

TEMAT ZIELONEJ KSIĘGI: Komisja chce uprościć procedurę uznawania kwalifikacji zawodowych w zawodach o regulowanym dostępie (zawodach regulowanych).

STRONY ZAANGAŻOWANE: Pracodawcy i pracownicy, osoby samo zatrudnione.

**ZA:**

- Europejska Legitymacja Zawodowa ułatwi świadczenie usług i podejmowanie pracy za granicą, przez co przyczyni się do zwiększenia wzrostu gospodarczego i poziomu zatrudnienia.
- W kraju pochodzenia pracownika sprawdzenie, czy warunki uznania kwalifikacji zawodowych zostały spełnione, będzie łatwiejsze.
- Wspólne platformy, na których Państwa Członkowskie będą mogły publikować swe wymagania w zakresie uznawania kwalifikacji zwiększą pewność prawną i przejrzystość tego procesu

PRZECIWI:

- W przypadku, gdy warunkiem przystąpienia do szkoleń zawodowych jest dłuższy czas nauki w szkole, powinno brać się pod uwagę okres nauki zrealizowany w ramach dwutorowego systemu edukacji.

TREŚĆ**Tytuł**

Zielona Księga: Nowelizacja Dyrektywy o Kwalifikacjach Zawodowych z dnia 22 czerwca 2011 r., sygnatura COM(2011) 367.

Treść

› **Tło i aktualna sytuacja prawna**

- Komisja zamierza zmienić dyrektywę dotyczącą uznawania kwalifikacji zawodowych (dyrektywa 2005/36/EC), której celem jest zagwarantowanie, by kwalifikacje uzyskane w jednym Kraju Członkowskim były uznawane we wszystkich pozostałych.
- Aktualnie dyrektywa dotyczy jedynie zawodów regulowanych, czyli takich, które mogą być wykonywane – w ramach zatrudnienia lub samozatrudnienia – tylko wtedy, gdy pracownik posiada kwalifikacje zawodowe określone w odpowiednich ustawach lub przepisach administracyjnych.
- Komisja chce znówelizować dyrektywę – zaprosiła zainteresowanych, by w ramach procedury konsultacji nadsyłali opinie dotyczące planów nowelizacji.

› **Wprowadzenie „Europejskiej Legitymacji Zawodowej”**

- Komisja chce wprowadzić Europejską Legitymację Zawodową, którą będą mogli posługiwać się pracownicy, chcący wykonywać zawody regulowane w innych Państwach Członkowskich.
- Każde Państwo Członkowskie będzie musiało wskazać centralny urząd, który zajmie się wydawaniem legitymacji.
- Stosowny urząd w ojczystym Kraju Członkowskim pracownika będzie miał za zadanie sprawdzić i potwierdzić, że:
 - wszystkie przedstawione kwalifikacje i inne niezbędne dokumenty są autentyczne;
 - kwalifikacje zawodowe uzyskane w kraju pochodzenia pracownika odpowiadają minimalnym wymogom przyjętym w UE,
 - kwalifikacje zawodowe uzyskane w kraju pochodzenia odpowiadają wymaganiom obowiązującym w goszczącym Państwie Członkowskim („zasada kraju pochodzenia”), chyba że istnieją ogólnounijne minimalne wymagania w danym zakresie.
 - kwestia innych wymagań, wykraczających poza zwykłe kwalifikacje zawodowe – np. zawarcia ubezpieczenia od odpowiedzialności zawodowej - ma być obserwowana przez Komisję.
- Europejska Legitymacja Zawodowa może również zastąpić wymóg – obowiązujący dotychczas w przypadku czasowego świadczenia usług – uprzedniego złożenia deklaracji odpowiednim organom w goszczącym Państwie Członkowskim.
- Odmowa wydania Europejskiej Legitymacji Zawodowej będzie możliwa, jeśli pracownik ma zakaz wykonywania zawodu w swoim kraju ojczystym.
- Zdaniem Komisji, w sytuacji, gdy dostawcy usług będą mogli udowodnić swoje kwalifikacje, poprawi się również poziom ochrony konsumentów.

› **Automatyczne uznawanie minimalnych unijnych wymagań zawodowych w zawodach regulowanych**

- W zawodach, w przypadku których istnieją minimalne ogólnounijne wymogi dotyczące okresu kształcenia, szkolenia zawodowe przebyte w jednym z Państw Członkowskich automatycznie upoważniają do wykonywania zawodu w dowolnym innym Państwie Członkowskim.
- Dyrektywa w sprawie kwalifikacji zawodowych zawiera minimalne wymagania w zakresie kwalifikacji w odniesieniu do lekarzy, dentystów i weterynarzy, pielęgniarek, położnych, farmaceutów i architektów.
- Zdaniem Komisji, ten system automatycznego uznawania kwalifikacji stwarza sporo problemów, którymi Komisja chciałaby się zająć:
 - jeśli pracownicy chcą wykonywać swój zawód w innym Państwie Członkowskim tylko czasowo, muszą udowodnić, że nie są objęci zakazem wykonywania tego zawodu w swoim kraju pochodzenia. Jeśli jednak chcą na stałe zamieszkać w innym Kraju Członkowskim, taka procedura nie jest konieczna. Komisja sugeruje, by była ona wymagana w każdej sytuacji.

Analiza z dnia 15 sierpnia 2011 r.

- w przypadku niektórych zawodów okres szkoleń wyrażony jest w latach lub godzinach szkoleniowych – brakuje wyjaśnienia, czy są to dwie możliwe opcje do wyboru [czy też trzeba te wymogi stosować łącznie – przyp. tłum]. Komisja proponuje łączne stosowanie obu tych minimalnych wymogów.
- programy studiów i szkoleń stale się zmieniają. Programy studiów zmieniają się dodatkowo w ramach Procesu Bolońskiego. Absolwenci nowych lub zmienionych programów studiów mogą napotkać problemy, przenosząc się do innego Państwa Członkowskiego – program ich nauki może być tam nowością. Wprowadzając możliwość informowania o obowiązujących wymogach, Komisja chciałaby zagwarantować, że inne Państwa Członkowskie są w porę powiadomione o wszystkich tego rodzaju zmianach, a dzięki temu mają możliwość dostosowania swoich kryteriów uznawania kwalifikacji.

› Ulepszenie ogólnej procedury uznawania kwalifikacji: stworzenie ogólnounijnej platformy wolnych zawodów o regulowanym dostępie, w przypadku których nie obowiązują minimalne wymagania

- Obecnie w przypadku zawodów regulowanych, w których nie obowiązują minimalne ogólnounijne wymagania, państwa goszczące podejmują każdorazowe, odrębne decyzje o uznaniu kwalifikacji. Jeśli uznają kwalifikacje pracownika uzyskane w ojczystym Kraju Członkowskim za niewystarczające, mogą wprowadzić procedury wyrównawcze, takie jak testy zdolności lub szkolenia adaptacyjne.
- Komisja proponuje stworzenie wspólnej platformy, na której Państwa Członkowskie określałyby, czy w przypadku poszczególnych zawodów regulowanych uznają kwalifikacje zdobyte w innych Państwach Członkowskich oraz/lub czy wymagają przejścia przez procedury wyrównawcze.
- Nacisk powinien być położony na doświadczenie zawodowe uzyskane po okresie szkoleń. Jeśli to możliwe – doświadczenie powinno mieć większe znaczenie niż przejście procedur wyrównawczych. W takich dziedzinach jak rzemiosło, handel i przemysł już teraz jest ono uznawane za kluczowe.
- Komisja zachęca, by Państwa Członkowskie – zamiast wydawać każdorazowo odrębne decyzje, co pociąga za sobą znaczne koszty – wykorzystywały platformy jako podstawę do automatycznego uznawania kwalifikacji zawodowych w sytuacji, gdy spełnione zostaną stosowne wymogi.
- Platformy stworzy Komisja we współpracy ze stowarzyszeniami pracowników na mocy aktów delegowanych – jeśli zgodzi się na to przynajmniej jedna trzecia Państw Członkowskich.

› Zasada dostępu częściowego do zawodów regulowanych

- Zasada częściowego dostępu do zawodów regulowanych została sformułowana w orzeczeniu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (C-330/03).
 - Państwo goszczące może w wyjątkowych przypadkach ograniczyć dostęp do zawodów regulowanych do tych rodzajów działalności, które są zgodne z kwalifikacjami zawodowymi uzyskanymi w kraju pochodzenia (zasada dostępu częściowego).
 - Taka decyzja jest możliwa w przypadku, gdy procedury wyrównawcze, konieczne do uzyskania nieograniczonego dostępu do zawodu byłyby tak rozbudowane, że „w rzeczywistości wymagane byłoby przeprowadzenie pełnego programu edukacji i szkoleń, chyba że odmowa dostępu częściowego byłaby uzasadniona nadrzędnymi powodami związanymi z ogólnym interesem.”
 - Częściowego dostępu można odmówić, jeśli wymóg nadrobienia różnic w kwalifikacjach poprzez przejście przez procedury wyrównawcze, takie jest testy zdolności czy kursy adaptacyjne, jest uzasadniony.
- Komisja chce dostosować dyrektywę do tego orzeczenia.

› Komunikacja pomiędzy instytucjami

- Komunikacja pomiędzy oraz z odpowiednimi organami kraju pochodzenia i kraju goszczącego będzie się odbywać drogą elektroniczną.
- Komisja chciałaby:
 - nadal rozwijać elektroniczny system wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) służący komunikacji pomiędzy władzami publicznymi;
 - umożliwić przedstawicielom wolnych zawodów elektroniczne zrealizowanie procedury uznawania ich kwalifikacji zawodowych.
- Proces uznawania kwalifikacji zawodowych ma zostać uproszczony. W tym celu, Komisja przedstawia dwie możliwości:
 - Opcja 1: Odpowiedni organ zajmowałby się dostarczaniem przedstawicielom wolnych zawodów jedynie najbardziej niezbędnych informacji (funkcja doradcza);
 - Opcja 2: Uruchomione zostałyby „punkty kontaktowe”, istniejące już na podstawie dyrektywy usługowej, portale te przyspieszyłyby procedurę uznawania kwalifikacji.

› Tymczasowe świadczenie usług

Do tej pory dostawcy usług, świadczący je czasowo w innym Państwie Członkowskim, musieli złożyć uprzednio deklarację w tej sprawie. Komisja chce znieść obowiązek składania takich deklaracji w przypadku tych dostawców usług, którzy nie mają kontaktu z konsumentami w państwie goszczącym, np. przewodników grup turystycznych.

› Wymogi w odniesieniu do wolnych zawodów i grup zawodów

Komisja rozważa zmianę wymogów wobec wolnych zawodów i grup zawodów. W szczególności obejmuje to następujące kwestie:

- czy pracownicy ochrony zdrowia powinni spełniać minimalne wymagania w zakresie języków obcych?
- czy specjaliści medyczni powinni być objęci systemem automatycznego uznawania kwalifikacji, skoro tylko jedna trzecia Państw Członkowskich (aktualnie 40 proc.) oferuje szkolenia w tej dziedzinie?
- czy lekarze powinni mieć prawo do uzyskania zwolnienia z obowiązku ukończenia tych części specjalizacji medycznej, które już ukończyli w ramach innej specjalizacji medycznej?
- czy warunkiem przystąpienia do szkoleń na pielęgniarkę lub położną powinno być ukończenie minimum 12-letniej ogólnej edukacji szkolnej?

Analiza z dnia 15 sierpnia 2011 r.

- czy opis zawodu farmaceuty powinien być poszerzony o możliwość wykonywania przez niego „opieki farmaceutycznej”, „farmacji społecznej” i „nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii”?
- dotychczas państwa goszczące mogły odmówić farmaceutom prawa do wykonywania zawodu w wyjątkowym przypadku – gdy chcieli oni uruchomić nową aptekę. Czy ten wyjątek powinien być usunięty?
- czy obowiązujące obecnie minimalne wymogi dotyczące okresu szkolenia dla architektów – w postaci czterech lat studiów i jednego roku doświadczenia zawodowego powinny być podniesione do pięciu lat studiów oraz roku praktyki lub czterech lat studiów i dwóch lat praktyki?

Uwagi Komisji na temat zasady pomocniczości

Komisja nie odniosła się do zasady pomocniczości.

Tło polityczne

Od stycznia 2011 r. komitet sterujący (złożony z przedstawicieli kompetentnych władz, zawodów i związków zawodowych) badał korzyści z wprowadzenia legitymacji zawodowej w wybranych grupach zawodów, możliwe skutki prawne takiego kroku, kwestie wprowadzenia legitymacji w praktyce oraz jej niezawodności. Rezultaty tych badań będą przedstawione w trakcie Forum Jednolitego Rynku, które odbędzie się w dniach 3-4 października 2011 r. w Krakowie. Dodatkowo Komisja Europejska zorganizuje 7 listopada konferencję, podczas której przedstawi wniosek w sprawie nowelizacji omawianej dyrektywy w grudniu 2011 r.

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca dyrekcja generalna:

Dyrekcja generalna ds. rynku wewnętrznego i usług

Procedura konsultacji:

Każdy obywatel mógł zamieścić swoją opinię na stronie http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2011/professional_qualifications_directive_en.htm do 20 września 2011 r.

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Nieuznawanie kwalifikacji zawodowych jest poważną przeszkodą w międzynarodowym przepływie wykwalifikowanych pracowników. Dlatego też plany Komisji, zmierzające do ułatwienia uznawania kwalifikacji zawodowych zasługują na zdecydowane poparcie. Dzięki nim pracownicy będą mogli oferować swoje usługi wszędzie tam, gdzie brakować będzie wykwalifikowanego personelu. To wzmocni rynek wewnętrzny.

Europejska Legitymacja Zawodowa generalnie ułatwi świadczenie usług i podejmowanie pracy w zawodach regulowanych w innych państwach Unii. Uproszczenie procedur uznawania kwalifikacji, możliwe dzięki wprowadzeniu karty, zwiększy mobilność wykwalifikowanych pracowników w UE. Weryfikacja niezbędna do uznania kwalifikacji może być przeprowadzona dużo efektywniej w kraju pochodzenia niż w kraju przyjmującym, ze względu na szybszy dostęp do informacji. Dotyczy to m.in. weryfikacji autentyczności dokumentów dotyczących kwalifikacji lub ewentualnego zakazu wykonywania zawodu.

W przypadku zawodów, w przypadku których istnieją ogólnounijne minimalne wymagania dotyczące okresu szkoleń, Europejska Legitymacja Zawodowa może w przyszłości służyć jako dowód uzyskania kwalifikacji i być wystawiana przez państwo pochodzenia. W przypadku czasowego świadczenia usług za granicą, może również zastąpić wymóg uprzedniego złożenia deklaracji [o braku zakazu wykonywania zawodu – przyp. tłum.], tam gdzie ich kontrola powinna w przyszłości pozostać możliwa.

Europejska Legitymacja Zawodowa powinna równocześnie obowiązywać w odniesieniu do zawodów, w przypadku których nie istnieją ogólnounijne minimalne wymagania w zakresie szkoleń, i które w związku z tym nie są objęte systemem automatycznego uznawania kwalifikacji. W tym celu Państwa Członkowskie mogłyby jednak być zmuszone do wcześniejszego określenia wymogów dotyczących kwalifikacji zawodowych i tego, czy i jakie procedury wyrównawcze są wymagane od pracowników z innych Państw Członkowskich.

Stworzenie wspólnych platform, na których Państwa Członkowskie publikowałyby swoje wymagania warunkujące uznanie kwalifikacji oraz dotyczące procedur wyrównawczych w poszczególnych zawodach, mogą okazać się bardzo pomocne do osiągnięcia powyższego celu i zapewnić większą pewność prawną i przejrzystość decyzji.

Dzięki Europejskiej Legitymacji Zawodowej państwa pochodzenia będą mogły potwierdzić, przynajmniej w przypadku zawodów, które znajdują się na platformach, że wymagania stawiane przez państwa goszczące są z nimi zgodne. Dzięki temu znacząco ułatwiona będzie ponadgraniczna mobilność i wykonywanie zawodów, w odniesieniu do których nie obowiązują ogólnounijne minimalne wymagania w zakresie szkoleń.

Decyzja w sprawie warunków uznania kwalifikacji zawodowych w państwie przyjmującym musi jednak pozostać w gestii tegoż państwa, chyba że w danym przypadku istnieją minimalne wymagania [UE – przyp. tłum.]. W przeciwnym razie Państwa Członkowskie, w których poziom szkoleń jest wysoki, takie jak Niemcy, w których funkcjonuje dwutorowy system edukacji, będą zagrożone obniżeniem poziomu do średniej.

Krajowe organy zajmujące się uznawaniem zawodów są powiązane w ramach systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI). Obowiązkowe wykorzystywanie IMI pozwala na przyspieszenie współpracy pomiędzy odpowiednimi organami, przez co pomaga jeszcze bardziej zdynamizować procedurę uznawania kwalifikacji. Kolejnym elementem, znacząco usprawniającym procedurę jest zaproponowane przez Komisję stworzenie „punktów kontaktowych”. Dzięki temu przedstawiciele wolnych zawodów będą mogli dopełnić wszelkich formalności związanych z uznaniem kwalifikacji zawodowych w swoim ojczystym języku.

Analiza z dnia 15 sierpnia 2011 r.

Przyznawanie jedynie częściowego dostępu do zawodów regulowanych jest co do zasady słuszne. Może jednak prowadzić do erozji rozwiniętego profilu danego zawodu w państwie przyjmującym. Ze względu na to, że takie profile są mocno zakorzenione w świadomości obywateli, mogą oni mieć problem ze zrozumieniem, które zadania związane z danym zawodem mogą być wykonywane przez zagranicznego pracownika, a które nie. Dlatego też nazwa zawodu używana w kraju pochodzenia powinna być zachowana.

Wprowadzenie wymogu ukończenia co najmniej 12-letniego cyklu nauki przez pielęgniarki i położne jeszcze bardziej pogłębi braki kadrowe w tych dziedzinach. Co więcej, wprowadzenie takich przepisów oznaczać będzie zignorowanie faktu, że dwutorowy system edukacyjny przewiduje również szkolenie zawodowe. Ten fakt powinien być co najmniej brany pod uwagę.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Ułatwienie mobilności wykwalifikowanych pracowników zwiększy swobodę wyboru zarówno pracodawców, jak i pracowników. Co więcej, zwiększy też ogólną efektywność gospodarczą, ponieważ popyt na wykwalifikowanych pracowników będzie szybciej zaspokajany. Dotyczy to jednak wyłącznie sytuacji, w której uproszczona procedura uznawania kwalifikacji nie będzie prowadzić do obniżenia poziomu kwalifikacji zawodowych w państwie goszczącym.

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Usunięcie barier dla mobilności pracowników służyć będzie wzrostowi gospodarczemu i wzrostowi poziomu zatrudnienia, ponieważ to właśnie brak odpowiednich kandydatów na wolne miejsca pracy ów wzrost spowalnia. Wysoki poziom mobilności na wewnętrznym rynku pomoże usunąć czasowe niedobory wykwalifikowanych pracowników. Usunięcie barier dla mobilności stworzy zachęty do inwestowania w systemy edukacji w poszczególnych krajach, dzięki czemu zwiększy się ogólny poziom edukacji.

Nawet wysoka mobilność na rynku wewnętrznym nie może jednak zlikwidować długoterminowego niedoboru wykwalifikowanych pracowników, związanego z ogólnym zmniejszaniem się europejskich zasobów siły roboczej. Konieczny jest ukierunkowany napływ wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich.

Wpływ na Europę jako miejsce lokalizacji inwestycji

Dostępność wykwalifikowanego personelu jest jednym z najistotniejszych kryteriów przy podejmowaniu decyzji o lokalizacji inwestycji. Wysoka mobilność wykwalifikowanych pracowników w ramach rynku wewnętrznego zwiększy więc atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Unia Europejska jest upoważniona do przyjmowania dyrektyw dotyczących uznawania kwalifikacji zawodowych (art. 53 TFEU). Przepisy gwarantujące swobodny przepływ pracowników mogą być bezpośrednio oparte na art. 46 TFEU, a przepisy gwarantujące swobodę świadczenia usług – na art. 62 TFEU.

Pomocniczość

Nie budzi wątpliwości.

WNIOSKI

Zalecane wprowadzenie Europejskiej Legitymacji Zawodowej ułatwi świadczenie usług i podejmowanie pracy za granicą w zawodach regulowanych. Związane z tym usunięcie przeszkód w mobilności pracowników wesprze wzrost gospodarczy oraz przyczyni się do wzrostu poziomu zatrudnienia. Spełnienie warunków uznania kwalifikacji zawodowych może być łatwiej sprawdzane w państwach pochodzenia. Stworzenie wspólnych platform, na których Państwa Członkowskie będą mogły publikować swoje wymogi w zakresie uznawalności, zwiększy pewność prawną i przejrzystość. W przypadku, gdy do wykonywania zawodu konieczny jest dłuższy czas pobierania nauki, szkolenia zawodowe realizowane w ramach dwutorowego systemu edukacji powinny być brane pod uwagę.

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

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

Więcej informacji: www.for.org.pl