



Европейски икономически и социален комитет

SOC/451
Признаване на професионални
квалификации и
административно сътрудничество

Брюксел, 26 април 2012 г.

СТАНОВИЩЕ

на Европейския икономически и социален комитет
относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за изменение на
Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации и на
Регламент относно осъществяването на административно сътрудничество посредством
Информационната система за вътрешния пазар“
COM(2011) 883 final – 2011/0435 (COD)

Главен докладчик: г-н Arno Metzler

На 19 януари 2012 г. Европейският парламент и на 27 януари 2012 г. Съветът решиха, в съответствие с членове 46 и 304 от ДФЕС, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за директива на Европейския парламент и Съвета за изменение на Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации и на Регламент относно осъществяването на административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар“

COM(2011) 883 final – 2011/0435 (COD).

На 17 януари 2012 г. Бюрото на Комитета възложи на специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“ да изготви становище по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 480-ата си пленарна сесия, проведена на 25 и 26 април 2012 г. (заседание от 26 април), Европейският икономически и социален комитет определи г-н Arno Metzler за главен докладчик и прие настоящото становище със 164 гласа „за“, 1 глас „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. **Заклучения и препоръки**

- 1.1 Признаването на професионалните квалификации от други държави членки е важен инструмент за насърчаване на мобилността на гражданите на ЕС, а с това и за изграждане на единния пазар. По този начин се подобрява конкурентоспособността на държавите членки, подкрепя се устойчивият растеж и се понижава безработицата. Националните икономики се възползват от разнообразния професионален опит, който техните граждани набират от професионалната си дейност в различни държави членки.
- 1.2 Потенциалът на гражданите на ЕС, които искат да започнат да упражняват професионална дейност в друга държава членка, още не е напълно използван. Причина за това са различни пречки при признаването на професионални квалификации от други държави членки. Гражданите на ЕС намират съществуващите сега процедури за твърде продължителни и недостатъчно прозрачни.
- 1.3 Ето защо ЕИСК принципно приветства предложението за изменение на Директива 2005/36/ЕО, което има за цел да отстрани описаните проблеми при признаването на професионалните квалификации посредством опростяване на процедурите и по-голяма прозрачност за гражданите на ЕС. Формулираните в стратегията „Европа 2020“ цели за повишаване на мобилността на гражданите на ЕС се подкрепят ефикасно чрез предложението за директива.

- 1.4 ЕИСК приветства Европейската професионална карта като значително опростяване на процедурите. Отделни разпоредби обаче могат според ЕИСК да доведат до застрашаване на сигурността и здравето на потребители и пациенти. Затова е необходимо най-вече да бъдат преработени предложените разпоредби относно Европейската професионална карта:
- Общоприложимите и основните критерии и процедурни правила за въвеждането на Европейската професионална карта следва да бъдат определени в самата директива.
 - Чрез ограничена валидност и специални мерки за защита срещу фалшифициране трябва да се изключи възможността за злоупотреба с печатна версия на Европейската професионална карта.
 - ЕИСК изразява силни съмнения срещу разпоредба, съгласно която при липса на решение от страна на приемащата държава относно признаването на Европейската професионална карта, последната се счита за призната. Срещу нарушаване на сроковете би следвало да се изберат други възможности за правна защита като арбитраж или обезщетение.
- 1.5 Предвид големия брой европейски системи в областта на личната професионална квалификация, ЕИСК се опасява от застъпвания, конкуренция между различните разпоредби и дори от противоречия. Ето защо в директивата е необходимо изясняване на ранга на директивата за признаване на професионалните квалификации спрямо инструментите на Европейската квалификационна рамка (ЕКР) и европейските стандарти. Освен това е необходимо в по-висока степен да се прилага Европейската система за трансфер и натрупване на кредити (ЕСТНК).
- 1.6 ЕИСК приветства разширяването на възможностите за автоматично признаване чрез общи принципи на обучение. Процедурните предпоставки, процедурата и критериите, по които Комисията определя общи принципи на обучение, трябва обаче да бъдат определени в самата директива. Кворумът трябва да бъде увеличен на 50 % + 1 държава членка.

2. Основно съдържание на документа на Комисията

- 2.1 Мобилността на квалифицирани специалисти в Европейския съюз е твърде слаба. Съществува голям неизползван потенциал за мобилност. Признаването на професионалните квалификации е от основно значение за това основните свободи на вътрешния пазар да заработят ефективно за гражданите на ЕС. Същевременно мобилността не бива да бъде за сметка на потребителите, например в ущърб на пациентите, които очакват адекватни езикови умения от здравните специалисти.

2.2 Модернизирането на Директивата ще отговори също така и на потребностите на държавите членки, които се сблъскват с все по-остър недостиг на квалифицирана работна ръка. Важна тема във връзка с това е мобилността на гражданите на ЕС на вътрешния пазар. Недостигът на работна ръка не само ще се запази в бъдеще, но според прогнозите ще расте, особено в сектора на здравеопазването, в сектора на образованието, а също и в секторите с растеж като строителството и бизнес услугите.

2.3 Предложената модернизация на действащите разпоредби се ръководи от следните цели:

- намаляване на сложността на процедурите чрез Европейска професионална карта, която да оползотвори още по-пълноценно предимствата от вече успешната Информационна система за вътрешния пазар (ИСВП);
- реформа на общите правила за установяване или за временно преместване в друга държава членка;
- модернизиране на системата за автоматично признаване, особено за медицински сестри, акушерки, фармацевти и архитекти;
- създаване на правна рамка в Директивата за частично квалифицирани специалисти и за нотариуси;
- изясняване на гаранциите за пациентите, чиято загриженост за езиковите умения и рисковете от нарушения в практиката следва да бъде по-добре отразена в правната рамка;
- въвеждане на правно изискване за предоставяне на удобна за потребителя и насочена към съдържателната страна информация относно правилата за признаване на квалификациите с подкрепата на електронното правителство на всеки един етап от процеса на признаване;
- въвеждане на системен преглед и взаимна оценка на всички регламентирани професии в държавите членки.

3. Общи бележки

3.1 В стратегията „Европа 2020“¹ беше формулирана целта за улесняване и насърчаване на трудовата мобилност в рамките на Европейския съюз. В „Програма за нови умения и работни места: европейският принос за постигане на пълна заетост“² Европейската комисия определи недостига на квалифицирани специалисти като препятствие пред постигането на целите за устойчив растеж. От една страна, съществува недостиг на квалифицирани специалисти в райони с трайно висок растеж, докато в същото време в други райони има трайно висока безработица. Затова географската мобилност е много важна за намаляване на регионалната безработица. В Акта за единния пазар „Дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието“³

¹ Вж. Съобщение на Комисията „Европа 2020 – Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ от 3 март 2010 г., COM(2010) 2020 final.

² Съобщение на Комисията от 23 ноември 2010 г., COM(2010) 682 final, параграф 2.

³ Съобщение на Комисията до Европейския парламент, до Съвета, до Европейския икономически и социален комитет и до Комитета на регионите „Акт за единния пазар – Дванадесет лоста за насърчаване на растежа и укрепване на доверието „Заедно за нов тип икономически растеж“, COM(2011) 206 final.

Европейската комисия посочва мобилността на гражданите като един от тези 12 лоста. По-голямата мобилност на квалифицирана работна ръка може да създаде възможност за повишаване на конкурентоспособността на европейската икономика. За тази цел би трябвало да се подобрят възможностите за установяване на контакт между работодатели и квалифицирани специалисти в периоди на недостиг на работна ръка. Ето защо ЕИСК очаква директивата да даде съществен принос по отношение на растежа.

- 3.2 Действащата директива за професионалните квалификации все още има редица недостатъци. Така например за гражданите на ЕС съществуват различни начини за признаване на професионалната им квалификация. За гражданите на ЕС обаче е трудно да се ориентират от коя процедура да се възползват, към кой орган се обърнат и какви документи следва да представят. Тези недостатъци на действащата директива за професионалните квалификации са пречка за мобилността на гражданите на ЕС, а с това и за изграждането на единния пазар⁴. Поради дългите процедури за признаване гражданите на ЕС често нямат възможност да реагират бързо на предложение за работа, тъй като преди да отговорят положително, трябва да преминат през процедурата за признаване на професионална квалификация. Ето защо са необходими реформа на административната процедура и повишаване на прозрачността при признаването на професионалните квалификации. В крайна сметка общите платформи се оказаха неприложими и неефективни. От въвеждането им насам не е приета нито една обща платформа.
- 3.3 Поради това ЕИСК приветства предложението за изменение на Директива 2005/36/ЕО. Опростените процедури за взаимно признаване на професионалните квалификации и повишаването на прозрачността ще спомогнат за по-нататъшно насърчаване на свободата на предоставяне на услуги и на установяване, както и на единния пазар. С предложението за директива се подкрепят целите, формулирани от Европейската комисия в стратегията „Европа 2020“ и в последващите към нея документи.
- 3.4 Според ЕИСК предвидените в рамките на реформата опростявания на процедурите по принцип са подходящ инструмент за насърчаване на мобилността на гражданите на ЕС в рамките на Европейския съюз. Чрез тях може да се развие нова динамика, която след преминалите кризи да предложи възможност за по-голям растеж и повече мобилност, както и за създаване на нови работни места в държавите членки.
- 3.5 Най-вече по-младите сред заетите лица са заинтересовани да събират професионален опит в различни държави членки. Така те привнасят в съответните държави членки различен професионален опит и оказват влияние върху начина на упражняване на професията както в приемащите държави, така и – след завръщането си – в родните си страни.

4

Както посочва Европейската комисия в своя Доклад за гражданството на ЕС за 2010 г. „Премахване на пречките за упражняване на правата на гражданите на ЕС“ от 27 октомври 2010 г., COM(2010) 603 final.

- 3.6 Положителните въздействия на мобилността преобладават над евентуалните отрицателни последици вследствие на „изтичане на мозъци“. Въпреки че опасността от „изтичане на мозъци“ не може да се изключи, досегашният опит показва, че това явление се наблюдава в далеч по-малка степен от очакваното. Поради своите културни и семейни връзки, след фаза на професионална мобилност гражданите на ЕС често отново се завръщат в родните си страни.
- 3.7 Професионалната мобилност между държавите членки трябва да се извършва при спазване на социалните стандарти. Най-вече не бива да се допуска евентуалният, временно съществуващ миграционен натиск в дадена държава членка да се използва за понижаване на социалните стандарти в друга държава членка.
- 3.8 Европейската професионална карта води до похвално опростяване на процедурите. Заявителят може да се обърне към компетентните органи на своята държава членка по произход. Те по принцип притежават по-добра способност да проверят представените удостоверения. Проверените и въведени в досието в ИСВП документи са на разположение за по-нататъшни процедури. Безопасността на потребителите и пациентите трябва обаче и занапред да се гарантира от приемащата държава чрез признаване на европейската професионална карта.
- 3.9 ЕИСК приветства фокусирането на директивата върху ИСВП. В държавите членки обаче вече съществуват структури за национални професионални карти. За да се избегнат ненужно административно натоварване, излишни разходи и бюрокрация, тези структури би следвало да бъдат включени в процедурата за издаване на Европейска професионална карта. Нужно е по-специално да се създаде възможност печатната версия на призната Европейска професионална карта да бъде интегрирана в някоя от съществуващите национални професионални карти. Особено необходимо е директивата да зададе критериите в рамките на член 58 (член 4а VI) и процедурните стъпки, в съответствие с които Комисията определя професиите, които могат да се ползват от Европейската професионална карта. Същото се отнася и за отговорността за превода на необходимите процедури и документи.
- 3.10 Болонският процес и Европейската квалификационна рамка изискват прозрачност и сравнимост на националните образователни степени и най-вече на дипломите за висше образование. Те обаче не бива да водят до конкуренция с разпоредбите на директивата за професионалните квалификации. Затова в директивата за професионалните квалификации трябва ясно да бъде посочено, че признаването на професионалната квалификация се извършва изключително в съответствие с разпоредбите на тази директива или с разпоредбите на специфични директиви. Разпоредбите на ЕКР не бива нито да облекчават, нито да затрудняват признаването на професионалната квалификация. Същото важи и за мястото на директивата за професионалните квалификации спрямо европейските стандарти.

3.11 Директивата за професионалните квалификации се отнася само за професионални квалификации, придобити в държава членка. В „Програма за нови умения и работни места: европейският принос за постигане на пълна заетост“⁵ Европейската комисия формулира като цел по-добрата интеграция на мигрантите на пазара на труда. Тази цел трябва да бъде постигната, наред с останалото, и чрез намаляване на пречките за заетост поради непризнаването на умения и квалификации. Европейската комисия се призовава да предприеме мерки, с които да се опрости признаването на професионални квалификации, придобити в трети държави.

4. Конкретни бележки

4.1 Европейска професионална карта

4.1.1 ЕИСК приветства създаването на Европейската професионална карта, както е предложено в членове от 4а до 4д. Чрез създаването на Европейската професионална карта в съчетание с Информационната система за вътрешния пазар (ИСВП) в многобройни случаи значително ще се опрости и ускори процедурата по признаването.

4.1.2 Съгласно член 4, параграф 7 се дава възможност за събиране на такси за издаване на Европейски професионални карти. Комисията е оправомощена да определя критерии за изчисляване и разпределение на таксите съгласно процедура в съответствие с член 58а. Разходите не трябва обаче да достигат размери, които да накарат заявителя да се откаже от процедурата.

4.1.3 ЕИСК изразява силни съмнения във връзка с предложената в член 4г, параграф 5 уредба, според която Европейската професионална карта се смята за удостоверена от приемашата държава членка, ако компетентният орган на тази държава не вземе решение в сроковете по член 4г, параграфи 2 и 3. Изключително кратките срокове в редовния случай са едномесечни, а когато се прилагат компенсационни мерки – двумесечни. Това би могло да накара компетентните органи да откажат признаване, когато поради ступването на голям брой заявления или поради липсваща допълнителна информация не са в състояние да вземат решение в съответствие с процедурата. Това действително води не до ускоряване, а до удължаване на процедурата поради обжалването на такива решения.

4.1.4 Ако в голям брой случаи наистина Европейска професионална карта бъде призната в съответствие с член 4г, параграф 5, съществува риск за безопасността и здравето на потребители и пациенти, защото не може да се изключи вероятността по този начин заявители да се сдобият неправомерно с Европейска професионална карта. Освен това би било трудно неправомерно признати за валидни Европейски професионални карти впоследствие да бъдат обявени за невалидни.

⁵ Съобщение на Комисията от 23 ноември 2010 г., COM(2010) 682 final, параграф 2.5.

- 4.1.5 За да се защитят в еднаква степен интересите както на заявителя, така и на потребителите, се предлага възможност за обжалване в съответствие с разпоредбите на националното законодателство на съответната държава членка. Директивата би трябвало да задължи държавите членки да приемат процедура за такова обжалване. Възможни инструменти за тази цел биха били правото на арбитраж, както и правото на обезщетение. Такива права трябва да могат да се предявяват само в случаите, в които компетентният орган по своя вина не е взел положително решение в определения срок или не е разпоредил компенсационна мярка.
- 4.1.6 Освен това сроковете за вземане на решения следва да бъдат избрани така, че цялата процедура (проверка на заявлението в държавата по произход и признаване в приемащата държава) да не превишава четири месеца. В случаите, когато компетентният орган на приемащата държава членка отправи към компетентния орган на държавата по произход искане за информация, срокът следва да бъде съответно удължен, противно на определеното в член 4г, параграф 3, трето изречение.
- 4.1.7 Член 4д, параграф 5 предвижда, наред с другото, че на притежателя на Европейска професионална карта на всеки две години след издаването на неговата Европейска професионална карта следва да бъдат напомняни правата му по член 4д, параграф 5. Това напомняне води до допълнително административно натоварване, без притежателят да има допълнителна полза. Еднократното информиране е обичайна практика и е достатъчно.
- 4.1.8 Предпоставка за спазването на посочените процедури и срокове е правилното функциониране на ИСВП. Нейната ефективност трябва да бъде гарантирана при влизането в сила на директивата поради прогнозирания висок брой случаи. Евентуална грешка във функционирането на ИСВП би могла да бъде отчетена далеч по-добре при предлаганата тук система за правна защита, отколкото в случай на презумпция за издадено разрешение по принципа на мълчаливото съгласие, която следва да бъде отхвърлена като антисистемна.
- 4.1.9 Европейската професионална карта не бива да бъде на разположение единствено като досие в ИСВП. След удостоверяването на професионалната му карта заявителят трябва да получи и нейна печатна версия. Тази печатна версия ще може фактически да се използва като документ за легитимация в правните действия. По тази причина е необходимо да се определят минимални изисквания за защита срещу фалшифициране на картата в печатната □ версия.

4.1.10 Освен това печатната версия не бива да има неограничен срок на валидност. В противен случай тя би могла да се използва неправомерно като легитимация, въпреки че факти, съобщени на държавите членки в съответствие с член 56, параграф 2, първа алинея или съгласно механизма за предупреждаване по член 56а, изключват упражняването на професия. Ето защо след десет години, съответно след пет години за здравните професии, печатната версия на Европейската професионална карта следва да губи валидността си и да се подаде заявление за преиздаване. Неограничената валидност на Европейската професионална карта в ИСВП трябва обаче да се запази, независимо от ограничената валидност на печатната версия. При забрана за упражняване на професията следва незабавно да се из земе и печатната версия.

4.2 Частичен достъп

4.2.1 Кодификацията на частичния достъп в член 4е възприема определените от Съда на ЕС в Дело С-330/03 условия. Всяко тяхно ограничаване би било в противоречие с членове 45 и 49 от ДФЕС.

4.2.2 Практическото приложно поле на частичния достъп е малко. Кодификацията не трябва да води до социален дъмпинг.

4.3 И в случаите по член 5, параграф 1, буква б) е необходимо ефективно да се предотвратят злоупотребите. За целта ЕИСК предлага да се създаде строг механизъм на контрол.

4.4 Член 7, параграф 4, пета алинея запазва разпоредбата от предходната директива, съгласно която при отсъствие на реакция от компетентния орган, може да се пристъпи към предоставяне на услугите. Също както в член 4г, параграф 5 би трябвало да се предпочетат други начини за обжалване, с които може да се предизвика решение на компетентния орган (вж. по-горе 4.1.3 и сл.).

4.5 За приложното поле на директивата за професионалните квалификации член 11 групира професионалните квалификации в пет нива. Те нямат отношение към Европейската квалификационна рамка (ЕКР) и към Европейската система за трансфер на кредити в професионалното образование и обучение (ЕСVET). При определението на минималните изисквания в дял III, глава III се съдържа позоваване на точките от Европейската система за натрупване и трансфер на кредити (ЕСТНК). За да се гарантира по-голяма прозрачност за заявителите и за компетентните органи, е необходимо Комисията да разработи процедура, която да дава възможност за класифицирането на петте нива на квалификации в рамките на системите на ЕКР, ЕСVET и на Европейската референтна рамка за осигуряване на качество в професионалното образование и обучение (EQAVET, досега наричана EQARF), както и в рамките на Болонския и на Копенхагенския процес и да се изключват различия и припокривания.

- 4.6 В случаите, когато се изисква изпит за правоспособност по смисъла на член 14, параграф 1 държавите членки следва в съответствие с член 14, параграф 7 да провеждат такъв изпит за правоспособност най-малко два пъти годишно. Това задължение може да доведе до натоварване именно за малките държави членки, както и общо за групи професии, в които има много малко заявители. За предпочитане би била разпоредба, съгласно която държавите членки следва да гарантират, че никой заявител няма да трябва да чака за изпит за правоспособност повече от шест месеца, след като бъде определено, че е необходимо да се яви на такъв изпит.
- 4.7 С изменението на член 31, параграф 1, за достъп до обучение на медицински сестри с общ профил се определя като задължително необходимо завършването на 12-годишен общообразователен курс. Съгласно член 40, параграф 2 същото важи и за достъпа до обучение за акушерки. ЕИСК обръща внимание, че това не бива да води до изключването на млади хора с по-ниско ниво на квалификация от достъпа до обучение. Комитетът призовава Европейската комисия да следи за това, поставените високи квалификационни изисквания да бъдат в адекватно съотношение към професионалните изисквания.
- 4.8 Член 24, параграф 2 намалява с една година минималния срок на базовото обучение по медицина от шест на пет години, но запазва задължителния минимум от 5500 часа обучение. Съкращаването на минималния срок на обучение на пет години води дори и при запазен брой часове на обучение до съкращаване на преподаваните теоретични и практически знания, тъй като ще е необходимо програмите да се вместят в по-кратко време. Затова, с цел защита на пациентите, минималният срок на обучение трябва да остане шест години. За обучението на специалисти по дентална медицина е подходящо срокът на обучение да бъде с продължителност пет години и да включва 5000 часа обучение.
- 4.9 **Глава IIIA – Автоматично признаване на основата на общи принципи на обучението**
- 4.9.1 Признаване въз основа на обща рамка на обучението или на общ изпит в обучението заслужава да бъде приветствано, тъй като то ще насърчи мобилността на доставчиците на услуги и същевременно качеството на услугите ще се гарантира чрез единно ниво на обучение.
- 4.9.2 В процедура съгласно член 58а Комисията определя целия спектър от знания, умения и компетентности, както и квалификациите, които могат да бъдат придобити в общата рамка на обучението (член 49а, параграф 3 и член 49б, параграф 3). При това не бива да се стига до приравняване към най-ниското квалификационно ниво в Съюза. Процедурните предпоставки, процедурата и критериите, по които Комисията решава какъв да бъде общият набор, трябва да бъдат определени в самата директива.

- 4.9.3 Кворумът от най-малко една трета от държавите членки, в които трябва да е приложим общият набор от знания, умения и компетенции (член 49а, параграф 2, буква в), е твърде нисък. В това се крие опасност минималните стандарти по отношение на продължителността и качеството на обучението да се приравнят към най-малкия общ знаменател. Кворумът трябва да бъде увеличен на 50 % + 1 държава членка. По този начин ще се изключи опасността малцинство от държави членки да сформира относително мнозинство и ще се гарантира положителното възприемане на общите принципи на обучението.
- 4.9.4 За разлика от предишната система на общи платформи, съгласно член 58а на Комисията се предоставя изключително право на инициатива. Правото на инициатива за общите принципи на обучението би следвало, както и досега, да принадлежи на държавите членки или на националните или представителните на равнище ЕС професионални асоциации или професионални организации.
- 4.9.5 Член 55а облекчава признаването в държавата членка по произход на платения стаж, проведен в друга държава членка. ЕИСК приветства тази разпоредба, която насърчава мобилността на абсолвентите между държавите членки.
- 4.10 Съгласно член 57а, параграф 4 всички срокове започват да текат от момента, в който е подадено електронно заявление от гражданин до единично звено за контакт. Поради определените в директивата много кратки срокове (както беше вече посочено по-горе в параграф 4.1.3), изглежда изключително трудно компетентните органи да могат да извършват адекватна на изискванията обработка. ЕИСК констатира обаче наличието на стремеж към съответствие с директивата за услугите.

Брюксел, 26 април 2012 г.

Председател
на
Европейския икономически и социален
комитет

Staffan Nilsson
