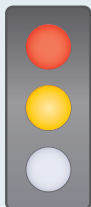


**CEL DYREKTYWY:** Komisja chce częściowo uprościć, a częściowo zaostrzyć zasady uznawania kwalifikacji zawodowych oraz przyjąć unijne „wspólne zasady kształcenia”.

**STRONY ZAANGAŻOWANE:** Pracodawcy i pracownicy oraz osoby samozatrudnione, wykonujące zawody regulowane.



**ZA:**

- Uproszczenie zasad uznawalności w przypadku pracowników o niskich kwalifikacjach to krok w kierunku budowy wolnego od barier rynku pracy w UE

**PRZECIW:**

- Zaostrzenie zasad uznawalności w przypadku pracowników o wysokich kwalifikacjach ograniczy międzynarodową mobilność kadr i osłabi jednolity rynek.
- Proponowane przez Komisję unijne zasady kształcenia stworzą systemowy bodziec do obniżania jakości edukacji. Będą też stanowić poważne zagrożenie dla istniejących dualnych systemów edukacji zawodowej.
- Zwiększenie wymagań w przypadku zawodów związanych z opieką zdrowotną nie powinno się odbywać poprzez wydłużanie czasu trwania edukacji ogólnej, a poprzez zapewnienie lepszej jakości szkoleń zawodowych.
- UE nie ma kompetencji do określania treści szkoleń lub standardów egzaminacyjnych.

## TREŚĆ

### Tytuł

**Wniosek** z 19 grudnia 2011 r. w sprawie **Dyrektywy** nowelizującej Dyrektywę 2005/36/EC **w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych** oraz Rozporządzenie w sprawie współpracy administracyjnej w ramach Systemu Wymiany Informacji na Rynku Wewnętrznym. **Sygnatura COM(2011) 883.**

### Treść

Uwaga: Numery artykułów wymienione w tekście odnoszą się do Dyrektywy 2005/36/EC w wersji z Wniosku ws. nowelizacji

#### › Tło

- Komisja chce ułatwić procedurę uznawania przez państwa UE kwalifikacji zawodowych uzyskanych w innych państwach UE, co zwiększy ma mobilność pracowników.
- Dyrektywa w dalszym ciągu odnosić się będzie wyłącznie do zawodów regulowanych (art. 1). Zawody regulowane mogą być wykonywane wyłącznie wtedy, gdy spełnione zostaną wymogi administracyjne i ustawowe w zakresie kwalifikacji zawodowych. Do profesji regulowanych należą przede wszystkim: zawody rzemieślnicze, związane z opieką zdrowotną i tzw. wolne.

#### › Wprowadzenie „Europejskiej legitymacji zawodowej”

- Dyrektywa wprowadza elektroniczną „Europejską Legitymację Zawodową” dla osób samozatrudnionych oraz pracowników najemnych chcących wykonywać zawód regulowany w innym państwie UE.
- Karta zawierać ma opis wszystkich kwalifikacji i dokumentów pracownika. Wydawana będzie przez państwo jego pochodzenia na wniosek zainteresowanego.
- Dokumentacja wniosku ws. Karty trafić ma do Systemu Wymiany Informacji na Rynku Wewnętrznym (IMI) (art. 4b). Będzie ona dostępna dla odpowiednich władz państwa pochodzenia i państwa goszczącego, a także dla samego zainteresowanego.
- Dokumentacja zawierać ma wszystkie informacje niezbędne do walidacji kwalifikacji zawodowych (art. 4e). Autentyczność certyfikatów pracownika potwierdzać może wyłącznie państwo pochodzenia (art. 4d).

#### › Ogólna procedura uznawania kwalifikacji w przypadku podejmowania stałej pracy za granicą

- Państwo goszczące ma prawo decydować, czy uznać kwalifikacje, czy też zażądać od zainteresowanego realizacji „środków wyrównawczych”. Muszą być one „należycie uzasadnione” i obejmować szkolenia dostosowujące nie dłuższe niż 3 lata lub sukcesywnie zaliczane testy umiejętności (art. 14 (1) i (4)).
- Decyzje dotyczące uznawania kwalifikacji w dalszym ciągu mają być podejmowane na podstawie analizy każdego przypadku (art. 14).
  - Podejmując decyzję, państwa goszczące uznawać będą pięć poziomów kwalifikacji, do których przypisane będą określone kwalifikacje zawodowe (art. 11). W skrócie przedstawiają się one następująco:
    - poziom 1: świadectwo ukończenia szkoły
    - poziom 2: kwalifikacje wykwalifikowanego pracownika lub wynikające ze szkoleń zawodowych
    - poziom 3: dyplom mistrza rzemieślniczego
    - poziom 4: stopień akademicki po 3 lub maksymalnie 4 latach studiów (licencjat)
    - poziom 5: stopień akademicki po co najmniej 4 latach nauki (magister)
  - Do tej pory możliwa była odmowa prawa do wykonywania zawodu w sytuacji, gdy poziom posiadanych kwalifikacji był o więcej niż jeden poziom niższy od poziomu wymaganego przez państwo goszczące (art. 13 (2)). W przyszłości możliwe będzie zrekompensovanie braków poprzez udział w „środkach wyrównawczych”, trwających maksymalnie trzy lata.

Analiza z dnia 10 kwietnia 2012 r.

- W przyszłości goszczące Państwo Członkowskie będzie upoważnione do nie wyrażenia zgody na wykonywanie zawodu w sytuacji, gdy zainteresowany nie posiada wymaganego stopnia akademickiego (art. 13 (4)). Udział w „środkach wyrównawczych” nie będzie już – jak dotychczas – sposobem na usunięcie przeszkody.
  - Jeśli państwo goszczące nie podejmie decyzji [w sprawie uznania kwalifikacji – przyp. tłum.] w czasie dwóch miesięcy, kwalifikacje uznaje się za wystarczające.
- › **Automatyczne uznawanie kwalifikacji na podstawie minimalnych wymogów UE w zakresie kształcenia**
- Kwalifikacje zawodowe lekarzy, pielęgniarek, położnych, farmaceutów i architektów, oparte na minimalnych wymogach UE w zakresie kształcenia, wciąż będą uznawane automatycznie (art. 21).
  - Minimalne wymogi UE w zakresie kształcenia zmieniają się w następujący sposób:
    - doktorzy medycyny będą zwolnieni z tych elementów specjalistycznego kształcenia medycznego, które już zrealizowali w ramach innego programu kształcenia specjalistycznego (art. 25).
    - Rozpoczęcie kształcenia zawodowego dla pielęgniarek i położnych możliwe będzie po ukończeniu nie 10, a 12 lat kształcenia ogólnego lub po przedstawieniu zaświadczenia potwierdzającego „zdanie egzaminu na odpowiednim poziomie” (art. 31 (1)).
    - Minimalny okres kształcenia w przypadku architektów zostanie zwiększony z obecnie obowiązujących czterech lat studiów do pięciu lat studiów i jednego roku praktyki lub czterech lat studiów i dwóch lat praktyki (art. 46 (1)).
    - Usunięty zostanie wyjątek, zgodnie z którym [Państwa Członkowskie] mogły zabronić zakładania aptek farmaceutom posiadającym zagraniczny certyfikat potwierdzający kształcenie (art. 21 (4)).
    - Nowe specjalistyczne programy kształcenia będą uznawane automatycznie, jeśli minimalne wymogi w zakresie kształcenia zostaną wprowadzone w co najmniej jednej trzeciej państw (obecnie – w 40 proc.) Państw Członkowskich (art. 26 (2)).
- › **Automatyczne uznawanie kwalifikacji na podstawie „wspólnych zasad kształcenia”**
- Istniejące obecnie pojęcie „wspólnych platform” (art. 15) zostanie zastąpione pojęciem „wspólnych zasad kształcenia” (rozdział III A). Będą one stosowane w przypadku zawodów regulowanych w co najmniej jednej trzeciej Państw Członkowskich oraz w przypadku zawodów, dla których nie istnieją minimalne wymogi w zakresie kształcenia.
  - „Wspólne zasady kształcenia” obejmują:
    - „wspólne ramy kształcenia”, definiujące „wiedzę, umiejętności i kompetencje” (art. 49a (2)), oraz
    - „wspólne testy kształcenia”, umożliwiające wykonywanie zawodu na terenie całej UE (art. 49b (3)).
  - Wspólne zasady kształcenia zostaną określone przez Komisję w formie aktów prawnych delegowanych, dotyczących wszystkich Państw Członkowskich (art. 49a (3) oraz art. 49b (3)).
  - „Wspólne zasady kształcenia” uzupełniać będą krajowe systemy kształcenia
  - Wszyscy uczestnicy procesu kształcenia powinni mieć możliwość uczestnictwa we wspólnych testach kształcenia; udział w nich nie może być uzależniony od członkostwa w konkretnych stowarzyszeniach zawodowych (art. 49b (2) lit. k).
  - Po zdaniu „wspólnego testu kształcenia” uczestnik procesu jest automatycznie upoważniony do wykonywania zawodu, którego dotyczył test; na osoby, które zdały test, nie można nakładać obowiązku realizacji „środków wyrównawczych” (art. 49b (1)).
  - Państwo Członkowskie może zwrócić się o ustanowienie wyjątków we wspólnych ramach kształcenia. Decyzję w tej sprawie podejmuje Komisja na wniosek zainteresowanego państwa (art. 49a (5)).
- › **Uznawanie kwalifikacji w przypadku tymczasowego świadczenia usług**
- W sytuacji, gdy usługi świadczone są tymczasowo, państwo pochodzenia pracownika wystawia Europejską Legitymację Zawodową. Inaczej niż w przypadku ogólnej procedury uznawania kwalifikacji, to do państwa pochodzenia – a nie państwa przyjmującego – należy uznanie kwalifikacji zawodowych (art. 4a (3)).
  - Przed rozpoczęciem świadczenia usług, państwo goszczące może zażądać przedstawienia dowodów świadczących o tym, że:
    - dostawca usług jest prawidłowo zarejestrowany w Państwie Członkowskim;
    - wykonywał dany zawód przez co najmniej dwa lata w ciągu ostatnich dziesięciu lat, oraz
    - jego zatrudnienie ogranicza się głównie do towarzyszenia odbiorcom usług z państwa pochodzenia, i nie ma on kontaktu z klientami w państwie goszczącym (np. przewodnik turystyczny).
  - W przyszłości zasady te będą również stosowane do notariuszy. Nie będą oni jednak upoważnieni do wystawiania publicznych zaświadczeń i certyfikacji (art. 5 (4)).
- › **Uznawanie kwalifikacji w przypadku świadczenia usług dotyczących bezpieczeństwa publicznego i zdrowia**
- W przypadku usług związanych ze zdrowiem publicznym i bezpieczeństwem oraz innych, dla których nie istnieją minimalne unijne wymogi w zakresie kształcenia, Państwa Członkowskie mogą:
    - samodzielnie sprawdzać kwalifikacje zawodowe oraz wymagać zdania testu umiejętności w przypadku, gdy różnice są tak znaczące, iż może to być „groźne dla zdrowia publicznego lub bezpieczeństwa i nie jest możliwe zrównoważenie ich doświadczeniem zawodowym ani uczeniem się przez całe życie” (art. 7 (4) podparagraf 4).
    - zażądać zaświadczenia, że pracownik nie był czasowo lub dożywczo pozbawiony prawa wykonywania zawodu i że nie był uprzednio skazany za czyny kryminalne (art. 7 (2) e).
  - W sytuacji, gdy państwo goszczące w ciągu dwóch miesięcy nie zwróci się z żądaniem zdania testu umiejętności, można rozpocząć świadczenie usług (art. 7 (4) podparagraf 5).
- › **Dostęp częściowy**
- Państwo goszczące może – zgodnie z orzeczeniem ETS C-330/03 – ograniczyć możliwość wykonywania czynności zawodowych, zgodnych z nabytymi kwalifikacjami zawodowymi („dostęp częściowy”, art 4f).
  - Częściowy dostęp udzielany jest wówczas, gdy:
    - zastosowanie „środków wyrównawczych” oznaczałoby w praktyce konieczność ukończenia przez zainteresowanego pełnego programu kształcenia i szkoleń, wymaganego w państwie goszczącym (art. 4f (1));

Analiza z dnia 10 kwietnia 2012 r.

- działalność zawodowa może być „w obiektywny sposób” oddzielona od innych rodzajów działalności objętych w państwie goszczącym danym zawodem regulowanym, oraz
- żaden „nadrzędny interes publiczny” nie przemawia przeciwko temu (art. 4f (2)).

#### › Umiejętności językowe

Od pracowników ochrony zdrowia mających bezpośredni kontakt z pacjentami Państwa Członkowskie mogą wymagać zdania testu językowego. W innych przypadkach testy językowe możliwe są tylko wówczas, gdy istnieją wątpliwości, czy dany pracownik posiada umiejętności językowe niezbędne do wykonywania swojego zawodu (art. 53).

#### › Udzielanie informacji

- Informacji na temat zawodów, związanych z ich wykonywaniem procedur oraz instytucji odpowiedzialnych udzielać będą punkty kontaktowe, uruchomione na podstawie Dyrektywy Usługowej (2006/123/EC) (art. 57).
- Komisja stworzy publiczną bazę danych zawierającą informacje o wszystkich zawodach regulowanych.

## Stosunek Komisji do zasady pomocniczości

Nowelizacja dotyczy istniejącej dyrektywy – działania podjąć może jedynie UE.

## Tło polityczne

Dyrektywę poprzedziło wydanie Zielonej Księgi (COM(2011) 367) oraz konsultacje.

## Procedura prawna

19 grudnia 2011 r.	Przyjęcie przez Komisję
Termin nieustalony	Przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wejście w życie.

## Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	Dyrekcja Generalna ds. Rynku Wewnętrznego i Usług
Komisje Parlamentu Europejskiego	Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumenta (decydująca), sprawozdawca: Bernadette Vergnaud (Grupa Socjalistów i Demokratów, Francja)
Sposób decyzji w Radzie Unii Europejskiej	Większość kwalifikowana (zgoda większości Państw Członkowskich oraz co najmniej 255 z 345 głosów).

## Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna	Art. 114 TFEU (rynek wewnętrzny)
Rodzaj kompetencji	Kompetencje dzielone (art. 4 (2) TFEU)
Procedura legislacyjna	Art. 294 TFEU (zwykła procedura legislacyjna)

## OCENA

### Ocena wpływu na gospodarkę

Zarówno uproszczenie procedury uznawania kwalifikacji zawodowych, jak i wprowadzenie „wspólnych zasad w zakresie kształcenia” pomogą zwiększyć transgraniczną mobilność wykwalifikowanych pracowników – są więc krokiem naprzód w staraniach o stworzenie wolnego od barier unijnego rynku pracy. **W obu przypadkach mamy jednak do czynienia z niemożliwym do uniknięcia konfliktem pomiędzy dążeniem do usuwania przeszkód dla mobilności (zgodnie z zasadą budowy rynku wewnętrznego), a koniecznością utrzymania wysokiego poziomu kwalifikacji.**

**Uwagi do ogólnej procedury uznawania kwalifikacji: w przypadku pracowników o niskich kwalifikacjach wspomniany konflikt interesów rozstrzygnięto na korzyść zasady budowy rynku wewnętrznego.** Ze względu na to, że do uzyskania kwalifikacji zawodowych nie będzie już konieczne osiągnięcie odpowiedniego poziomu kwalifikacji (dotyczy to poziomów 1-3), istnieje zagrożenie, że poziom kształcenia w państwach goszczących obniży się, a krajowi pracownicy będą dyskryminowani. W przyszłości bowiem zagraniczny pracownik, który ukończył zaledwie szkołę podstawową, ale zrealizował trzyletnie „środki wyrównawcze”, będzie mógł uruchomić licencjonowaną działalność rzemieślniczą. Jak widać, większą wagę przywiązuje się więc do uczenia się przez całe życie i doświadczenia zawodowego jako rozwiązań alternatywnych dla kształcenia formalnego. Takie podejście trzeba jednak uznać za uzasadnione – w tym obszarze kwestie ochrony zdrowia czy bezpieczeństwa nie mają dużego znaczenia, a poza tym firmy rzemieślnicze mają swobodę w decydowaniu o tym, kogo zatrudnić, a klienci mogą w swobodnie wybierać wykonawców.

**Odwrotna sytuacja jest w przypadku pracowników o wysokich kwalifikacjach – w ich przypadku konflikt interesów rozstrzygnięto na niekorzyść zasady budowy rynku wewnętrznego. Takie rozwiązanie niesie z sobą trudne do zaakceptowania konsekwencje:** W przypadku zawodów, dla których konieczne są kwalifikacje na poziomach 4 i 5, a zagraniczny pracownik nie posiada wymaganego stopnia akademickiego, wprowadza się możliwość odmowy udzielenia pozwolenia na wykonywanie zawodu – rozwiązanie to zastąpić ma funkcjonującą obecnie procedurę, zgodnie z którą od wspomnianego pracownika można zażądać realizacji „środków wyrównawczych”. Taka decyzja prowadzi do sytuacji, w której np. niemiecki technik ortopedyczny (w Niemczech - poziom 3) nie będzie mógł wykonywać swojego zawodu w Wielkiej Brytanii (poziom 4).

Analiza z dnia 10 kwietnia 2012 r.

**Uwagi do wspólnych zasad kształcenia:** Choć unijne, wystandaryzowane zasady kształcenia w zawodach regulowanych mogą ułatwić wykonywanie tych profesji poza granicami kraju pochodzenia pracownika, dyrektywa nie wspomina ani słowem o poziomie wykształcenia, który trzeba osiągnąć. Proces poszukiwania politycznego kompromisu grozi więc obniżeniem wymogów w zakresie kształcenia do najniższego wspólnego mianownika. **Sytuacja, w której osoby kształcące się będą mogły wybrać – zamiast testu krajowego – mniej wymagający „wspólny” test kształcenia,** zachowując takie same szanse na wejście do zawodu, **stanowi systemowy bodziec do erozji kształcenia w państwach o wyższym poziomie edukacji.** Jest też poważnym zagrożeniem dla dobrych, a przez to drogich systemów kształcenia, takich jak dualny system funkcjonujący w Niemczech. Tworzy bowiem presję na te systemy, by w ich ramach obniżano standardy kształcenia, szczególnie gdy konkurowanie ceną dominuje nad konkurowaniem jakością – co często ma miejsce. Państwa o wyższym poziomie kształcenia nie mogą przeciwstawić się temu trendowi, ponieważ to Komisja ma decydować, czy państwa będą musiały stosować wspólne zasady kształcenia.

Uwagi do minimalnych wymogów w zakresie kształcenia: Warunek ukończenia 12 lat ogólnej edukacji, postawiony osobom chcącym wykonywać zawód pielęgniarstwa lub położnej, nie ma uzasadnienia. **Podniesienie wymagań w przypadku zawodów związanych z ochroną zdrowia powinno się odbywać poprzez poprawę jakości kształcenia zawodowego,** w trakcie którego przekazywana jest specjalistyczna wiedza związana z zawodem, **a nie poprzez wydłużanie czasu trwania edukacji ogólnej.** Przekazywanie specjalistycznej wiedzy nie jest bowiem zadaniem szkół powszechnych.

#### Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Procedura uznawania kwalifikacji stanie się zdecydowanie bardziej efektywna: elektroniczna Europejska Legitymacja Zawodowa zwiększy przejrzystość i przyspieszy procedurę uznawania. Rozwiązanie zastosowane w przypadku ogólnej procedury uznawania, zgodnie z którym kwalifikacje automatycznie uznaje się za ważne po dwóch miesiącach oczekiwania na decyzję, pozwoli uniknąć opóźnień i zwiększy zaufanie pracowników do prawa.

W wyniku zaproponowanych rozwiązań zwiększy się również poziom ogólnej efektywności gospodarki – zwiększona mobilność siły roboczej ułatwi zarówno ograniczenie niedoboru wykwalifikowanych pracowników w niektórych regionach UE, jak i zmniejszenie poziomu bezrobocia w innych częściach Wspólnoty. Wzrost efektywności będzie jednak zagrożony tam, gdzie unijne zasady w zakresie kształcenia obniżą poziom posiadanych kwalifikacji.

#### Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Usunięcie barier dla mobilności pracowników pobudzi wzrost gospodarczy i zwiększy poziom zatrudnienia. Sytuacja, w której wolnych miejsc pracy nie można zapełnić, zagraża bowiem rozwojowi gospodarki.

#### Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Istotnym kryterium przy wyborze miejsca lokalizacji inwestycji jest dostępność wykwalifikowanej kadry. Usunięcie barier szkodzących międzynarodowej mobilności ułatwi rekrutację w granicach UE, a przez to wpłynie na atrakcyjność Europy jako miejsca do inwestowania. Obniżenie poziomu kwalifikacji będzie miało wpływ odwrotny.

## Ocena prawna

### Kompetencje

Unia Europejska jest upoważniona do regulowania kwestii związanych z procedurą uznawania dyplomów i certyfikatów (art. 53 TFEU). Określanie treści kształcenia oraz standardów egzaminacyjnych w przypadku zawodów regulowanych stanowi jednak przekroczenie kompetencji Wspólnoty. Unia jest bowiem zobowiązana do pełnego respektowania „odpowiedzialności Państw Członkowskich za treść i sposób organizacji kształcenia zawodowego” (art. 166 (1) TFEU).

### Zgodność z prawem UE

Definiowanie treści kształcenia oraz standardów egzaminacyjnych w drodze aktów delegowanych narusza art. 290 TFEU, dotyczy bowiem istotnych kwestii. Tymczasem przyjmowanie aktów delegowanych służyć powinno uszczegóławianiu „przepisów o mniej istotnym znaczeniu”, zawartych w aktach prawa podstawowego.

## WNIOSKI

Istnieje niemożliwy do rozwiązania konflikt pomiędzy dążeniem do tworzenia wolnego od barier unijnego rynku pracy oraz utrzymaniem wysokiego poziomu kwalifikacji pracowników. Uproszczenie procedur uznawania zagranicznych dyplomów w przypadku pracowników o niskich kwalifikacjach jest uzasadnione, blokowanie mobilności w przypadku kwalifikacji znacznie wyższych – już nie. Proponowane unijne zasady w zakresie kształcenia stanowią systemowy bodziec do erozji jakości kształcenia; poważnie zagrażają też istniejącym dualnym systemom szkolnictwa zawodowego. UE nie ma kompetencji do określania treści kształcenia lub standardów egzaminacyjnych. Podniesienie wymogów w przypadku zawodów związanych z ochroną zdrowia powinno odbywać się nie poprzez wydłużanie trwania edukacji ogólnej, a poprzez zapewnienie lepszego kształcenia zawodowego.

**Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP)** jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: [www.cep.eu](http://www.cep.eu)

**Fundacja FOR** jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: [www.for.org.pl](http://www.for.org.pl)