



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 19.12.2011
SEC(2011) 1559 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаваща

**Предложение за ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА**

**за изменение на Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните
квалификации и Регламент относно административното сътрудничество чрез
информационната система за вътрешния пазар**

{COM(2011) 883 окончателен}
{SEC(2011) 1558 окончателен}

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Директивата за професионалните квалификации¹ определя условията за признаване на професионални квалификации в случаите на установяване в друга държава-членка, както и условията за временно преместване в друга държава-членка.

Модернизацията на системата за признаване на професионалните квалификации е един от 12-те лостове на Акта за единния пазар, насочени към постигане на растеж и укрепване на доверието. Тя се основава на задълбочена оценка на директивата, извършена в периода март 2010 г.—май 2011 г.

2. СУБСИДИАРНОСТ

Разпоредбите относно признаването на професионалните квалификации са установени в Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации. Измененията на тези разпоредби предполагат изменение на посочената директива, но не нова директива.

3. ЦЕЛИ

Въз основа на анализ на представените в следващия раздел проблеми, основните цели на инициативата са да се улесни мобилността на специалистите и търговията с услуги в рамките на ЕС, да се отговори на предизвикателството на запълване на работните места, изискващи висока квалификация, и да се предлагат повече възможности за хора, търсещи работа.

4. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА, ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА И ТЯХНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Определянето на проблемните области е вследствие главно от резултата от оценката и от реакциите по отношение на Зелената книга на Комисията от 22 юни 2011 г.

4.1. Информация и електронно управление за гражданите

Специалистите, които желаят признаването на техните квалификации, все още изпитват трудности при откриването на съответния компетентен орган и на документите, които трябва да представят.

Друг проблем представлява ограниченото използване на електронни средства за осъществяване на процедурите по признаването. По-специално, професиите и търсещите работа в здравния сектор не ползват инструментите, предлагани от единичните звена за контакт (ЕЗК), създадени в контекста на Директивата за услугите. В оценката на въздействието се набелязват 4 потенциални варианта: 1). Никакви действия на равнище ЕС; 2). Укрепване на националните звена за контакт; 3).

¹ Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации (ОВ L 255, 30.9.2005 г., стр. 22).

Държавите-членки следва да предоставят онлайн централизирано място за достъп до информация и за осъществяване на процедурите по признаването; 4). Разширяване на обхвата на ЕЗК.

Вариант 4 е предпочетен, тъй като предвижда, че цялата информация и процедури трябва да се предоставят на разположение от държавите-членки чрез ЕЗК, към които е най-вероятно да се обърнат специалистите.

4.2. Ефикасност на процедурите по признаването

4.2.1. Продължителност на процедурите по признаването

Директивата предвижда специфични срокове за обработка на заявления за признаване (3 или 4 месеца). Тези срокове не изглеждат адаптирани към нуждите на пазара на труда. Освен това изглежда, че те често не се спазват. Нарастващото използване на Информационната система за вътрешния пазар (ИСВП) улесни обмена на информация между компетентните органи, но изглежда не е ускорило процедурите за гражданите.

Разгледани са четири различни варианта: 1). Без промяна в политиката; 2). По-строго прилагане от страна Комисията в отделни случаи; 3). Съкращаване на сроковете, посочени в директивата за всички професии; 4). Включване на държавата-членка по произход и създаване на европейска карта за професионална мобилност.

Вариант 4 следва да бъде предпочетен, тъй като е насочен към решаване проблема нагоре по веригата и създава благоприятни условия за ускоряване на процедурата по признаване. Той предвижда по-стриктни крайни срокове, но осигурява необходимите инструменти (професионална карта) за спазването им. Вариантът изисква ограничени инвестиции от Комисията и ще има положително въздействие върху разходите за признаване в държавите-членки. Той обаче може да изисква допълнителни усилия от страна на някои държави-членки.

4.2.2. Обосновка и организиране на компенсационни мерки

Проблемите в тази област засягат главно липсата на обосновка на решенията, взети от компетентните органи, и организирането на компенсационни мерки.

В оценката на въздействието се разглеждат следните варианти: 1). Без промяна в политиката; 2). Разработване на подробни насоки за ползване и организиране на компенсационни мерки; 3). Оптимизиране на ползването на компенсационни мерки; 4). Вариант 3 плюс гарантирано регламентиране на организирането на компенсационни мерки.

Заклучението е, че вариант 4 е най-ефективният, тъй като той обхваща всички установени проблеми.

4.2.3. Липса на общи платформи

Общите платформи бяха въведени с цел улесняване прилагането на общата система за признаване. Въпреки опитите за постигането на тази цел, досега не е въведена обща платформа.

В оценката на въздействието са анализирани следните варианти: 1). Без предприемане на действие; 2). Заличаване на концепцията за общи платформи; 3). Преразглеждане на концепцията за обща платформа; 4). Хармонизиране на минималните квалификационни изисквания за нови професии.

Вариант 3 предлага най-ефективното решение за специалисти, които ще получат признаване без компенсационни мерки.

4.3. Функциониране на системата за автоматично признаване

4.3.1. Уведомяване за нови дипломи

Доказателства от оценката сочат, че процедурата за уведомяване и разглеждане на нови дипломи по архитектура е считана за обременяваща. Освен това е възможно минималните квалификационни изисквания за шестте професии в здравния сектор, задължителни за всички държави-членки, да не се спазват винаги на място.

В оценката на въздействието се определят следните варианти на политика: 1). Без предприемане на действие; 2). Функция по проверка на съответствието с националните изисквания; 3). Орган по съответствието на равнище ЕС.

В нея се изразява заключение, че вариант 2 трябва да бъде предпочетен, тъй като ще създаде по-добри условия за по-навременно уведомяване за дипломи, ще облекчи тежестта, свързана с разглеждането на дипломи и ще осигури спазването на минималните квалификационни изисквания.

4.3.2. Корекции на минималните квалификационни изисквания

Минималните квалификационни изисквания, определени в директивата, не отразяват непременно научния и техническия прогрес и неотдавнашните образователни реформи.

а). Изясняване на минималните периоди на обучение за лекари, медицински сестри и акушерки: минималната продължителност на обучението е изразена в години или в учебни часове. Това даде основание за различно тълкуване дали двата критерия се прилагат като отделни опции или кумулативно. Взимат се предвид следните варианти: 1). Без предприемане на действие; 2). Изключване на един от двата критерия; 3). Съчетание от двата критерия и адаптиране на броя години за лекари; 4). Вариант 3 плюс въвеждане на препратка към ECTS (Европейска система за трансфер и натрупване на кредити).

Предпочетен е вариант 4, тъй като изяснява законовите разпоредби (броят години и часове се прилагат заедно) и предлага необходимата гъвкавост по отношение на лекарите (броят на часовете обучение да бъде разпределен върху най-малко пет години).

б). Изисквания за достъп за медицински сестри и акушерки: изискването за достъп до обучение за медицински сестри и акушерки понастоящем е минимум десетгодишен общообразователен курс. Предвид развитието на тези професии, заинтересованите страни посочиха, че изискването следва да бъде завишено на дванадесетгодишен общообразователен курс, както е вече в 24 държави-членки. Проучени са следните варианти: 1). Без предприемане на действие; 2). Изискване за 12 години за двете професии; 3). Актуализация на изискването само за акушерки; 4). Изискване за 12

години или еквивалентно изискване за двете професии и предвиждане на преходен период.

Предпочетен е вариант 4. Той дава възможност на държавите-членки за предоставяне на образование на по-квалифицирани и независими медицински сестри и акушерки и поддържа доверието в квалификациите, придобити от медицинските сестри и акушерките в държава-членка на ЕС.

в). Откриване на нови аптеки: дерогация, приета през 1985 г., позволява на държавите-членки да не спазват признаването на квалификацията на фармацевтите при откриването или управлението на нови аптеки. Това представлява дискриминация срещу гражданите на ЕС. При оценката на въздействието бяха анализирани следните варианти: 1). Без предприемане на действие; 2). Отмяна на тази разпоредба. Вариант 2 е предпочетен, тъй като преустановява съществуващата дискриминация на основата на чуждестранна квалификация.

г). Минимални квалификационни изисквания за архитекти: те вече не отразяват преобладаващия стандарт в образованието по архитектура. Освен това, изисквания за пълно съответствие с квалификацията за архитект, по-специално по отношение на практически опит, не са обхванати от директивата. Вземат се предвид следните варианти: 1). Без предприемане на действие; 2). Увеличаване на минималната продължителност на обучението от 4 на 5 години; 3). Увеличаване на продължителността на пет години плюс включване на практически опит под надзор с продължителност 2 години; 4). Определяне на обучението на архитекти на 6 години, състоящо се от минимум 4 години университетското обучение и минимум 1 година практически опит.

Вариант 4 се предпочита, тъй като в по-голяма степен привежда изискванията на директивата в съответствие с общоприетите стандарти.

4.3.3. Автоматично признаване въз основа на професионалния опит

Обратната информация, получена от компетентните органи, сочи че Международната стандартна отраслова класификация на всички икономически дейности (ISIC) от 1958 г. като основа за приложение IV не винаги позволява да се определят професиите, които следва да се ползват с автоматично признаване. Това поражда правна несигурност за специалистите.

Следните варианти са разгледани при оценката на въздействието: 1). Без предприемане на действие; 2). Незабавна подмяна на класификацията ISIC от 1958 г. с друга класификация; 3). Актуализация на класификацията ISIC от 1958 г. с последната класификация ISIC от 2008 г.; 4). Въвеждане на по-голяма гъвкавост, за да се даде възможност за модернизиране на класификацията в бъдеще.

Вариант 4 следва да бъде предпочетен: той позволява преразглеждане на класификацията на дейностите на по-късен етап, въз основа на резултатите от проучване, което би могло да оцени въздействията върху различните заинтересовани страни.

4.4. Установяване в друга държава-членка

4.4.1. Квалификационни нива

Ако съществува разлика в две или повече квалификационни нива между квалификацията на заявителя и квалификацията, която се изисква в приемащата държава-членка, то тогава на кандидатът се изключва от ползването на предимствата по директивата, като например процедурните гаранции. Значението на квалификационните нива в директивата бе поставено под въпрос, главно поради липсата на съгласуваност с Европейската квалификационна рамка².

Следните варианти са разгледани при оценката на въздействието: 1). Никакви действия на равнище ЕС; 2). Опростяване на класификацията на образователните равнища; 3). Заличаване на класификацията от директивата.

Вариант 2 е предпочетен, тъй като това би намалило настоящата правна несигурност, свързана със заявленията, разглеждани по Договора. Съществуващата класификация ще продължи да бъде референтна точка за сравняване на квалификациите.

4.4.2. Частичен достъп

Икономическите дейности, свързани с определена професия, могат да се различават значително от една държава-членка до друга. Изпитът за правоспособност или периодът за приспособяване може да не компенсират винаги тези различия. Като алтернатива на завършването на ново обучение в приемащата държава-членка, Съдът на ЕС установи принципа на частичен достъп до дадена професия³.

При оценката на въздействието са проучени следните варианти: 1). Без предприемане на действие; 2). Въвеждане в директивата на възможност за частичен достъп за всички професии; 3). Въвеждане на възможност за частичен достъп в директивата, но с изключение на професии, имащи отражение върху общественото здраве.

Предпочетен е вариант 3. При него може да се постигне намаляване на пречките пред мобилността, като същевременно се вземат под внимание защитата на потребителите и безопасността на пациентите.

4.4.3. Мобилност от държави-членки, в които съответната професия не е регламентирана към държави, в които тя е регламентирана (установяване)

Специалистите, идващи от държави, в които съответната професия не е регламентирана, понастоящем са задължени да докажат 2 години професионален опит през последните 10 години или да докажат, че покриват изискванията за „регламентирано образование и обучение“, отнасящи се за съответната професия.

При оценката на въздействието са обсъдени следните варианти: 1). Без предприемане на действие; 2). Разширяване на концепцията за регламентирано образование и обучение; 3). Заличаване на всички специфични изисквания.

² Препоръка на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2008 г. за създаване на Европейска квалификационна рамка за обучение през целия живот, ОВ 2008/С 111/01.

³ Дело C-330/03 от 19 януари 2006 г., Recueil 2006, стр. I-801.

Предпочетен е вариант 3, тъй като той ще опрости административните изисквания за специалисти, идващи от държави, в които съответната професия не е регламентирана.

4.5. Временно преместване

Въвеждането на специален режим за свободно предоставяне на трансгранични услуги беше основното нововъведение в Директивата за професионалните квалификации през 2005 г. Въпреки това, компетентните власти докладваха ограничен опит. Това може да бъде свързано с правните изисквания, наложени на специалистите, и с липсата на яснота на някои разпоредби.

4.5.1. Изисквания към специалисти от държави-членки, в които съответната професия не е регламентирана

Представят се следните варианти: 1). Без предприемане на действие; 2). Разширяване на концепцията за „регламентирано образование и обучение“; 3). Освобождаване за специалисти, придружаващи потребители.

Вариант 3 предлага гъвкавост и по-ефективно решение, независимо че е ограничен до по-малък дял от специалисти. Дейностите, свързани рискове за общественото здраве и безопасност, следва да бъдат изключени от вариант 3.

4.5.2. Временна мобилност с предварителна проверка на квалификацията

Разгледани са няколко варианта: 1). Без предприемане на действие; 2). Изготвяне от държавите-членки на списък с професии, имащи въздействие върху общественото здраве и безопасност; 3). Определяне от Комисията на списък с професии, имащи въздействие върху общественото здраве и безопасност;

Вариант 2 трябва да бъде предпочетен, тъй като дава повече яснота по отношение на съществуващите разпоредби без значителни допълнителни разходи.

4.5.3. Липса на яснота относно обхвата на режима

При оценката на въздействието са проучени следните варианти: 1). Без предприемане на действие; 2). Предоставяне на ръководство на компетентните органи; 3). Определяне на максимална продължителност/честота за „предоставяне на услуги на временен и случаен принцип“.

В нея се стига до заключение, че вариант 2 е предпочетеният, тъй като представя необвързващо и гъвкаво решение в съответствие със съдебната практика, като същевременно осигурява необходимите насоки за компетентните органи.

4.6. Обхват на директивата

Директивата се прилага само до определена степен спрямо притежателите на квалификации на трети държави и не покрива специалистите с недостатъчна квалификация и нотариусите.

4.6.1. Специалисти с недостатъчна квалификация

Обсъждат се следните варианти: 1). Без предприемане на действие; 2). Разширяване на обхвата на директивата; 3). Вариант 2 плюс изясняване на ситуацията в държавата-членка по произход.

Вариант 3 е най-ефикасното решение, тъй като организира не само преместването на специалиста в приемащата държава-членка, но също и неговото завръщане в държавата-членка по произход.

4.6.2. Квалификации в трети държави

Обсъдени са три варианта: 1). Без предприемане на действие; 2). Намаляване на изискването за професионален опит от 3 на 2 години; 3). Разширяване на обхвата на директивата с оглед включване на признаване на квалификации от трета държава (за първото признаване).

Вариант 1 следва да бъде предпочетен, тъй като другите два варианта не са подкрепени от държавите-членки и понастоящем са амбициозни повече от необходимото.

4.6.3. Нотариуси

При оценката на въздействието са проучени следните варианти: 1). Без предприемане на действие; 2). Изключване на нотариусите от директивата; 3). Разширяване на обхвата на директивата до случаи на установяване; 4). Установяване с ограничен обхват на предоставяне на услуги; 5). Пълно прилагане на директивата.

В оценката се прави заключение, че вариант 4 съответства в най-голяма степен на специфичните особености на професията.

4.7. Защита на пациентите

Общественото здраве се открие като конкретен въпрос по време на оценяването на директивата.

4.7.1. Гаранции за статута на специалистите

Някои заинтересовани лица, дори и няколко правителства, предложиха непрекъснатото професионално развитие (НПР) на здравните специалисти да бъде въведено като задължение в директивата. Съществува също загриженост на компетентните органи по отношение на лекари или медицински сестри, които не са практикували в продължение на много години или спрямо които е възможно да съществува забрана за практикуване поради дисциплинарни или наказателноправни санкции.

Обсъждат се следните варианти: 1). Без предприемане на действие; 2). Добавяне на нови изисквания относно НПР и неотдавнашен професионален опит; 3). Добавяне на нови изисквания относно неотдавнашен професионален опит; 4). Въвеждане на механизъм за предупреждение, в съчетание с увеличаване на прозрачността между държавите-членки по отношение на НПР.

Вариант 4 е предпочетен, тъй като действително намалява рисковете здравни специалисти, които вече не могат да осъществяват дейността, да се преместват от една държава-членка в друга.

4.7.2. Гаранции за езикови умения

Езиковите познания на специалистите представляват чувствителен въпрос за пациентите. Директивата налага задължение на специалистите, но не посочва конкретен начин, по който държавите-членки следва да прилагат това задължение. В тази връзка бе изразена загриженост за здравните специалисти.

При оценката на въздействието са анализирани следните варианти: 1). Без предприемане на действие; 2). Въвеждане на систематична проверка на езиковите умения на здравните специалисти и хармонизирането ѝ на равнище ЕС; 3). Изясняване на правилата за налагане на проверка на езиковите умения за специалисти поотделно за всеки отделен случай.

Вариант 3 е предпочетен, тъй като гарантира баланс между необходимостта да се гарантира безопасността на пациентите и изискваната ефективност на процедурите по признаването.

4.8. Липса на прозрачност и обоснованост на квалификационните изисквания при регламентираните професии

В рамките на ЕС са регламентирани 800 категории професии. Запазените задачи, свързани с регламентираните професии, както и видът на изискваната квалификация, могат да се различават значително от една държава-членка до друга.

Предвид настоящия дебат относно броя на регламентираните професии (и искането на Европейския парламент за намаляване на този брой), изглежда, на първо място е необходимо да се осигури по-голяма прозрачност и обоснованост на регламентираните професии.

При оценката на въздействието са проучени следните варианти: Никакви действия на равнище ЕС; 2) Гарантиране на по-голяма прозрачност при регламентирането на професиите; 3) Вариант 2 плюс започване на дейност по взаимна оценка; 4) Вариант 2 плюс въвеждане на специфичен режим за професиите, регламентирани само в една държава-членка.

Вариант 3 следва да бъде предпочетен, тъй като той действително би подобрил прозрачността и насърчава държавите-членки да оценяват и сравняват своите национални законодателни разпоредби.

5. ЦЯЛОСТНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА ПАКЕТА

Вариантите на политиката са съчетани по такъв начин, че да се осигури вътрешна съгласуваност на инициативата. Въздействието върху заинтересованите страни, както и административната тежест и разходите за привеждане в съответствие, възникващи при предпочетените варианти на политика, винаги се вземат предвид.

6. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА

Определени са специфични показатели за мониторинг на напредъка по прилагането на директивата. Предвидени са също така и задължения за докладване, с цел оценяване на функционирането на различните системи за признаване.