



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 22.6.2011
COM(2011) 367 окончателен

ЗЕЛЕНА КНИГА

Модернизиране на Директивата за професионалните квалификации

(текст от значение за ЕИП)

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Гражданите на ЕС¹, които предлагат широк спектър от професионални услуги на потребителите и бизнеса, са основните заинтересовани страни в нашата икономика. Получаването на работа или предлагането на услуги в друга държава-членка е конкретен пример за начините, по които те могат да се възползват от предимствата на единния пазар. Отдавна е известно, че рестриктивните разпоредби по отношение на професионални квалификации имат същия задущаващ ефект върху мобилността като дискриминацията въз основа на националността. Поради това признаването на квалификации, придобити в друга държава-членка, се е превърнало в основен фактор за развитието на единния пазар. Както беше подчертано в стратегията „Европа 2020“² и Акта за единния пазар³, професионалната мобилност е ключов елемент от конкурентоспособността на Европа. Трудните и неясни процедури за признаване на професионалните квалификации са посочени в Доклада за гражданството на ЕС за 2010 г.⁴ като една от основните пречки, с които гражданите на ЕС все още се сблъскват в ежедневието при упражняване на своите права съгласно законодателството на ЕС извън националните предели. Модернизирането би укрепило позицията на Европейския съюз при международните търговски преговори, тъй като то ще улесни сближаването на правните уредби, а Съюзът ще получи по-добър достъп до пазарите на трети държави, от които ще могат да се ползват неговите граждани.

Мобилността на специалистите в ЕС все още е ниска. Броят на жалбите, отнесените до СОЛВИТ казуси, въпросите, повдигнати пред Службата за ориентиране на гражданите и анализът на тези случаи предоставят ясни доказателства за необходимостта от модернизиране на правилата. Освен това вътрешноевропейската търговия в сферата на услугите (включително професионалните услуги) представлява само около 25 % от общата търговия в рамките на ЕС. Този дял е прекалено малък на фона на цялостното значение на сектора на услугите за икономиката на ЕС (70 % от БВП) и може да бъде увеличен.

Повишената мобилност ще отговори на предизвикателството, свързано със запълването на висококвалифицирани позиции, което е предизвикано от намаляването на активното население. Съгласно предвижданията на Европейския център за развитие на професионалното обучение (Cedefop) до 2020 г.⁵ ще бъдат необходими още 16 милиона души, за да запълнят свободните места за висококвалифицирани кадри — при настоящите тенденции това ще доведе до сериозен недостиг на квалифицирани специалисти. Някои от тези свободни позиции ще бъдат заети от хора с професионални

¹ Това се отнася и до граждани на трети държави, които разполагат с права по европейското законодателство: членовете на семействата на граждани на ЕС, дългосрочно пребиваващите в ЕС лица, бежанците и притежателите на т. нар. „сини карти“ имат същите права като гражданите на ЕС при признаването на професионалните им квалификации.

² Съобщение на Комисията „Европа 2020 — Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, COM (2010) 2020 окончателен, 3.3.2010 г.

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, SEC(2011) 467.

⁴ Доклад за гражданството на ЕС за 2010 г. „Премахване на пречките за упражняване на правата на гражданите на ЕС“, COM (2010) 603, 27.10.2010 г..

⁵ „Търсене и предлагане на умения в Европа: средносрочна прогноза до 2020 г.“ (2010 г.), http://www.cedefop.europa.eu/en/Files/3052_en.pdf.

квалификации, придобити извън ЕС, които понастоящем изпитват сериозни проблеми, свързани с тяхното признаване.

Особена тревога предизвиква прогнозираният недостиг от един милион здравни специалисти. Начините, по които държавите могат да направляват по-добре мобилността на здравните специалисти чрез допълнително укрепване на общата политика за работната сила и допълнителни механизми за нейното планиране, ще бъдат предмет на специални мерки от страна на Комисията и държавите-членки⁶.

Предоставянето на възможност на гражданите да упражняват индивидуалното си право да работят навсякъде в ЕС трябва да се разглежда в този по-широк контекст. За да се възползват в максимална степен от свободата на движение, специалистите трябва да получат лесно признаване на квалификациите си в останалите държави-членки⁷. Ето защо е от особено значение Директивата за професионалните квалификации⁸ да установи ясни и прости правила за това признаване. В същото време правилата трябва да гарантират високо качество на услугите, без самите те да се превръщат в пречка за мобилността. Европейският съюз вече е постигнал много в тази област: някои професионални квалификации, по-специално в областта на здравеопазването, архитектурата, занаятите, търговията и промишлеността, се признават автоматично; за всички останали професии успешно е въведен принципът на взаимно признаване въз основа на т. нар. „обща система“. През 2005 г. правилата бяха допълнени с нов и облекчен режим, улесняващ временната мобилност. Тези правила са от полза за милиони специалисти в Европа. Изчислено е, че само системата за автоматично признаване въз основа на хармонизирани минимални квалификационни изисквания се прилага за 6,4 милиона граждани⁹.

През март 2010 г. Комисията започна оценка на директивата, в която се включиха множество заинтересовани страни: около двеста компетентни органа изготвиха практически доклади през 2010 г. и около четиристотин участници представиха своите становища в рамките на публична консултация, проведена в началото на 2011 г. Резултатите от тази оценка са използвани като отправна информация при изготвянето на Зелената книга. Тя представя нови идеи за улесняване на мобилността на единния пазар, като например европейската професионална карта (вж. част 2), проучва начините за доразвиване на досегашните постижения (вж. част 3) и набелязва възможностите за модернизиране на автоматичното признаване на квалификации (вж. част 4). Широките консултации във връзка с тези идеи ще помогнат на Комисията да оцени различните възможности за модернизиране на Директивата за професионалните квалификации.

Законодателно предложение за модернизиране на директивата се планира за края на 2011 г.

⁶ Специално внимание следва да се отдели на регламентирани професии, свързани с морското дело, за които Комисията възнамерява да публикува през 2012 г. съобщение относно т. нар. „син растеж“ или устойчивия растеж, свързан с океаните, моретата и крайбрежието. С оглед на това Комисията търси становища относно възможните конкретни пречки пред взаимното признаване на квалификациите.

⁷ Трудностите, свързани с признаването на професионалните квалификации, са една от пречките пред мобилността на специалистите в рамките на ЕС. Другите пречки са свързани с възможността за прехвърляне на пенсионни права, езиковите бариери и т.н.

⁸ Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 г. относно признаването на професионалните квалификации, ОВ L 225, 30.9.2005 г., стр. 22).

⁹ Индексът на вътрешния пазар от юли 2010 г.

2. Нови подходи към мобилността

2.1. Европейската професионална карта

В процеса на модернизиране следва да се използват най-новите технологии с цел да бъдат предложени нови средства за мобилност. Тези технологии имат потенциала както да позволят на специалистите да станат по-мобилни, така и да подобрят информацията за потребителите и работодателите относно квалификациите на специалистите във връзка с услугите, които предлагат. Бързите комуникационни технологии на XXI век могат да се използват при въвеждането на европейска професионална карта, която да създаде механизъм за постигането на конкретни и целенасочени резултати в рамките на модернизираната Директива за професионалните квалификации. Информационната система за вътрешния пазар (IMI) може да улесни по-бързото сътрудничеството между държавата-членка, в която е издадена професионалната карта (държавата по произход на специалиста), и приемащата държава-членка (държавата, където той се установява). По-бързото сътрудничество между двете държави ще спомогне за установяването на процедура на бързо признаване за притежателя на картата. Също така сътрудничеството посредством IMI следва да бъде обвързано със срокове, които държавите-членки трябва да бъдат длъжни да спазват в бъдеще. В същия смисъл специалистите, които притежават професионални карти, могат да се ползват от подобрена временна мобилност, тъй като посредством инфраструктурата, позволяваща бърз електронен обмен на данни, всички информационни задължения, които приемащата държава понастоящем може да наложи, биха станали излишни при наличието на цялата необходима информация, въведена в картата или предоставена от държавата по произход, която я е издала.

Мобилизиране на държавата-членка по произход

При настоящата система приемащата държава-членка носи отговорност за потвърждаването на достоверността на квалификациите на мигриращия специалист. Възможно е това да създаде трудности за специалиста, на когото често се налага да представя преводи на различни документи. Това може да се превърне в доста трудоемка задача за компетентните органи в приемащата държава-членка, тъй като съществува възможност те да не са запознати с начина, по който се получават квалификации в други държави-членки. Европейската професионална карта, издадена от компетентния орган в държавата-членка, където е придобита квалификацията, и при условие че специалистът има право да практикува, може да улесни процеса, като засили ролята на държавата-членка по произход в по-ранен етап.

При издаване на такава карта компетентният орган в държавата-членка по произход ще трябва да се увери, че кандидатите притежават правилната квалификация и отговорят на всички други условия, наложени от модернизираната директива, например във връзка с тяхното законосъобразно установяване и автентичността на дипломите им. Също така този орган ще съхранява документите, оправдаващи издаването на картата, и при необходимост ще ги предоставя на своите партньори в приемащата държава-членка. За да се гарантира взаимното доверие, картата не трябва да се издава от търговски организации. Когато дадена професия не е регламентирана в държавата-членка по произход, тази държава-членка ще трябва да определи компетентен публичен

орган, който да издава такива карти (например контактни точки¹⁰ или центрове NARIC¹¹).

Съгласно тази система няма да е необходимо властите в приемащата държава-членка да ангажират административни ресурси за проверка на верността на цялата информация, която вече е проучена от държавата-членка по произход. Проверката на валидността на самата карта ще бъде достатъчно потвърждение, че нейният притежател може да упражнява съответната професията в приемащата държава-членка.

В този контекст може да се разчита на Информационната система за вътрешния пазар (IMI), която да изпълнява административни функции при сътрудничеството между компетентните органи. С оглед на това може да се наложи всички компетентни органи, издаващи и проверяващи професионалните карти, да се регистрират в IMI, което ще позволи комуникацията между тях, ако имат някакви въпроси. Значителна част от компетентните органи в ЕС вече са регистрирани, а регистрацията на останалите се очаква до края на 2012 г.

Мобилизиране на приемащата държава-членка

За специалист, желаещ да предоставя временни услуги, професионалната карта може да замени административните документи към предварителната декларация, които повечето държави-членки изискват съгласно член 7 от директивата. Би било достатъчно да се изпрати електронно писмо, посочващо номера на картата на специалиста. Дори е възможно притежателят на картата да бъде напълно освободен от изискването за подаване на предварителна декларация, тъй като картата, съдържаща необходимата информация, ще бъде достатъчна. Вместо да се изпраща декларация, картата може да бъде представена на органите и потребителите на услугите в приемащата държава-членка. Временната мобилност би станала доста по-лесна, като същевременно ще може да се упражнява необходимият контрол.

Подобни ползи могат да бъдат постигнати за специалистите, търсещи автоматично признаване на своите квалификации въз основа на хармонизираните минимални квалификационни изисквания. Картата може да удостовери, че квалификацията на специалиста съответства на хармонизираните минимални изисквания според модернизиранията директива. Това може да се провери от компетентния орган, издаващ картата, в момента на подаване на заявлението в държавата-членка, където е издадено необходимото доказателство за официална квалификация. Органът в приемащата държава-членка вече няма да бъде длъжен да проверява квалификациите и по този начин ще може да вземе решение за признаване в значително по-кратък период от време (например в рамките на две седмици, вместо три месеца, както е понастоящем съгласно директивата)¹².

¹⁰ Член 57 от директивата задължава държавите-членки да определят контактна точка, за да предоставят информация на гражданите и контактните точки на другите държави-членки и да съдействат на гражданите при упражняване на правата им.

¹¹ Национални информационни центрове за академично признаване (NARIC) съдействат на гражданите по въпроси, свързани с професионалните квалификации. Повече информация е публикувана на <http://www.enic-naric.net/index.aspx?s=n&r=g&d=about#NARIC>.

¹² Въпреки че засилената роля на държавата по произход може да изисква ангажирането на административни ресурси, този подход вероятно ще намали общата тежест, тъй като би улеснил органите на държавата по произход при проверката на квалификации в собствената им държава и на собствения им език, което би намалило разходите, свързани с повторението на проверката.

Дори съгласно общата система, изискваща проверка на квалификациите за всеки конкретен случай, картата може да улесни и ускори процедурата по признаване, тъй като първоначалната проверка ще се извършва от издаващия орган. В резултат на това процедурите могат да бъдат съкратени до не повече от един месец, вместо сегашната продължителност от най-много четири месеца¹³.

Професионалната карта носи ползи и за потребителите на услуги, особено по отношение на прозрачността. С представянето на картата се предлага гаранция, че нейният притежател е компетентен да упражнява съответната професия. Също така може да се изгради система, която да позволява на потребителите и работодателите да проверяват валидността на картите (например чрез пряк контакт с компетентния орган).

Работата на ръководната група и пилотни проучвания на казуси

Европейската професионална карта няма да бъде задължителна. Заинтересованите мобилни специалисти трябва да имат възможността, но не и задължението, да кандидатстват за такава карта. Комисията вече е създавала ръководна група за професионалната карта за избрани страни, които са изразили интерес. Тя се състои от представители на различни професии, компетентни органи и профсъюзи. Групата, която започна работа в началото на януари 2011 г. и се очаква да обяви конкретни заключения до октомври същата година, разглежда добавената стойност, свързана с въвеждането на такава карта, и възможните правни последици от нея. Тя е проучила съществуващите проекти за професионални карти, както и подобни документи, които биха могли да бъдат полезни в ежедневието на гражданите (например европейска шофьорска книжка, европейска здравноосигурителна карта или бъдещия европейски паспорт на уменията). Групата е отделила голямо внимание на предизвикателствата, свързани с въвеждането на картата, включително въпросите за нейното съдържание и формат, както и най-добрия начин за гарантиране на нейната надеждност. Резултатите ще бъдат представени на Форума на единния пазар, който ще се проведе на 3 и 4 октомври в полския град Краков.

С оглед на различните условия за достъп и упражняване на всяка професия ръководната група прецени, че ще е полезно да създаде набор от казуси във връзка с определени професии: инженери, лекари, медицински сестри, физиотерапевти и екскурзоводи.

Въпрос 1: Какво е становището Ви относно функциите на компетентните органи съответно в държавата-членка по произход и приемащата държава-членка?

Въпрос 2: Съгласни ли сте, че в зависимост от целите на притежателя професионалната карта може да има следните последици?

а) притежателят на картата се мести временно (временна мобилност):

— вариант 1: картата прави излишна декларацията, която държавите-членки понастоящем могат да изискват съгласно член 7 от директивата,

— вариант 2: режимът на декларацията продължава да съществува, но картата може да

¹³

В този случай изпращащият орган също ще изразходва повече време за проверка на информацията, но цялата процедура ще бъде по-кратка, тъй като този орган е в най-добра позиция за извършване на съответните проверки (няма да има езикова бариера, ще се проверява валидността на административни документи и т.н.).

бъде представяна вместо придружаващи документи;

б) притежателят на картата иска автоматично признаване на квалификациите си: представянето на картата би ускорило процедурата по тяхното признаване (приемащата държава-членка трябва да вземе решение в срок от две седмици вместо три месеца);

в) притежателят на картата иска признаване на квалификациите си, които не са предмет на автоматично признаване (общата система): представянето на картата ще ускори процедурата по признаване (приемащата държава-членка трябва да вземе решение в срок от един месец вместо четири месеца).

2.2. Ролята на икономическите дейности: принципът на частичния достъп

Специалистите могат да срещнат трудности, свързани с признаването на квалификациите си, ако съществува разлика в обхвата на икономическите дейности, извършвани като част от професията, между тяхната държава-членка по произход и държавата-членка, в която възнамеряват да се установят. Такъв е случаят например със специалността „инструктор по сноуборд“, която е обособена като отделна професия в някои държави-членки, но не и в други, където сноубордът се преподава от инструктори по ски.

Понякога между две отделни държави-членки съществуват толкова големи разлики в обхвата на икономическата дейност, включена в дадена професия, че специалистите трябва да преминат през пълна програма на образование и обучение в приемащата държава, за да компенсират разликите в съответните квалификационни изисквания, както е в по-горния пример. При разглеждането на този въпрос Съдът на ЕС разработи принципа на частичния достъп¹⁴. Съдът реши, че при определени условия държавите-членки трябва да позволяват частично признаване на професията по искане на специалиста. В съответствие с практиката на Съда обаче целта за защита на получателите на услуги и потребителите като цяло може да наложи въвеждането на пропорционално ограничаване на свободата на установяване и свободата на извършване на услуги, ако съответните мерки са необходими и пропорционални за постигане на целта.

Въвеждането на този принцип в директивата ще разшири гаранциите, предлагани на специалистите, като например крайните срокове, в рамките на които държавите-членки трябва да вземат решение за признаване, както и по отношение на специалистите, отговарящи на условията за частичен достъп.

Модернизираната директива би могла също да потвърди критериите, по които ще се прилага принципът („подход, основан на критерии“) в съответствие със съдебната практика. Според Съда принципът за частичен достъп се прилага там, където е възможно обективно да се обособи икономическата дейност, която специалистът желае да упражнява в приемащата държава-членка, от останалите дейности, обхванати от съответната професия в тази държава-членка. Един от решаващите критерии е дали тази икономическа дейност може да бъде упражнявана — независимо или автономно — в държавата-членка, където е придобита професионалната квалификация. Например инженер, специализирал хидравлика в една държава-членка, който желае да работи в държава-членка, където неговата дейност се извършва от по-широко квалифицирани

¹⁴ Решение от 19 януари 2006 г. по дело Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C- 330/03, Recueil 2006 г., стр. I-801).

инженери, занимаващи се също с пътища, канали и пристанища, трябва да може да получи частичен достъп до професията в приемащата държава-членка. Такъв инженер ще има право да извършва само дейности, свързани с хидравлика.

Възможни са изключения от този принцип, ако те са оправдани от първостепенни причини от общ интерес, подходящи за гарантиране на постигането на целите от общ интерес, като не се преминава отвъд необходимото за тяхното постигане.

Въпрос 3: Съгласни ли сте, че ще има важни предимства от включването на принципа за частичен достъп и специфичните критерии за неговото приложение в директивата? (Посочете конкретни причини за дерогация от принципа).

2.3. Промяна на общите платформи

Днес само ограничен брой специалисти се ползват от предимствата на автоматичното признаване на квалификацията. Много професии по т. нар. „обща система“ се стремят към въвеждането на подобен механизъм, който ще улесни тяхната мобилност. В член 15 от директивата се предлага възможността за приемането на общи платформи, чиято цел е да направят излишни компенсаторните мерки (например пробен период или период на приспособяване). Тъй като това не е средство за автоматично признаване на квалификации, все още няма обща платформа за компенсаторни мерки и е постигнат широк консенсус по въпроса, че липсва основа за бъдещия прогрес. Настоящата концепция за общите платформи е напълно неуспешна. В бъдеще тя трябва да стане по-широка, за да позволи автоматичното признаване.

Комисията желае да отговори на искането за по-лесна мобилност, като позволи по-плавно признаване на квалификацията. Постигането на тази цел е възможно посредством нов подход към общите платформи. Те могат да действат по същия начин като системата за автоматично признаване на квалификацията на лекари, лекари по дентална медицина, медицински сестри, акушерки, фармацевти, ветеринарни лекари и архитекти, но без да се налага участието на всички държави-членки, нито дори толкова държави-членки, колкото се предвижда понастоящем в член 15. Прагът може да бъде снижен до една трета от всички държави-членки (т.е. девет от двадесет и седем) вместо две трети, за да се подобрят шансовете за създаване на общи платформи. Ще бъде ясно посочено, че всяка неучастваща държава-членка може да се присъедини към общата платформа в по-късен етап.

Всяка нова платформа ще бъде подложена на тест за вътрешния пазар. По този начин ще се гарантира, че договорените условия са пропорционални и че общата платформа не съдържа излишни подробности, които да я превърнат в пречка пред мобилността на специалисти от неучастващи държави-членки, желаещи да упражнят своето право на свободно движение в рамките на единния пазар. Тестът за вътрешния пазар може да бъде предоставен от заинтересовани професионални асоциации и по-конкретно да помогне за изясняване на въпроса дали професионалният стаж ще даде възможност на специалист, идващ от неучастваща държава-членка, да упражнява професията си в някоя от участващите държави.

Общите платформи ще трябва да бъдат подкрепени не само от професионални организации. През втората фаза те ще се нуждаят от подкрепата на поне девет държави-членки. Въз основа на предложение от професионална асоциация и с необходимата подкрепа на достатъчно на брой държави-членки Комисията в крайна сметка може да

се окаже в позиция да приеме общата платформа с делегиран акт, рамката за който ще бъде изложена в модернизирания директива. Един от примерите за непрекъсната работа по обща платформа е общата платформа за инструктори по ски.

Въпрос 4: Одобрявате ли намаляването на настоящия праг от две трети от държавите-членки на една трета (т.е. девет от общо двадесет и седем) като условие за създаването на обща платформа? Съгласни ли сте, че съществува необходимост от тест за вътрешния пазар (въз основа на принципа на пропорционалността), който да гарантира, че общата платформа не представлява бариера пред доставчиците на услуги от неучастващи държави-членки? (Посочете конкретни аргументи за и против този подход).

2.4. Професионални квалификации при регламентирания професии

Актът за единния пазар предлага допълнителна оценка на резервите от дейности, свързани с професионалните квалификации. Той също така предвижда преглед на обхвата на регламентирания професии. Днес двадесет и седемте държави-членки регламентират около четири хиляди и седемстотин професии въз основа на професионалната квалификация. Тези професии могат да бъдат групирани в около осемстотин различни категории. Понастоящем Директивата за професионалните квалификации предлага механизъм за взаимно признаване, който се прилага за повечето от тях. Макар държавите-членки да разполагат със свобода при определяне на квалификационните изисквания за достъп до определени професии като подходящо средство за постигане на целите на публичната политика във връзка с определена икономическа дейност (например необходимостта да се гарантира нейната сигурност или безопасност), в определени случаи тези изисквания може да не бъдат пропорционални или да се окажат излишни за постигането на целите на публичната политика, както и да възпрепятстват свободата на движение на гражданите на ЕС. Възможни са случаи, при които гражданин на ЕС, упражняващ икономическа дейност в своята държава-членка по произход, да бъде изправен пред неоправдано или прекомерно изискване за квалификация в приемаща държава-членка, което не може да бъде изпълнено чрез тест или стаж (компенсаторни мерки), както е предвидено в Директивата за професионалните квалификации; също така той не би могъл да изиска частичен достъп съгласно практиката на Съда (вж. раздела относно частичния достъп в част 2.2). Следователно този гражданин няма друг избор, освен да премине през цялото необходимо обучение, за да придобие квалификация в приемащата държава-членка.

Въпрос 5: Известни ли са Ви регламентирания професии, при които граждани на ЕС може действително да се сблъскат с подобни ситуации? Посочете професиите, съответните квалификации и причините, поради които тези ситуации не могат да бъдат оправдани.

3. ИЗПОЛЗВАНЕ НА ДОСЕГАШНИТЕ ПОСТИЖЕНИЯ

3.1. Достъп до информация и електронно управление

Специалистите, желаещи да работят в друга държава-членка, трябва да познават и разбират правилата, които са приложими за тях. Оценката на директивата и особено публичната консултация от началото на 2011 г. показаха, че това е голям проблем за много от заинтересованите страни. По-конкретно участниците в консултацията сигнализират за недостатъчна яснота по въпроса кой орган е отговорен за признаването

на тяхната професионална квалификация и какви документи трябва да се подават. Недостатъчната информация за набора от документи и за това пред кои власти трябва да бъдат подадени често води до невъзможност за вземане на бързо решение от приемащата държава-членка.

Друго предизвикателство засяга възможността на специалистите да се възползват от по-ефективен и по-удобен начин за подаване на молбите за признаване на тяхната професионална квалификация и получаване на решение за признаване чрез уебсайтове за електронно управление.

В модернизирания директива може да се предвиди всяка държава-членка да изгради централна онлайн точка за достъп с пълна информация относно компетентните органи и изискванията към документите за признаване на професионалните квалификации на всички специалисти независимо от тяхната професия или региона, в който възнамеряват да я упражняват. Това би отговорило на първото предизвикателство. Ако кандидатите предварително са запознати с точните изисквания за документите, които трябва да представят, ще се избегнат ситуации, при които компетентните органи се въздържат от официално решение на основание на факта, че досието на мигриращия специалист не е пълно (вж. член 51, параграф 2 от директивата).

Въз основа на работата на централните точки за достъп може да се предприемат допълнителни действия, позволяващи на специалистите да получат възможността да изпълнят всички процедури по онлайн признаването на квалификациите, с което ще се преодолее второто предизвикателство.

Как биха могли тези решения да отговорят на двете предизвикателства? Първата възможност е да се развие ролята на националните контактни точки, създадени съгласно член 57 от директивата, които вече информират и съдействат на специалистите, търсещи признаване на квалификациите си. Към момента техните задачи се състоят основно в предоставянето на съвети в писмена форма или по телефона, а не в проактивно осигуряване на достъп до информация във връзка с необходимите документи и компетентните органи на интересуващите се от професионалната мобилност европейски граждани. В бъдеще националните контактни точки биха могли също да организират централната точка за достъп до информация и да координират с компетентните органи системите за електронно управление, позволяващи извършването на всички формалности онлайн.

Друга възможност е да се използват единните звена за контакт, създадени съгласно Директивата за услугите¹⁵. Идеята е те да станат напълно завършени портали за електронно управление, позволяващи на доставчиците на услуги лесно да получат онлайн необходимата информация, свързана с техните дейности (разпоредби, процедури, срокове). Освен това единните звена за контакт позволяват на доставчиците на услуги да извършват по електронен път всички административни процедури, необходими за достъпа и упражняването на дейност по предоставяне на услуги, включително процедурите за признаване на квалификации, което ще спомогне за съкращаване на тяхната продължителност и облекчаване на административните формалности. Понастоящем единните звена за контакт са отворени за доставчици на

¹⁵ Директива 2006/123/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2006 г. относно услугите на вътрешния пазар, ОВ L 376, 27.12.2006 г., стр. 36.

услуги (в това число за техния командирован персонал и самонаети специалисти), включени в Директивата за услугите¹⁶, но техният обхват може да бъде разширен, ако държавата-членка сметне за уместно да обхване всички професионални дейности, а не само тези, за които се прилага посочената директива. В същия дух държавите-членки могат да доразвият дейността на единните звена за контакт, като допълнително разработят онлайн методи за опростяване и ускоряване на процедурата за признаване на квалификациите за всички специалисти в съответствие със законодателството на ЕС за защита на личните данни, и по-специално Директива 95/46/ЕО¹⁷.

И накрая, за да се създаде полезно взаимодействие, е важно да се осигури тясно сътрудничество между системите за електронно управление на държавите-членки и портала „Вашата Европа“, който се стреми да стане единна точка за достъп до цялата полезна информация за правата в ЕС¹⁸ и предизвикателствата пред тяхното прилагане.

Въпрос 6: Бихте ли подкрепили налагането на задължение за държавите-членки да гарантират, че информацията за компетентните органи и за документите, необходими за признаване на професионалните квалификации, е налична посредством централната точка за достъп във всяка държава-членка? Бихте ли одобрили задължение за онлайн извършване на процедурите по признаване за всички специалисти? (Посочете конкретни аргументи за или против този подход).

3.2. Временна мобилност

През 2005 г. бе въведен нов режим за улесняване на временното предоставяне на услуги. Той не задължава специалистите, желаещи да предоставят временни услуги, докато са установени в държавата-членка по произход, да преминат през формални процедури по признаване в приемащата държава. Държавите-членки могат единствено да изискат предварителна декларация, придружена от набор от документи, която при необходимост да бъде изпратена до компетентните органи. Редица държави-членки широко прилагат тази възможност.

Има значителен проблем при справянето със ситуации, в които специалист от държава-членка, където съответната професия не е регламентирана, се премества временно в държава-членка, където професията е регламентирана. В такива случаи новият режим е отворен само за лицата, които успеят да докажат две години професионален стаж, или да представят доказателства, че са следвали „регламентирано образование и обучение“. Някои заинтересовани страни призовават за осигуряването на по-голям избор за потребителите, което може да се постигне с разширяване на обхвата на по-лекия режим. Други се страхуват от злоупотреби, като например търсене на най-благоприятната правна система („форум шопинг“). При модернизирването на директивата трябва да се намери точният баланс между тези легитимни позиции.

¹⁶ Вж. работен документ на службите на Комисията относно транспонирането и прилагането на директивата, 22.10.2010 г., SEC(2010) 1292, http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/evaluation/staff-working-doc_en.pdf.

¹⁷ Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защитата на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни, ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31.

¹⁸ Порталът „Вашата Европа“ (europa.eu/youreurope) е разработен от Комисията в партньорство с държавите-членки. Редакционната колегия на „Вашата Европа“, която се състои от представители на държавите-членки, трябва да гарантира достъп до съответната информация на национално ниво и предоставянето на адекватни препратки към националните информационни портали.

3.2.1. Когато потребителите пътуват зад граница

Двегодишното правило (член 5, параграф 1 от директивата) е общоприето, тъй като защитава потребителите в държавите-членки, където съответната професия е регламентирана. Това правило обаче може да се окаже непропорционално в случаите, когато потребителите пътуват от своята държава-членка по произход до друга държава-членка, и не са избрали специалист в държавата-членка, до която пътуват, а в тази по произход — пример за такъв случай могат да бъдат туристи, които са наели екскурзовод в държавата, от която пътуват. В този случай специалистът няма контакт с потребители от приемащата държава-членка. Следователно изискването за предварителна декларация и две години професионален стаж може да не бъде оправдано с оглед защитата на потребителите. Уважението към избора на потребителя трябва да надделее над опасенията, че той ще потърси най-благоприятна правна система, които в подобни ситуации не са уместни¹⁹. Следователно изискването за предварителна декларация не изглежда необходимо. Изборът на потребителя ще бъде ограничен само когато рискът за общественото здраве или безопасността на потребителя оправдават предварителна проверка на квалификациите (съгласно член 7, параграф 4 от сегашната директива).

¹⁹

В идеалния случай тези специалисти ще бъдат снабдени с европейска професионална карта.

Въпрос 7: Съгласни ли сте, че изискването за две години професионален стаж за специалисти, идващи от държава-членка, в която съответната професия не е регламентирана, трябва да бъде премахнато в случаите, когато потребители пътуват зад граница и не избират специалист в приемащата държава-членка? Трябва ли в този случай приемащата държава-членка да има правото да изисква предварителна декларация? (Посочете конкретни аргументи за или против този подход).

3.2.2. Регламентирано образование и обучение

Специалистите с т. нар. „регламентирано образование“ също са освободени от изискването за две години професионален стаж. Директивата предоставя доста ограничително определение за „регламентирано образование“ като образование, включващо обучение, специално насочено към упражняване на определена професия, по отношение на конкретните случаи, упоменати в приложение III към директивата.

Образователната сфера обаче се променя и директивата трябва да следва тези промени. За да се поощри работоспособността в перспектива за учене през целия живот, политиката, насочена към образованието и обучението, все повече се стреми да разработи универсални умения, които могат да се използват в множество професии (например умения за комуникация или управление), в допълнение към тези, пряко свързани с работата (технически умения). В този контекст може да не изглежда оправдано ограничаването на понятието за регламентирано образование и обучение до тези, които са специално насочени към упражняване на определена професия (вж. член 3, параграф 1, буква д) от директивата). Понятието за регламентирано обучение може да бъде разширено, така че да обхване всяко образование и обучение, признато от дадена държава-членка, и съотносимо към професията. Europass приложението към диплома²⁰ или Europass приложението към сертификат²¹ могат да бъдат използвани от обучаващите институции, за да се предостави информация за съдържанието и целите на съответните програми. С ревизирано определение за „регламентирано образование и обучение“ по-голям брой от подходящо образованите специалисти могат да се възползват от по-лекия режим за временна мобилност. Същевременно държавите-членки ще имат право да продължат да изискват годишна предварителна декларация съгласно модернизирана директива (освен в случаите, когато професионалната карта направи това изискване излишно).

Въпрос 8: Съгласни ли сте, че понятието „регламентирано образование и обучение“ може да обхване цялото обучение, признато от държава-членка, което се отнася за дадена професия, а не само обучението, което е специално насочено към упражняването на определена професия? (Посочете конкретни аргументи за или против

²⁰ Europass приложението към диплома се издава на завършилите висше образование заедно с тяхната степен или диплома. То помага да се гарантира, че квалификациите за висше образование са по-лесно разбираеми, особено извън държавата, в която са били придобити (вж. http://europass.cedefop.europa.eu/europass/home/vernav/InformationOn/EuropassDiplomaSupplement.csp?loc=bg_BG).

²¹ Europass приложението към сертификат се издава на лица, които притежават сертификат за професионално образование и обучение. То дава допълнителна информация към съдържанието на официалния сертификат, като го прави по-лесно разбираем, особено от работодатели и институции в чужбина (вж. <http://europass.cedefop.europa.eu/europass/home/vernav/InformationOn/EuropassCertificateSupplement.csp?sessionId=43770C133C7D2B78EA4522BF5ABFF581.wpc1>).

3.3. Отваряне на общата система

3.3.1. Квалификационни нива

Член 11 от директивата предвижда пет квалификационни нива в зависимост от вида и продължителността на обучението. Когато даден специалист кандидатства за признаване на квалификацията си за професия по общата система, компетентният орган трябва да използва тези нива, за да определи дали кандидатът може да се възползва от директивата. Съгласно съществуващото положение ако има разлика от две или повече нива между квалификацията на специалиста и квалификацията, изисквана в приемащата държава-членка, директивата не се прилага.

Възможно е да се получи припокриване между нивата, определени в член 11, и осемте нива на Европейската квалификационна рамка (ЕКР), основана на резултатите от обучението, след нейното въвеждане през 2012 г.²² Паралелното съществуване на две системи за класификация създава риск от объркване за компетентните органи и други заинтересовани страни. В рамките на проучване, възложено от Генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги“, понастоящем се оценяват предимствата и ограниченията на тези системи за класификация, насочени към признаване на професионалните квалификации. Резултатите от това проучване ще станат известни през есента.

Едно от възможните решения е да се избягва класифицирането на квалификации, което изключва определени специалисти от обхвата на директивата. С оглед на това може да се пристъпи към заличаването на квалификационните нива в член 11 (както и приложение II във връзка с член 11). Това би означавало, че компетентните органи вече няма да определят пригодността на даден кандидат според предварително зададени квалификационни нива, а ще търсят съществени различия при обучението, за да решат дали са необходими компенсаторни мерки. В резултат на това компетентните органи вече няма да могат да отхвърлят молби за признаване въз основа на разлика в квалификационните нива (например между университетска диплома и средно образование), нито да отказват признаване на квалификацията на специалисти въз основа на професионалния стаж, удостоверяван от държава-членка (съгласно разпоредбите на член 11, буква а) от директивата).

Въпрос 9: Бихте ли подкрепили заличаването на класификацията, посочена в член 11 (включително приложение II)? (Посочете конкретни аргументи за или против този подход).

3.3.2. Компенсаторни мерки

Заличаването на член 11 крие риск от повече компенсаторни мерки. В случай на заличаване на член 11 възможният вариант ще бъде да се балансира отново системата от компенсаторни мерки в четири стъпки:

1) Член 14, параграф 1 от директивата определя условията, при които приемащата държава-членка може да наложи компенсаторни мерки. Едно от тези условия е

²²

Практическите доклади и становищата, получени в рамките на публичната консултация, сочат, че прилагането на системата, основаваща се на такива предварително зададени нива, се възприема като прекалено сложно.

свързано с продължителността на обучение. При сегашното положение разлика в продължителността на обучение от поне една година е достатъчно условие за прилагането на компенсаторни мерки. Остава под въпрос дали все още е оправдано съществуването на член 14, параграф 1, буква а) от директивата.

2) Член 13, параграф 2 от директивата изисква специалистите да имат поне две години професионален стаж, ако професията им не е регламентирана в държавата-членка по произход. При сегашното положение ако те не изпълнят това изискване, не могат да се възползват от общата система. Няма причина да се изключват специалисти с по-малък професионален стаж. Приемащата държава-членка във всички случаи ще трябва да оцени техните налични квалификации, включително професионалния им стаж. Ако квалификациите се различават значително от национално приложимите изисквания, приемащата държава-членка може да наложи съответните компенсаторни мерки. В съответствие с това член 13, параграф 2 от директивата ще бъде заличен.

3) В Комисията са получени множество жалби от граждани срещу компетентни органи, налагащи несъразмерни компенсаторни мерки. Ако в модернизирания директива вече не се съдържа система за класификация, в нея може да се въведе нова предпазна мярка, която да защитава гражданите на ЕС от произволни компенсаторни мерки. Когато даден кандидат стане обект на компенсаторна мярка, компетентният орган в приемащата държава-членка може изрично да аргументира своето решение по отношение на:

а) съществените различия между обучението на кандидата и обучението, изисквано в приемащата държава-членка (по-конкретно кои елементи от обучението, необходими в приемащата държава-членка, са недостатъчно застъпени в обучението на кандидата и защо те се смятат за „съществени различия“);

б) причините, поради които тези съществени различия не позволяват на специалиста да упражнява професията си в приемащата държава-членка.

4) За да се улесни прилагането на компенсаторни мерки, основните разпоредби на Кодекса за поведение за националните административни практики съгласно директивата²³ (като например изискването поне два пъти годишно компетентните органи да предлагат тестове за установяване на способностите) могат да станат задължителни. Кодексът за поведение обаче трябва да остане незадължителен в останалите си части.

Въпрос 10: Ако член 11 от директивата бъде заличен, трябва ли четирите стъпки, посочени по-горе, да бъдат включени в модернизирания директива? Ако не подкрепяте въвеждането на всичките четири стъпки, коя от тях намирате за приемлива? (Посочете конкретни аргументи за или против всички или някои от тези стъпки).

3.3.3. Частично квалифицирани специалисти

Директивата улеснява мобилността на напълно квалифицираните специалисти. Понастоящем тя не се прилага за лица, които са завършили обучението си, но не са напълно квалифицирани за самостоятелно упражняване на професията. Въпреки това все повече хора желаят и трябва да имат възможност да се възползват от предимствата на вътрешния пазар, като преминат платен контролиран стаж в чужбина. В решението си по делото *Morgenbesser*²⁴ Съдът на Европейския съюз поясни, че разпоредбите на

²³ Вж. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/future/cocon_bg.pdf.

²⁴ Решение от 13 ноември 2003 г. по дело *Morgenbesser* (C-313/01, Recueil, стр. I-13467). Това решение е потвърдено с решение на Съда по дело C-345/08, *Pešla/Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern*.

Договора относно свободното движение се прилагат за такива случаи и че държавите-членки не могат принципно да спират хора от платен контролиран стаж, ако предлагат тази възможност на своите собствени граждани. Държавите-членки трябва да сравнят квалификациите на кандидата с тези, които се изискват на национално ниво, за да бъде преценена тяхната равностойност, в случай че не са идентични.

В съответствие с решението по делото *Morgenbesser* в модернизираната директива могат да бъдат потвърдени два принципа: разширяване на процедурните предпазни клаузи на директивата, които да обхванат завършилите академично обучение, желаещи да преминат платен контролиран стаж по професията си в чужбина, ако такъв стаж се предлага на граждани от приемащата държава-членка. Това засяга най-вече сроковете, в които компетентните органи трябва да вземат решение, както и задължението да се потвърди получаването на заявлението в определен период от време и да се уведоми неговия подател за липсващи документи от досието. В същото време директивата може да поясни, че държавата по произход не може да откаже принципно да признае стаж въз основа на това, че той е проведен в чужбина. Процедурните предпазни клаузи на директивата могат да бъдат приложени и в този контекст.

Въпрос 11: Бихте ли подкрепили разширяването на ползите от директивата към лица, завършили академично обучение, които желаят да преминат платен контролиран стаж по професията си в чужбина? (Посочете конкретни аргументи за или против този подход).

3.4. Използване на потенциала на IMI

3.4.1. Задължително използване на IMI за всички професии

Сътрудничеството между държавите-членки посредством IMI вече е ежедневна практика. То обаче не е задължително за компетентните органи по отношение на специалисти, чиито дейности са изключени от Директивата за услугите. Обратната информация, получена от компетентните органи в практическите доклади от 2010 г., и публичната консултация показаха широка подкрепа за задължителна употреба на системата по отношение на много повече професии от обхванатите в Директивата за услугите. В контекста на усилията за модернизиране на директивата може да се предвидят гаранции, че всички компетентни органи ще отговарят чрез IMI на запитвания, постъпващи от други държави-членки²⁵.

3.4.2. Механизъм за предупреждаване във връзка със здравните специалисти

По-важно е да се въведе по-проактивна форма на сътрудничество: за професиите, застъпени в Директивата за услугите, вече съществува механизъм за предупреждаване, позволяващ на компетентните органи взаимно да се уведомяват при определени условия за услуги, които могат да причинят увреждане на здравето или безопасността на хората или околната среда. В резултат на това механизмът за предупреждаване в

²⁵

Тъй като това сътрудничество включва обработката на лични данни, е необходимо да се спазва съответното законодателство на ЕС, както е посочено в член 56, параграф 2 от Директивата за професионалните квалификации, по отношение по-специално на Директива 95/46/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 24 октомври 1995 г. за защита на физическите лица при обработването на лични данни и за свободното движение на тези данни (ОВ L 281, 23.11.1995 г., стр. 31).

момента се отнася за занаятчийските дейности, но не и за работата на здравните специалисти, които са извън обхвата на Директивата за услугите.

Кое би било най-доброто решение за специалистите в сферата на здравеопазването?

Първият вариант е за тях да се използва същият механизъм за предупреждаване, който се прилага за професиите, обхванати в Директивата за услугите: така предупреждението ще бъде ограничено до обстоятелства, при които има ясно доказателство, че здравният специалист мигрира в друга държава-членка независимо от това, че е подложен на санкции, които му забраняват да упражнява професията си в държавата-членка по произход. Предупреждаването би било ограничено до конкретните държави-членки, където има значителна вероятност от риск или щета — това означава да се отчетат всички фактори, указващи, че специалистът може да бъде активен в друга държава-членка. **Друг вариант**, който би защитил пациентите много по-ефективно, е да се предвиди възможността за изпращане на предупреждение до всички държави-членки, след като даден мигриращ здравен специалист изгуби правото си да практикува поради санкции в някоя от тях. Всички мерки, предприети в това отношение, трябва да бъдат в съответствие с Хартата на основните права и в частност със защитата на личните данни и правото на ефективна защита.

Въпрос 12: Кой от двата варианта за въвеждането на механизъм за предупреждаване относно здравни специалисти в системата ITI предпочитате?

Вариант 1: разширяване на механизма за предупреждаване, както се предвижда в Директивата за услугите, така че той да обхване всички специалисти, включително тези в сферата на здравеопазването. Инициращата държава-членка ще реши за кои други държави-членки ще се отнася предупреждението.

Вариант 2: въвеждане на по-широки и по-строги задължения, според които съответната държава-членка незабавно предупреждава всички други държави-членки, ако здравният специалист е загубил правото си да практикува поради дисциплинарно наказание. Инициращата държава-членка ще бъде задължена да изпраща всяко предупреждение до всички други държави-членки.

3.5. Езикови изисквания

Съгласно член 53 от директивата специалистите трябва да притежават езиковите познания, необходими за осъществяване на дейността им в приемащата държава-членка. В този контекст държавите-членки трябва надлежно да отчетат принципа на пропорционалност, който изключва систематични езикови тестове. Тестването на езиковите познания на гражданите на ЕС, заинтересовани от професионална мобилност, за всеки конкретен случай може да бъде легитимен начин за защита на интересите на потребителите и пациентите. Ако обаче систематичните езикови тестове се прилагат неправилно, те може да станат средство за несправедливо възпрепятстване на чуждестранни специалисти да упражняват правото си да извършват професионална дейност. Основната отговорност да се гарантира наличието на всички необходими професионални езикови умения остава у работодателите.

В няколко държави-членки понастоящем протича публичен дебат относно езиковите изисквания към здравните специалисти. Със засилване на миграцията на здравни специалисти този въпрос придобива все по-голямо значение и става особено сериозен в случаите на здравни специалисти, възползващи се от автоматично признаване, които влизат в пряк контакт с пациентите. Трябва ли те да преминават езикови тестове? Ако да, в кой момент?

— Един от вариантите е да се изясни Кодексът за поведение²⁶, който да бъде податлив на бъдещи адаптации.

— Друг вариант е въвеждането в директивата на правило, конкретно приложимо за здравните специалисти, които имат пряк контакт с пациентите. Тази разпоредба ще позволи еднократен контрол на необходимите езикови умения, преди здравният специалист да влезе в пряк контакт с пациенти за първи път.

Въпрос 13: Кой от двата посочени по-горе варианта предпочитате?

Вариант 1: изясняване на съществуващите правила в Кодекса на поведение;

Вариант 2: изменение на самата директива по отношение на здравните специалисти в пряк контакт с пациенти, които се възползват от правото на автоматично признаване на квалификацията.

4. МОДЕРНИЗИРАНЕ НА АВТОМАТИЧНОТО ПРИЗНАВАНЕ

4.1. Триетапен подход към модернизирането

Директивата за професионалните квалификации предвижда набор от хармонизирани минимални условия за обучение на лекари, лекари по дентална медицина, медицински сестри с общ профил, акушерки, фармацевти, ветеринарни лекари и архитекти. От много години тези минимални изисквания за обучение са в основата на автоматичното признаване на квалификациите. Като цяло системата за автоматично признаване за тези професии се смята за успешна. Въпреки това някои от условията за обучение са установени преди близо тридесет години и много заинтересовани страни призовават към модернизиране на директивата. В модернизираната директива ще се запазят основните принципи за автоматичното признаване на квалификациите като отправна точка, като се предвиди гъвкав механизъм за актуализация на конкретните изисквания за обучение. Този механизъм впоследствие може да се използва за постепенно изграждане на текущите образователни реформи в автоматичен режим за признаване. В същото време модернизирането трябва да отчете непрекъснатия научен и технически прогрес. Следователно то може да бъде постигнато в три етапа:

В първия етап директивата може да бъде изменена, за да изясни и адаптира основите на изискванията за обучение, като например уточни минималния период на обучение и засили мерките, гарантиращи качеството на предлаганите от специалистите услуги. Освен това е необходимо да се промени институционалната рамка, която да замени настоящата система на комитология, като въведе актове за изпълнение или делегирани актове²⁷ в съответствие с Договора за функционирането на Европейския съюз. В идеалния вариант Съветът на министрите и Европейският парламент ще вземат

²⁶ Макар понастоящем държавите-членки могат да проверяват дали специалистите притежават езиковите познания, необходими за упражняване на дейността им, тези проверки трябва да се извършват по пропорционален начин. Това означава, че чуждестранните специалисти не могат да бъдат систематично подлагани на езикови тестове. Специалистите трябва да могат да докажат своите езикови познания по друг начин (например диплома, придобита на съответния език, професионален стаж в държавата, сертификати за владение на език и др.) Това означава и че нивото на изискваните езикови знания варира в зависимост от вида дейност и рамката, в която тя ще се упражнява. Също така проверката на езиковите познания може да се осъществи само след края на процедурата за признаване и не може да бъде причина за отказ от признаване на професионални квалификации.

²⁷ Вж. членове 290 и 291 от Договора.

решение по тези промени въз основа на предложение на Комисията, което ще бъде представено преди края на 2011 г. В Акта за единния пазар от 13 април се предлага политическото споразумение относно този етап да бъде постигнато преди края на 2012 г.

Във втория етап рамката на нововъведените актове за изпълнение или делегирани актове ще се използва за актуализиране на съществуващите учебни предмети за всички засегнати професии и, при необходимост, за развиване на набор от умения. (В този смисъл трябва да се отбележи, че Комисията вече е упълномощена да предприеме действия по съществуващата процедура по комитология). Промените в тези аспекти ще изискват изключителна ангажираност от страна на компетентните органи, които вече установиха контакти помежду си с цел обмяна на експертен опит и оказаха ценно съдействие на Комисията при извършената през 2010 г. оценка на сегашната директива. Вторият етап ще започне през 2013 г. и може да бъде завършен през 2014 г.

В третия етап хармонизирането на минималните изисквания за обучение може да бъде допълнително оптимизирано, в случай че това е необходимо, като например държавите-членки преминат от системата за часовете на обучение към употребата на Европейската система за трансфер и натрупване на кредити (ECTS)²⁸, за да се улесни автоматичното признаване на квалификации в бъдеще. Текущо външно проучване за въздействието на образователните реформи²⁹ ще оцени потенциалните предимства от използването на точките по ECTS в тази област. В зависимост от резултата от проучването може да се предвиди механизъм за изясняване на минималния брой години, посочени в модернизирания директива, във връзка с еквивалентния брой точки по ECTS. Все пак това ще изисква допълнителни усилия и ангажираност от страна на университетите и специалистите. Очаква се първите оценки да започнат през 2014 г.

Въпрос 14: Бихте ли подкрепили триетапен подход към модернизиране на минималните изисквания за обучение съгласно директивата, състоящ се от следните етапи?

— първият етап е свързан с разглеждане на основните положения (най-вече на минималните периоди на обучение) и подготовка на институционалната рамка за допълнително адаптиране в рамките на планираното за 2011—2012 г. модернизиране на директивата,

— вторият етап (2013—2014 г.) ще се състои в доразвиване на разгледаните основни положения, включително, където е необходимо, ревизия на учебните предмети и първи стъпки към добавяне на умения, използвайки новата институционална рамка,

— третият етап (след 2014 г.) ще се занимае с въпроса за кредитите по ECTS, използвайки новата институционална рамка.

²⁸ Допълнителна информация е публикувана на http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc48_en.htm.

²⁹ Проучването, проведено от GBP, ще бъде публикувано през октомври.

4.2. Засилване на доверието в автоматично признаване

В своите практически доклади много компетентни органи призовават за укрепване на системата за автоматично признаване на квалификациите. Някои от тях подчертават, че е необходимо по-сериозно хармонизиране на минималните периоди на обучение в директивата, като например се въведе брой часове на обучение или се изясни дали трябва да се вземат под внимание годините и часовете на обучение. Друг вариант е да се обмисли кой орган или служба на национално ниво може да поеме повече отговорност при гарантирането, че съдържанието на обучението, водещо до определено професионално звание, изпълнява изискванията на директивата във всеки един момент.

4.2.1. Изясняване статута на специалистите

Директивата за професионалните квалификации предвижда набор от хармонизирани минимални условия за обучението на лекари, лекари по дентална медицина, медицински сестри с общ профил, акушерки, фармацевти, ветеринарни лекари и архитекти. Тези минимални изисквания за обучение в момента са единствената база за автоматично признаване на квалификациите на тези специалисти. Дипломите, доказващи изпълнението на минималните изисквания за обучение, са достатъчно условие техните притежатели да могат да се установят в държава-членка, различна от тази, в която е придобита квалификацията. Възможно е обаче да възникнат ситуации, в които притежателите на дипломи губят правото си да упражняват професията, за която са квалифицирани в своята държава-членка по произход (ако например не отговарят на националните изисквания за непрекъснато професионално развитие).

Понастоящем в директивата се съдържа пропуск. В случай на временно предоставяне на услуги специалистите са длъжни да покажат, че имат правото да ги предоставят в държавата-членка по произход и че не им е забранено да упражняват професията си, например защото не отговарят на вътрешните изисквания, свързани с непрекъснато професионално развитие. Липсва изрична разпоредба за подобно изискване в случай на установяване. Логично би било това изискване да се разшири и да обхване случаите, в които даден специалист желае да се установи за постоянно в друга държава-членка. Такава разпоредба би попречила например на лекари, лишени от правото да практикуват в определена държава-членка, да мигрират към друга.

Въпрос 15: Когато специалистите желаят да се установят в държава-членка, различна от тази, в която са придобили квалификацията си, те трябва да покажат пред приемащата държава-членка, че имат правото да упражняват професията си в държавата-членка по произход. Този принцип се прилага в случай на временна мобилност. Трябва ли той да бъде разширен и да обхване случаите, в които даден специалист желае да се установи? (Посочете конкретни аргументи за или против този подход). Необходимо ли е въпросът, свързан с непрекъснатото професионално развитие, да бъде разгледан по-обстойно в директивата?

4.2.2. Изясняване на минималния период на обучение за лекари, медицински сестри и акушерки

Понастоящем минималната продължителност на обучение за някои секторни професии е изразена в години или учебни часове. Това може да доведе до недоразумение дали двата критерия представляват отделни изисквания или трябва да бъдат прилагани заедно. Много заинтересовани страни предлагат те да бъдат комбинирани. Модернизираната директива може да внесе съответните пояснения за лекари, медицински сестри и акушерки, за които двете условия вече са установени, но са представени като възможности.

Въпрос 16: Бихте ли одобрили изясняването на минималните изисквания за обучение на лекари, медицински сестри и акушерки, посочващо, че условията, свързани с минималния брой години на обучение и минималните часове на обучение, се прилагат кумулативно? (Посочете конкретни аргументи за или против този подход).

4.2.3. Осигуряване на по-добро изпълнение на национално ниво

Автоматичното признаване на професиите, за които съществуват хармонизирани минимални изисквания за обучение, се извършва въз основа на професионалните звания, присъдени на лицата, извършващи тези професии, след изпълнение на минималните образователни изисквания, предписани от директивата. С течение на времето обаче образователните изисквания претърпяват изменения. Освен това редица университети въвеждат реформи в съответствие с Болонския процес³⁰, водещи до съществени промени, като например преминаване към обучение, в чийто център е учащият. Това поставя въпроса как в бъдеще държавите-членки могат да гарантират, че университетите и другите образователни учреждения ще следват предвидената в директивата рамка в контекста на непрекъснатите реформи.

Другото предизвикателство е свързано с държавите-членки, които уведомяват Комисията за нови обстоятелства, по-специално нови професионални звания, присъждани в съответната държава-членка. Практиката сочи, че такава информация често пристига едва след като въпросните студенти са завършили университетското си образование, което ограничава възможността някои от тях да се възползват от автоматичното признаване на квалификацията или поражда съмнения относно възможността им за свободно движение.

³⁰

Болонският процес, който започна през 1999 г., има за цел изграждането на по-сравними, съгласувани и съвместими системи за висше образование в Европа. Допълнителна информация е публикувана на <http://www.ehea.info/>.

С цел да се намери решение на тези два въпроса, модернизиранията директива може да съдържа изискване държавите-членки да уведомяват за новите промени по дипломите веднага след акредитирането им от акредитационна институция или след като бъдат одобрени от други обществени органи и преди студентите да се дипломират с актуализирани дипломи. В тези случаи съответните органи (които не е задължително да бъдат новосъздадени) ще поемат функцията, свързана с националната съвместимост, и ще гарантират спазването на хармонизираните минимални изисквания за обучение съгласно директивата. Уведомленията могат да бъдат придружавани от доклад, изготвен от органа, натоварен с функции по националното изпълнение. Тези промени не само биха позволили на младите дипломанти да придобият по-голяма увереност в правата си, свързани с автоматичното признаване, но и да повишат доверието между държавите-членки.

Въпрос 17: Съгласни ли сте, че държавите-членки трябва да изпращат уведомления веднага след одобряването на нова образователна програма? Бихте ли подкрепили задължение на държавите-членки да подават доклад до Комисията за съответствието с директивата на всяка образователна програма, която води до придобиването на звание, съобщено на Комисията? С оглед на това необходимо ли е държавите-членки да се ангажират с функция, свързана с националното изпълнение? (Посочете конкретни аргументи за или против този подход).

4.3. Лекари: медицински специалисти

Комисията получи многобройни становища за обучението на специалистите, които се отнасяха най-вече до два конкретни въпроса. Първо, при сегашното положение автоматичното признаване на квалификациите може единствено да бъде разширено така, че да обхваща новите специалности, ако специалността съществува в поне две пети от държавите-членки. Този праг би могъл да попречи на новаторството и да ограничи възможностите за добавяне на нови медицински специалности в директивата. Може да бъде уместно броят на държавите-членки да бъде понижен от две пети на една трета. По този начин прагът за добавяне на нови специалности в директивата ще съответства на прага, предложен за общите платформи (вж. раздел 2.3).

Въпрос 18: Съгласни ли сте, че прагът на минималния брой държави-членки, в които съществува съответната медицинска специалност, трябва да бъде намален от две пети на една трета? (Посочете конкретни аргументи за или против този подход).

Вторият въпрос засяга общата рамка за организиране на обучението на специалисти. Директивата предвижда ограничени възможности за признаване на предишно обучение като част от курсовете, които са най-малкото равностойни на нивото на обучение за дадена специалност. Това се отнася най-вече за специалностите, производни на профилите „вътрешни болести“ или „обща хирургия“³¹. Ако даден лекар е преминал през образование за специалист и след това премине обучение за друга специалност, той принципно трябва да следва пълната програма на обучение за втората специалност

³¹

По отношение на вътрешните болести това се отнася за следните 11 специалности: имунология, ревматология, пулмология, гастроентерология, кардиология, ендокринология, гериатрия, бъбречни болести, обща хематология, заразни болести и клинична онкология. За тясно свързани с общата хирургия могат да се смятат следните 11 специалности: пластична хирургия, гръдна хирургия, детска хирургия, съдова хирургия, гастроентерологична хирургия, неврохирургия, ортопедия, лицево-челюстна хирургия, стоматология, зъбна, орална и лицево-челюстна хирургия и урология.

от самото начало. Модернизирането на директивата може да позволи на държавите-членки да предоставят частично освобождаване от отделни модули на специализираното обучение, ако те вече са били преминати в контекста на друга програма за обучение на специалисти.

Въпрос 19: Съгласни ли сте, че модернизираната директивата трябва да позволява на държавите-членки да предоставят частично освобождаване от обучение, ако отделен модул от него вече е покрит в контекста на друга програма за обучение на специалисти? Ако да, има ли някакви условия, които следва да бъдат изпълнени, за да могат лицата да се възползват от частичното освобождаване? (Посочете конкретни аргументи за или против този подход).

4.4. Медицински сестри и акушерки

Изискването за прием за обучение на медицински сестри в момента е минимум десет години общо образование (същото изискване важи за обучението за акушерки по т. нар. „образование за курс I“ (член 40, параграф 2, буква а)). Професията на медицинската сестра обаче претърпя значителни изменения през последните три десетилетия — навлизането на здравните грижи по места, въвеждането на комплексни терапии и непрекъснато развиващите се технологии са предпоставка за все по-голямата независимост на труда на медицинските сестри. В резултат на недостига на лекари в някои държави-членки се очаква сестрите и акушерките да изпълняват задачи, които преди това са били изпълнявани само от лекари. Съществуват опасения, че студентите, постъпващи в училищата за медицински сестри след едва десет години общо образование, нямат необходимите основни умения и знания да започнат обучение, което да ги подготви за предизвикателствата в здравната професия. Следователно един от вариантите е да се въведе изискване държавите-членки да предвидят прием в курсовете за обучение за медицински сестри само за кандидатите, завършили минимум дванадесет години общо образование (като същото следва да се прилага и за образование за акушерки курс I). Това изискване вече съществува в много държави-членки. Другият вариант е да се запази досегашното положение.

Въпрос 20: Кой от посочените варианти предпочитате?

Вариант 1: поддържане на изискването за десет години общо училищно образование;

Вариант 2: увеличаване на изискването от десет на дванадесет години общо училищно образование.

4.5. Фармацевти

Традиционната роля на фармацевтите се променя от елементарна доставка на лекарства до по-пряка ангажираност с пациента, включително съветване, предоставяне на информация, а при необходимост — дори преглед, надзор и адаптиране на лечението. Фармацевтичното обслужване по места става все по-важно. Няколко заинтересовани страни предлагат тези промени да бъдат отразени чрез разширяване на посочения в член 45, параграф 2 от директивата списък с професионални дейности, които фармацевтите са упълномощени да извършват в държавите-членки. Заинтересованите страни най-често искат включването на „фармацевтична грижа“, „фармацевтично обслужване по места“ и „фармакологична бдителност“ като нови професионални дейности. Освен това много заинтересовани страни предлагат в директивата (настоящ

член 44, параграф 2, буква б)) да се предвиди задължителен период на практическо обучение от шест месеца веднага след завършване на академичното образование, с цел бъдещите фармацевти да се подготвят за професионалните си задължения.

Друг въпрос е дали държавите-членки трябва да имат право да забраняват на напълно квалифицирани фармацевти, придобили своята квалификация в друга държава-членка, да отворят нови аптеки. В член 21, параграф 4 от директивата понастоящем се позволява на държавите-членки да не прилагат автоматично признаване на квалификацията на фармацевти за отваряне или управление на нови аптеки, включително тези, които са отворени от по-малко от три години. Този резултат е в противовес с общия принцип за автоматично признаване и представлява дискриминация спрямо фармацевтите от ЕС. Дискриминацията срещу граждани на ЕС от други държави-членки е несъвместима с единния пазар. Ирландия вече се отказва да прилага тази дерогация, а Обединеното кралство възнамерява да се откаже от нея преди лятото. С оглед насърчаването на свободното движение на фармацевти и пълноценното прилагане на принципа за автоматично признаване на квалификации се предлага тази разпоредба да бъде заличена. Във всеки случай член 61 от директивата вече допуска дерогация, ако такава действително бъде сметната за необходима.

Въпрос 21: Съгласни ли сте списъкът с дейности на фармацевтите да бъде разширен? Подкрепяте ли горепосоченото предложение да се добави изискване за шестмесечно практическо обучение? Подкрепяте ли заличаването на член 21, параграф 4 от директивата? (Посочете конкретни аргументи за или против този подход).

4.6. Архитекти

Университетите в много държави-членки предлагат най-малко петгодишна програма за обучение по архитектура. Директивата не предвижда никакви пречки в тази насока: изискванията за четиригодишно обучение на архитекти, посочени в член 46, представляват необходимият минимум, позволяващ на държавите-членки и университетите да прилагат по-високи стандарти при образованието на бъдещите архитекти. Независимо от това професионалните организации, представляващи архитектите, предлагат минималната продължителност на обучението по директивата да бъде увеличена от четири на пет години, за да отрази развитието на професията.

Предложението да се хармонизира петгодишното изискване на ниво ЕС повдига някои сложни въпроси. Първо, Комисията не е в състояние да потвърди кои от дипломите, посочени в директивата въз основа на тяхното съответствие с нейните настоящи разпоредби, удостоверяват преминаването на петгодишно обучение. В резултат на това въвеждането на хармонизиран минимален период на обучение от пет години ще наложи необходимостта от режим на придобити права за архитекти, чието обучение е започнало (или ще бъде започнато) преди влизане в сила на модернизирана директива през 2012 г. или 2013 г., в допълнение към вече съществуващия режим на придобитите права за архитекти, получили образованието си преди влизане в сила на първата директива за архитектите през 1985 г. (вж. член 49 от Директива 2005/36/ЕО във връзка с приложение VI).

На второ място, това решение значително ще ограничи гъвкавостта, без да предложи изход от друг сериозен проблем, свързан с мобилността, а именно — как да се отчита контролираният професионален стаж. Този аспект от образованието вече е приет в много държави-членки като важен елемент от обучението на архитектите.

В този контекст могат да бъдат набелязани два варианта:

Първият вариант е да се запази съществуващото изискване за четири години.

Вторият вариант е разпоредбите на директивата да се адаптират към сегашната ситуация в повечето държави-членки, като на всяка от тях се позволи известна гъвкавост: за да се възползват от автоматичното признаване на квалификациите си, архитектите трябва да докажат най-малко пет години академично образование, последвано от поне една година контролиран стаж, или най-малко четири години академично образование с поне две години контролиран стаж. В резултат на това ще са необходими най-малко шест години за придобиване на пълна квалификация за архитект в Европейския съюз, която винаги ще включва контролиран стаж.

Въпрос 22: Кой от двата посочени по-горе варианта предпочитате?

Вариант 1: запазване на настоящото изискване за най-малко четири години академично образование;

Вариант 2: допълване на настоящото изискване за най-малко четири години академично образование с изискване за две години професионален стаж. Като алтернатива архитектите ще имат право на автоматично признаване на квалификацията след завършване на петгодишна академична програма, последвана от поне една година професионален стаж.

4.7. Автоматично признаване в сферата на занаятите, търговията и промишлеността

Автоматичното признаване на квалификациите в сферата на занаятите, търговията и промишлеността зависи от две условия: (1) определен брой години стаж в зависимост от дейността и (2) ясно идентифициране на професионалната дейност въз основа на приложение IV към директивата. Относно първото условие оценката показва, че няма причина за промяна на минималния брой години изискван стаж. Относно второто условие има категорични становища, че в настоящия си вид приложение IV невинаги позволява ясно идентифициране на дадена професия въз основа на изброените в него дейности. Понастоящем приложение IV се позовава на Международната стандартна отраслова класификация (ISIC)³², но не на нейната последна версия, а понякога на версии, датиращи от 50-те и 60-те години на XX век.

Едната възможност е да се приеме за основа същата класификация ISIC, но в най-новата ѝ ревизирана форма от 2008 г., която включва по-прецизно дефиниран списък с дейности. С бързо развиващия се технологичен прогрес дефинирането и актуализирането на квалификациите и съответстващите професии добива особена важност. Различни заинтересовани страни предлагат като алтернативно решение Общия терминологичен речник, свързан с обществените поръчки на ЕС³³, който

³² Номенклатура, приета от Организацията на обединените нации през 1948 г., и ревизирана през 1958 г., 1968 г., 1989 г. и 2006 г. (последната ревизия е публикувана през 2008 г.).

³³ Вж. Регламент (ЕО) № 2195/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 5 ноември 2002 г. относно Общия терминологичен речник, свързан с обществените поръчки (CPV) (ОВ L 340, 16.12.2002 г.), последно изменен през 2009 г. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:340:0001:0001:EN:PDF>.

редовно се актуализира, и номенклатурата по Международната стандартна класификация на професиите (ISCO)³⁴ в нейната ревизирана версия от 2008 г.

Докато модернизираната директива трябва да запази принципа на автоматично признаване за професиите в областта на занаятите, търговията и промишлеността, класификацията на самите дейности може да бъде извършена на по-късен етап въз основа на резултатите от проучването.

Въпрос 23: Кой от следните варианти предпочитате?

Вариант 1: незабавно модернизиране чрез замяна на класификацията ISIC от 1958 г. с класификацията ISIC от 2008 г.;

Вариант 2: незабавно модернизиране чрез замяна на приложение IV с Общия терминологичен речник, свързан с обществените поръчки;

Вариант 3: незабавно модернизиране чрез замяна на приложение IV с номенклатурата по ISCO в нейната последна ревизия от 2008 г.;

Вариант 4: модернизиране в два етапа: потвърждение в модернизирана директива, че автоматичното признаване продължава да се прилага за дейности, свързани със занаятите, търговията и промишлеността. Тези дейности продължават да бъдат изброените в приложение IV до 2014 г., когато посредством делегиран акт ще бъде въведен нов списък с дейности. Списъкът трябва да се основава на една от класификациите по варианти 1, 2 или 3.

4.8. Квалификации в трети държави

По принцип Директивата за професионалните квалификации се прилага за граждани на ЕС, които притежават квалификации, придобити в държава-членка на ЕС. Въпреки това тя е в помощ и на граждани на ЕС, притежаващи квалификации, придобити извън Европейския съюз (например диплома от Канада или Китай).

Директивата се прилага за граждани на ЕС, които първоначално са придобили квалификация в трета държава, ако тази квалификация вече е призната в държава-членка и гражданинът на ЕС разполага с тригодишен професионален стаж в тази държава-членка. Член 3, параграф 3 от директивата улеснява свободното движение на гражданите на ЕС, които се местят в друга държава-членка. Следователно те могат да се възползват от всички процедурни защиты по т. нар. „обща система“ (като например бързо и обосновано решение относно признаване на квалификацията). Казано накратко, тригодишен законен и действителен професионален стаж в държава-членка позволява третирането на първоначалната квалификация, добита в трета държава така, по същия начин, както ако е придобита в държава-членка на ЕС.

Директивата обаче съдържа и предпазни клаузи, гарантиращи минималните изисквания за обучение, които вече са хармонизирани на европейско ниво (за определени здравни професии и архитекти). Съгласно член 2, параграф 2 от директивата държавите-членки не приемат квалификации от трети държави, придобити от граждани на ЕС, ако нивото

³⁴ Приета от Международната организация на труда (МОТ) и публикувана на <http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/isco/index.htm>.

на квалификацията не отговаря на минималните изисквания за квалификации, придобити в ЕС. Държавите-членки трябва също така да предотвратят миграцията на квалифицирана работна ръка от държави, които не членуват в ЕС³⁵.

Основният въпрос е дали цялостният недостиг на квалифициран персонал изисква промени в горепосочените разпоредби. Такива промени на първо място ще донесат полза за гражданите на ЕС. Те обаче могат да засегнат и някои граждани на трети държави, които се ползват с права по европейското законодателство: членовете на семействата на граждани на ЕС³⁶, дългосрочно пребиваващите лица³⁷, бежанците³⁸ и притежателите на „сини карти“³⁹ имат същите права като гражданите на ЕС при признаването на професионалните им квалификации (въпреки че съответните законови инструменти не са задължителни за всички държави-членки на Европейския съюз).

Въпрос 24:

Смятате ли, че са необходими промени в предвидения в директивата начин, по който се третира гражданите на ЕС, притежаващи квалификации от трети държави, като например намаляване на тригодишното правило по член 3, параграф 3? Бихте ли приветствали такава промяна и за гражданите на трети държави, включително лицата, обхванати от европейската политика за съседство, които се ползват от клаузата за равнопоставеност съгласно съответното европейско законодателство? (Посочете конкретни аргументи за или против този подход).

5. ИЗПРАЩАНЕ НА СТАНОВИЩА ПО ЗЕЛЕНАТА КНИГА

Комисията приканва всички заинтересовани страни да изпратят своите становища до 20 септември 2011 г., за предпочитане по електронната поща, на следния адрес:

DG Internal Market and Services, Unit E-4 Free movement of professionals

E-mail: MARKT-PQ-EVALUATION@ec.europa.eu

Пощенски адрес: European Commission

Internal Market Directorate General, Unit E-4

Rue de Spa 2

Office 06/014

1049 Brussels

Belgium

Не е задължително становищата да обхващат всички въпроси, повдигнати в настоящата Зелена книга. Те могат да се свеждат до въпросите, представляващи особен интерес за Вас. Посочете ясно въпросите, за които се отнасят Вашите становища. Ако е възможно, посочете конкретни аргументи за или против вариантите и подходите, представени в книгата.

Всички становища ще бъдат публикувани на интернет страницата на Генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги“, освен ако техният автор изиска друго. Важно е да

³⁵ В този контекст трябва да се вземе под внимание Кодексът на практиките на СЗО при международно назначаване на здравни работници.

³⁶ Директива 2004/38/ЕО.

³⁷ Директива 2003/109/ЕО.

³⁸ Директива 2004/83/ЕО.

³⁹ Директива 2009/50/ЕО.

се запознаете с декларацията за поверителност, приложена към настоящата Зелена книга, или с информацията относно обработката на Вашите лични данни и становища.