke jeg ta stilling til den konkrete saken, om det er særlige forhold ved disse utdanningsstedene som tilsier at de ikke skal ha godkjenning. Men forutsatt at forholdene ved ELTE-universitetet er i orden, gir EØS-retten ingen grunn til ikke å godkjenne disse eksamenene.

Han tipper at ESA avventer behandlingen i norske domstoler før de eventuelt går til traktatbrudssøksmål.

– Men hvis norske domstoler ikke pålegger endringer i norsk regelverk, og staten står på sitt, og domstolen kommer til at dette er lovlig, så kan det tenkes et traktatbrudssøksmål. Da innebærer det at EFTA-domstolen dømmer i samme sakskompleks som en norsk domstol.

Norsk psykologforening er ikke formell part i ELTE-saken, men foreningen hevder det nettopp er forhold ved ELTE-utdanningen som tilsier at kandidatene ikke skal ha godkjenning.

– Den ungarske masterutdanningen i psykologi – i motsetning til den norske profesjonsutdanningen – er først og fremst en teoretisk utdanning, med lite klinisk praksis, sa foreningens visepresident Rune Frøyland etter at Psykologforeningen bestilte en juridisk vurdering fra advokatfirmaet Thommesen. Utredningen slår ifølge Psykologforeningen fast at EUs kvalifikasjonsdirektiv ikke gir rett til anerkjennelse som psykolog i Norge for dem med master i psykologi fra Ungarn.

Psykologtidsskriftet har gjentatte ganger forsøkt å få et intervju med Siri Teigum, ansvarlig advokat for vurderingen til Psykologforeningen, uten å lykkes. Vi kan heller ikke sitere andre hos Thommesen, ifølge kommunikasjonsansvarlig Marthe Kaasa Færø.

Danmark

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring forslag om endringer i reglene om autorisasjon og lisens til helsepersonell. I Psykologforeningens høringssvar skriver foreningen at den forutsetter at Helsedirektoratet viderefører etablert praksis for norske danskutdannede psykologer, og viser til rettigheter under yrkeskvalifikasjonsdirektivet.

Psykologtidsskriftet har spurt Psykologforeningen om hvorfor yrkeskvalifikasjonsdirektivet brukes til å forsvare at Danmarks masterutdanning i psykologi kvalifiserer til lisens/autorisasjon i Norge, mens dette direktivet ses bort fra i godkjenningen av andre europeiske masterutdanninger.

– Dette er et spørsmål du må stille Helsedirektoratet, det er de som foretar vurderingene, svarer Håkon Skard.



PASIENTSIKKERHET Ordet pasientsikkerhet må gis et innhold for å gi mening, mener jurist Lars Swanstrøm, tidligere assisterende direktør i Statens autorisasjonskontor for helsepersonell. Han er kritisk til Norges holdning overfor psykologer utdannet ved ELTE-universitetet i Ungarn.

– Grundigere

Jurist Lars Swanstrøm har lang erfaring i å autorisere internasjonal utdanning. Han mener at den siste uttalelsen fra ESA er en videreføring og utdyping av det ESA tidligere har hevdet i ELTE-saken.

– ESA sier Norge har fulgt opp to forhold ESA tidligere har påpekt. Det første gjaldt klagebehandling etter helsepersonelloven. Det andre å gi nasjonale retningslinjer for psykologutdanningene i Norge. Det har vært forvirring rundt hvilke faglige krav utenlandske studenter skal sammenlignes med.

Swanstrøm var assisterende direktør i Statens autorisasjonskontor for helsepersonell i 2001–2012 og forteller at han var med på å utarbeide EØS-forskriften som Norge bruker som hjemmel for behandling av autorisasjon for utenlandsstudentene. Han har hatt ett oppdrag for Psykologiforbundet, som støtter ELTE-kandidatenes sak.

– *Om Norge skulle tape i EFTA-domstolen, trenger ikke staten å rette seg etter dommen?*

– Norge er en suveren stat. Dersom vi blir dømt for traktatbrudd, må vi enten endre praksis eller reforhandle EØS-avtalen.

– *Men pasientsikkerhet er et viktig argument for staten i ELTE-saken? Er ikke du bekymret for det?*

– Mange ELTE-psykologer er allerede godkjent. De får gode faglige skussmål av norske psykologer. Så i denne saken er jeg ikke bekymret. Ordet pasientsikkerhet må også gis et innhold for å gi mening. Hva mener staten, egentlig? Tiltak må være egnet til å oppnå formålet og være nødvendige

for oppnå formålet. Målet må være forsvarlig yrkesutøvelse som psykolog. De tiltak staten kommer med, må følge av hva som er målet for tiltaket, og om tiltaket er egnet til å nå målet.

Mindre praksis

Swanstrøm sier videre at den teoretiske delen på ELTE er på høyden med norsk utdanning, men de har vesentlig mindre pasientpraksis enn norske psykologer.

– Denne mangelen kan avhjelpes med en lisensperiode i Norge. ELTE-psykologene er godkjente psykologer i Ungarn. De søker om lisens, ikke autorisasjon. En lisens vil gi god pasientrettet praksis og vil være et godt kompletterende tiltak for å sikre forsvarlig pasientbehandling.

– *Men hvordan skal tiltakene organiseres, og hvem skal betale for det?*

– Etter yrkeskvalifikasjonsdirektivet har de rett til å velge enten prøveperiode eller egnethetstest.

De fleste vil nok velge en prøveperiode med lisens i en stilling der de kan få lønn. Men direktivet åpner også for at de kan avlegge en egnethetstest i Norge, sier Swanstrøm.