EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.5.11.
COM(2020) 191 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv és a belső piaci információs rendszer keretében történő igazgatási együttműködésről szóló 1024/2012/EU rendelet (az IMI-rendelet) módosításáról szóló, 2013. november 20-i 2013/55/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv által bevezetett bizonyos új elemek végrehajtásáról

{SWD(2020) 79 final}

TARTALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETÉS 2

2. A 21. SZÁZADI BIZTONSÁGOS MOBILITÁS MEGKÖNNYÍTÉSÉT CÉLZÓ SZABÁLYOK KORSZERŰSÍTÉSE 4

3. TAGÁLLAMI VÉGREHAJTÁS 8

3.1 Az átültetéshez nyújtott támogatás 8

3.2 Átültetési késedelmek és jogérvényesítési intézkedések 8

3.3 Tagállami végrehajtás: a jelenlegi helyzet 10

Az „ágazati” foglalkozásokhoz kapcsolódó harmonizált képzési minimumkövetelmények átültetése 11

Közös képzési elvek (keretek vagy vizsgák) 13

Általános elismerési rendszer és átmeneti jellegű szolgáltatásnyújtás 15

Részleges gyakorlás megkezdése 16

A nyelvismeret ellenőrzése 18

Szakmai gyakorlatok 19

Belső piaci információs rendszer 19

Az európai szakmai kártya és a riasztási mechanizmus 20

Az online információkhoz és eljárásokhoz való hozzáférés, valamint a bürokrácia csökkentése 24

Átláthatósági kötelezettségek 26

4. A ROMÁNIAI ÁPOLÓKNAK SZÁNT KÜLÖNLEGES TOVÁBBKÉPZŐ PROGRAM EREDMÉNYEI 30

5. LEGÚJABB FEJLEMÉNYEK 32

6. KÖVETKEZTETÉSEK 34

1. BEVEZETÉS

A szakmai képesítések elismeréséről szóló, 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv[1] célja az volt, hogy az 1960-as évek óta elfogadott egyedi irányelvek egységes szerkezetbe foglalásával egyszerűsítse a szakmai képesítések kölcsönös elismerésére szolgáló rendszereket. 2011. október 27-i közleményében[2] a Bizottság megállapította, hogy ezen a területen tovább kell korszerűsíteni az uniós jogot. Ezért 2013. november 20-án elfogadta a 2013/55/EU módosító irányelvet[3], amely a szakemberek Európán belüli biztonságos mobilitásának korszerűsítése és megkönnyítése érdekében számos ponton módosította a szakmai képesítések elismerésére irányadó keretrendszert[4].

Ez a jelentés a felülvizsgált irányelv 60. cikkének (2) bekezdésén alapul. A jelentés az uniós jog e tárgykört érintő korszerűsítésének valamennyi fontos vonatkozására kiterjed, így többek között a 60. cikk (2) bekezdésének második albekezdésében említett konkrét végrehajtási problémákra (az európai szakmai kártyára, az „ágazati" foglalkozásokhoz tartozó ismeretek, képességek és készségek korszerűsítésére, a közös képzési elvekre) is. A jelentés ismerteti a romániai ápolóknak szánt különleges továbbképző program eredményeit, amelyek a romániai általános ápolókra alkalmazandó, a szerzett jogok rendszerével kapcsolatos rendelkezések felülvizsgálatának alapját fogják képezni. A jelentés záró szakasza több következtetést terjeszt elő.

A jelentés a tagállamok által a 2013/55/EU módosító irányelv[5] 3. cikkének (5) bekezdése alapján a Bizottságnak megküldött nemzeti végrehajtási intézkedések áttekintésére, a felülvizsgált irányelv alkalmazásáról készített kétévenkénti tagállami jelentésekre[6], valamint a Bizottság által az említett irányelv tagállamokon belüli végrehajtása és alkalmazásának nyomon követése érdekében folytatott munka során szerzett információkra hagyatkozik.

Ez a jelentés a minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatás[7] értelmében nem minősül teljes körű értékelésnek. A jelentést egy bizottsági szolgálati munkadokumentum kíséri, amely az alábbi részekből áll:

- I. rész (2014. évi átültetési terv);
- II. rész (a 2013/55/EU módosító irányelv átültetése a tagállamokban);
- III. rész (a nemzeti rendelkezések felülvizsgált irányelvnek való megfelelése hiányára vonatkozó kötelezettségszegési eljárások során felmerült legfontosabb problémák);

[1] HL L 255., 2005.9.30., 22. o.

[2] Egységes piaci intézkedéscsomag – Tizenkét mozgatórugó a növekedés serkentéséhez és a bizalom növeléséhez – „Együtt egy újfajta növekedésért", COM(2011) 206 végleges.

[3] HL L 354., 2013.12.28., 132. o.

[4] A 2013/55/EU irányelvvel módosított 2005/36/EK irányelv a továbbiakban: felülvizsgált irányelv.

[5] Megtekinthető a következő internetcímen: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/NIM/?uri=celex:32013L0055.

[6] A felülvizsgált irányelv 60. cikkének (1) bekezdése szerint 2007. október 20-tól kezdve a tagállamok kétévente jelentést küldenek a Bizottságnak a rendszer alkalmazásáról. E jelentéseknek tartalmazniuk kell a meghozott határozatokra vonatkozó statisztikai kimutatást és az irányelv alkalmazása során felmerült főbb problémák ismertetését.

[7] SWD(2017) 350, bizottsági szolgálati munkadokumentum: A minőségi jogalkotásra vonatkozó iránymutatás.

- IV. rész (a belső piaci információs rendszer használatára vonatkozó statisztikák); valamint
- V. rész (a romániai ápolóknak szánt különleges továbbképző program eredményei).

2. A 21. SZÁZADI BIZTONSÁGOS MOBILITÁS MEGKÖNNYÍTÉSÉT CÉLZÓ SZABÁLYOK KORSZERŰSÍTÉSE

A 2013/55/EU módosító irányelv által bevezetett módosítások a szakmai képesítések elismerésének keretrendszerére, valamint a keretrendszer változó munkaerőpiachoz igazítására összpontosítottak. Az irányelv kiemelt hangsúlyt helyezett arra, hogy a bürokrácia csökkentése, valamint az Európán belüli szakmai mobilitást lehetővé tevő alaki követelmények felgyorsítása érdekében korszerű technológiát használjanak az elismerési eljárások során. Az volt a cél, hogy a szakemberek könnyebben el tudják ismertetni képesítéseiket, ugyanakkor a fogyasztók és a polgárok számára magasabb szintű védelmet lehessen biztosítani.

Ez a fejezet a 2013/55/EU módosító irányelv által bevezetett módosításokat vázolja.

Az „ágazati" foglalkozásokhoz kapcsolódó harmonizált képzési követelmények naprakésszé tétele

A felülvizsgált irányelvben az „ágazati" foglalkozások (orvos, ápoló, fogorvos, állatorvos, szülésznő, gyógyszerész és építészmérnök) esetében meghatározott **harmonizált képzési minimumkövetelményeket** naprakésszé tették annak érdekében, hogy tükrözzék a szakmákban és az e területekre irányuló oktatásban bekövetkezett változásokat. A változások a képzés bemeneti követelményeire, a képzés minimális időtartamára, a minimálisan szükséges ismeretek, készségek és kompetenciák jegyzékére, valamint egyes szakmákhoz fenntartott, minimálisan előírt szakmai tevékenységek jegyzékére vonatkozó rendelkezéseket érintik.

Bár a felülvizsgált irányelv csekély mértékben módosította az ismeretekre, a készségekre és a kompetenciákra vonatkozó rendelkezéseket, az V. mellékletében meghatározott minimális képzési programokat ezeknek megfelelően nem módosította. A felülvizsgált irányelv **hatásköröket ruházott** a Bizottságra annak érdekében, hogy naprakészebbé tegye az ismeretekre és a készségekre vonatkozó követelményeket, valamint a felülvizsgált irányelv V. mellékletében szereplő tantárgyak jegyzékét. A naprakésszé tételre – szükség esetén – csak később, és az általánosan elismert tudományos és műszaki fejlődés fényében kerülhetett sor.

Ezekkel az átruházott hatáskörökkel a Bizottság az V. melléklet következő aspektusait is naprakésszé teheti: a szakorvosi és a fogszakorvosi képzések minimális időtartama[8], a szakorvosi és a fogszakorvosi képzések kategóriái[9], valamint a képzési minimumkövetelményeknek megfelelő képesítés megszerzését tanúsító okiratok felsorolása[10].

2018. május 7-én a Bizottság közzétette az átruházott hatáskörök gyakorlásáról szóló első jelentését[11]. A felhatalmazáson alapuló jogi aktusok elfogadása tekintetében a Bizottságra ruházott hatáskör később 2024 januárjáig hallgatólagosan meghosszabbodott.

[8] A felülvizsgált irányelv 25. cikkének (5) bekezdése és 35. cikkének (2) bekezdése.

[9] A felülvizsgált irányelv 26. cikke és 35. cikkének (5) bekezdése.

[10] A felülvizsgált irányelv 21a. cikke.

[11] COM(2018) 263 final.

A feltétel nélküli elismerés új lehetőségei

A felülvizsgált irányelv bevezette a **közös képzési elvek** (keretek vagy vizsgák) kialakításának, valamint a feltétel nélküli elismerési rendszer új szakmákra való kiterjesztésének lehetőségét. Ez az új rendszer lehetővé teszi a szakmai szervezetek és a tagállami szabályozó hatóságok számára, hogy adott szakmák gyakorlásához szükséges ismeretek, készségek és kompetenciák általános köréről (vagy alkalmassági vizsgáról) állapodjanak meg. Ennek alapján közös képzési keretet vagy vizsgát javasolhatnak a Bizottságnak. Az e közös képzési keretek (vagy vizsgák) alapján megszerzett képesítések feltétel nélkül elismerhetők lennének más tagállamokban. Ez a lehetőség olyan esetekre vonatkozik, amikor a szakma (vagy a szakmára felkészítő oktatás vagy képzés) már legalább a tagállamok egyharmadában szabályozott.

Más tagállambeli szolgáltatások létrehozásának és nyújtásának könnyítése

A felülvizsgált irányelv az elismerésre szolgáló **általános rendszer** keretében történő elismerése irányuló kérelmek elbírálása során felmerülő konkrét problémákra is kitért, nevezetesen a képesítési szintek korszerűsítése, a szakemberek nem szabályozó és szabályozó tagállamok közötti mobilitása, valamint a kompenzációs intézkedések szervezése tekintetében. A felülvizsgált irányelv különösen azt biztosította, hogy a hatóságok a képesítési szinteket kizárólag kezdeti összehasonlító teljesítményértékelésre szolgáló eszközként használhatják, valamint azt, hogy a szintek közötti puszta eltérések nem használhatók az elismerés iránti kérelmek elutasításának indokaként[12]. A tagállamok a továbbiakban nem írhatnak elő kompenzációs intézkedéseket rövidebb képzési időtartam alapján (igazolniuk kell a képzések közötti lényeges eltéréseket). A nemzeti hatóságoknak megfelelően meg kell indokolniuk a kompenzációs intézkedések alkalmazását és biztosítaniuk kell az alkalmassági vizsgák rendszeres megszervezését.

Az általános elismerési rendszer létrehozása esetében és az átmeneti szolgáltatásnyújtás esetében is az adott szakmát **nem szabályozó országból** származó szakembereknek a továbbiakban nem kell igazolniuk az előző tíz év során szerzett két év szakmai tapasztalatot (egy év előírt **szakmai tapasztalat** elegendő).

A felülvizsgált irányelv azt is egyértelművé tette, hogy az **átmeneti vagy alkalmi jellegű szolgáltatásnyújtásra** vonatkozó előzetes nyilatkozat benyújtása feljogosítja a szolgáltatásnyújtókat arra, hogy a fogadó tagállam egész területén megkezdjék szakmájuk gyakorlását és gyakorolják szakmájukat. Felülvizsgálat tárgyát képezte az a határidő is, amelyet a felülvizsgált irányelv 7. cikkének (4) bekezdése a közegészségügy és a biztonság területére vonatkozó szakmák esetében ír elő a szakmai képesítések első szolgáltatásnyújtás előtti ellenőrzésére.

A szakmák részleges gyakorlásának megkezdésére, a szakmai gyakorlatokra és a nyelvismeret ellenőrzésére vonatkozó új szabályok

[12] Egyetlen kivétel van e szabály alól, mégpedig az, ha a szakember a legalacsonyabb szintű képzettséggel rendelkezik, a) de a legmagasabb szintű képzettséget igénylő szakma gyakorlásának megkezdésére törekszik a fogadó tagállamban, e) a hatóságok elutasíthatják az elismerés iránti kérelmét.

A felülvizsgált irányelv – az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatára[13] hagyatkozva – bevezette azon szakmák **részleges gyakorlásának megkezdésére** vonatkozó elvet, amelyek esetében a szabályozott szakma körébe tartozó tevékenységek országonként eltérőek. Ez hasznos lehet azon szakemberek számára, akik olyan egyedi gazdasági ágazatban dolgoznak, amely önálló szakmaként nem létezik abban a tagállamban, ahová költözni szeretnének.

A felülvizsgált irányelv immár arra kötelezi a tagállamokat, hogy **ismerjék el** a más tagállamokban teljesített **szakmai gyakorlatokat**, ha ez a szakmai gyakorlati időszak kötelező valamely szabályozott szakma gyakorlásának megkezdéséhez.

A felülvizsgált irányelv azt is lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy a **nyelvismeret** szisztematikus **ellenőrzését** kizárólag olyan szakmák esetében végezzék el, amelyek gyakorlása kihatással van a betegek biztonságára. A nyelvismeret ellenőrzésére kizárólag azt követően kerülhet sor, hogy a fogadó tagállam elismerte a képesítést, az ellenőrzésnek a fogadó tagállam egy hivatalos vagy közigazgatási nyelvének ismeretére kell korlátozódnia, és arányban kell állnia a folytatni kívánt tevékenységgel.

A belső piaci információs rendszer kötelező használata

Az irányelv a belső piaci információs (**IMI-**) rendszer használatát az**igazgatási információcseréhez** és a harmonizált képzési minimumkövetelmények teljesítéséhez szükséges **képesítések** – vagyis a felülvizsgált irányelv V. mellékletében felsorolt képesítések – **bejelentéséhez** is kötelezővé teszi. Ezenfelül az IMI az irányelv legutóbbi felülvizsgálatával bevezetett két új eszköz – az **európai szakmai kártya** és a **riasztási mechanizmus** – működtetésére szolgáló platform.

A szakemberek EU-n belüli biztonságos mobilitásának megkönnyítését célzó új eszközök

Az **európai szakmai kártya (EPC)** az elismerési eljárások egyszerűsítésére hivatott eszköz, formáját tekintve egy elektronikus igazolás. Az európai szakmai kártya a saját tagállam és a fogadó tagállam hatóságai közötti fokozott együttműködésen, valamint az IMI szisztematikus használatán alapul, összhangban az európai digitális egységes piac fellendítését célzó bizottsági politikával. Az európai szakmai kártya olyan szakmák rendelkezésére bocsátható, amelyek teljesítik a mobilitásra (vagy a mobilitás lehetőségére), a szabályozó tagállamok számára, valamint az érdekelt felek által tanúsított érdeklődésre vonatkozó feltételeket.[14]

Annak biztosítása érdekében, hogy a megnövekedett szakmai mobilitás ne történjen a fogyasztók és a betegek biztonságának rovására, a felülvizsgált irányelv előírja, hogy minden tagállam részére proaktív **riasztást** kell küldeni azokról a szakemberekről, akik az egészségügyhöz vagy gyermekekhez kapcsolódó szakmájuk gyakorlását korlátozottan tudják megkezdeni valamelyik tagállamban, illetve azokról a szakemberekről, akik hamisított okiratokat próbáltak használni a kérelmezéskor.

[13] A Bíróság C-330/03. sz., *Colegio de ingenieros de caminos, canales y puertos* ügyben 2006. január 19-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2006:45).

[14] A felülvizsgált irányelv 4a. cikkének (7) bekezdése.

Az információkhoz és az eljárásokhoz való hozzáférés megkönnyítése és a bürokrácia csökkentése

A tagállamok egyértelmű kötelezettsége, hogy minden szabályozott szakma esetében a képesítések elismerésére vonatkozó összes **információt** rendelkezésre kell bocsátaniuk a 2005/36/EK irányelv felülvizsgálatakor már hatályos 2006/123/EK irányelv[15] (a szolgáltatási irányelv) értelmében létrehozott **egyablakos ügyintézési pontokon** keresztül. A szakembereknek képesnek kell lenniük arra, hogy az egyablakos ügyintézési pontokon keresztül online vagy a szakmáért felelős illetékes hatóságok közreműködésével **teljesítsék** az irányelv hatálya alá tartozó **eljárásokat és alaki követelményeket**. Az egyes tagállamokban a **segítségnyújtó központoknak** tanácsadást és segítségnyújtást kell biztosítaniuk az egyedi esetekhez.

A szabályozási követelmények nagyobb átláthatósága

A tagállamoknak tájékoztatást kellett adniuk a létező szabályozott szakmáikról és azokról a szakmákról, amelyek esetében az első alkalommal történő átmeneti és alkalmi jellegű szolgáltatásnyújtás előtt a képesítéseket előzetesen ellenőrizni kell, és kötelesek voltak ezen információkat naprakészen tartani. Ezen túlmenően a tagállamok kölcsönösen értékelték a szabályozott szakmák gyakorlásának megkezdését és gyakorlását korlátozó, általuk létrehozott akadályokat. A felülvizsgált irányelv folyamatosan teljesítendő kötelezettségként azt is bevezette a tagállamok számára, hogy jelentést kell tenniük a felszámolt vagy enyhített követelményekről, illetve az új vagy módosított követelményekről, azok arányosságának indokolásával együtt.

[15] Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve (2006. december 12.) a belső piaci szolgáltatásokról (HL L 376., 2006.12.27., 36. o.).

3. TAGÁLLAMI VÉGREHAJTÁS

3.1 Az átültetéshez nyújtott támogatás

Elismerve, hogy a felülvizsgált irányelv megfelelő és időben történő végrehajtása kulcsfontosságú volt a korszerűsítés sikere és a képesítések elismerésére vonatkozó új keretrendszer szempontjából, a Bizottság minden tőle telhetőt megtett a tagállamok munkájának támogatása érdekében. Az irányelv által létrehozott szakértői csoport[16] rendszeresen ülésezett, és a Bizottság kétoldalú értekezleteket tartott a tagállamokkal. A korszerűsítési munka legfontosabb aspektusaira irányuló figyelemfelkeltés és véleménycsere érdekében a Bizottság magas szintű konferenciát[17] szervezett az Európai Parlament, a Tanács, valamint több szakmai szervezet és illetékes hatóság aktív részvételével. Technikai szinten a Bizottság az átültetéshez kapcsolódóan több munkaértekezletet szervezett a tagállami szakértőkkel a legfontosabb módosítások megvitatása érdekében, és a nemzeti végrehajtással foglalkozó munkaértekezleteken vett részt. A Bizottság a végrehajtási tervben vázolt intézkedésekkel összhangban (lásd a bizottsági szolgálati munkadokumentum I. részét) kérésre továbbra is segítséget nyújtott a tagállamoknak.

Ezzel párhuzamosan a Bizottság szoros együttműködést folytatott a tagállamokkal annak biztosítása érdekében, hogy az átláthatóságra, a kölcsönös elismerésre és a szabályozott szakmáik arányosságának a felülvizsgált irányelv 59. cikke szerinti értékelésére vonatkozó új kötelezettségek megfelelően teljesüljenek.

A Bizottság (egy külső vállalkozó segítségével) a tagállamok által bejelentett nemzeti jogszabályok minőségének (megfelelőségének) részletes ellenőrzését is elvégezte.

3.2 Átültetési késedelmek és jogérvényesítési intézkedések

A 2013/55/EU módosító irányelv átültetésének határideje 2016. január 18. volt. A tagállamok többsége nem fejezte be az átültetést a határidőig. A tagállamok 2016–2018 közötti időszakra vonatkozó kétéves jelentései szerint a nem centralizált végrehajtási megközelítést (szövetségi, regionális vagy tartományi jogszabályokat) alkalmazó tagállamok több adminisztratív teherrel szembesültek amiatt, hogy jelentős mennyiségű joganyagot kellett kiigazítaniuk, valamint több felelős hatósággal kellett együttműködniük, illetve több felelős hatóságot kellett bevonniuk. A viszonylag kevés elismerési határozatot hozó tagállamok az elismerési folyamatok bonyolultságát és azt jelezték, hogy nehézségeik merültek fel a szükséges szaktudás felkutatása és megőrzése terén.

A bizottsági szolgálati munkadokumentum II. része részletesebb áttekintést nyújt a nemzeti végrehajtási intézkedések tagállamok általi bejelentéséről.

Az átültetési határidő lejárta után rövid időn belül kötelezettségszegési eljárások következtek.[18] Számos tagállamban késedelem mutatkozott az átültetés befejezése tekintetében. A

[16] A szakmai képesítések elismerésével foglalkozó koordinátorcsoport.

[17] „A szakmai képesítések elismeréséről szóló irányelv korszerűsítése: biztonságos mobilitás” című konferencia (Brüsszel, 2014.2.12.).

[18] A Bizottság 2016 márciusában közlés elmulasztása miatt 22 kötelezettségszegési ügyet indított. Lásd a MEMO/16/3125 és az IP/17/4773 számú bizottsági sajtóközleményt.

Bizottság 2018 márciusában zárta le a közlés elmulasztása miatti utolsó kötelezettségszegési ügyeket. A Bizottság ezt követően ellenőrizte, hogy a bejelentett nemzeti szabályozások és igazgatási gyakorlatok megfelelnek-e a felülvizsgált irányelv követelményeinek, és szükség esetén kötelezettségszegési eljárásokat indított.

2018. július 19-én a Bizottság 27 tagállam[19] ellen elindította az első kötelezettségszegési eljárásokat a felülvizsgált irányelvhez kapcsolódó nemzeti jogszabályaik és gyakorlataik megfelelőségének hiánya miatt[20]. Az első kötelezettségszegési eljárások (1. tétel) a felülvizsgált irányelv működése szempontjából kulcsfontosságú új kérdésekre, különösen az új európai szakmai kártyára, a riasztási mechanizmusra, a szakmai tevékenység részleges gyakorlásának megkezdésére, a nyelvi követelmények arányosságára és a segítségnyújtó központok létrehozására vonatkoztak. Ezenfelül a Bizottság a szakmai szolgáltatások szabályozására vonatkozó reformajánlásokról szóló, 2017. januári közleménye[21] nyomán a szabályozási akadályok átláthatóságával és arányosságával kapcsolatos problémákat vetett fel.

Miután értékelte a fent említett felszólító levelekre adott tagállami válaszokat, a Bizottság 2019. március 7-én további intézkedéseket tett 26 tagállam elleni kötelezettségszegési eljárások keretében. 24 tagállamnak[22] indokolással ellátott véleményt, két tagállamnak[23] pedig újabb felszólító levelet küldött arról, hogy a nemzeti jogszabályaik és gyakorlataik nem felelnek meg a szakmai képesítések elismerésére vonatkozó, felülvizsgált uniós szabályoknak[24]. Ezek az eljárások még mindig folyamatban vannak, egy ügy kivételével, amely lezárult, miután az érintett tagállam teljesítette a kötelezettségét.

2019. január 24-én a Bizottság második körben 27 tagállam[25] ellen indított kötelezettségszegési eljárást (2. tétel) azzal kapcsolatban, hogy nemzeti szabályaik és gyakorlataik megfelelnek-e az irányelv más fontos rendelkezéseinek. Az eljárások többek között a következőkre vonatkozó szabályoknak való megfelelésre irányultak: a letelepedés szabadsága, a szolgáltatásnyújtás szabadsága, a harmonizált képzési minimumkövetelmények alapján feltétel nélküli elismerésre jogosult szakmák, dokumentáció és formai követelmények, a szakmai gyakorlatok elismerése és igazgatási együttműködés[26]. 2019. november 27-én a Bizottság 22 tagállamnak[27] indokolással ellátott véleményt, négy tagállamnak[28] pedig újabb felszólító levelet küldött. Ezek az eljárások még jelenleg is folyamatban vannak.

[19] Valamennyi uniós tagállam, Litvánia kivételével.
[20] Lásd a MEMO/18/4486 számú bizottsági sajtóközleményt.
[21] COM(2016) 820 final.
[22] Ausztria, Belgium, Bulgária, Ciprus, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Írország, Lengyelország, Luxemburg, Magyarország, Málta, Németország, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország, Svédország, Szlovákia és Szlovénia.
[23] Észtország és Lettország.
[24] Lásd a MEMO/19/1472 számú bizottsági sajtóközleményt.
[25] Minden tagállam, Dánia kivételével.
[26] Lásd az IP/19/467 számú bizottsági sajtóközleményt.
[27] Minden tagállam, Belgium, Dánia, Málta, Németország és Spanyolország kivételével.
[28] Spanyolország és Belgium (2019. október 10.); Málta és Németország (2019. november 27.).

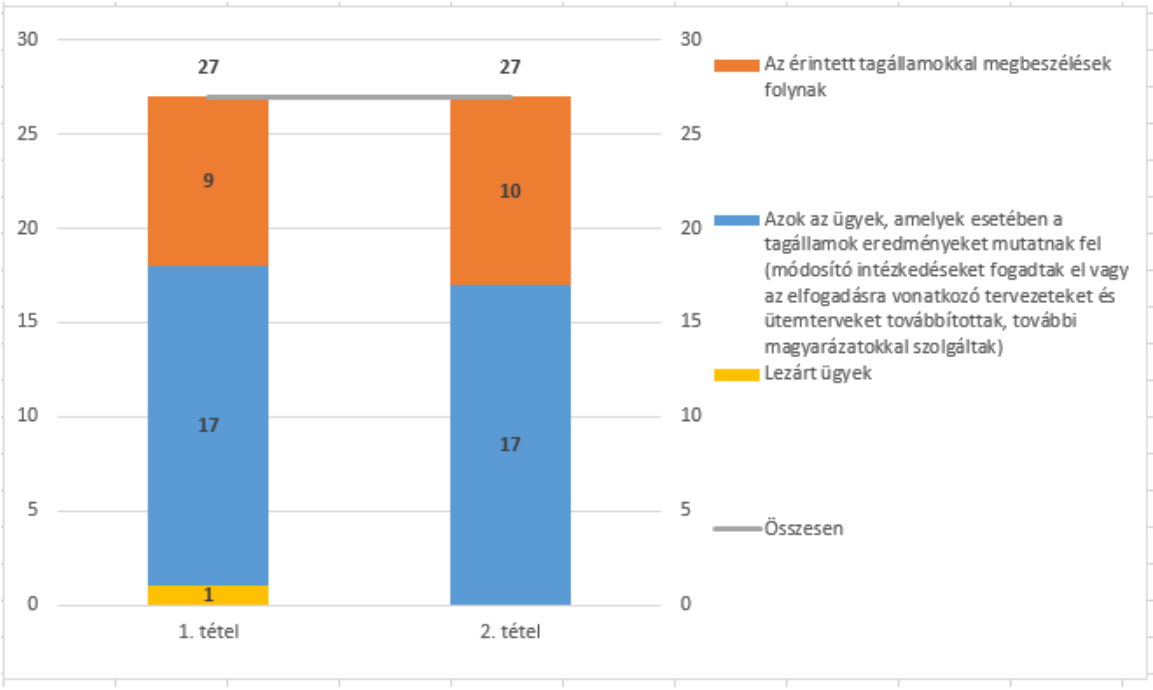
Bár ez a jogérvényesítési tevékenység a 2013/55/EU módosító irányelv által bevezetett legfontosabb változtatásokra irányult, a felülvizsgált irányelv nemzeti jogi keretek közötti általános végrehajtására is kitért. Ez volt a szakmai képesítések nemzeti jogi keretének az irányelv szerinti első szisztematikus és átfogó értékelése.

Ezenfelül 2019. június 6-án mind a 28 tagállam külön felszólító levelet kapott a szolgáltatási irányelv szerinti egyablakos ügyintézési pontjaik működésének javítására vonatkozóan. Ez a képesítések elismeréséhez kapcsolódó információkra és eljárásokra is kiterjedt (a felülvizsgált irányelv 57. és 57a. cikke) annak érdekében, hogy felhasználóbarát egyablakos ügyintézési pontokat lehessen biztosítani a szolgáltatásnyújtók és a szakemberek számára[29]. A kötelezettségszegési eljárások még jelenleg is folyamatban vannak.

3.3 Tagállami végrehajtás: a jelenlegi helyzet

A nemzeti átültető intézkedésekről és a szabályok végrehajtása érdekében meghozott intézkedésekről készült értékelésében a Bizottság megállapította, hogy a tagállamok a felülvizsgált irányelv végrehajtása terén változó sikerrel érnek el eredményeket. Ahogyan az 1. ábrán látható, a Bizottság jogérvényesítési intézkedései eredményesen javították a tagállami erőfeszítéseket.

1. ábra: Azon ügyek száma, amelyek esetében a tagállamok eredményeket mutatnak fel, illetve azon ügyek száma, amelyek esetében az érintett tagállamokkal megbeszélések folynak a meg nem felelést érintő egy vagy több problémáról (2020. március)



Az alábbi szakasz áttekintést nyújt a felülvizsgált irányelv tagállami végrehajtásáról, többek között a szabályok korszerűsítése érdekében bevezetett főbb módosításokról. Az áttekintés a fent ismertetett munka főbb megállapításain, különösen a megfelelőségértékelésen és más,

[29] Lásd a MEMO/19/2772 számú bizottsági sajtóközleményt.

rendelkezésre álló információkon alapul. A bizottsági szolgálati munkadokumentum III. része részletesebb áttekintést nyújt a kötelezettségszegési eljárások során felmerült legfontosabb problémákról.

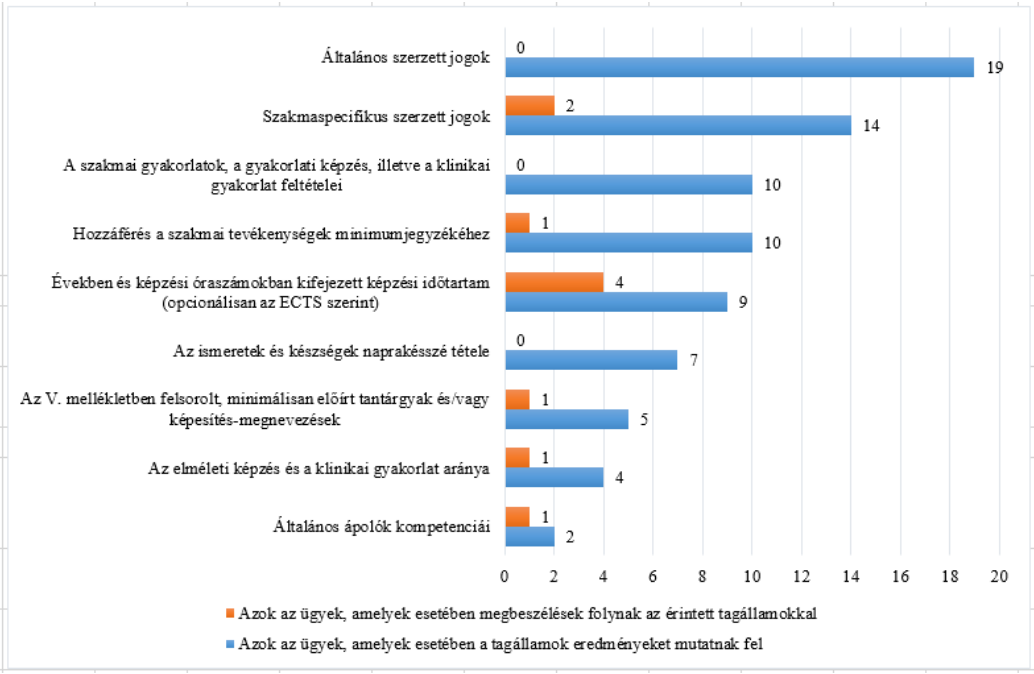
Az „ágazati” foglalkozásokhoz kapcsolódó harmonizált képzési minimumkövetelmények átültetése

A képesítések tagállamok közötti feltétel nélküli elismerésének alapját a harmonizált képzési minimumkövetelmények (bemeneti követelmények, a képzés minimális időtartama, a minimálisan szükséges ismeretek, készségek és kompetenciák jegyzékei, valamint egyes szakmákhoz fenntartott, minimálisan előírt szakmai tevékenységek jegyzéke) képezik. Ezenfelül a szakemberek általános vagy konkrét szerzett jogoknak köszönhetően feltétel nélküli elismerésre jogosultak.

A nemzeti átültető intézkedések Bizottság általi értékeléséből az derül ki, hogy az „ágazati” foglalkozások esetében a naprakésszé tett **harmonizált képzési minimumkövetelmények** végrehajtása általában megfelelő volt. A Bizottságnak azonban kötelezettségszegéshez kapcsolódó intézkedéseket kellett hoznia több konkrét probléma kezelése érdekében. Az esetek többségében a tagállamok a felszólító levelekre és az indokolással ellátott véleményekre adott válaszukban közölték nemzeti rendelkezéseik szükséges módosításait vagy adtak tájékoztatást az e módosítások elfogadására vonatkozó konkrét ütemtervről. A többi tagállammal megbeszélések folynak.

Egyes tagállamokban a meg nem feleléssel kapcsolatos problémák az alábbi, 2. ábrán bemutatott alapvető problémákat érintették (lásd a bizottsági szolgálati munkadokumentum III. részében az ágazati foglalkozásokhoz kapcsolódó táblázatot):

2. ábra: Azon tagállamok száma, amelyek az ágazati foglalkozásokat érintő meg nem feleléssel kapcsolatos alapvető problémákkal szembesülnek (2020. március)



Az ismeretekre és a készségekre vonatkozó követelmények és a tantárgyak jegyzékének lehetséges jövőbeli naprakésszé tétele (felhatalmazáson alapuló jogi aktusok útján)

A felülvizsgált irányelv hatásköröket ruházott a Bizottságra annak érdekében, hogy naprakészebbé tegye az ismeretekre és a készségekre vonatkozó követelményeket, valamint a felülvizsgált irányelv V. mellékletében szereplő tantárgyak jegyzékét, szükség esetén az általánosan elismert tudományos és műszaki fejlődés fényében.

Ebben az összefüggésben a nemzeti átültető intézkedések felülvizsgálatával párhuzamosan a Bizottság 2017–2018 folyamán megbízást adott egy háttérinformációk gyűjtésére irányuló tanulmány és egy független értékelést készítésére, mielőtt megalapozott döntést hozott arról, hogy az általános ápolók vonatkozásában szükséges-e tovább módosítani a felülvizsgált irányelvet, és amennyiben, igen, milyen mértékben[30] szükséges azt módosítani.

A tanulmány az összes uniós és EFTA-államban (Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc), valamint az Egyesült Királyságban fel fogja térképezni az általános ápolók elméleti képzése és klinikai gyakorlata, valamint a képzésük során elsajátítandó ismeretek és készségek tekintetében hatályos nemzeti követelményeket. A feltérképezés a felülvizsgált irányelv szerint megállapított képzési minimumkövetelményeken túlmutató, hatályos tagállami követelmények feltárására összpontosít, és felméri, hogy ezek a követelmények az általánosan elismert tudományos és műszaki fejlődéshez alkalmazkodást tükröznek-e. A tanulmányban szerepelni fog a feltérképezett követelmények értékelése, és arra vonatkozó javaslatokat is fog tartalmazni, hogy szükséges-e az általános ápolók számára előírt ismeretekre és készségekre vonatkozó követelmények, valamint tantárgyjegyzékek felülvizsgálata.

2019. november 12-én az érdekelt felek részvételével munkaértekezletre került sor Brüsszelben, ahol ismertették a tanulmány előzetes eredményeit, és azokat megvitatták a nemzeti hatóságokkal, képzési intézményekkel, valamint a szakma nemzeti és EU-/EFTA-szintű képviselőivel. 2019. november 27-én az előzetes eredményekről a tagállamokkal is folytak egyeztetések a szakmai képesítések elismerésével foglalkozó nemzeti koordinátorok közreműködésével. 2020. január 21-én az előzetes eredményeket megbeszélés céljából ismertették a szakmai képesítések elismerésével foglalkozó koordinátorcsoport ülésén.

Az érdekelt felek információival alátámasztott kutatás előzetes eredményei több javaslatot vetnek fel az általános ápolók számára előírt ismeretekre és készségekre vonatkozó követelmények, valamint tantárgyjegyzékek lehetséges frissítésével kapcsolatban. A tanulmány véglegesítésére és közzétételére 2020 folyamán kerül sor. A következő lépések felmérése érdekében a Bizottság ezután fogja megvitatni a végleges megállapításokat a szakmai képesítések elismerésével foglalkozó koordinátorcsoport keretei között.

[30] 628/PP/GRO/IM A/17/1131/9580 számú ajánlati felhívás (amely a szerződés odaítélésének elmaradásáról szóló hirdetménnyel zárult) és a 711/PP/GRO/IMA/18/1131/11026 ajánlati felhívás (a tanulmány folyamatban van).

Ezzel párhuzamosan a Bizottság a fogorvos és a gyógyszerész szakma esetében másik ajánlati felhívást írt ki[31]. A tanulmányok az e szakmákhoz előírt ismeretekre és készségekre vonatkozó követelmények, valamint tantárgyjegyzékek frissítésének szükségességére fogják helyezni a hangsúlyt.

Az „ágazati" foglalkozásokra vonatkozó, felhatalmazáson alapuló egyéb jogi aktusok

A felülvizsgált irányelv 21a. cikkének (4) bekezdése alapján a Bizottság felhatalmazást kap arra is, hogy a felülvizsgált irányelv **V. mellékletében felsorolt, előírt képesítések megszerzését tanúsító** – a feltétel nélküli elismerés alapját képező – **okiratok jegyzékét módosító, felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat** fogadjon el.

Az irányelv legutóbbi módosítását követően a tagállamok számára kötelezővé vált az IMI használata a feltétel nélküli elismerésre jogosult ágazati foglalkozásokhoz tartozó képesítések új megnevezésének bejelentéséhez (és a régi megnevezések és képzési programok változásának bejelentéséhez)[32]. Ezért a képesítések megnevezésében bekövetkezett bármely változásnak a tagállamok általi, IMI-n keresztüli azonnali bejelentése szükséges előfeltétele annak, hogy a Bizottság naprakésszé tudja tenni az V. mellékletet. A tagállamok által a kétéves jelentéseikben közölt visszajelzések nyomán a feltétel nélküli elismerési rendszer működéséhez elengedhetetlen, hogy az V. melléklet szerinti oklevelek jegyzékei naprakészek legyenek.

A Bizottság az IMI-n keresztül továbbított tagállami bejelentések alapján 2014 óta rendszeresen naprakésszé teszi ezeket az V. mellékletben szereplő jegyzékeket. A Bizottság eddig négy, a felülvizsgált irányelv V. mellékletét módosító, felhatalmazáson alapuló határozatot fogadott el[33].

Az V. melléklet szerinti oklevelek egyes tagállamok általi, IMI-n keresztüli bejelentéséhez történő használatára vonatkozó további részletek a jelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum IV. részében (2. szakasz) találhatók.

Közös képzési elvek (keretek vagy vizsgák)

2019. június 24-én hatályba lépett a felülvizsgált irányelv 49b. cikke alapján a síoktatók közös képzési vizsgája létrehozásáról szóló, 2019. március 14-i (EU) 2019/907 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet[34]. Ez az új eszköz alkalmazásának (felhatalmazáson alapuló rendelet kiadásának) első esete.

[31] 2019/S 144-353631 számú ajánlati felhívás (amely az eljárást lezáró döntés elmaradásáról szóló hirdetménnyel zárult), megtekinthető a következő internetcímen: https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=5139

[32] A felülvizsgált irányelv 21a. cikkének (1) bekezdése.

[33] Az (EU) 2016/790, az (EU) 2017/2113, az (EU) 2019/608 és az (EU) 2020/548 felhatalmazáson alapuló bizottsági határozat.

[34] A Bizottság (EU) 2019/907 felhatalmazáson alapuló rendelete (2019. március 14.) a szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 49b. cikke alapján a síoktatók közös képzési vizsgája létrehozásáról (HL L 145., 2019.6.4., 7. o.).

A síoktatók számára kidolgozott közös képzési vizsgát az összes érdekelt uniós ország síoktatóit képviselő szervezetekkel folytatott szoros egyeztetés keretében dolgozták ki. A síoktatói képesítések hivatalos uniós jogi eszköz szerinti, feltétel nélküli elismerésére vonatkozó önkéntes keretről van szó. A megfelelő képesítéssel rendelkező síoktatók a technikai képességeik felmérésére irányuló vizsgát és a biztonsággal kapcsolatos kompetenciáik felmérésére irányuló vizsgát tehetnek. E szabványosított vizsgák sikeres teljesítése lehetővé teszi a síoktatók számára a feltétel nélküli elismerést, ugyanakkor magas szintű képzést és készségeket garantál. Az (EU) 2019/907 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet azonban nem harmonizálja a nemzeti képzéseket, és további szabályozást sem ír elő a tagállamok számára. A közös képzési vizsgán alapuló képesítéssel nem rendelkező síoktatók esetében továbbra is a felülvizsgált irányelv szerinti képesítés-elismerési rendszer alkalmazandó.

Ezen az első alkalmazási eseten túlmenően a Bizottság kapcsolatban áll több szakma képviselőjével a közös képzési elvek bevezetési körének vizsgálata érdekében.

Mintegy 30 szakmai szervezet jelezte érdeklődését a közös képzési elvek iránt, míg a tagállamoktól nem érkeztek hivatalos javaslatok. Az érdeklődésnyilvánítások további elemzése feltárta, hogy e szakmák közül több (például csontkovács, kiropraktikus és fitneszoktató) nem érte el azt az előírt tagállami küszöbértéket, amelynél a szakma vagy az oktatás és képzés szabályozott. Egyéb javaslatok nyomán kiterjeszthető a nemzeti szintű szabályozás, ami negatív hatással lehet a szakma gyakorlásának megkezdésére és a mobilitásra. Ezekkel az intézkedésekkel végső soron nem teljesülne a közös képzési elvek azon fő célkitűzése, hogy a szakemberek könnyebben mozoghassanak a tagállamok között.

A koordinátorcsoport közreműködésével megkérdezett tagállamok főként pozitív véleményüknek adtak hangot a mérnökök és a síoktatók esetében érvényesíthető közös képzési elvek bevezetésével kapcsolatban, de meglehetősen óvatosan nyilatkoztak a közös képzési elvek más szakmák esetében történő bevezetésével kapcsolatban.

A Bizottság két tanulmányt rendelt meg a közös képzési keretek kidolgozási lehetőségének vizsgálata céljából. Az egyik tanulmány az egészségügyi asszisztensekre[35] (2015–2016), a másik pedig a mérnökökre[36] (2016–2017) vonatkozott.

Ami az egészségügyi asszisztenseket illeti, a tanulmány ugyan azt állapította meg, hogy bizonyos mértékű konvergencia figyelhető meg a tagállamok körében az ismeretek, készségek, kompetenciák alapvető köre, valamint az európai egészségügyi asszisztensek szerepének meghatározásához fűződő érdek tekintetében, nézetkülönbségek merültek fel a szükséges végzettség szintje, a teljesítendő képesítési szintek, a szakemberek autonómiájának végleges szintje, valamint a nemzeti egészségügyi dolgozókra és oktatási rendszerekre vonatkozó keret kidolgozásának esetleges nem kívánt következményei tekintetében.

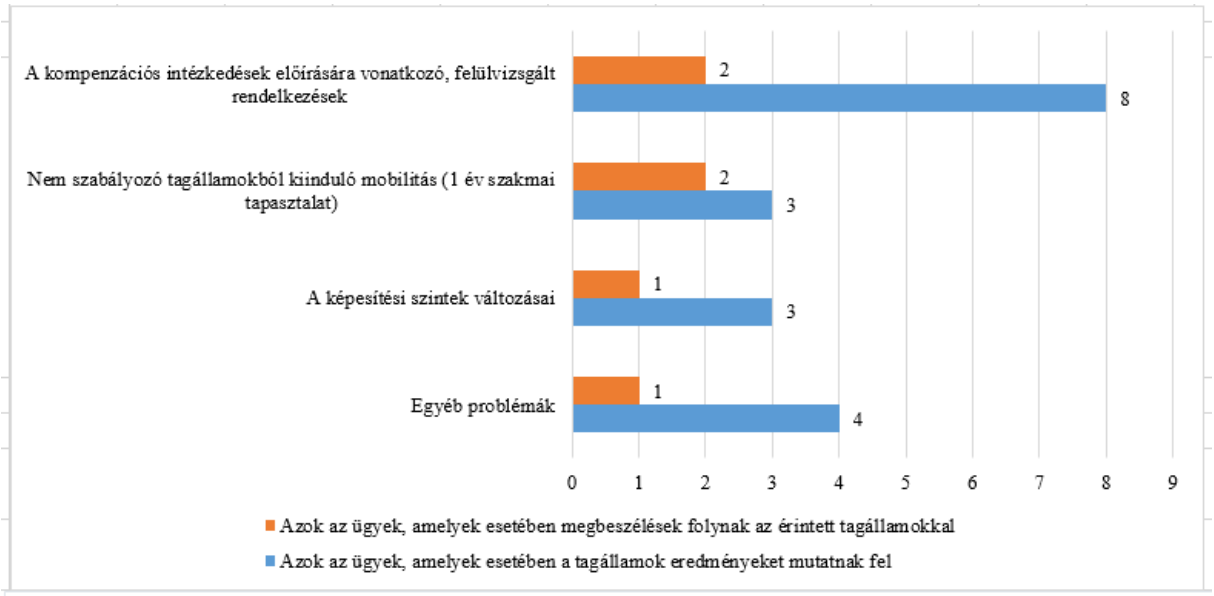
[35] Az európai egészségügyi asszisztensek alapvető kompetenciái (CC4HCA), megtekinthető a következő internetcímen: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/workforce/docs/2018_corecompetences_healthcareassistants_en.pdf.
[36] Nem került közzétételre.

Ami a mérnököket illeti, a szakma feltérképezése szerteágazó szakmaszabályozási rendszereket és számos mérnöki szakterületet határozott meg. A projekt végül az építőmérnökökre összpontosított. Bár egyetértés volt azt illetően, hogy tovább kell fejleszteni a mérnökökre vonatkozó kerettel kapcsolatos elképzelést, több érdekelt fél (különösen a nem szabályozó tagállamok) és a képzési szolgáltatók részéről bizonytalanság merült fel a folyamatot illetően, valamint a nem szabályozó országokon belüli szakmaszabályozásra és oktatási rendszerre kifejtett lehetséges következményeket illetően.

Általános elismerési rendszer és átmeneti jellegű szolgáltatásnyújtás

Az **általános elismerési rendszer** felülvizsgálatát szinte minden tagállamban kielégítően átültették, kivéve a meg nem felelés néhány esetét, például a képesítési szintek módosítása, a nem szabályozó országokból kiinduló mobilitásra vonatkozó új szabályok és a kompenzációs intézkedések megállapítása tekintetében. Az esetek túlnyomó többségében a tagállamok a kötelezettségszegéshez kapcsolódó intézkedésekre tett válaszlépésekkel, valamint a felmerült problémák konkrét megoldásának közlésével tanúsítottak előrelépést. Nagyon kevés esetben még mindig folynak megbeszélések a tagállamokkal (lásd a bizottsági szolgálati munkadokumentum III. részében az általános elismerési rendszerhez kapcsolódó táblázatot).

3. ábra: Azon tagállamok száma, amelyek az általános elismerési rendszert érintő meg nem feleléssel kapcsolatos alapvető problémákkal szembesülnek (2020. március)

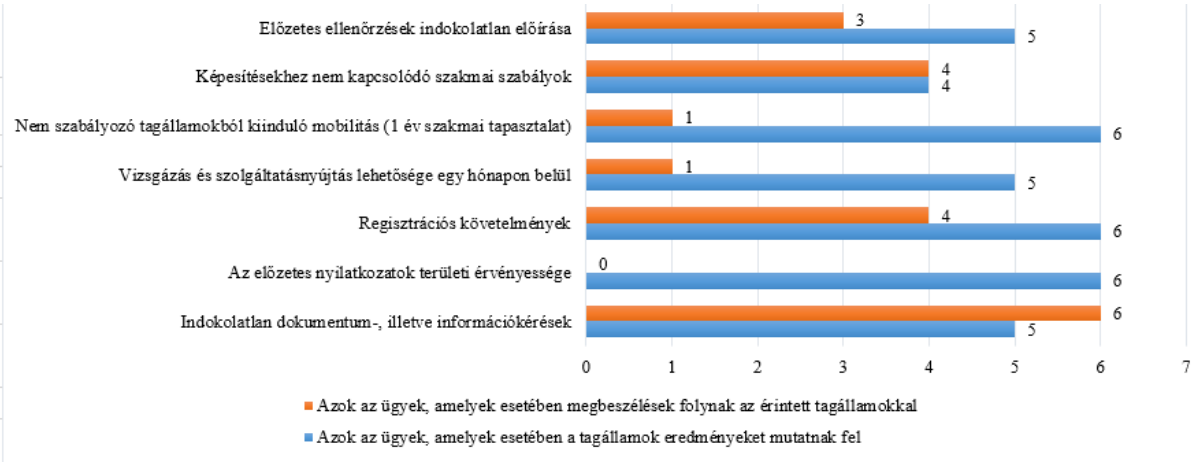


Az **átmeneti vagy alkalmi jellegű szolgáltatásnyújtásra irányadó rendelkezések** tagállamokon belüli következetes és hatékony végrehajtásának a polgárok és a vállalkozások javát szolgáló biztosítása a szabályozott szakmákhoz tartozó egységes szolgáltatáspiac hatékonyságának kulcsfontosságú eleme. Ez alapvető fontosságú az EUMSZ 56. cikke alkalmazásának biztosításához és a szolgáltatásnyújtás alapvető szabadságának védelméhez.

A felülvizsgált irányelv átmeneti vagy alkalmi jellegű szolgáltatásnyújtásra vonatkozó II. címe felülvizsgált rendelkezéseinek végrehajtása 21 tagállam esetében vetett fel aggályokat, közülük nyolc tagállammal még folynak a megbeszélések. Ezekben a

tagállamokban a meg nem feleléssel kapcsolatos esetek az alábbi 4. ábrán vázlatosan bemutatott alapvető problémákat érintették (lásd bizottsági szolgálati munkadokumentum III. részében az átmeneti jellegű szolgáltatásnyújtáshoz kapcsolódó táblázatot):

4. ábra: Azon tagállamok száma, amelyek az átmeneti jellegű szolgáltatásnyújtást érintő meg nem feleléssel kapcsolatos alapvető problémákkal szembesülnek (2020. március)



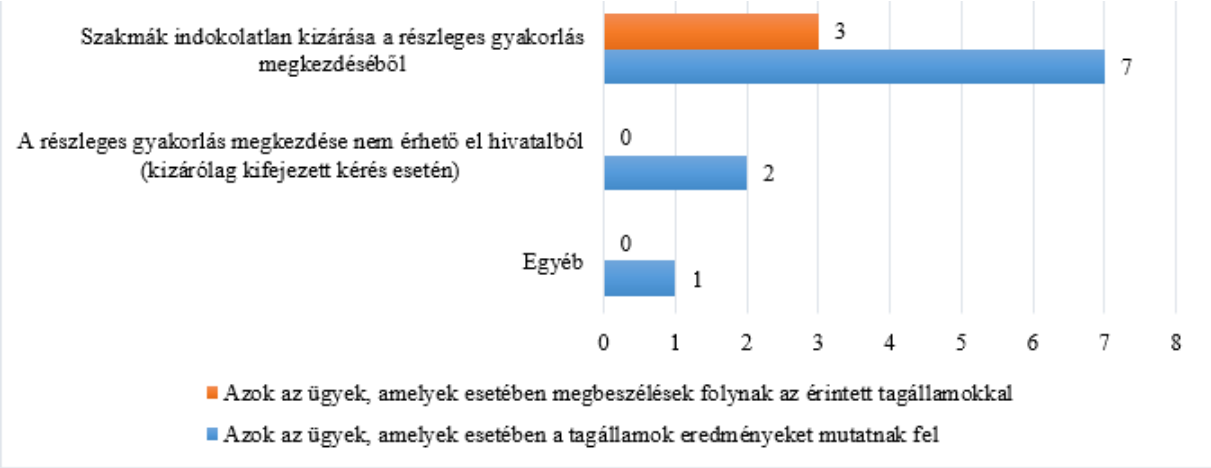
A Bizottság kötelezettségszegéshez kapcsolódó intézkedései nyomán még mindig folynak megbeszélések több tagállammal például az alábbi problémákról:

- a nyújtandó szolgáltatásokkal kapcsolatos indokolatlan megkeresések, vagy a felülvizsgált irányelv szerint megengedett mértéken túlmutató dokumentumkérések,
- az előzetes nyilatkozatok érvényessége a fogadó tagállam területén,
- a felülvizsgált irányelv 6. cikke szerint megengedett mértéken túlmutató nyilvántartásba vételi követelmények,
- vagy a szolgáltatásnyújtók lehetőségei arra, hogy a határozat meghozatalától számított egy hónapon belül alkalmassági vizsgát tegyenek és szolgáltatást nyújtsanak.

Részleges gyakorlás megkezdése

A **részleges gyakorlás megkezdésére** vonatkozó új szabályok végrehajtása 12 tagállam esetében vetett fel aggodalmakat. A Bizottság jogérvényesítési intézkedése különösen az alábbiakban tárgyalt két fontos problémát kezelte (további részletekért lásd a bizottsági szolgálati munkadokumentum III. részében a részleges gyakorlás megkezdéséhez kapcsolódó táblázatot).

5. ábra: Azon tagállamok száma, amelyek a részleges gyakorlás megkezdése tekintetében felmerült meg nem feleléssel kapcsolatos alapvető problémákkal szembesülnek (2020. március)



Az első probléma bizonyos szakmáknak a részleges gyakorlás megkezdésére vonatkozó elvből való kizárását érintette. Bár a részleges gyakorlás megkezdésére vonatkozó rendelkezések nem alkalmazandók a szakmai képesítésük feltétel nélküli elismerésére jogosult szakemberekre (például orvosokra, ápolókra, kisipari/kereskedelmi szakemberekre, illetve a közös képzési elvek érvényesítésére jogosult szakemberekre), a felülvizsgált irányelv rendelkezéseinek nem célja, hogy a részleges gyakorlás megkezdése kizárólagos jelleggel az „ágazati” foglalkozások tevékenységeinek elkülöníthető részeihez kerüljön. A részleges gyakorlás megkezdésének elvéből való kategorikus kizárás nem lenne összhangban az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatával vagy az arányosság elvével az alapvető szabadságok értelmében[37]. A probléma tíz tagállamnál vetődött fel. Bár számos tagállamban előrelépés történt, más tagállamokkal még jelenleg is megbeszélések folynak.

Másodszor, a Bizottság nyomatékosította, hogy a részleges gyakorlás megkezdését hivatalból hozott határozatként kell alkalmazni, nem csak a kérelmező konkrét és kifejezett kérelmére. Nem valószínű, hogy a magánszemélyek többsége teljes mértékben tisztában van a részleges gyakorlás megkezdésének lehetőségével, és ezért gyakran nincs olyan helyzetben, hogy ezt kérelmezze, miután a teljes szakma gyakorlásának megkezdésére irányuló elismerési kérelmét elutasították. Így azokban az esetekben, ha a részleges gyakorlás megkezdése alkalmazható lehet, az illetékes hatóságoknak az adott elismerési eljárás során értékelniük kell a részleges gyakorlás megkezdésének lehetőségét, vagy legalább egyértelműen tájékoztatniuk kell a kérelmezőt erről a lehetőségről. Ez két tagállamnál merült fel, amelyek gyakorlati megoldásokra tett javaslatokkal előrelépést tettek.

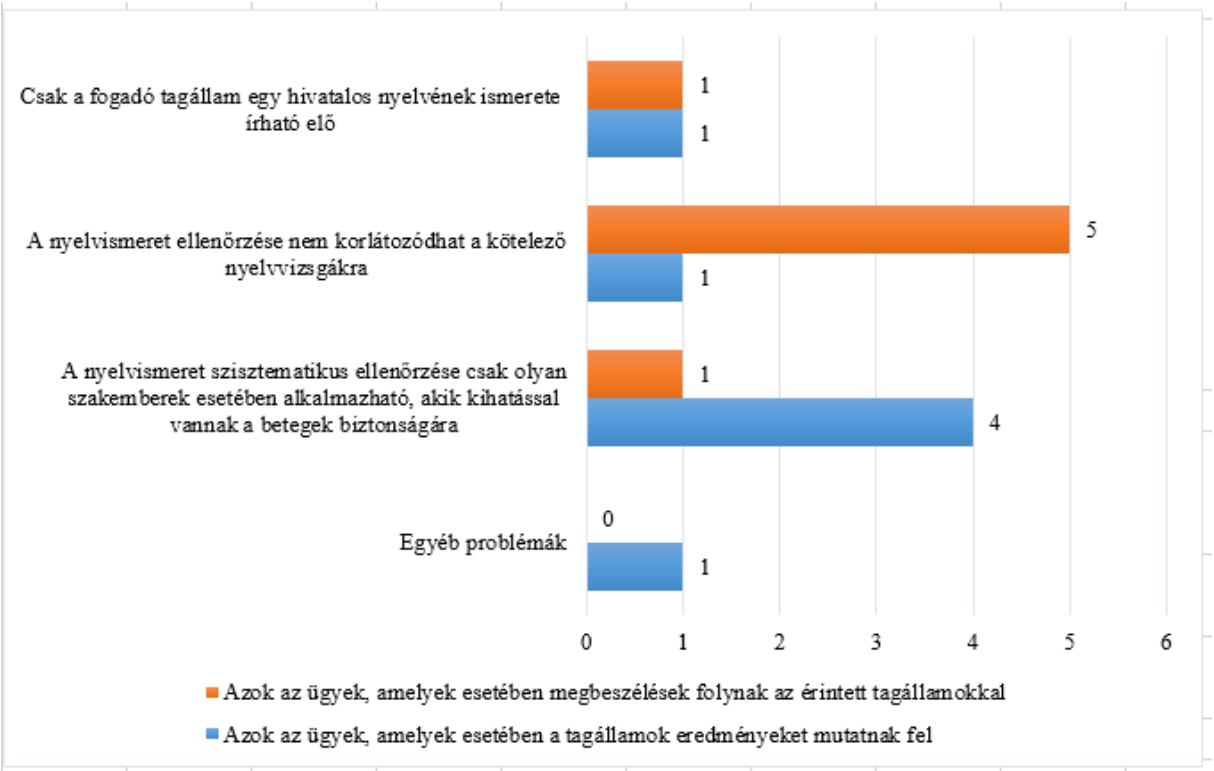
Fontos rámutatni arra is, hogy a kétéves jelentésekben egyes tagállamok felvetették a részleges gyakorlás megkezdésének alkalmazásával kapcsolatos problémát olyan esetben, ahol a rendelet csak védett szakmai címeket állapít meg (tekintettel arra, hogy a részleges gyakorlás megkezdése lényegében a szakmai tevékenységek gyakorlásának megkezdésére vonatkozik, az adott szakmák gyakorlásához tartozó címekre nem).

[37] A Bíróság C-575/11. sz., *Nasiopoulos*-ügyben 2013. június 27-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2013:430).

A nyelvismeret ellenőrzése

A **nyelvismeret ellenőrzésére** vonatkozó új szabályok végrehajtása a tagállamok nagyjából egyharmadánál merült fel a jogérvényesítés során, és az alábbi 6. ábrán bemutatott alapvető problémákat érintette (lásd a bizottsági szolgálati munkadokumentum III. részében a nyelvismeret ellenőrzéséhez kapcsolódó táblázatot).

6. ábra: Azon tagállamok száma, amelyek a nyelvismeret ellenőrzése tekintetében felmerült meg nem feleléssel kapcsolatos alapvető problémákkal szembesülnek (2020. március)



A Bizottság jogérvényesítési intézkedése annak biztosítását célozta, hogy csak a fogadó tagállam egy hivatalos nyelvének ismerete követelhető meg, illetve a nyelvismeret szisztematikus ellenőrzése csak olyan szakemberek esetében alkalmazható, akik kihatással lehetnek a betegek biztonságára. A kötelező nyelvvizsgákat előíró tagállamokat érintő több ügy rendezése kifejezetten problematikusnak bizonyult, és az érintett tagállamok többségével megbeszélések vannak folyamatban. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata[38] alapján a Bizottság ragaszkodott ahhoz, hogy a nyelvismeret csak akkor legyen tesztelhető, ha a kérelmező által szolgáltatott bizonyíték (például külföldi nyelviskola által kiadott nyelvvizsga-bizonyítvány) nem meggyőző.

[38] A Bíróság C-281/98. sz., *Angonese*-ügyben 2000. június 6-án hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2000:296) 38–44. pontja, valamint C-317/14. sz., *Bizottság kontra Belgium* ügyben 2015. február 5-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2015:63) 27–31. pontja. A Bíróság kifejezetten egyértelművé tette, hogy indokolatlan megkülönböztetésnek minősül, ha a nyelvismeret csak egy konkrét oklevéllel, például kizárólag egy adott tagállamban (annak tartományában) kiadott bizonyítvánnyal igazolható.

Szakmai gyakorlatok

A Bizottság problémákat vetett fel a más tagállamokban teljesített **szakmai gyakorlatok elismerésére** vonatkozó új szabályokkal kapcsolatban. Hét olyan eset volt, amikor a bejelentett nemzeti jogszabályok – a szakmai gyakorlatokra vonatkozó rendelkezések átültetésének teljes hiánya és helytelen végrehajtása vagy a külföldön folytatott szakmai gyakorlatok szervezésére és elismerésére vonatkozó iránymutatás közzétételének elmulasztása miatt – nem feleltek meg a szabályoknak. Bár a tagállamok előrelépést tettek a felvetett problémák kezelése terén, néhány probléma további nyomon követést igényel az érintett tagállamokkal (lásd a bizottsági szolgálati munkadokumentum III. részében a szakmai gyakorlatokhoz kapcsolódó táblázatot).

Belső piaci információs rendszer

Az IMI 2008 óta járul hozzá a 2005/36/EK irányelv zökkenőmentes működéséhez azáltal, hogy lehetővé teszi a nemzeti illetékes hatóságok számára, hogy egy biztonságos online platformon keresztül közvetlenül, gyorsan és könnyen kommunikáljanak és leküzdjék a nyelvi akadályokat, mivel a rendszer előre lefordított standard kérdéseket és válaszokat tartalmaz.

A 2013/55/EU módosító irányelv hatálybalépésével az IMI használata kötelezővé vált az igazgatási információcserékhez, valamint a felülvizsgált irányelv V. mellékletében felsorolt harmonizált képzési minimumkövetelményeknek megfelelő képesítések megnevezésének bejelentéséhez is.

A bizottsági szolgálati munkadokumentum IV. részének 1. szakasza statisztikai adatokat közöl az IMI-platform irányelv szerinti használatáról. Ezekből egyértelműen kiderül, hogy az IMI általános igazgatási együttműködéshez történő használata időarányosan egyenletesen növekszik (a bizottsági szolgálati munkadokumentum IV. részének 1. ábrája), és csaknem megnégyszereződött azóta, amióta a használata 2016-ban kötelezővé vált (a bizottsági szolgálati munkadokumentum IV. részének 2. ábrája). Eltérések vannak azonban az egyes tagállamok tevékenységei tekintetében, egyesek proaktív kérésküldők, míg mások többnyire kérésfogadók (a bizottsági szolgálati munkadokumentum IV. részének 3. ábrája). Bár az átlagos válaszadási arány továbbra is meglehetősen magas (96 % feletti), néhány tagállam esetében a válaszadási arányok láthatóan alacsonyabbak. A tagállamok között a legtöbb eltérés az átlagos válaszadási idejükben van (a bizottsági szolgálati munkadokumentum IV. részének 4. ábrája).

A tagállamok kétéves jelentéseiben legtöbbször említett nehézségek egyike az, hogy több tagállam eredménytelenül használja az IMI-információkéréseket. A nemzeti hatóságok szerint az információcserék eredményesebbek lehetnének, egyes tagállamok válaszadási ideje túlságosan hosszú, illetve egyes esetekben nem érkezett kielégítő válasz, különösen a saját tagállamban nem szabályozott szakmák esetében, illetve a szabályozott oktatást és képzést vagy a szakmai tapasztalat ellenőrzését érintő esetekben. Felvetődött az is, hogy néhány tagállam nem használja következetesen az IMI-t egyértelműsítés kérelmezésére, így több terhet rónak a szakemberekre.

A felülvizsgált irányelv V. mellékletében felsorolt szakmák bejelentésére szolgáló IMI-modulokat 2014-ben vezették be, amelyek a tagállamok állandó képviseleteinek közreműködésével folytatott hivatalos levelezésre épülő korábbi bejelentési rendszert váltották fel. A Bizottság erre a célra szakmaspecifikus IMI-modulokat fejlesztett ki, amelyek a felülvizsgált irányelv hatálybalépése óta elérhetőek. A képesítés-megnevezések IMI-n keresztül bejelentett változásainak több mint 70 %-a már megtalálható felülvizsgált irányelv – időről időre kiadott, felhatalmazáson alapuló bizottsági határozatokkal naprakésszé tett – V. mellékletében[39]. Ebben az összefüggésben az V. melléklet Bizottság általi naprakésszé tételének elengedhetetlen előfeltétele, hogy a tagállamok időben bejelentsék az IMI-n keresztül a képesítések megnevezésének változásait.

Az európai szakmai kártya és a riasztási mechanizmus

Az IMI az irányelv legutóbbi felülvizsgálata által bevezetett két új eszköz – az **európai szakmai kártya** (EPC) és a **riasztási mechanizmus** – működése szempontjából sikeres platformmá vált.

A felülvizsgált irányelv bizonyos szakmák esetében megállapította a riasztási mechanizmus és az európai szakmai kártya jogalapját. Ezt követően a Bizottság 2015-ben végrehajtási rendeletet[40] fogadott el, amely öt szakma (ápoló, gyógyszerész, gyógytornász, ingatlanügynök és hegyi túravezető) esetében 2016. január 18-tól bevezette az európai szakmai kártyát.

A Bizottság mindkét új eszköz működését szorosan nyomon követte. A Bizottság a két eszköz bevezetése után két évvel értékelte az érdekelt felek által az európai szakmai kártya és a riasztási mechanizmus alkalmazása során szerzett tapasztalatokat. Megállapításait, valamint az azokat alátámasztó statisztikai adatokat a 2018. április 9-i bizottsági szolgálati munkadokumentumban[41] (a továbbiakban: 2018. évi bizottsági szolgálati munkadokumentum) tette közzé. A 2018. évi bizottsági szolgálati munkadokumentum rámutat, hogy a tagállamok és az érdekelt felek pozitívan ítélték meg az európai szakmai kártyát és a riasztási mechanizmust, bár kiemeli, hogy fontos a folyamatos jogi és műszaki iránymutatás és a platform funkcióinak finomhangolása.

E jelentés nem ismétli meg a 2018. évi bizottsági szolgálati munkadokumentum részletesen elolvasható megállapításait. Mivel azonban a munkadokumentum közzététele óta változtak az alátámasztó statisztikai adatok, az e jelentést kísérő szolgálati munkadokumentum IV. részének 3. szakasza naprakész áttekintést nyújt az adatokról, többek között a közelmúltbeli 2018–2019-es időszakra kiterjedően is.

A Bizottság folyamatban lévő jogérvényesítési munkája a tagállamok kétharmadában (18) az európai szakmai kártyára vonatkozó rendelkezések betartását érintő problémákat, a

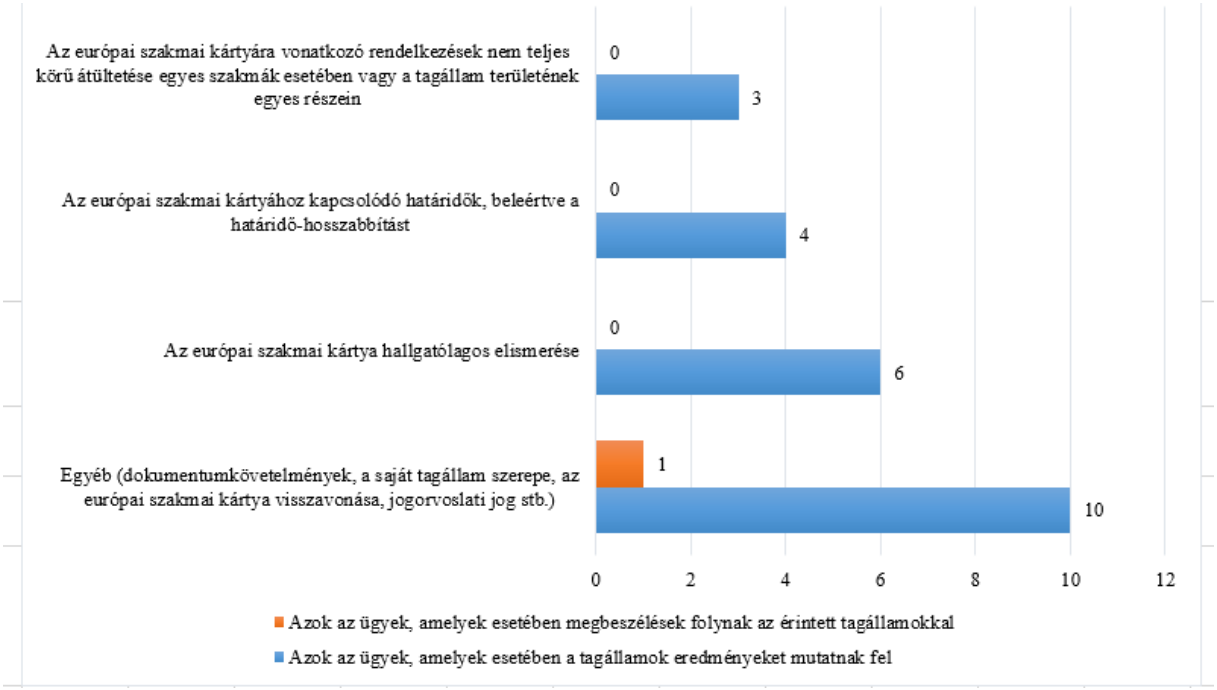
[39] Lásd a fenti 33. lábjegyzetet.

[40] A Bizottság (EU) 2015/983 végrehajtási rendelete (2015. június 24.) a 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv értelmében az európai szakmai kártya kibocsátási eljárásáról és a riasztási mechanizmus alkalmazásáról (EGT-vonatkozású szöveg) (HL L 159., 2015.6.25., 27. o.).

[41] Európai Bizottság, SWD (2018) 90 final, Az érdekelt felek európai szakmai kártyával és riasztási mechanizmussal kapcsolatos tapasztalatainak értékelése.

tagállamok több mint felében (15) pedig a riasztási mechanizmus végrehajtását érintő problémákat kezeli. A 7. ábra a meg nem feleléssel kapcsolatos alapvető problémákat szemlélteti.

7. ábra: Azon tagállamok száma, amelyek az európai szakmai kártya (EPC) tekintetében felmerült meg nem feleléssel kapcsolatos alapvető problémákkal szembesülnek (2020. március)

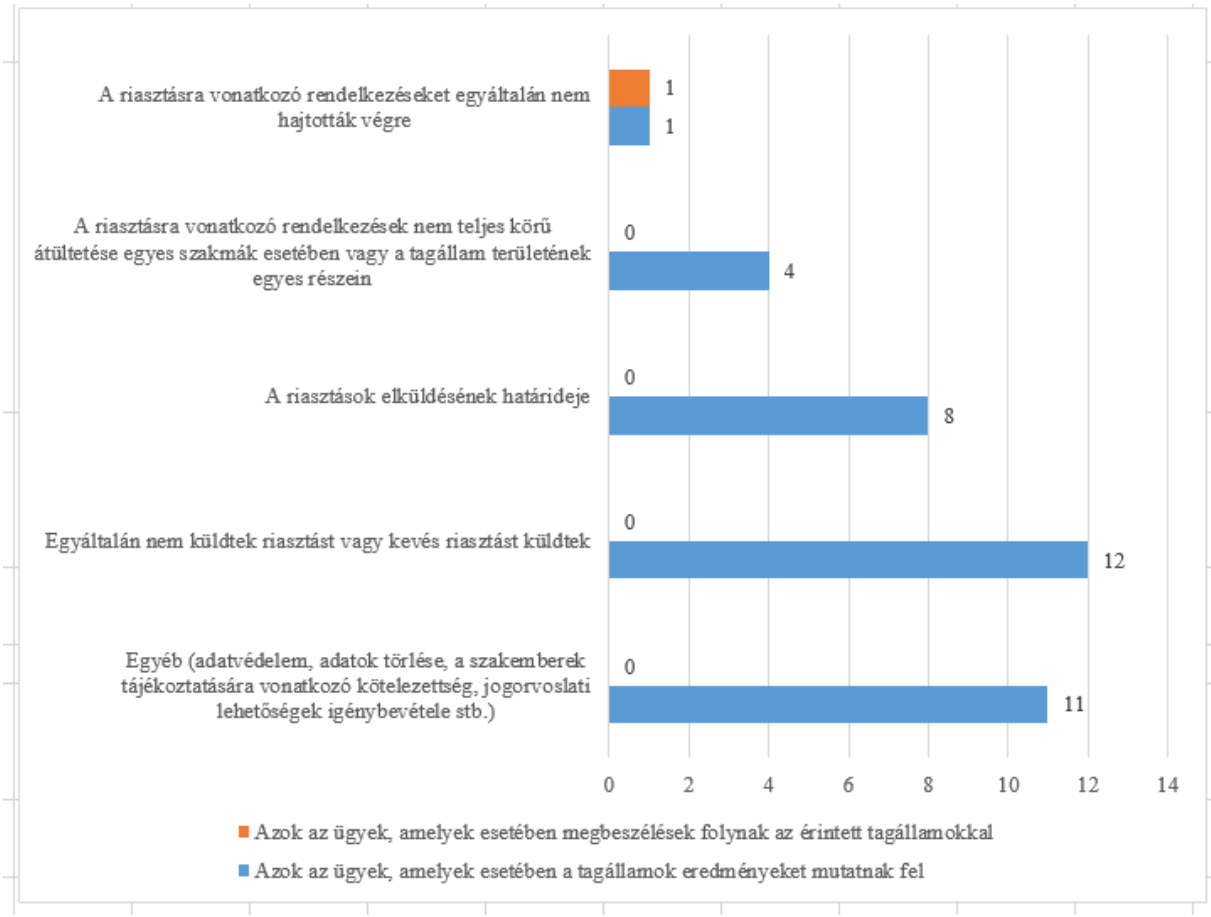


A tagállamok által bejelentett átültető intézkedések Bizottság általi értékelése során az európai szakmai kártya vonatkozásában feltárt problémák leginkább technikai jellegűek voltak és eljárási szabályokkal függtek össze. Problémaként merült fel többek között az, hogy a jogszabályokban nem szerepeltek vagy rosszul szerepeltek a határidők, és nem rendelkeztek a hallgatólagos elismerésről minden olyan esetben, amikor azt a felülvizsgált irányelv előírja. Néhány esetben az európai szakmai kártyára vonatkozó szabályokat bizonyos szakmák esetében vagy az adott tagállam területének egyes részein nem ültették át. A Bizottság kötelezettségszegésre figyelmeztető levelei nyomán a tagállamok előrelépést tanúsítottak a meg nem feleléssel kapcsolatos összes ügy rendezésében (lásd a bizottsági szolgálati munkadokumentum III. részében az európai szakmai kártyához kapcsolódó táblázatot).

A tagállamok kétéves jelentései szerint az IMI-n belüli EPC-dokumentumtár alapvető jelentőségű az EPC-eljárás megfelelő működése szempontjából. Az EPC-dokumentumtár egy olyan adatbázis az IMI-n belül, amelyben minden tagállam bejelenti a dokumentumokkal kapcsolatos követelményeit és az EPC-eljárásokhoz tartozó kérelmezési díjait. A kétéves jelentésekben szereplő tagállami visszajelzések alapján azonban egyes tagállamok nem jelentik be az EPC-dokumentumtárba a dokumentumokkal kapcsolatos összes követelményüket. Más tagállamok pedig nem veszik figyelembe a végrehajtási rendeletben a nem megengedett dokumentumigénylésekre vonatkozóan megállapított szabályokat. A kétéves jelentések szerint továbbra is hiányzik a kölcsönös bizalom az illetékes hatóságok között (például a hatóságok további dokumentumokat kérnek akkor is, ha nem merülnek fel kétségek, illetve anélkül, hogy először felvennék a kapcsolatot a másik tagállam hatóságával).

Az európai szakmai kártya tekintetében több tagállam az átmeneti vagy alkalmi jellegű szolgáltatásnyújtás egyértelműbb fogalommeghatározását is kérte. Megjegyzendő, hogy az átmeneti jellegű szolgáltatásnyújtás esetében az európai szakmai kártya csupán helyettesíti a felülvizsgált irányelv 7. cikke szerinti előzetes nyilatkozatot (azaz a tervezett jövőbeli tevékenységekre vonatkozó nyilatkozatot), ezért nem kezelendő eltérően. Ennek megfelelően az átmeneti jellegű szolgáltatásnyújtáshoz tartozó európai szakmai kártya nem utasítható el a hiányzó kísérő dokumentumoktól, a jogszerű letelepedés bizonyításának elmulasztásától vagy a felülvizsgált irányelv 7. cikke szerinti egyéb lényeges októl eltérő indokkal. A fogadó tagállam területén korábban folytatott szakmai tevékenységek időtartama és jellege különösen nem használható fel kizárólagos okként az európai szakmai kártya kiadása elutasításának megindokolásához. A tagállamoknak lehetőségük van arra, hogy más felügyeleti intézkedést hozzanak az alkalmazandó nemzeti szabályokat megsértő szakemberek felderítése és szankcionálása érdekében.

8. ábra: Azon tagállamok száma, amelyek a riasztási mechanizmus tekintetében felmerült meg nem feleléssel kapcsolatos alapvető problémákkal szembesülnek (2020. március)



Ami a riasztási mechanizmus végrehajtását illeti, a kötelezettségszegési eljárások annak biztosítását célozták, hogy például a tagállamok betartsák a riasztások küldésére rendelkezésre álló három napos határidőt, és a szakemberek esetében eleget tegyenek az adatvédelemre, az adatok törlésére és a tájékoztatásra vonatkozó kötelezettségeiknek. A számos tagállam elleni jogérvényesítési intézkedések a riasztási mechanizmusra vonatkoztak. A Bizottság arra kérte a

tagállamokat, hogy indokolják meg, miért nem küldtek, illetve miért küldtek kevés riasztást a riasztási mechanizmus bevezetése óta. Néhány esetben a Bizottság megállapította, hogy a riasztási mechanizmust egyáltalán nem hajtották végre konkrét szakmák (például kiskorúak nevelése-oktatása, egészségügyi szakmák) esetében, konkrét esetekben (például hamisított oklevelek), vagy az adott tagállam területének csak egyes részein (lásd a bizottsági szolgálati munkadokumentum III. részében a riasztási mechanizmushoz kapcsolódó táblázatot).

A tagállamok (egy tagállam kivételével) előrelépést tanúsítottak a riasztással kapcsolatos összes probléma kezelésében. A Bizottság megbeszéléseket folytat az érintett egy tagállammal. Érdemes azt is megjegyezni, hogy az IMI különböző moduljaihoz regisztrált illetékes hatóságok száma 2018-ban és 2019-ben jelentősen megnövekedett (lásd a bizottsági szolgálati munkadokumentum IV. részének 7. ábráját). Ez a növekedés a Bizottság 2018 júliusában indított jogérvényesítési munkájával magyarázható.

A tagállamok kétéves jelentéseikben beszámoltak bizonyos, a riasztási mechanizmus működéséhez kapcsolódó kihívásokról. Ezek többek között a következők voltak: a riasztások küldésére rendelkezésre álló határidő betartása során felmerült nehézségek, a nagy mennyiségű riasztás kezelésének technikai megvalósíthatósága (a lényeges/releváns riasztások kiszűréséhez), valamint a tagállamok között a riasztások elküldésének időpontja tekintetében fennálló eltérések (az eltérő szankcionálási mechanizmusok miatt). Egy tagállam arra kérte a Bizottságot, hogy uniós szinten kezelje a riasztások szakmai tevékenységek gyakorlására kifejtett joghatásait.

Az online információkhoz és eljárásokhoz való hozzáférés, valamint a bürokrácia csökkentése

A nemzeti és az európai szintű jogalkotási keretek jelentősen megváltoztak a dokumentumok benyújtásának, tárolásának és feldolgozásának megkönnyítése, észszerűsítése és egyszerűsítése érdekében. A szolgáltatási irányelv és a felülvizsgált irányelv is tartalmaz azt előíró cikkeket, hogy a tagállamok az egyablakos ügyintézési pontokon keresztül online nyújtsák be az információkat, és biztosítsanak elektronikus eljárásokat a szolgáltatásnyújtók és a szakemberek számára. Az európai szakmai kártya is előmozdítja az elismerési kérelmekhez kapcsolódó elektronikus eljárások alkalmazását.

A kérelmek elektronikus feldolgozásának nyilvánvaló előnyei ellenére a tagállamok továbbra is fenntartanak több olyan követelményt, amelyek nemcsak veszélyeztetik a digitális keretre való átállás terén bekövetkezett aktuális fejlődést, hanem az uniós jogot is sértik. Az átültetési ellenőrzések során a Bizottság több tagállamban is feltárt a dokumentumigénylésekkel kapcsolatos jogellenes gyakorlatokat vagy előírásokat, így például olyan dokumentumok bekérését, amelyeket nem ír elő az irányelv (ide sorolhatók a meghatározott szabványnak megfelelő önéletrajzok vagy fényképek; az eredeti dokumentumok igénylése; az V. melléklet szerinti képesítések igazolására szolgáló hiteles fordítások; személyazonosító igazolványok vagy útlevelek hiteles másolatai és/vagy fordításai; egy adott képzésre vonatkozó, meghatározott formátumú információk; a saját vagy a fogadó tagállam egy meghatározott szerve vagy szervtípusa által hitelesítendő dokumentumok).

A Bizottság felvetette ezeket az egyértelműen jogellenes gyakorlatokat, illetve követelményeket a 15 érintett tagállamnak. A Bizottság kötelezettségszegéshez kapcsolódó intézkedései nyomán a tagállamok a feltárt esetek többségében (15 esetből 11-ben) előrelépést tanúsítottak a gyakorlati megoldások keresése terén. A fennmaradó négy tagállammal azonban továbbra is folynak megbeszélések a dokumentumkövetelményekről (lásd a bizottsági szolgálati munkadokumentum III. részében az online információkhoz és az eljárásokhoz való hozzáféréséhez, valamint a bürokrácia csökkentéséhez kapcsolódó táblázatot).

A polgárok számára biztosítandó online tájékoztatási és e-kormányzati szolgáltatási követelményekre vonatkozó tagállami kötelezettségek nem új keletűek, mivel a 2013/55/EU irányelv által bevezetett módosítások csupán kiegészítették a szolgáltatási irányelvet[42]. A tagállamok kötelesek egyablakos ügyintézési pontokat létrehozni, valamint biztosítani, hogy az egyablakos ügyintézési pontok hozzáférést biztosítsanak a szolgáltatásnyújtók számára az információkhoz és az elektronikus eljárásokhoz. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy bármely szolgáltatásnyújtónak (akár már letelepedett valamely tagállamban, akár nem, akár létre kívánja hozni szolgáltatását, akár egyszerűen átmeneti vagy alkalmi jelleggel kíván határokon átnyúló szolgáltatást nyújtani) képesnek kell lennie arra, hogy online vagy az egyablakos ügyintézési pontokon keresztül:

- megszerezze a szolgáltatásnyújtás gyakorlásának megkezdésére, valamint a szolgáltatásnyújtásra irányadó szabályokra vonatkozó összes releváns információt,

- teljesítse a szolgáltatásnyújtás gyakorlásának megkezdéséhez, valamint a szolgáltatásnyújtáshoz szükséges összes eljárást és alaki követelményt,

- az egyedi követelmények általános értelmezésére és alkalmazására vonatkozó tájékoztatás formájában igénybe vegye az illetékes hatóságok segítségét.

Annak ellenőrzéséhez, hogy a polgárok és a vállalkozások ténylegesen megtalálhatják-e a releváns információkat és lebonyolíthatják-e a közigazgatási eljárásokat online, a Bizottság 2018/2019-ben az EU egészére kiterjedő értékelést végzett a nemzeti egyablakos ügyintézési pontok szolgáltatásairól, és ennek során szolgáltatásokból és szakmákból vett mintára összpontosított. Az értékelés annak ellenőrzésére irányult, hogy egy építőipari cég, egy mérnöki cég és egy adótanácsadó cég egyablakos ügyintézési pontokon keresztüli regisztrációjára, valamint konkrét építési engedélyek iránti kérelmekre vonatkozó információk és online eljárások rendelkezésre állnak-e online. A képesítések elismerését illetően az értékelés az orvosokra, az építészekre, az építőmérnökökre, az idegenvezetőkre, a hegyi túravezetőkre, valamint a középiskolai tanárokra összpontosított.

[42] A felülvizsgált irányelv 57. cikkének (1) bekezdése számos konkrét információ közlését írja elő a tagállamok számára (ilyen a szabályozott szakmák jegyzéke vagy azon szakmák jegyzéke, amelyek esetében a tagállam előzetesen ellenőrzi a szakmai képesítéseket a 2005/36/EK irányelv 7. cikkének (4) bekezdésében foglaltak szerinti határokon átnyúló, átmeneti jellegű szolgáltatásnyújtás esetében). A felülvizsgált irányelv a szolgáltatási irányelv szerinti kötelezettségeket a szolgáltatási irányelv hatálya alá nem tartozó szakmákra – például az egészségügyi szakmákra –, valamint az alkalmazottakat érintő elismerési eljárásokra is kiterjesztette.

Az értékelés megállapította, hogy minden tagállamban – más-más mértékben – szükség van fejlesztésekre. Ezért a Bizottság 2019. június 6-án úgy határozott, hogy minden tagállamnak felszólító levelet küld az online információk és eljárások rendelkezésre állásával kapcsolatban[43]. A feltárt legfőbb hiányosságok az egyablakos ügyintézési pontokon keresztül kért információk hiányához, az információk minőségével kapcsolatos problémákhoz, az online eljárások hiányához, valamint általánosabban az eljárásokhoz határokon átnyúló viszonylatban hozzáférni szándékozó vagy azokat ily módon lebonyolítani szándékozó felhasználók problémáihoz kapcsolódtak. Ilyen hiányosság volt többek között az, hogy a határokon átnyúló felhasználóknak nem volt lehetőségük online eljáráshoz való hozzáférésre vagy online fizetésre. A Bizottság jelenleg értékeli a tagállamok felszólító levelekre adott válaszait és a tagállamokkal szükséges nyomon követést.

A fentiekre alapján az elektronikus eljárások előnyei és a fejlett együttműködés ellenére egyes tagállamok továbbra is fenntartanak olyan eljárási követelményeket, amelyek nehézségeket teremtenek az e-kormányzati szolgáltatásokhoz, sőt túlmutatnak a felülvizsgált irányelv által megengedett gyakorlatokon. A nemzeti egyablakos ügyintézési pontok működését az információk és online eljárások rendelkezésre bocsátása tekintetében a tagállamok többségében – más-más mértékben – tökéletesíteni kell.

Átláthatósági kötelezettségek

A felülvizsgált irányelv 59. cikke az átláthatósági intézkedésekre összpontosított, valamennyi tagállam számára kötelezővé tette az általuk szabályozott szakmákra vonatkozó információk bejelentését, beleértve a regionális szintű szabályozást is.

A tagállamoknak 2016. január 18-ig kellett közölniük az alábbi információkat a szabályozott szakmák adatbázisán[44] keresztül (és ezeket az információkat naprakészen kellett tartaniuk):

- a jelenleg szabályozott szakmák jegyzéke, az egyes szakmák körébe tartozó tevékenységek meghatározásával, a szabályozott oktatás és képzés jegyzéke, valamint a speciális rendszerű képzés[45],

- azon szakmák jegyzéke, amelyek esetében a felülvizsgált irányelv 7. cikkének (4) bekezdése értelmében szükségesnek minősül a képesítések ellenőrzése az első szolgáltatásnyújtás előtt, továbbá a szakmák jegyzékbe való felvételének indokolása,

- a szabályozott szakmák gyakorlásának megkezdését vagy gyakorlását korlátozó követelményekre vonatkozó információk, valamint azok az okok, amelyek alapján úgy tekintendő, hogy az adott követelmények megfelelnek a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elvének.

[43] MEMO/19/2772 számú bizottsági sajtóközlemény.

[44] https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/.

[45] A felülvizsgált irányelv 11. cikke c) pontjának ii. alpontjában említett speciális rendszerű képzés.

A 2014–2016 között végzett kölcsönös értékelés jogalapját a felülvizsgált irányelv 59. cikkének (3) és (5) bekezdése képezte. A jogalap lehetővé tette a tagállamok számára szabályozási megközelítésük összehasonlítását, és arra kötelezte őket, hogy szükség esetén egyszerűsítsék a szabályozott szakmákra irányadó nemzeti jogi keretüket. E folyamat alapján a tagállamoknak 2016. január 18-ig az arányossági értékelések eredményeit ismertető és a reformok szükségességét meghatározó nemzeti cselekvési terveket kellett benyújtaniuk. A tervek ambiciózussága tagállamonként nagyon eltérő mértékű volt, és a kölcsönös értékelés során végzett arányossági értékelések gyakran igen hiányosak voltak.

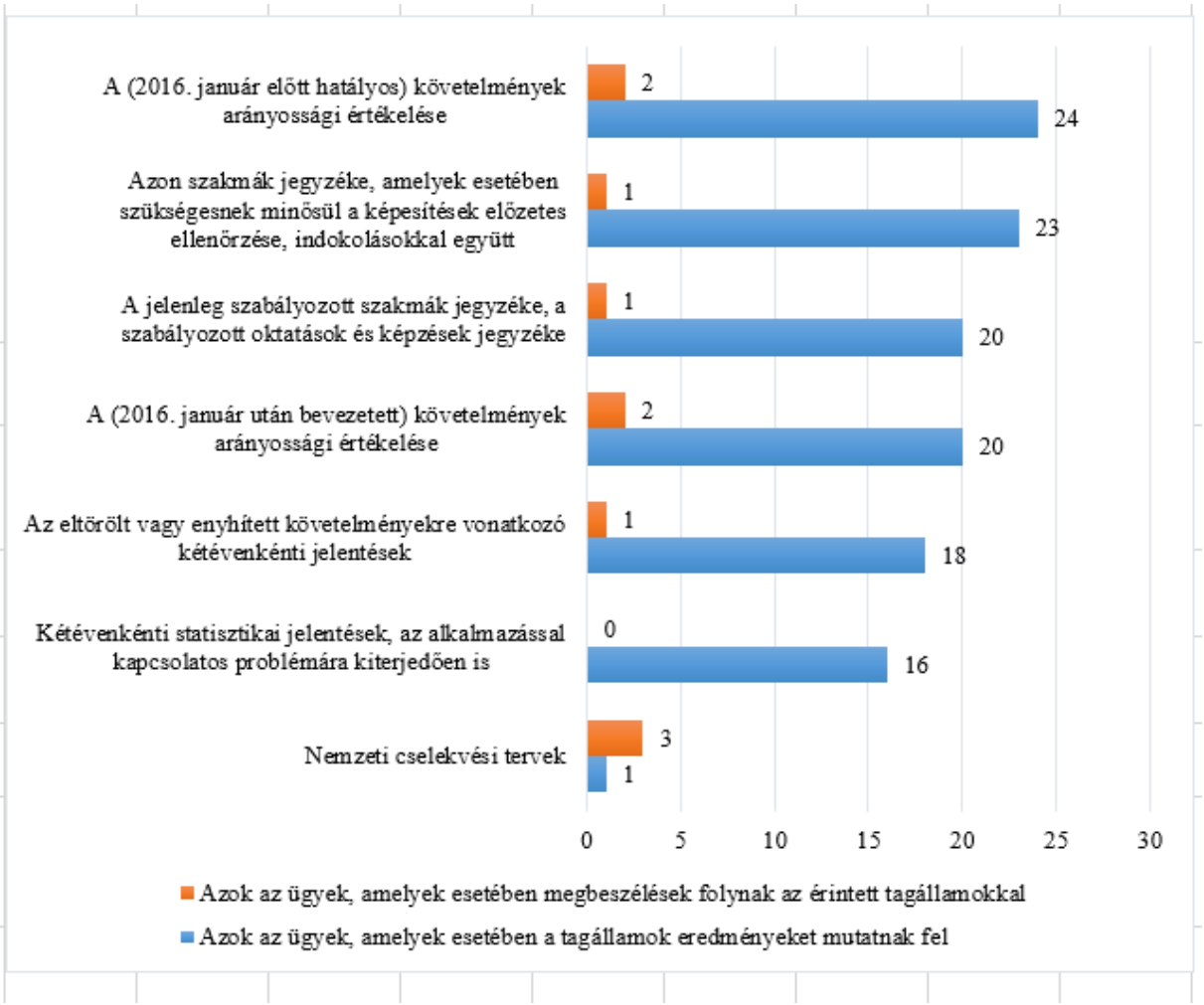
Végezetül a felülvizsgált irányelv 59. cikkének (5) bekezdése szerint a tagállamoknak tájékoztatniuk kellett a Bizottságot a 2016. január 18. után bevezetett követelményekről az elfogadásukat követő hat hónapon belül, valamint meg kellett indokolniuk, hogy ezek a követelmények véleményük szerint hogyan állnak összhangban a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elvével.

A tagállamok 2016. január 18-ig, azt követően pedig kétévente kötelesek jelentést benyújtani Bizottságnak az általuk eltörölt vagy enyhített követelményekről is.

A Bizottság e célból folyamatosan naprakésszé teszi a szabályozott szakmák adatbázisát, hogy az minden olyan információt tartalmazzon, amelyet az irányelv 59. cikke alapján a részére továbbítottak. 2018-ban kidolgozott például egy konkrét kérdéseket tartalmazó új átvilágítási űrlapot, hogy segítséget nyújtson a tagállamoknak a rendeletek arányosságának értékelésében. Az új átvilágítási űrlap mellett a Bizottság informális iránymutatást adott ki, amelyről a szakértői csoport ülésein folytak megbeszélések. Ezek az intézkedések a tagállamok által továbbított elemzések minőségének és részletességének javítását célozták. Ezen túlmenően az arányossági értékelések immár nyilvánosan elérhetőek az adatbázis honlapján, amelynek IMI-be történő migrálása jelenleg folyamatban van a jelentéstételi kötelezettségek további észszerűsítése érdekében. A folyamatos erőfeszítések ellenére azonban a tagállamok által végzett arányossági értékelések minősége továbbra sem megfelelő.

A Bizottság értékelte, hogy a tagállamok megfelelnek-e a felülvizsgált irányelv szerinti átláthatósági és jelentéstételi kötelezettségeknek. A meg nem felelés eseteit észszerű mértékű körültekintéssel kezelte az átláthatósági kötelezettségeket nem teljesítő 27 tagállamban (további részletekért lásd a bizottsági szolgálati munkadokumentum III. részében az átláthatósági kötelezettségekhez kapcsolódó táblázatot).

9. ábra: Azon tagállamok száma, amelyek az átláthatóság tekintetében felmerült meg nem feleléssel kapcsolatos alapvető problémákkal szembesülnek (2020. március)



Számos tagállam nem készített jegyzéket az összes szabályozott szakmájáról, szabályozott oktatásáról és képzéséről és/vagy a felülvizsgált irányelv 7. cikkének (4) bekezdése szerint előzetesen ellenőrizendő összes szakmájáról, és megfelelő indokolással sem szolgált. Ezenfelül egyes országok a szabályozott szakmákat nem konkrét uniós jogszabályok alapján jelentették be, amelyek a tagállamok mérlegelési jogkörébe utalják a végrehajtást. Ami a képesítések előzetes ellenőrzéséhez kötött szakmákat illeti, hangsúlyozandó, hogy a Bizottság értékelése az átláthatósági kötelezettségekre korlátozódott, és nem sérti a közegészség és -biztonság miatti indokolások megfelelőségének értékelését. Néhány tagállam továbbra sem nyújtott be nemzeti cselekvési tervet.

A Bizottság azt is megállapította, hogy egyes létező szakmák esetében az arányossági értékelések teljes mértékben hiányoztak a szabályozott szakmák adatbázisából. Ez több mint 20 tagállam esetében felmerült. Egyes tagállamokban az arányossági értékelések az általuk bejelentett szakmák több mint 80 %-a esetében hiányoztak. Ezenfelül egyes szakmák esetében számos tagállam nem szolgáltatott információt a létező vagy újonnan bevezetett belépési vagy gyakorlási követelményekről. Számos tagállam a meghatározott határidőn belül az általa eltörölt vagy enyhített követelményekről sem küldött jelentést.

A Bizottság áttekintette a felülvizsgált irányelv 60. cikkének (1) bekezdése szerinti kétévenkénti jelentéstételre – és többek között statisztikai kimutatások készítésére és a felülvizsgált irányelv alkalmazása során felmerült főbb problémák ismertetésére – vonatkozó tagállami kötelezettség betartását. A tagállamok közel egyharmada ellen folyt jogérvényesítési intézkedés, és azóta benyújtották a hiányzó jelentéseket.

A Bizottság jogérvényesítési intézkedése nyomán a tagállamok többsége jelentősen fokozta az adatbázis kitöltésére irányuló erőfeszítéseit, ahogyan a fenti 8. ábra szemlélteti. Ez fontos eredmény, tekintettel arra, hogy a szabályozott szakmák adatbázisa fontos információforrás azon uniós polgárok számára, akik szakmájuk külföldön történő gyakorlására törekednek. A tagállamoknak azonban folyamatos erőfeszítéseket kell tenniük az átláthatósági és jelentéstételi kötelezettségek betartásának biztosítása érdekében. Az információk pontosságának biztosítása továbbra is a tagállamok felelősségi körébe tartozik. A Bizottság továbbra is szorosan nyomon fogja követni e kötelezettségek betartását.

4. A ROMÁNIAI ÁPOLÓKNAK SZÁNT KÜLÖNLEGES TOVÁBBKÉPZŐ PROGRAM EREDMÉNYEI

A 2013/55/EU módosító irányelv (36) preambulumbekezdésében bevezetett ajánlás nyomán Románia továbbképző programot hozott létre olyan általános ápolók számára, akik képesítése nem felelt meg a 2005/36/EK irányelv szerinti képzési minimumkövetelményeknek. A cél az volt, hogy azok a szakemberek, akik Románia uniós csatlakozása előtt szerezték meg a képesítésüket, naprakésszé tehessék a képesítésüket az említett uniós szintű minimumkövetelmények teljesítése érdekében.

A program tartalmáról 2012–2014 között folytak megbeszélések az Európai Bizottsággal és a tagállamok (Belgium, Egyesült Királyság, Franciaország, Írország, Lengyelország, Málta, Németország, Olaszország és Spanyolország) szakértőivel. A szakértők részletesen elemezték a korábbi romániai posztszekunder és felsőoktatási képzéseket annak megállapítása érdekében, hogy azok milyen mértékben feleltek meg a 2005/36/EK irányelv szerinti minimumkövetelményeknek (óraszám, képzési évek száma, tantárgyak, elsajátítandó készségek, ismeretek és kompetenciák). A továbbképző tanfolyamokat úgy alakították ki, hogy áthidalják a feltárt hiányosságokat. A tagállami szakértők által végzett értékelést és további eszmecseréket követően a programtervezetet úgy igazították ki, hogy figyelembe vegye a visszajelzéseket, például a felvételi követelményeket, a képzési óraszámot és a klinikai gyakorlat alatti felügyeletet.

Románia a nemzeti oktatási miniszter és az egészségügyi miniszter 4317/943/2014. számú – a Romániai Ápolók, Szülésznők és Gyógyászati Asszisztensek Kamarája által jóváhagyott – közös rendeletével, valamint a nemzeti egészségügyi miniszter 5114/2014. számú rendeletével vezette be az ápolóknak szánt végleges programot.

A továbbképző program posztszekunder képzésként történő bevezetése érdekében a romániai Nemzeti Egészségügyi Minisztérium, az Egészségügyi Minisztérium, a Romániai Ápolók, Szülésznők és Gyógyászati Asszisztensek Kamarája, valamint a Kórházak Akkreditációjával Foglalkozó Nemzeti Bizottság 2013 és 2014 között nyolc, oktatói képzési szemináriumot szervezett öt tagállam (Belgium, Dánia, az Egyesült Királyság, Írország és Lengyelország) szakértőinek részvételével.

A program a 2014/2015-ös tanévben indult, és a román Oktatási és Kutatási Minisztérium által közölt információk szerint a 2018/2019-es tanév végéig több mint 3000-en végeztek posztszekunder képzést, 23-an pedig felsőoktatási képzést.

Románia 2018 márciusában és májusában ismertette a programot a tagállamokkal a szakmai képesítések elismerésével foglalkozó koordinátorcsoport keretei között.

A tagállamok megvizsgálták a Románia által továbbított információkat és dokumentumokat, és visszajelzést küldtek a Bizottságnak a program eredményeiről. Románia kielégítő választ adott a tagállamok valamennyi kérdésére és észrevételére. Egyetlen tagállam sem kifogásolta Románia azon javaslatát, hogy a végzett ápolók a jövőben jogosultak legyenek feltétel nélküli elismerésre.

Románia tehát azért hajtotta végre a tagállamokkal előzetesen egyeztetett továbbképző programot, hogy a program résztvevői naprakésszé tehessék a képesítésüket a 2005/36/EK

irányelvben meghatározott képzési minimumkövetelmények teljesítése érdekében. Azóta számos diák sikeresen elvégezte a programot.

További részletekért lásd az e jelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum V. részét.

5. LEGÚJABB FEJLEMÉNYEK

A nemzeti cselekvési tervek nagyon eltérő célkitűzései miatt, valamint a kölcsönös értékelés során végzett arányossági értékelések gyakran rossz minőségére tekintettel a Bizottság két kezdeményezést tett közzé azzal a céllal, hogy – a 2017. évi egységes piaci stratégia keretében – teljes mértékben ki lehessen használni az egységes piacban rejlő lehetőségeket a felülvizsgált irányelv hatálya alá tartozó területeken. A Bizottság a szakmai szolgáltatások szabályozására vonatkozó reformajánlásokról szóló közleményt[46], valamint a szakmák új szabályozásának elfogadását megelőző arányossági tesztről szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvjavaslatot tett közzé.

A szakmai szolgáltatások szabályozására vonatkozó reformajánlásokról szóló közlemény hét szakmai szolgáltatás tagállami szabályozását tekinti át. A közleményben többek között ajánlások találhatók a – megvalósítani tervezett célokra tekintettel és tagállami összehasonlításban – túlságosan szigorúnak tűnő szabályozást (például a szolgáltatás igénybevevői egészségének és biztonságának védelme) alkalmazó tagállamok számára. Az iránymutatás a korlátozó jelleg („korlátozó jellegre vonatkozó mutató”) mennyiségi és minőségi szempontú értékelésére hagyatkozik. Ez egy kiegészítő eszköz, amely oly módon segíti a tagállamok reformtörekvéseit, hogy feltárja az esetleges túlszabályozás eseteit.

Az arányossági tesztről szóló (EU) 2018/958 irányelvet[47] 2018. június 28-án tették közzé, és azt valamennyi tagállamban 2020. július 30-ig végre kell hajtani. Az irányelv egyértelmű kötelezettségeket és jogi keretet állapít meg a szabályozott szakmákhoz való hozzáférést vagy azok gyakorlását korlátozó új jogszabályok bevezetése, illetve a meglévő törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések módosítása előtt elvégzendő arányossági értékelések lefolytatására vonatkozóan. Az irányelvnek a végrehajtását követően hozzá kell járulnia az aránytalan szabályozások hatálybalépésének megakadályozásához. A Bizottság jelenleg a koordinátorcsoport közreműködésével, valamint a tagállamokkal folytatott kétoldalú megbeszélések útján követi nyomon a tagállamok által a végrehajtás terén elért előrelépést.

2018-ban a társjogalkotók elfogadták az egységes digitális kapu létrehozásáról szóló rendeletet[48] a magánszemélyek és vállalkozások információkhoz, eljárásokhoz, valamint segítségnyújtó és problémamegoldó szolgáltatásokhoz való hozzáférésének biztosítása érdekében. Megjegyzendő, hogy a szolgáltatási irányelv és a szakmai képesítések elismeréséről szóló felülvizsgált irányelv szerinti tájékoztatási kötelezettségek tagállamok általi betartása elő fogja segíteni az egységes digitális kapu létrehozásáról szóló rendelettel bevezetett tájékoztatási követelmények betartását. Ezzel párhuzamosan megbeszélések folynak az egységes digitális kapuval foglalkozó koordinációs csoporttal az információk

[46] Közlemény a szakmai szolgáltatások szabályozására vonatkozó reformajánlásokról, 2017. január 10., COM(2016) 820 final.

[47] HL L 173., 2018.7.9., 24. o.

[48] Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/1724 rendelete (2018. Október 2.) az információkhoz, eljárásokhoz, valamint segítségnyújtó és problémamegoldó szolgáltatásokhoz hozzáférést biztosító egységes digitális kapu létrehozásáról, továbbá az 1024/2012/EU rendelet módosításáról (EGT-vonatkozású szöveg).

körének és minőségének meghatározása, valamint az online eljárásokhoz való határokon átnyúló hozzáférés biztosítása érdekében.

2019 márciusában az Európai Tanács felszólította az EU-t és a tagállamokat, hogy számolják fel a még mindig az egységes piac útjában álló, indokolatlan akadályokat, hangsúlyozva ugyanakkor, hogy nem szabad új akadályokat létrehozni.[49] A 2019. májusi Versenyképességi Tanács az említett eredeti kérés alapján felszólította a Bizottságot, hogy „2020 márciusáig zárja le az egységes piacon belül fennmaradó szabályozási és nem szabályozási jellegű akadályok és lehetőségek értékelését, külön hangsúlyt fektetve a szolgáltatásokra, ... a vállalkozások és a fogyasztók szempontjainak figyelembevételével…”[50]. A Bizottság erre reagálva a vállalkozások által leggyakrabban említett akadályokat meghatározó jelentést fogadott el.[51] A vállalkozási szempontok, valamint a fogyasztói körülményekre vonatkozó, 2019 novemberében közzétett uniós eredménytáblában[52] tükröződő fogyasztói tapasztalatok alapján a Bizottság 2020 márciusában elfogadta „A belső piaci akadályok azonosítása és kiküszöbölése” című közleményt. A Bizottság ebben a közleményben megvizsgálta a fogyasztók és a vállalkozások által leggyakrabban felvetett aggályokat azoknak a leginkább releváns területeknek a meghatározása céljából, ahol az egységes piacot tovább kell mélyíteni és erősíteni.[53]

Az Európai Tanács kérésére és „A belső piaci akadályok azonosítása és kiküszöbölése” című közleményhez kapcsolódóan a Bizottság a tagállamokkal folytatott szoros koordináció keretében kidolgozta az egységes piaci szabályok végrehajtásának és érvényesítésének javítására vonatkozó hosszú távú cselekvési tervet[54] is. A Bizottság üdvözölte az Európai Tanács kérését, és az egységes piaci szabályok végrehajtásának és betartásának javítását célzó, különféle intézkedéseket dolgozott ki. A szakmák szabályozása szempontjából különösen releváns intézkedések a következők:

- a szakmai szolgáltatások szabályozására vonatkozó, naprakésszé tett reformajánlások közzététele a 2017. január 17-i bizottsági közlemény alapján; valamint

- a Bizottság által a tagállamoknak biztosított segítségnyújtás és iránymutatás a korlátozó jellegű szabályozások arányossági tesztről szóló irányelv szerinti előzetes értékelésének javításához.

[49] Az Európai Tanács 2019. március 22-i következtetései (EUCO 1/19).

[50] A Versenyképességi Tanács következtetései: „Új szintre emelt célkitűzések a versenyképes egységes piachoz”, 2019. május 27. (COMPET 437, 9743/19).

[51] „Vállalkozói út az egységes piacon: gyakorlati akadályok és korlátok”, SWD(2020) 54 final.

[52] Európai Bizottság, „Fogyasztói körülmények eredménytáblája: Otthon a belső piacon – 2019. évi kiadás”, 2019. november 28.

[53] Közlemény – A belső piaci akadályok azonosítása és kiküszöbölése, 2020. március 10., COM(2020) 93 final.

[54] Közlemény – Az egységes piaci szabályok végrehajtásának és érvényesítésének javítására vonatkozó hosszú távú cselekvési terv, 2020. március 10., COM(2020) 94 final.

6. KÖVETKEZTETÉSEK

Az e jelentésben közölt információk alapján a Bizottság le tud vonni bizonyos következtetéseket a felülvizsgált irányelv által bevezetett módosítások végrehajtására, valamint a további munkát vagy tökéletesítést igénylő területekre vonatkozóan. A felülvizsgált irányelv szerinti jogi keret általában véve eredményesen fokozza a szakemberek tagállamok közötti mobilitását[55]. Bár a korszerű technológiáknak a szakmai képesítések elismerésére irányuló eljárásban történő használata sikernek tekinthető, a tagállamoknak további erőfeszítéseket kell tenniük az egyablakos ügyintézési pontokon keresztüli tájékoztatási és e-kormányzati szolgáltatásokra vonatkozó követelmények betartásának biztosítása érdekében.

A tagállamok eredményeket értek el a folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárások során felvetett különböző problémák kezelésében, bár továbbra is vannak aggodalomra okot adó területek. Több konkrét probléma továbbra is fennáll, és e problémák érintett tagállamokon belüli kezeléséhez tartós együttműködésre lehet szükség.

a) Aggodalomra okot adó területek

Az elektronikus eljárások előnyei és a fejlett igazgatási együttműködés ellenére egyes tagállamok továbbra is fenntartanak olyan eljárási követelményeket, amelyek jelentős terhet és költséget rónak a kérelmezőkre. Az e-kormányzati létesítmények tekintetében, valamint az irányelv által megengedett gyakorlatokon túlmutató eljárások alkalmazása tekintetében továbbra is vannak nehézségek.

A tagállami egyablakos ügyintézési pontok működését az információk és online eljárások rendelkezésre bocsátása tekintetében tökéletesíteni kell a tagállamok többségében.

A 2014–2016 között folytatott kölcsönös értékelés nem eredményezett jelentős reformokat a szabályozott szakmákra vonatkozó szabályok tekintetében. A tagállamok által végzett arányossági értékelések színvonala gyakran nem volt kielégítő, azokat a meglévő szabályozás fenntartásához fűződő érdek vezérelte. A Bizottság közelmúltbeli jogérvényesítési intézkedése megerősítette, hogy számos tagállam továbbra sem teljesíti a szabályozott szakmákkal kapcsolatos információk átláthatóságára, valamint az észszerű mértékű körültekintéssel végzendő szabályozás arányosságára vonatkozó kötelezettségeit. Ez megerősíti, hogy az arányossági tesztről szóló irányelvet időben végre kell hajtani és határozottan kell alkalmazni.

b) Nyitott kérdések

Egyes tagállamokban több, a felülvizsgált irányelvnek való meg nem feleléssel kapcsolatos ügy még mindig függőben van a folyamatban lévő kötelezettségszegési eljárások keretében.

[55] Az EU-n belüli elismerési arányok tekintetében elért teljesítmény értékelése az egységes piaci eredménytáblában olvasható, amely megtekinthető a következő internetcímen: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/professional_qualifications/index_en.htm

Az ügyek a nyelvismeret ellenőrzéséhez, a határokon átnyúló szolgáltatásnyújtáshoz és a szakmák részleges gyakorlásának megkezdéséhez kapcsolódnak.

További tanulmányok szükségesek annak értékeléséhez, hogy az ismeretekre és a készségekre vonatkozó követelményeket és az „ágazati” foglalkozásokhoz kapcsolódó, minimálisan előírt tantárgyjegyzékeket szükséges-e, illetve milyen mértékben kell a tudományos és műszaki fejlődéshez igazítani, amit felhatalmazáson alapuló bizottsági jogi aktusok útján lehetne megtenni.

A közös képzési elvek vonatkozásában csak egy megállapodást sikerült elérni (a síoktatók közös képzési vizsgája). A képzési minimumkövetelményekről még alulról építkező megközelítés alkalmazásával is nehéznek bizonyult megállapodásra jutni. Egyes, több szakma részéről felvetett javaslatok nem tudták elérni a szabályozáshoz szükséges küszöbértékeket a tagállamokban, és előfordulhat, hogy ez nemcsak a szabályozás harmonizációjához, hanem a nemzeti szintű szabályozás kiterjesztéséhez is vezet.

A riasztási mechanizmus működése gyakorlati nehézségeket vetett fel a tagállamok számára, különösen a nagy mennyiségű riasztás kezelése és a releváns riasztások kiszűrése során.

c) Pozitív fejlemények

A felülvizsgált irányelv végrehajtását ténylegesen javította a Bizottság jogérvényesítési intézkedése.

Az IMI-rendszer oly módon segíti az irányelv zökkenőmentes működését, hogy biztonságos online platformot biztosít az igazgatási információcserékhez, az európai szakmai kártyára irányuló kérelmek kezeléséhez, valamint a proaktív riasztási mechanizmus működéséhez. A tagállamok folyamatos együttműködése, a jogi és műszaki tanácsadás, valamint a további finomhangolás elengedhetetlen a rendszer további hatékony működéséhez.

Az irányelv V. mellékletének naprakésszé tételét célzó eljárás jól működött. A Bizottság rendszeresen gyakorolta a ráruházott hatásköröket az IMI-rendszeren keresztül továbbított tagállami bejelentéseken alapuló frissítések elvégzéséhez.

Az arányossági tesztről szóló irányelv kiegészíti az irányelvben foglalt átláthatósági kötelezettségeket, és a szakmai szolgáltatások szabályozására vonatkozó jövőbeli aránytalan szabályozások megakadályozásának eszköze lesz.

E jelentéssel a Bizottság eleget tesz a 2013/55/EU irányelvvel módosított 2005/36/EK irányelv 60. cikkének (2) bekezdése szerinti jelentéstételi kötelezettségének.

A Bizottság felkéri az Európai Parlamentet, a Tanácsot, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot, valamint a Régiók Bizottságát e jelentés tudomásulvételére.