EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 11.5.2020
COM(2020) 191 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

o izvajanju nekaterih novih elementov, uvedenih z Direktivo 2013/55/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o spremembi Direktive 2005/36/ES o priznavanju poklicnih kvalifikacij in Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI)

{SWD(2020) 79 final}

KAZALO

1. UVOD 2
2. POSODOBITEV PRAVIL ZA OLAJŠANJE VARNE MOBILNOSTI V 21. STOLETJU 3
3. IZVAJANJE V DRŽAVAH ČLANICAH 7
3.1 Podpora prenosu 7
3.2 Zamude pri prenosu in izvršilni ukrepi 7
3.3 Izvajanje v državah članicah: trenutno stanje 9
Prenos usklajenih minimalnih zahtev usposobljenosti za „sektorske“ poklice 9
Skupna načela za usposabljanje (okviri ali preizkusi) 12
Splošni sistem priznavanja in začasno opravljanje storitev 13
Delni dostop 15
Preverjanje jezikovnega znanja 16
Poklicna usposabljanja 17
Informacijski sistem za notranji trg 17
Evropska poklicna izkaznica in mehanizem opozarjanja 18
Dostop do spletnih informacij in postopkov ter skrajšanje upravnih postopkov 21
Obveznosti glede preglednosti 22
4. REZULTATI POSEBNEGA DOPOLNILNEGA PROGRAMA ZA ROMUNSKE MEDICINSKE SESTRE 26
5. NEDAVNI RAZVOJ 28
6. SKLEPNE UGOTOVITVE 30

1. UVOD

Cilj Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij[1] je bil poenostaviti sisteme za vzajemno priznavanje poklicnih kvalifikacij z združitvijo posebnih direktiv, sprejetih od 60. let prejšnjega stoletja. Komisija je v svojem sporočilu z dne 27. oktobra 2011[2] ugotovila, da bi bilo treba na tem področju dodatno posodobiti pravo EU. Posledično je 20. novembra 2013 sprejela Direktivo 2013/55/EU[3] o spremembi navedene direktive, s katero je bilo uvedenih več sprememb okvira, ki ureja priznavanje poklicnih kvalifikacij, za posodobitev in olajšanje varne mobilnosti strokovnjakov v Evropi[4].

To poročilo temelji na členu 60(2) revidirane direktive. Zajema vse ključne vidike posodobitve prava EU na tem področju, vključno s posebnimi vprašanji o izvajanju iz drugega pododstavka člena 60(2) (evropska poklicna izkaznica, posodobitev znanja, veščin in kompetenc za „sektorske“ poklice in skupna načela za usposabljanje). V poročilu so predstavljeni rezultati posebnega dopolnilnega programa za romunske medicinske sestre, ki bodo podlaga za pregled določb o ureditvi pridobljenih pravic, ki veljajo za romunske medicinske sestre za splošno zdravstveno nego. V zadnjem oddelku poročila je navedenih več sklepov.

Poročilo temelji na pregledu nacionalnih izvedbenih ukrepov, ki so jih države članic poslale Komisiji v skladu s členom 3(5) Direktive 2013/55/EU o spremembi[5], dvoletnih poročilih držav članic o uporabi revidirane direktive[6] in informacijah, ki jih je Komisija pridobila pri svojem delu za izvrševanje in spremljanje uporabe te direktive v državah članicah.

To poročilo ne pomeni celovite ocene v smislu smernic za boljše pravno urejanje[7]. Priložen mu je delovni dokument služb Komisije z naslednjimi deli:

- Del I (Izvedbeni načrt 2014);
- Del II (Prenos Direktive 2013/55/EU o spremembi v državah članicah);
- Del III (Ključna vprašanja v postopkih za ugotavljanje kršitev v zvezi z neskladnostjo nacionalnih določb z revidirano direktivo);
- Del IV (Statistični podatki o uporabi informacijskega sistema za notranji trg) in
- Del V (Rezultati posebnega dopolnilnega programa za romunske medicinske sestre).

[1] UL L 255, 30.9.2005, str. 22.

[2] Akt za enotni trg, Dvanajst pobud za okrepitev rasti in zaupanja, „Skupaj za novo rast“, COM(2011) 206 final.

[3] UL L 354, 28.12.2013, str. 132.

[4] Direktiva 2005/36/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/55/EU, se v nadaljnjem besedilu imenuje revidirana direktiva.

[5] Na voljo na spletnem naslovu: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/NIM/?uri=celex:32013L0055.

[6] V skladu s členom 60(1) revidirane direktive države članice od 20. oktobra 2007 Komisiji vsaki dve leti pošljejo poročilo o izvajanju sistema. Navedena poročila vsebujejo statistični povzetek sprejetih odločitev in opis glavnih težav pri uporabi Direktive.

[7] Delovni dokument služb Komisije – Smernice za boljše pravno urejanje, SWD(2017) 350.

2. POSODOBITEV PRAVIL ZA OLAJŠANJE VARNE MOBILNOSTI V 21. STOLETJU

Spremembe, ki jih je prinesla Direktiva 2013/55/EU, so bile usmerjene v posodobitev okvira priznavanja poklicnih kvalifikacij in njegovo prilaganje spreminjajočemu se trgu dela. Močan poudarek je bil na uporabi sodobne tehnologije v postopkih priznavanja za skrajšanje upravnih postopkov in pospešitev formalnosti, ki omogočajo poklicno mobilnost v Evropi. Cilj je bil strokovnjakom poenostaviti priznavanje kvalifikacij in hkrati zagotoviti višjo raven varstva za potrošnike in državljane.

V tem oddelku so na kratko predstavljene glavne spremembe, ki jih je prinesla Direktiva 2013/55/EU.

Posodobitev usklajenih zahtev usposobljenosti za „sektorske“ poklice

Usklajeni minimalni pogoji usposobljenosti, opredeljeni v revidirani direktivi za „sektorske“ poklice (zdravniki, medicinske sestre, zobozdravniki, veterinarji, babice, farmacevti in arhitekti), so bili posodobljeni, da bi se upoštevale spremembe v poklicih in izobraževanju na teh področjih. Spremembe zajemajo določbe o zahtevah za dostop do usposabljanja, minimalnem trajanju usposabljanja, seznamih minimalnih ravni znanja, veščin in kompetenc ter seznamih minimalnih poklicnih dejavnosti, rezerviranih za nekatere poklice.

Čeprav so bile določbe o znanju, veščinah in kompetencah le malo spremenjene, pa minimalni študijski programi iz Priloge V k revidirani direktivi niso bili spremenjeni. Z revidirano direktivo so bila na Komisijo **prenesena pooblastila** za nadaljnje posodobitve zahtev glede znanja in veščin ter seznamov predmetov usposabljanja iz Priloge V k revidirani direktivi. Te posodobitve so mogoče le v poznejši fazi, če je to potrebno, in ob upoštevanju splošno priznanega znanstvenega in tehničnega napredka.

Komisija lahko s temi prenesenimi pooblastili posodobi tudi naslednje vidike Priloge V: minimalno trajanje usposabljanja za zdravniške in zobozdravstvene specializacije[8], kategorije zdravniških in zobozdravstvenih specializacij[9] in sezname dokazil o formalnih kvalifikacijah, ki izpolnjujejo minimalne pogoje usposobljenosti[10].

Komisija je 7. maja 2018 objavila svoje prvo poročilo o uporabi prenesenih pooblastil[11]. Pooblastilo za sprejemanje delegiranih aktov, ki je bilo preneseno na Komisijo, je bilo naknadno avtomatično podaljšano do januarja 2024.

Nova področja za avtomatično priznavanje

Revidirana direktiva je prinesla možnost vzpostavitve **skupnih načel za usposabljanje** (okvirov ali preizkusov) in razširitve sistema avtomatičnega priznavanja na nove poklice. Ta novi sistem poklicnim organizacijam in regulativnim organom držav članic omogoča, da se dogovorijo o skupnem sklopu znanja, veščin in kompetenc (ali preizkusu poklicne usposobljenosti), potrebnem za opravljanje poklica. Na tej podlagi lahko Komisiji predlagajo

[8] Člen 25(5) in člen 35(2) revidirane direktive.
[9] Člen 26 in člen 35(5) revidirane direktive.
[10] Člen 21a revidirane direktive.
[11] COM(2018) 263 final.

skupni okvir za usposabljanje ali preizkus. Kvalifikacije, pridobljene na podlagi teh skupnih okvirov za usposabljanje (ali preizkusov), bi se avtomatično priznale v drugih državah članicah. Možnost se nanaša na primere, ko je poklic (ali izobraževanje in usposabljanje za poklic) že reguliran v vsaj eni tretjini držav članic.

Preprostost ustanovitve in opravljanja storitev v drugi državi članici

V revidirani direktivi so bile obravnavane tudi težave pri oceni zahtev za priznavanje na podlagi **splošnega sistema** priznavanja, zlasti kar zadeva posodobitev ravni kvalifikacij, mobilnost strokovnjakov med državami članicami, v katerih poklici niso regulirani, in tistimi, v katerih so regulirani, ter organizacijo dopolnilnih ukrepov. Zlasti je bilo z njo zagotovljeno, da lahko organi ravni kvalifikacij uporabijo samo kot začetno orodje za primerjavo in da se same razlike v ravneh ne morejo uporabiti kot podlaga za zavrnitev prošenj za priznanje[12]. Države članice ne smejo več uvajati dopolnilnih ukrepov na podlagi krajšega trajanja usposabljanja (dokazati morajo pomembne razlike v usposabljanju). Nacionalni organi morajo ustrezno utemeljiti uporabo dopolnilnih ukrepov in zagotoviti, da se preizkusi poklicne usposobljenosti redno organizirajo.

Strokovnjakom, ki prihajajo iz **države, v kateri poklic ni reguliran**, v primeru ustanovitve na podlagi splošnega sistema priznavanja in v primeru začasnega opravljanja storitev ni treba več izkazati dveh let poklicnih izkušenj v preteklih desetih letih (zadostuje že eno leto zahtevanih **poklicnih izkušenj**).

V revidirani direktivi je bilo pojasnjeno tudi, da so ponudniki storitev na podlagi predložitve predhodne prijave za **začasno ali občasno opravljanje storitev** upravičeni do dostopa do svojega poklica in njegovega opravljanja v celotni državi članici gostiteljici. Prav tako je bil v njej revidiran časovni okvir za izvajanje preverjanja poklicnih kvalifikacij v skladu s členom 7(4) revidirane direktive pred prvim opravljanjem storitev za poklice, ki se opravljajo na področju javnega zdravja in varnosti.

Nova pravila za delni dostop, poklicna usposabljanja in preverjanja jezikovnega znanja

Z revidirano direktivo je bilo na podlagi sodne prakse Sodišča Evropske unije[13] uvedeno načelo **delnega dostopa** do poklica, kadar se dejavnosti, ki jih zajema regulirani poklic, razlikujejo po posameznih državah. To lahko koristi strokovnjakom, ki so zaposleni v dejanskem gospodarskem sektorju, ki v državi članici, kamor se želijo preseliti, ne obstaja kot ločen poklic.

Revidirana direktiva države članice zdaj zavezuje, da **priznajo poklicna usposabljanja**, opravljena v drugih državah članicah, kjer je to obdobje poklicnega usposabljanja obvezno za dostop do reguliranega poklica.

[12] Pri tem pravilu je samo ena izjema, tj. kadar ima strokovnjak najnižjo raven kvalifikacij (a), vendar želi v državi gostiteljici dostopati do poklica, za katerega se zahteva najvišja raven kvalifikacij (e), lahko organi zavrnejo njegovo prošnjo za priznanje.

[13] Sodba Sodišča z dne 19. januarja 2006 v zadevi C-330/03, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, ECLI:EU:C:2006:45.

Državam članicam gostiteljicam omogoča tudi izvajanje sistematičnih **preverjanj jezikovnega znanja** samo za poklice, ki vplivajo na varnost pacientov. Preverjanja jezikovnega znanja bi se morala izvajati šele po tem, ko država članica gostiteljica prizna kvalifikacijo, omejena bi morala biti na znanje enega uradnega ali upravnega jezika države članice gostiteljice in biti sorazmerna z dejavnostjo, ki se bo opravljala.

Obvezna uporaba informacijskega sistema za notranji trg

Direktiva določa obvezno uporabo informacijskega sistema za notranji trg (**IMI**) tako za **upravne izmenjave** kot tudi za **priglasitev kvalifikacij**, potrebnih za izpolnjevanje usklajenih minimalnih zahtev usposobljenosti, tj. kvalifikacij, navedenih v Prilogi V k revidirani direktivi. Poleg tega je sistem IMI platforma za uporabo dveh novih orodij, vzpostavljenih na podlagi najnovejše revizije Direktive, tj. **evropske poklicne izkaznice** in **mehanizma opozarjanja**.

Novi orodji za olajšanje varne mobilnosti strokovnjakov v EU

Evropska poklicna izkaznica je inovativno orodje, katerega namen je poenostaviti postopke priznavanja, in ima obliko elektronskega potrdila. Temelji na okrepljenem sodelovanju med organi države članice izvora in države članice gostiteljice ter na sistematični uporabi sistema IMI v skladu s politiko Komisije za okrepitev enotnega digitalnega trga. Evropska poklicna izkaznica se lahko zagotovi za tiste poklice, ki izpolnjujejo pogoje glede mobilnosti (ali potenciala za mobilnost), števila držav članic, v katerih je poklic reguliran, in interesa zainteresiranih strani[14].

Za zagotovitev, da večja poklicna mobilnost ne škodi varnosti potrošnikov in pacientov, revidirana direktiva določa, da je treba vsem državam članicam poslati proaktivna **opozorila** o strokovnjakih, ki imajo v eni od držav članic omejen dostop do svojega poklica, povezanega z zdravstvom ali otroki, ali o strokovnjakih, ki so v prošnjah poskusili uporabiti ponarejene dokumente.

Preprostejši dostop do informacij in postopkov ter skrajšanje upravnih postopkov

Od držav članic se jasno zahteva, da prek **enotnih kontaktnih točk**, ki so bile vzpostavljene v skladu z Direktivo 2006/123/ES[15] (direktiva o storitvah) in so se že uporabljale, ko je bila Direktiva 2005/36/ES revidirana, dajo na voljo vse **informacije** o priznavanju kvalifikacij za vse regulirane poklice. Strokovnjaki bi morali biti sposobni na spletu prek enotnih kontaktnih točk ali pristojnih organov, ki so odgovorni za regulacijo poklica, **opraviti postopke in formalnosti**, ki jih zajema revidirana direktiva. **Centri za pomoč** v vsaki državi članici morajo zagotavljati nasvete in pomoč v zvezi s posameznimi primeri.

Večja preglednost glede regulativnih zahtev

[14] Člen 4a(7) revidirane direktive.

[15] Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, 27.12.2006, str. 376).

Države članice so morale zagotoviti informacije o obstoječih reguliranih poklicih in poklicih, za katere se zahteva preverjanje kvalifikacij pred prvim opravljanjem začasnih ali občasnih storitev, in jih redno posodabljati. Poleg tega so države članice izvedle medsebojno ocenjevanje ovir, ki so jih uvedle za omejevanje dostopa do reguliranih poklicev in njihovega opravljanja. Revidirana direktiva je državam članicam naložila tudi stalne obveznosti, da poročajo o vseh zahtevah, ki so jih odpravile ali ublažile, in vseh novih ali spremenjenih zahtevah skupaj s pojasnili o njihovi sorazmernosti.

3. IZVAJANJE V DRŽAVAH ČLANICAH

3.1 Podpora prenosu

Komisija si je ob priznavanju, da je bilo ustrezno in pravočasno izvajanje revidirane direktive ključno za uspešno posodobitev in nov okvir za priznavanje kvalifikacij, čim bolj prizadevala podpreti delo držav članic. Potekali so redni sestanki strokovnih skupin, ustanovljenih z Direktivo[16], Komisija pa je gostila dvostranska srečanja z državami članicami. Komisija je za ozaveščanje in izmenjavo stališč o ključnih vidikih posodobitve organizirala konferenco na visoki ravni[17], na kateri so dejavno sodelovali Evropski parlament, Svet ter več poklicnih organizacij in pristojnih organov. Na bolj tehnični ravni je Komisija skupaj s strokovnjaki iz držav članic organizirala več delavnic o prenosu, da bi razpravljala o glavnih spremembah, in sodelovala na delavnicah o nacionalnem izvajanju. Komisija je državam članicam na zahtevo še naprej zagotavljala pomoč v skladu z ukrepi, predstavljenimi v izvedbenem načrtu (glej del I delovnega dokumenta služb Komisije).

Hkrati je Komisija tesno sodelovala z državami članicami, da bi zagotovila ustrezno izvajanje novih obveznosti glede preglednosti, medsebojnega ocenjevanja in ocen sorazmernosti njihovih reguliranih poklicev v skladu s členom 59 revidirane direktive.

Komisija je (ob pomoči zunanjega izvajalca) izvedla tudi podrobno preverjanje kakovosti (skladnosti) nacionalne zakonodaje, ki so jo priglasile države članice.

3.2 Zamude pri prenosu in izvršilni ukrepi

Rok za prenos Direktive 2013/55/EU o spremembi je bil 18. januar 2016. Večina držav članic prenosa ni končala do roka. Dvoletna poročila držav članic za obdobje 2016–2018 kažejo, da so se države članice z necentraliziranim pristopom k izvajanju (z zveznimi, regionalnimi ali deželnimi zakoni) srečevale z večjim upravnim bremenom zaradi potrebe po prilagoditvi obsežnega dela zakonodaje ter potrebe po sodelovanju z večjim številom odgovornih organov in njihovi vključitvi. Države članice z razmeroma manjšim številom odločitev o priznanju so opozorile na zapletenost postopkov priznavanja ter težave pri iskanju in ohranjanju zahtevanega strokovnega znanja.

Del II delovnega dokumenta služb Komisije zagotavlja podrobnejši pregled priglasitev držav članic o nacionalnih izvedbenih ukrepih.

Kmalu po izteku roka za prenos so sledili postopki za ugotavljanje kršitev. [18] Precej držav članic je zamujalo pri dokončanju prenosa. Komisija je zadnje postopke za ugotavljanje kršitev zaradi nesporočanja končala marca 2018. Nato je preverila skladnost priglašenih nacionalnih predpisov in upravnih praks z zahtevami iz revidirane direktive in po potrebi začela postopke za ugotavljanje kršitev.

[16] Skupina koordinatorjev za priznavanje poklicnih kvalifikacij.

[17] Konferenca z naslovom „Modernisation of the Professional Qualifications Directive: safe mobility“ (Posodobitev direktive o poklicnih kvalifikacijah: varna mobilnost), Bruselj, 12. februar 2014.

[18] Komisija je marca 2016 začela 22 tako imenovanih postopkov za ugotavljanje kršitev zaradi nesporočanja. Glej sporočili Komisije za medije MEMO/16/3125 in IP/17/4773.

Komisija je 19. julija 2018 začela prvi sklop postopkov za ugotavljanje kršitev zoper 27 držav članic[19] zaradi neskladnosti njihove nacionalne zakonodaje in prakse z revidirano direktivo[20]. Ta sklop postopkov za ugotavljanje kršitev (1. serija) je zajemal nova vprašanja, ključna za izvajanje revidirane direktive, zlasti novo evropsko poklicno izkaznico, mehanizem opozarjanja, delni dostop do poklicne dejavnosti, sorazmernost jezikovnih zahtev in ustanovitev centrov za pomoč. Komisija je poleg tega na podlagi sporočila iz januarja 2017 o priporočilih za reforme na področju regulacije poklicnih storitev[21] izpostavila vprašanja v zvezi s preglednostjo in sorazmernostjo regulativnih ovir za poklicne storitve.

Ko je Komisija ocenila odgovore držav članic na zgoraj navedene uradne opomine, je 7. marca 2019 sprejela nadaljnje ukrepe v postopkih za ugotavljanje kršitev zoper 26 držav članic. Štiriindvajsetim državam članicam[22] je poslala obrazloženo mnenje, dvema državama članicama[23] pa dodatni uradni opomin zaradi neskladnosti nacionalne zakonodaje in praks z revidiranimi pravili EU o priznavanju poklicnih kvalifikacij[24]. Ti postopki še vedno potekajo, razen ene zadeve, ki je bila zaključena, ko je bila ugotovljena skladnost zadevne države članice.

Komisija je 24. januarja 2019 začela drugi sklop postopkov za ugotavljanje kršitev (2. serija) zoper 27 držav članic[25] v zvezi s skladnostjo njihovih nacionalnih pravil in praks z drugimi ključnimi določbami Direktive. To je vključevalo skladnost s pravili o svobodi ustanavljanja, svobodi opravljanja storitev, poklicih, za katere velja avtomatično priznavanje na podlagi usklajenih minimalnih zahtev usposobljenosti, dokumentaciji in formalnostih, priznavanju poklicnih usposabljanj in upravnem sodelovanju[26]. Komisija je 27. novembra 2019 22 državam članicam[27] poslala obrazloženo mnenje, štirim državam članicam[28] pa dodatni uradni opomin. Ti postopki še potekajo.

Čeprav je bilo to delo na področju izvrševanja osredotočeno na glavne spremembe, ki jih je prinesla Direktiva 2013/55/EU, je vključevalo tudi obravnavo splošnega izvajanja revidirane direktive v nacionalnih pravnih okvirih. To je bila prva sistematična in celovita ocena nacionalnih pravnih okvirov za priznavanje kvalifikacij v skladu z Direktivo.

Poleg tega je 6. junija 2019 vseh 28 držav članic prejelo poseben uradni opomin z zahtevo za izboljšanje delovanja njihovih enotnih kontaktnih točk, vzpostavljenih v skladu z direktivo o storitvah. To je vključevalo tudi informacije in postopke, povezane s priznavanjem

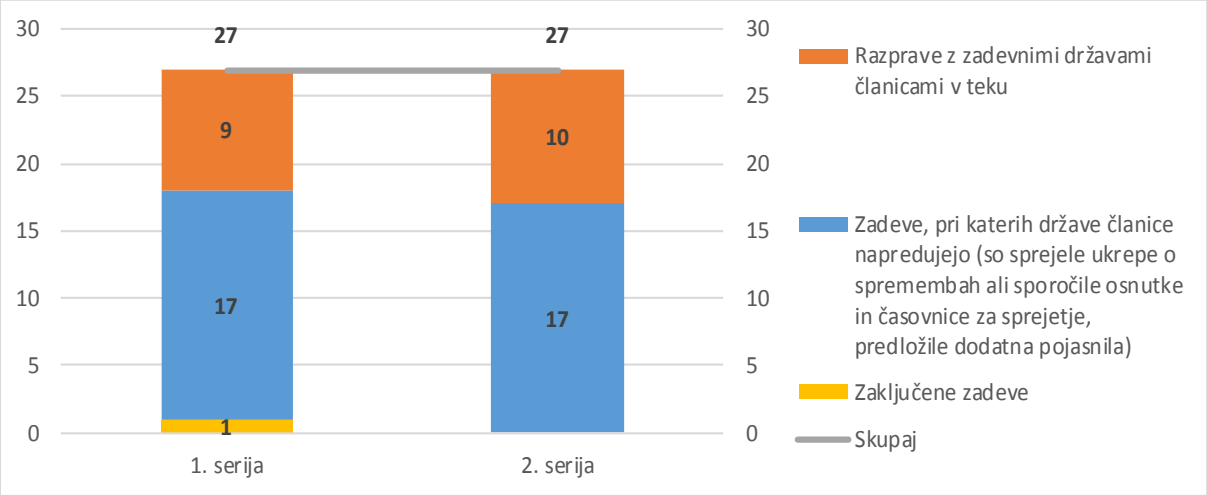
[19] Vse države članice EU, razen Litve.
[20] Glej sporočilo Komisije za medije MEMO/18/4486.
[21] COM(2016) 820 final.
[22] Avstrija, Belgija, Bolgarija, Ciper, Danska, Finska, Francija, Grčija, Hrvaška, Irska, Italija, Luksemburg, Madžarska, Malta, Nemčija, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Slovenija, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo.
[23] Estonija in Latvija.
[24] Glej sporočilo Komisije za medije MEMO/19/1472.
[25] Vse države članice, razen Danske.
[26] Glej sporočilo Komisije za medije IP/19/467.
[27] Vse države članice, razen Danske, Belgije, Malte, Nemčije in Španije.
[28] Španija in Belgija (10. oktober 2019), Malta in Nemčija (27. november 2019).

kvalifikacij (člena 57 in 57a revidirane direktive), da bi se ponudnikom storitev in strokovnjakom zagotovile uporabniku prijazne enotne kontaktne točke[29]. Ti postopki za ugotavljanje kršitev še potekajo.

3.3 Izvajanje v državah članicah: trenutno stanje

Komisija je v svoji oceni nacionalnih ukrepov za prenos in ukrepov, sprejetih za izvrševanje pravil, ugotovila, da so države članice pri izvajanju revidirane direktive različno uspešne. Prizadevanja držav članic so se dejansko izboljšala z izvršilnimi ukrepi Komisije, kot je prikazano na diagramu 1 v nadaljevanju.

Diagram 1: Število zadev, pri katerih države članice dosegajo napredek, v primerjavi s številom zadev, pri katerih z zadevnimi državami članicami še vedno potekajo razprave o enem ali več vprašanjih neskladnosti (marec 2020)



Spodnji oddelek vključuje pregled izvajanja revidirane direktive v državah članicah, vključno z glavnimi spremembami, ki so bile uvedene za posodobitev pravil. Pregled temelji na glavnih ugotovitvah opravljenega dela, ki je opisano zgoraj, zlasti na oceni skladnosti in drugih razpoložljivih informacijah. Del III delovnega dokumenta služb Komisije vključuje podrobnejši pregled ključnih vprašanj iz postopkov za ugotavljanje kršitev.

Prenos usklajenih minimalnih zahtev usposobljenosti za „sektorske“ poklice

Usklajene minimalne zahteve usposobljenosti (zahteve za dostop, minimalno trajanje usposabljanja, seznami minimalnih ravni znanja, veščin in kompetenc ter seznami minimalnih poklicnih dejavnosti, rezerviranih za nekatere poklice) so podlaga za avtomatično priznavanje kvalifikacij med državami članicami. Poleg tega lahko strokovnjaki izkoristijo avtomatično priznavanje na podlagi splošnih ali posebnih pridobljenih pravic.

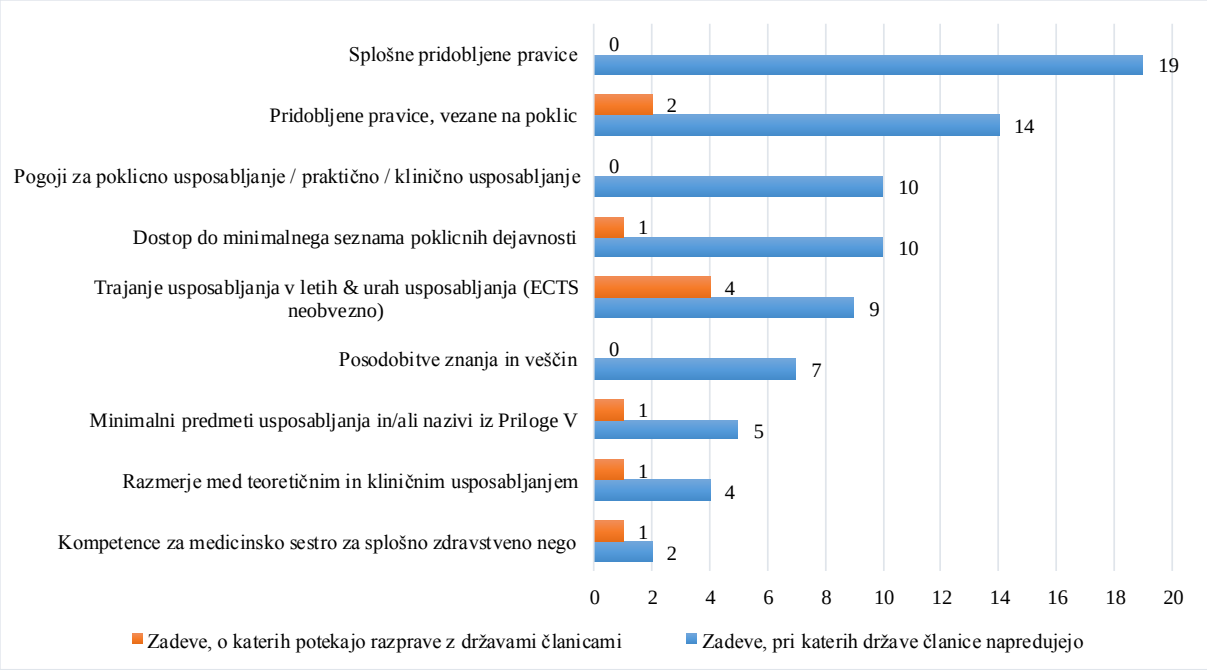
Komisijina ocena nacionalnih ukrepov za prenos kaže, da je bilo izvajanje posodobljenih **usklajenih minimalnih pogojev usposobljenosti** za „sektorske“ poklice v državah članicah na splošno ustrezno. Vendar je morala Komisija sprejeti ukrepe za ugotavljanje kršitev, da bi

[29] Glej sporočilo Komisije za medije MEMO/19/2772.

obravnavala številna posebna vprašanja. Države članice so v večini primerov v odgovorih na uradne opomine in obrazložena mnenja sporočile potrebne spremembe svojih nacionalnih določb ali navedle konkretno časovnico za sprejetje teh sprememb. S preostalimi državami članicami razprave še potekajo.

Zlasti so se vprašanja neskladnosti v določenih državah članicah nanašala na ključna vprašanja, prikazana na diagramu 2 v nadaljevanju (glej del III delovnega dokumenta služb Komisije, preglednica „Sektorski poklici“):

Diagram 2: Število držav članic, ki jih zadevajo ključna vprašanja neskladnosti v zvezi s sektorskimi poklici (marec 2020)



Morebitne prihodnje posodobitve zahtev (z delegiranimi akti) glede znanja in veščin ter seznamov predmetov usposabljanja

Z revidirano direktivo so bila na Komisijo prenesena pooblastila za nadaljnje posodobitve zahtev glede znanja in veščin ter seznamov predmetov usposabljanja iz Priloge V k revidirani direktivi, če je to potrebno in ob upoštevanju splošno priznanega znanstvenega in tehničnega napredka.

V zvezi s tem je Komisija v obdobju 2017–2018 hkrati s pregledom nacionalnih ukrepov za prenos naročila študijo za zbiranje osnovnih informacij in neodvisno oceno, preden je sprejela informirano odločitev o tem, ali so za medicinske sestre za splošno zdravstveno nego potrebne nadaljnje spremembe revidirane direktive, in če so potrebne, v kakšnem obsegu[30].

[30] Javna razpisa št. 628/PP/GRO/IM A/17/1131/9580 (končan z obvestilom o neoddaji naročila) in št. 711/PP/GRO/IMA/18/1131/11026 (študija še poteka).

V študiji bodo evidentirane sedanje nacionalne zahteve v vsej EU, državah Efte (Islandija, Lihtenštajn, Norveška in Švica) in Združenem kraljestvu v zvezi s teoretičnim in kliničnim usposabljanjem za medicinske sestre za splošno zdravstveno nego ter znanjem in veščinami, ki bi jih morale pridobiti med takim usposabljanjem. Evidentiranje je osredotočeno na ugotavljanje vseh sedanjih zahtev v državah članicah, ki presegajo minimalne zahteve usposobljenosti, določene v skladu z revidirano direktivo, v njem pa se ocenjuje, ali te zahteve izražajo prilagoditev splošno priznanemu znanstvenemu in tehničnemu napredku. Študija bo vključevala tudi oceno evidentiranih zahtev in predlogov o tem, ali obstaja potreba po reviziji zahtev glede znanja in veščin ter seznamov predmetov usposabljanja za medicinske sestre za splošno zdravstveno nego ali ne.

12. novembra 2019 je v Bruslju potekala delavnica z zainteresiranimi stranmi, na kateri so bili predstavljeni predhodni rezultati študije, o katerih se je razpravljalo z nacionalnimi organi, izobraževalnimi ustanovami in predstavniki poklicev na nacionalni ravni in ravni EU/držav Efte. 27. novembra 2019 je bilo z državami članicami prek nacionalnih koordinatorjev za priznavanje poklicnih kvalifikacij opravljeno tudi posvetovanje o predhodnih rezultatih. 21. januarja 2020 so bili predhodni rezultati predloženi v razpravo na sestanku skupine koordinatorjev za priznavanje poklicnih kvalifikacij.

Predhodni rezultati raziskave, potrjeni s prispevki zainteresiranih strani, zajemajo več predlogov za morebitne posodobitve zahtev glede znanja in veščin ter seznamov predmetov usposabljanja za medicinske sestre za splošno zdravstveno nego. Študija se bo končala in bo objavljena v letu 2020. Komisija bo naknadno razpravljala o končnih ugotovitvah v okviru skupine koordinatorjev za priznavanje poklicnih kvalifikacij, da bi ocenila naslednje korake.

Hkrati je Komisija objavila še en javni razpis za poklica zobozdravnika in farmacevta[31]. Ti študiji bosta osredotočeni na potrebo po posodobitvi zahtev glede potrebnega znanja in veščin ter seznamov predmetov usposabljanja za ta poklica.

Drugi delegirani akti za „sektorske“ poklice

Na podlagi člena 21a(4) revidirane direktive je na Komisijo preneseno tudi pooblastilo za sprejemanje **delegiranih aktov o spremembi seznamov dokazil o formalnih kvalifikacijah iz Priloge V** k revidirani direktivi, ki so podlaga za avtomatično priznavanje.

Po zadnji reviziji Direktive je uporaba sistema IMI v državah članicah postala obvezna za priglasitev novih nazivov kvalifikacij za sektorske poklice, za katere velja avtomatično priznavanje (ter priglasitev sprememb starih nazivov in programov usposabljanja)[32]. Zato je možnost, da države članice takoj priglasijo kakršne koli spremembe nazivov kvalifikacij prek sistema IMI, nujni predpogoj za Komisijo, da lahko posodobi Prilogo V. Na podlagi povratnih informacij držav članic v dvoletnih poročilih je bistveno imeti posodobljene sezname diplom iz Priloge V, da lahko sistem avtomatičnega priznavanja deluje.

[31] Javni razpis št. 2019/S 144-353631 (končan s sklepom o neoddaji naročila), na voljo na spletnem naslovu https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=5139&locale=sl.

[32] Člen 21a(1) revidirane direktive.

Komisija od leta 2014 redno posodablja te sezname iz Priloge V na podlagi priglasitev, ki jih države članice pošljejo prek sistema IMI. Doslej je Komisija sprejela štiri delegirane sklepe o spremembi Priloge V k revidirani direktivi[33].

Več informacij o tem, kako posamezne države članice sistem IMI uporabljajo za priglasitev diplom iz Priloge V, je na voljo v delu IV (oddelek 2) spremnega delovnega dokumenta služb Komisije.

Skupna načela za usposabljanje (okviri ali preizkusi)

24. junija 2019 je začela veljati Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/907 z dne 14. marca 2019 o uvedbi skupnega preizkusa usposobljenosti za učitelje smučanja na podlagi člena 49b revidirane direktive[34]. To je prvi primer uporabe novega orodja za izdajo delegiranih uredb.

Skupni preizkus usposobljenosti za učitelje smučanja je bil razvit v tesnem posvetovanju z organizacijami, ki zastopajo učitelje smučanja, iz vseh zainteresiranih držav EU. Gre za prostovoljni okvir za avtomatično priznavanje kvalifikacij učiteljev smučanja v skladu s formalnim pravnim instrumentom EU. Učitelji smučanja z ustreznimi kvalifikacijami lahko opravijo preizkus, da se ocenijo njihove tehnične sposobnosti, in preizkus, da se ocenijo njihove kompetence, povezane z varnostjo. Taki uspešno opravljeni standardizirani preizkusi učiteljem smučanja omogočajo, da izkoristijo avtomatično priznavanje, hkrati pa zagotavljajo visoko raven usposobljenosti in veščin. Vendar Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/907 niti ne usklajuje nacionalnega usposabljanja niti državam članicam ne nalaga dodatne regulacije. Za učitelje smučanja, ki niso kvalificirani na podlagi tega skupnega preizkusa usposobljenosti, se še naprej uporablja splošni sistem priznavanja kvalifikacij v skladu z revidirano direktivo.

Poleg tega prvega primera uporabe je bila Komisija tudi v stiku s predstavniki številnih poklicev, da bi proučila možnosti za uvedbo skupnih načel za usposabljanje.

Približno 30 poklicnih organizacij je pokazalo zanimanje za skupna načela za usposabljanje, države članice pa niso predložile nobenih uradnih predlogov. Nadaljnja analiza izkazanih interesov je pokazala, da več takih poklicev ni doseglo zahtevanega praga držav članic, v katerih je poklic ali izobraževanje in usposabljanje regulirano, na primer osteopati, kiropraktiki in vaditelji fitnesa. Drugi predlogi bi lahko privedli do razširitve regulacije na nacionalni ravni, kar bi lahko negativno vplivalo na dostop do poklica in mobilnost. Taki ukrepi na koncu ne bi izpolnili glavnega cilja skupnih načel za usposabljanje, tj. strokovnjakom omogočiti lažje gibanje med državami članicami.

[33] Delegirani sklepi Komisije (EU) 2016/790, 2017/2113, 2019/608 in 2020/548.

[34] Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/907 z dne 14. marca 2019 o uvedbi skupnega preizkusa usposobljenosti za učitelje smučanja na podlagi člena 49b Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL L 145, 4.6.2019, str. 7).

Države članice, s katerimi je bilo opravljeno posvetovanje prek skupine koordinatorjev, so v glavnem izrazile pozitivna mnenja o uvedbi skupnih načel za usposabljanje za inženirje in učitelje smučanja, pri drugih poklicih pa so bile nekoliko zadržane.

Komisija je naročila dve študiji za proučitev možnosti za razvoj skupnih okvirov za usposabljanje. Ena se je nanašala na negovalce v zdravstvu[35] (2015–2016), druga pa na inženirje[36] (2016–2017).

Kar zadeva negovalce, je mogoče ugotoviti, da čeprav sta bila v študiji ugotovljena stopnja zbliževanja med državami članicami glede osnovnega znanja, veščin in kompetenc ter interes za opredelitev vloge negovalcev v Evropi, pa obstajajo različna stališča o stopnji zahtevane izobrazbe, ravneh kvalifikacij, ki jih je treba doseči, končni stopnji avtonomije strokovnjakov ter morebitnih neželenih posledicah priprave takega okvira za nacionalne zdravstvene delavce in izobraževalne sisteme.

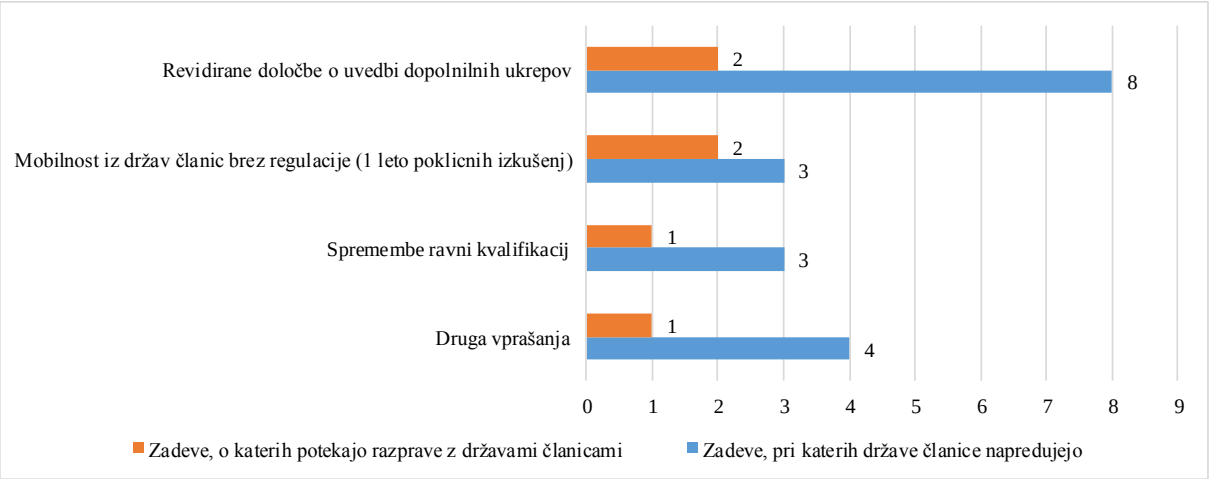
Kar zadeva inženirje, so bili pri evidentiranju poklica ugotovljeni najrazličnejši regulativni sistemi za poklic in veliko inženirskih specializacij. Ta projekt se je nazadnje osredotočal na gradbene inženirje. Čeprav je bilo doseženo soglasje glede priprave zamisli o okviru za inženirje, je bilo več zainteresiranih strani (zlasti držav članic, v katerih poklic ni reguliran) in izvajalcev izobraževanja zadržanih glede postopka regulacije poklica v državah, kjer poklic ni reguliran, ter morebitnih posledic na tako regulacijo in izobraževalni sistem.

Splošni sistem priznavanja in začasno opravljanje storitev

Revizija **splošnega sistema priznavanja** je bila zadovoljivo prenesena v skoraj vseh državah članicah, z izjemo nekaterih primerov neskladnosti, na primer glede sprememb ravni kvalifikacij, novih pravil o mobilnosti iz držav, v katerih poklic ni reguliran, in določitve dopolnilnih ukrepov. V veliki večini primerov so države članice pokazale napredek, saj so se odzvale na ukrepe za ugotavljanje kršitev in sporočile konkretne rešitve za izpostavljene težave. V samo nekaj primerih še potekajo razprave z zadevnimi državami članicami (glej del III delovnega dokumenta služb Komisije, preglednica „Splošni sistem priznavanja“).

Diagram 3: Število zadevnih držav članic po ključnih vprašanjih neskladnosti v zvezi s splošnim sistemom priznavanja (marec 2020)

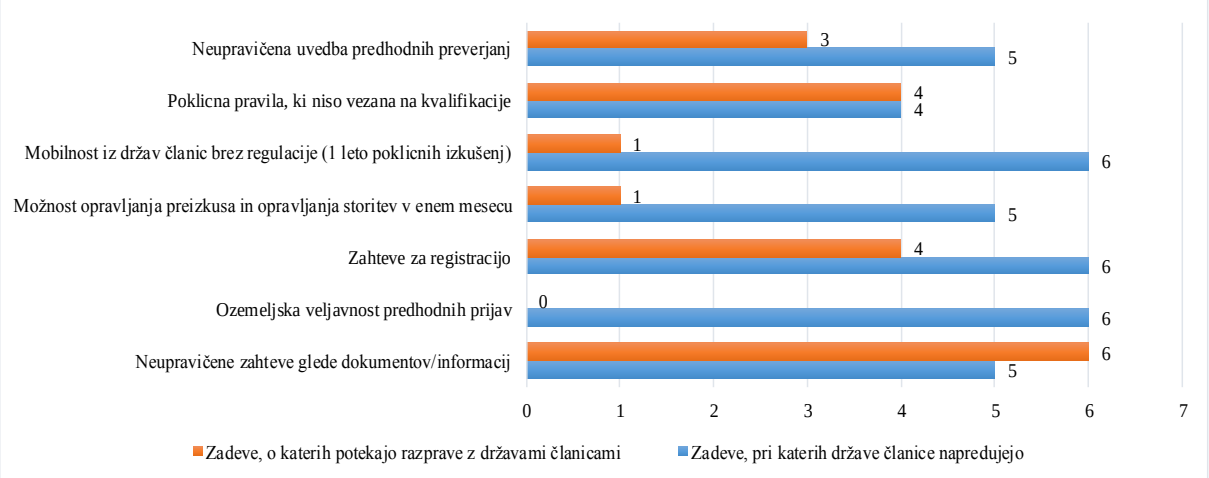
[35] Core Competences of Healthcare Assistants in Europe (Osnovne kompetence negovalcev v Evropi) (CC4HCA), na voljo na spletnem naslovu https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/workforce/docs/2018_corecompetences_healthcareassistants_en.pdf.
[36] Ni objavljeno.



Zagotavljanje doslednega in učinkovitega izvajanja **določb, ki urejajo začasno in občasno opravljanje storitev** v državah članicah v korist državljanov in podjetij, je ključni sestavni del učinkovitega enotnega trga storitev za regulirane poklice. To je ključno za zagotavljanje uporabe člena 56 PDEU in varstvo temeljne svoboščine opravljanja storitev.

Izvajanje revidiranih določb naslova II revidirane direktive o začasnem in občasnem opravljanju storitev je vzbudilo pomisleke pri 21 državah članicah in z osmimi državami članicami razprave še potekajo. Zlasti so se vprašanja neskladnosti v navedenih državah članicah nanašala na glavna vprašanja, prikazana na diagramu 4 v nadaljevanju (glej del III delovnega dokumenta služb Komisije, preglednica „Začasno opravljanje storitev“):

Diagram 4: Število držav članic, ki jih zadevajo ključna vprašanja neskladnosti (začasno opravljanje storitev) (marec 2020)



Po Komisijinem ukrepu za ugotavljanje kršitev s številnimi državami članicami še vedno potekajo razprave o vprašanjih, kot so:

- neupravičene poizvedbe o storitvah, ki se bodo opravljale, ali zahtevki za dokumente, ki presegajo mejo dovoljenega v skladu z revidirano direktivo;

- veljavnost predhodnih prijav na celotnem ozemlju države članice gostiteljice;

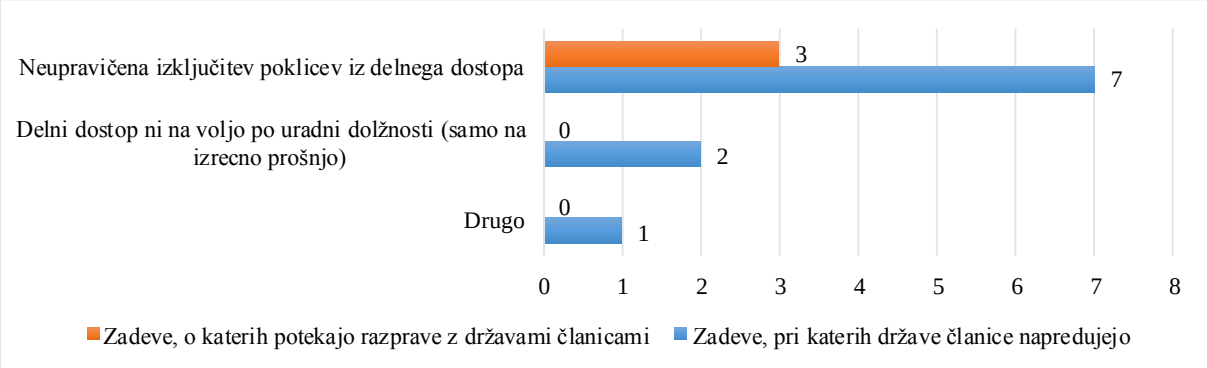
- zahteve za registracijo, ki presegajo mejo dovoljenega v skladu s členom 6 revidirane direktive, ali

- možnosti za ponudnike storitev, da opravijo preizkus poklicne usposobljenosti in opravljajo storitve v enem mesecu od sprejetja odločitve.

Delni dostop

Izvajanje novih pravil o **delnem dostopu** je vzbudilo pomisleke pri 12 državah članicah. Zlasti sta se na podlagi izvršilnih ukrepov Komisije obravnavali dve glavni vprašanji, obravnavani v nadaljevanju (za več informacij glej del III delovnega dokumenta služb Komisije, preglednica „Delni dostop“).

Diagram 5: Število držav članic, ki jih zadevajo ključna vprašanja neskladnosti (delni dostop) (marec 2020)



Prvo vprašanje se je nanašalo na izvzetje nekaterih poklicev iz načela delnega dostopa. Določbe o delnem dostopu se ne uporabljajo za strokovnjake, ki lahko izkoristijo avtomatično priznavanje svojih poklicnih kvalifikacij (kot so zdravniki, medicinske sestre, obrtniki/trgovci ali strokovnjaki, za katere veljajo skupna načela za usposabljanje), vendar namen določb revidirane direktive ni izvzeti delnega dostopa do posameznih delov dejavnosti „sektorskih“ poklicev. Tako kategorično izvzetje iz načela delnega dostopa ne bi bilo v skladu s sodno prakso Sodišča ali načelom sorazmernosti na podlagi temeljnih svoboščin[37]. To vprašanje se je obravnavalo z desetimi državami članicami. Veliko držav članic je že doseglo napredek, pri drugih pa razprave še potekajo.

Drugič, Komisija je vztrajala, da bi se moral delni dostop uporabljati kot odločitev po uradni dolžnosti in ne le na posebno in izrecno prošnjo prosilca. Večina posameznikov se verjetno ne zaveda v celoti možnosti pridobitve delnega dostopa do poklica in zato pogosto ne bodo mogli zaprositi zanj po tem, ko jim bo že zavrnjena prošnja za priznanje v zvezi s popolnim dostopom do poklica. Zato bi morali pristojni organi v primerih, kadar bi se delni dostop lahko uporabil, bodisi oceniti možnost delnega dostopa v navedenem postopku priznavanja

[37] Sodba Sodišča z dne 27. junija 2013 v zadevi Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos, C-575/11, ECLI:EU:C:2013:430.

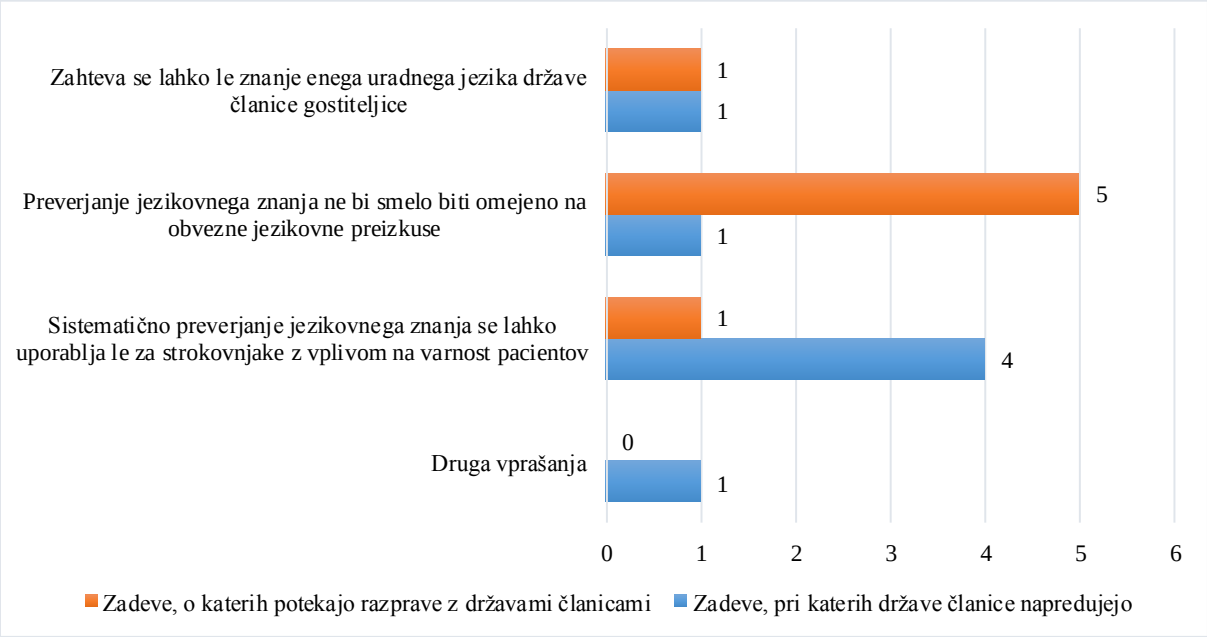
bodisi o tej možnosti vsaj obvestiti prosilca. To vprašanje je bilo obravnavano z dvema državama članicama, kar je pripomoglo k napredku pri predlaganju praktičnih rešitev.

Prav tako je bila zanimiva ugotovitev, da so nekatere države članice v dvoletnih poročilih izpostavile težavo glede uporabe delnega dostopa, kadar predpisi določajo zgolj zaščitene poklicne nazive (ob upoštevanju, da se delni dostop v bistvu nanaša na dostop do poklicnih dejavnosti in ne na nazive za opravljanje teh poklicev).

Preverjanje jezikovnega znanja

Izvajanje novih pravil o **preverjanju jezikovnega znanja** je bilo obravnavano pri izvrševanju v približno eni tretjini držav članic in se je nanašalo na posebna ključna vprašanja neskladnosti iz diagrama 6 v nadaljevanju (glej del III delovnega dokumenta služb Komisije, preglednica „Preverjanje jezikovnega znanja“).

Diagram 6: Število držav članic, ki jih zadevajo ključna vprašanja neskladnosti (preverjanje jezikovnega znanja) (marec 2020)



Namen izvršilnih ukrepov Komisije je bil na primer zagotoviti, da se lahko zahteva znanje samo enega uradnega jezika države članice gostiteljice in da se sistematično preverjanje jezikovnega znanja lahko uporabi samo za strokovnjake, katerih delo vpliva na varnost pacientov. Več primerov držav članic, ki nalagajo obvezne preizkuse preverjanja jezikovnega znanja, se je izkazalo za najbolj težavne za obravnavo, razprave pa še vedno potekajo z večino zadevnih držav članic. Komisija je na podlagi ustaljene sodne prakse Sodišča[38] vztrajala, da se

[38] Sodbi Sodišča z dne 6. junija 2000 v zadevi Roman Angonese, C-281/98, ECLI:EU:C:2000:296, točke 38–44, in z dne 5. februarja 2015 v zadevi Evropska komisija proti Kraljevini Belgiji, C-317/14, ECLI:EU:C:2015:63, točke 27–31. Sodišče je bilo zelo jasno, da gre za neupravičeno diskriminacijo, kadar je mogoče jezikovno znanje dokazati le z zadevno diplomo, kot je spričevalo, izdano le v neki državi članici (ali njeni pokrajini).

lahko jezikovno znanje s preizkusom preveri le, kadar dokazila, ki jih predloži prosilec (npr. spričevala o znanju jezika, ki ga izda tuja jezikovna šola), niso prepričljiva.

Poklicna usposabljanja

Komisija je izpostavila vprašanja v zvezi z novimi pravili o **priznavanju poklicnih usposabljanj**, ki se opravijo v drugih državah članicah. V sedmih primerih priglašena nacionalna zakonodaja ni bila v skladu s pravili zaradi neizvedbe prenosa, nepravilnega izvajanja določb o poklicnih usposabljanjih ali neobjave smernic o organizaciji in priznavanju poklicnih usposabljanj, ki se opravijo v tujini. Čeprav je večina držav članic dosegla napredek pri obravnavi izpostavljenih vprašanj, se v zvezi z nekaterimi od teh vprašanj zahteva nadaljnje ukrepanje z zadevnimi državami članicami (glej del III delovnega dokumenta služb Komisije, preglednica „Poklicna usposabljanja“).

Informacijski sistem za notranji trg

Sistem IMI je s tem, ko pristojnim nacionalnim organom omogoča, da neposredno, hitro in preprosto komunicirajo prek varne spletne platforme ter premagujejo jezikovne ovire, saj vključuje predprevedene sklope standardnih vprašanj in odgovorov, od leta 2008 prispeval k nemotenemu izvajanju Direktive 2005/36/ES.

Z začetkom veljavnosti Direktive 2013/55/EU o spremembi je postala uporaba sistema IMI obvezna za upravne izmenjave in priglasitev nazivov kvalifikacij, ki izpolnjujejo usklajene minimalne zahteve usposobljenosti, kot so navedene v Prilogi V k revidirani direktivi.

Oddelek 1 dela IV delovnega dokumenta služb Komisije zagotavlja statistične podatke o uporabi platforme IMI na podlagi Direktive. V njem je jasno prikazano, da se uporaba sistema IMI za splošno upravno sodelovanje sčasoma stalno povečuje (diagram 1 v delu IV delovnega dokumenta služb Komisije) in se je od uvedbe njegove obvezne uporabe leta 2016 skoraj podvojila (diagram 2 v delu IV delovnega dokumenta služb Komisije). Vendar so razlike v dejavnostih posameznih držav članic, saj nekatere od njih proaktivno pošiljajo prošnje, druge pa jih le večinoma prejemajo (diagram 3 v delu IV delovnega dokumenta služb Komisije). Čeprav je povprečna stopnja odziva razmeroma visoka (več kot 96-odstotna), so stopnje odziva pri nekaj državah članicah opazno nižje. Največja razlika med državami članicami je v njihovih povprečnih odzivnih časih (diagram 4 v delu IV delovnega dokumenta služb Komisije).

Neučinkovita uporaba zahtevkov s strani več držav članic po informacijah v sistemu IMI je eden od največjih izzivov, o katerem države članice poročajo v dvoletnih poročilih. Po navedbah nacionalnih organov bi lahko bile izmenjave informacij učinkovitejše, odzivni časi nekaterih držav članic so predolgi ali pa v nekaterih primerih sploh ni zadovoljivih prejetih odgovorov, zlasti kar zadeva primere v zvezi s poklici, ki se ne regulirajo v državi članici izvora, primere v zvezi z reguliranim izobraževanjem in usposabljanjem ali preverjanje poklicnih izkušenj. Iz poročil izhaja še, da nekaj držav članic sistema IMI ni dosledno uporabljalo za iskanje pojasnil, s čimer ustvarjajo večje breme za strokovnjake.

Moduli IMI za priglasitev kvalifikacij, navedenih v Prilogi V k revidirani direktivi, so bili uvedeni leta 2014 in so nadomestili prejšnji sistem priglasitev na podlagi formalne korespondence prek stalnih predstavništev držav članic. Komisija je v ta namen razvila module IMI za posamezne poklice, ki so na voljo od začetka veljavnosti revidirane direktive. Več kot 70 % sprememb nazivov kvalifikacij, ki so bile priglašene prek sistema IMI, je že upoštevanih v Prilogi V k revidirani direktivi, kot je bila večkrat posodobljena z delegiranimi sklepi Komisije[39]. V zvezi s tem je pravočasna priglasitev sprememb nazivov kvalifikacij s strani držav članic prek sistema IMI ključni predpogoj, da lahko Komisija redno posodablja Prilogo V.

Evropska poklicna izkaznica in mehanizem opozarjanja

Sistem IMI je postal uspešna platforma za izvajanje dveh novih instrumentov, vzpostavljenih na podlagi najnovejše revizije Direktive, tj. **evropske poklicne izkaznice** in **mehanizma opozarjanja**.

Revidirana direktiva določa pravno podlago za mehanizem opozarjanja in evropsko poklicno izkaznico za nekatere poklice. Nato je Komisija leta 2015 sprejela izvedbeno uredbo[40] o uvedbi evropske poklicne izkaznice za pet poklicev (medicinske sestre za splošno zdravstveno nego, farmacevte, fizioterapevte, nepremičninske zastopnike in gorske vodnike), ki se je začela uporabljati 18. januarja 2016.

Komisija je podrobno spremljala izvajanje teh dveh novih instrumentov. Dve leti po uvedbi je ocenila izkušnje zainteresirane strani z uporabo evropske poklicne izkaznice in mehanizma opozarjanja. Svoje ugotovitve je skupaj s podpornimi statističnimi podatki 9. aprila 2018 objavila v delovnem dokumentu služb Komisije (v nadaljnjem besedilu: delovni dokument služb Komisije iz leta 2018)[41]. V delovnem dokumentu služb Komisije iz leta 2018 je navedeno, da so države članice in zainteresirane strani pozitivno sprejele evropsko poklicno izkaznico in mehanizem opozarjanja, čeprav je bil v njem poudarjen pomen stalnega pravnega in tehničnega svetovanja ter izpopolnjevanja funkcij platforme.

V tem poročilu ne bodo znova poudarjene ugotovitve iz delovnega dokumenta služb Komisije iz leta 2018, ki ga je mogoče podrobneje proučiti. Vendar ker so se podporni statistični podatki od njegove objave spremenili, je v oddelku 3 dela IV delovnega dokumenta služb Komisije, ki je priložen temu poročilu, na voljo posodobljen pregled podatkov, vključno z najnovejšim obdobjem 2018–2019.

Komisija pri trenutnem delu na področju izvrševanja v dveh tretjinah držav članic (18) obravnava težave v zvezi s skladnostjo z določbami o evropski poklicni izkaznici, v več kot

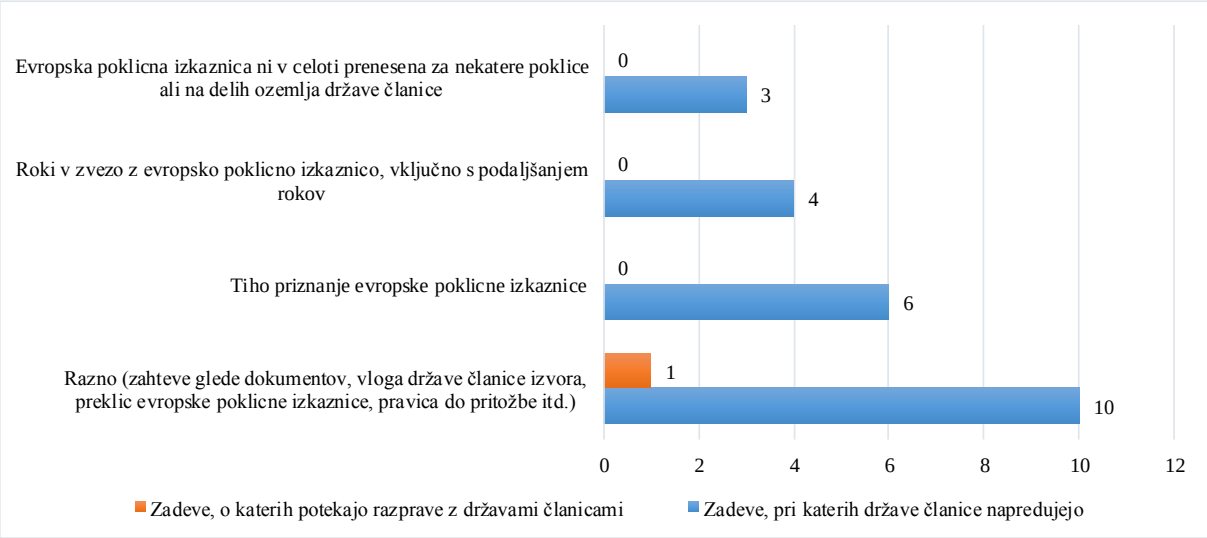
[39] Glej opombo 33 zgoraj.

[40] Izvedbena uredba Komisije (EU) 2015/983 z dne 24. junija 2015 o postopku za izdajo evropske poklicne izkaznice in uporabi mehanizma opozarjanja v skladu z Direktivo 2005/36/ES Evropskega parlamenta in Sveta (Besedilo velja za EGP), UL L 159, 25.6.2015, str. 27.

[41] Evropska komisija, Assessment of stakeholders' experience with the European Professional Card and the Alert Mechanism procedures (Ocena izkušenj zainteresiranih strani s postopki v zvezi z evropsko poklicno izkaznico in mehanizmom opozarjanja), SWD(2018) 90 final.

polovici držav članic (15) pa obravnava težave v zvezi z izvajanjem mehanizma opozarjanja. Diagram 7 prikazuje glavna ključna vprašanja o neskladnosti.

Diagram 7: Število držav članic, ki jih zadevajo ključna vprašanja neskladnosti (evropska poklicna izkaznica) (marec 2020)



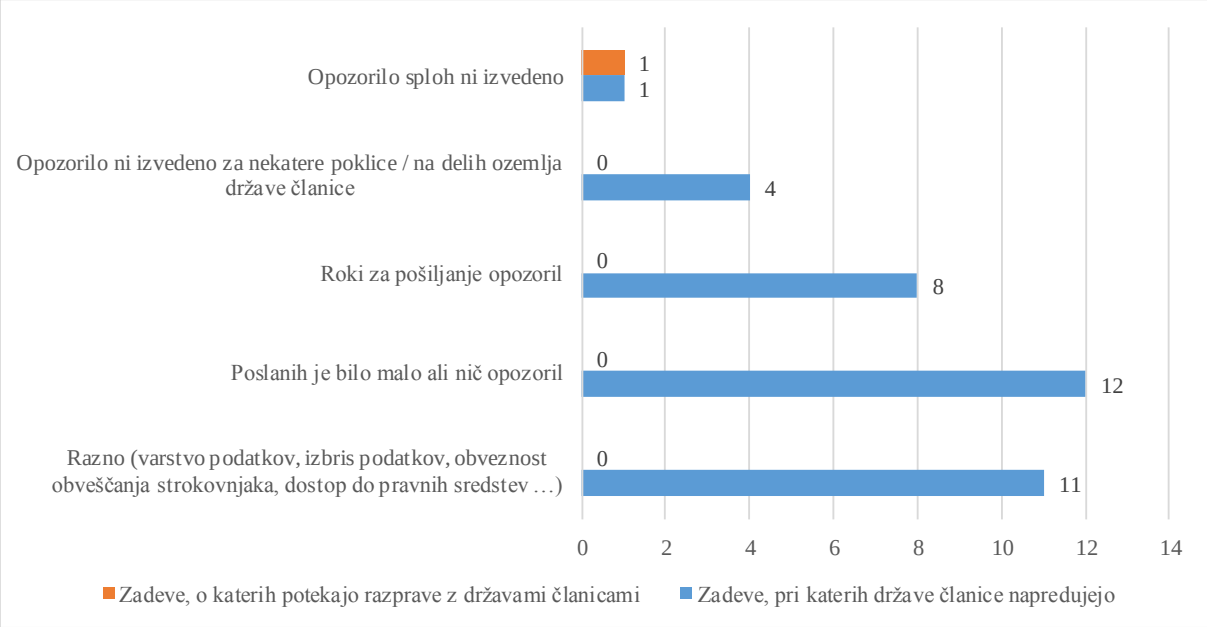
Vprašanja v zvezi z evropsko poklicno izkaznico, opredeljena v Komisijini oceni ukrepov za prenos, ki so jih priglasile države članice, so bila večinoma tehnična in so se nanašala na postopkovna pravila. Vključevala so tudi manjkajoče ali napačne navedbe rokov v zakonodaji in tiho priznavanje, ki ni določeno v vseh primerih, ki se zahtevajo z revidirano direktivo. V nekaj primerih pravila o evropski poklicni izkaznici niso bila prenesena za nekatere poklice ali na nekaterih delih ozemlja države članice. Države članice so po dopisih Komisije o kršitvah dosegle napredek pri reševanju vseh primerov neskladnosti (glej del III delovnega dokumenta služb Komisije, preglednica „Evropska poklicna izkaznica“).

V skladu z dvoletnimi poročili držav članic je repozitorij dokumentov za evropsko poklicno izkaznico v sistemu IMI ključen za dobro izvajanje postopka za izdajo evropske poklicne izkaznice. Repozitorij dokumentov za evropsko poklicno izkaznico je zbirka podatkov v sistemu IMI, v katero vsaka država članica priglasi svoje zahteve glede dokumentov in pristojbin za prošnje za postopke za izdajo evropske poklicne izkaznice. Vendar v skladu s povratnimi informacijami držav članic iz dvoletnih poročil nekatere od njih v repozitorij dokumentov za evropsko poklicno izkaznico ne sporočajo vseh zahtev glede dokumentov. Druge pa ne upoštevajo pravil iz izvedbene uredbe o zahtevkih za dokumente, ki niso dovoljeni. V skladu z dvoletnimi poročili v nekaj primerih še vedno ni medsebojnega zaupanja med pristojnimi organi (npr. organi zahtevajo dodatne dokumente, tudi ko ni dvomov ali ne da bi najprej stopili v stik z organom iz druge države članice).

V zvezi z evropsko poklicno izkaznico je več držav članic pozvalo tudi k jasnejši opredelitvi, kaj pomeni začasno in občasno opravljanje storitev. Opozoriti je treba, da v zvezi z začasnim opravljanjem storitev evropska poklicna izkaznica zgolj nadomešča predhodno prijavo iz člena 7 revidirane direktive (tj. prijavo načrtovanih prihodnjih dejavnosti) in se zato ne bi smela obravnavati drugače. V skladu s tem evropske poklicne izkaznice za začasno opravljanje storitev ni mogoče zavrniti, razen v primeru manjkajočih spremnih dokumentov, nepredložitve dokazil o zakoniti ustanovitvi ali iz drugih bistvenih razlogov v skladu s

členom 7 revidirane direktive. Zlasti trajanje in narava preteklih poklicnih dejavnosti na ozemlju države članice gostiteljice ne bi smela biti edina razloga za zavrnitev izdaje evropske poklicne izkaznice. Države članice lahko sprejmejo druge nadzorne ukrepe za odkrivanje in kaznovanje strokovnjakov, ki kršijo katera koli veljavna nacionalna pravila.

Diagram 8: Število držav članic, ki jih zadevajo ključna vprašanja neskladnosti (mehanizem opozarjanja) (marec 2020)



V zvezi z izvajanjem mehanizma opozarjanja je cilj postopkov za ugotavljanje kršitev na primer zagotavljanje, da države članice upoštevajo tridnevni rok za pošiljanje opozoril ter izpolnjujejo svoje obveznosti glede varstva podatkov, njihovega izbrisa in informacij za strokovnjake. Izvršilni ukrepi, sprejeti zoper precej držav članic, so se nanašali na mehanizem opozarjanja. Od držav članic se je zahtevalo, naj navedejo utemeljitev, zakaj od uvedbe mehanizma opozarjanja niso poslale nobenega opozorila ali zakaj so jih poslale samo nekaj. V nekaj primerih je Komisija ugotovila, da se mehanizem opozarjanja za določene poklice (npr. izobraževanje mladoletnikov, zdravstveni poklici) ali določene zadeve (npr. ponarejene diplome) sploh ni izvajal ali pa se je izvajal samo na delu ozemlja države članice (glej del III delovnega dokumenta služb Komisije, preglednica „Mehanizem opozarjanja“).

Države članice so napredovale pri doseganju skladnosti glede vprašanj, povezanih z opozarjanjem (razen ene države članice). Razprave med Komisijo in zadevno državo članico še potekajo. Prav tako je treba opozoriti, da se je število pristojnih organov, ki so v sistemu IMI registrirani za različne module opozarjanja, v letih 2018 in 2019 močno povečalo (glej diagram 7 v delu IV delovnega dokumenta služb Komisije). To povečanje je mogoče pojasniti z delom Komisije na področju izvrševanja, ki se je začelo julija 2018.

Države članice so v svojih dvoletnih poročilih poročale o nekaterih izzivih, povezanih z delovanjem mehanizma opozarjanja. To je vključevalo težave pri upoštevanju rokov za pošiljanje opozoril, tehnično izvedljivost pri upravljanju velikega števila opozorilnih obvestil (za filtriranje bistvenih/pomembnih opozoril) in razlike med državami članicami glede tega,

kdaj je treba poslati opozorila (zaradi različnih mehanizmov kazni). Ena država članica je Komisijo pozvala, naj obravnava pravne učinke opozoril na izvajanje poklicnih dejavnosti na ravni EU.

Dostop do spletnih informacij in postopkov ter skrajšanje upravnih postopkov

Zakonodajni okviri na nacionalni in evropski ravni so se močno spremenili, da bi se predložitev, hramba in obdelava dokumentov olajšale, racionalizirale in poenostavile. Direktiva o storitvah in revidirana direktiva vključujeta člene, s katerimi se od držav članic zahteva, da informacije predložijo na spletu prek enotnih kontaktnih točk ter ponudnikom storitev in strokovnjakom zagotavljajo elektronske postopke. Evropska poklicna izkaznica prav tako spodbuja uporabo elektronskih postopkov za prošnje za priznanje.

Države članice kljub očitnim koristim elektronske obdelave prošenj še vedno ohranjajo številne zahteve, ki ne samo ogrožajo trenutni razvoj v smeri digitalnega okvira, temveč tudi kršijo pravo EU. Komisija je med preverjanji prenosa v številnih državah članicah ugotovila več nezakonitih praks ali zahtev v zvezi z zahtevki za dokumente, kot so zahtevki za dokumente, ki presegajo zahteve iz Direktive (npr. za življenjepise ali fotografije, ki izpolnjujejo poseben standard; zahtevki za izvirne dokumente; overjeni prevodi dokazil o kvalifikacijah iz Priloge V; overjene kopije in/ali prevodi osebnih izkaznic ali potnih listov; informacije o usposabljanju v posebni obliki; dokumenti, ki jih mora overiti poseben organ ali vrsta organa v državi članici izvora ali državi članici gostiteljici).

Komisija je o teh očitno nezakonitih praksah ali zahtevah razpravljala s 15 zadevnimi državami članicami. Države članice so po Komisijinih ukrepih za ugotavljanje kršitev dosegle napredek pri iskanju praktičnih rešitev v večini ugotovljenih primerov (11 od 15). Vendar s preostalimi štirimi državami članicami še vedno potekajo razprave o zahtevah glede dokumentov (glej del III delovnega dokumenta služb Komisije, preglednica „Dostop do spletnih informacij in postopkov ter skrajšanje upravnih postopkov“).

Obveznosti držav članic v zvezi s spletnimi informacijami in zahtevami glede e-uprave za državljane niso nove, saj so spremembe, uvedene z Direktivo 2013/55/EU, zgolj dopolnile direktivo o storitvah[42]. Države članice morajo vzpostaviti enotne kontaktne točke in zagotavljati, da te točke ponudnikom storitev omogočajo dostop do informacij in e-postopkov. V praksi to pomeni, da bi moral biti vsak ponudnik storitev (ne glede na to, ali je že ustanovljen v državi članici, ali želi vzpostaviti storitve oziroma ali želi preprosto začasno ali občasno opravljati čezmejne storitve) prek spleta in enotnih kontaktnih točk sposoben:

- pridobiti vse ustrezne informacije o veljavnih pravilih, ki urejajo dostop do storitev in opravljanje takih storitev;

[42] Člen 57(1) revidirane direktive od držav članic zahteva, da zagotovijo več konkretnih informacij (kot je seznam reguliranih poklicev ali seznam poklicev, za katere država članica uporablja predhodno preverjanje poklicnih kvalifikacij v primeru začasnega čezmejnega opravljanja storitev, kot je določeno v členu 7(4) Direktive 2005/36/ES). Z revidirano direktivo so bile obveznosti iz direktive o storitvah razširjene tudi na poklice, ki niso zajeti v direktivi o storitvah, kot so zdravstveni poklici, in na postopke priznavanja za zaposlene.

- opraviti vse postopke in formalnosti, potrebne za dostop do storitev in opravljanje takih storitev;

- prejeti pomoč pristojnih organov, ki vključuje informacije, kako se posebne zahteve na splošno razlagajo in uporabljajo.

Da bi Komisija preverila, ali lahko državljani in podjetja dejansko najdejo ustrezne informacije in opravijo upravne postopke prek spleta, je v obdobju 2018–2019 na ravni EU izvedla oceno storitev nacionalnih enotnih kontaktnih točk, pri čemer se je osredotočila na vzorec storitev in poklicev. V oceni se je preverila razpoložljivost spletnih informacij in spletnih postopkov prek enotnih kontaktnih točk za registracijo arhitekturnega podjetja, inženirskega podjetja in svetovalnega podjetja na področju davkov ter vlog za posebna gradbena dovoljenja. Glede priznavanja kvalifikacij je bila ocena usmerjena v zdravnike, arhitekte, gradbene inženirje, turistične vodnike, gorske vodnike in srednješolske učitelje.

V oceni je bilo ugotovljeno, da so bile v vseh državah članicah v različnem obsegu na voljo možnosti za izboljšave. Zato se je Komisija 6. junija 2019 odločila, da bo vsem državam članicam poslala uradni opomin v zvezi z razpoložljivostjo spletnih informacij in postopkov[43]. Glavne ugotovljene vrzeli so se nanašale na pomanjkanje potrebnih informacij prek enotnih kontaktnih točk, težave s kakovostjo informacij, pomanjkanje spletnih postopkov in, na splošno, na težave, s katerimi se srečujejo uporabniki, ki želijo čezmejno dostopati do postopka ali ga opraviti. To vključuje neobstoj možnosti za čezmejne uporabnike, da dostopajo do spletnega postopka, ali neobstoj spletnih plačil. Komisija trenutno ocenjuje odgovore držav članic na uradne opomine in potrebne nadaljnje ukrepe z državami članicami.

Glede na navedeno, in to kljub koristim elektronskih postopkov in dobro razvitemu upravnemu sodelovanju, nekatere države članice še vedno ohranjajo postopkovne zahteve, ki povzročajo težave pri storitvah e-uprave ali celo presegajo prakse, dovoljene z revidirano direktivo. V smislu zagotavljanja informacij in spletnih postopkov je treba v večini držav članic v različnem obsegu izboljšati delovanje nacionalnih enotnih kontaktnih točk.

Obveznosti glede preglednosti

Člen 59 revidirane direktive se je osredotočil na ukrepe za preglednost, pri čemer so bile vse države članice zavezane sporočati informacije o poklicih, ki jih regulirajo, vključno z regulacijo na regionalni ravni.

Zlasti so morale države članice do 18. januarja 2016 prek zbirke podatkov o reguliranih poklicih[44] predložiti naslednje informacije (in jih posodabljati):

- seznam reguliranih poklicev, pri čemer se podrobno navedejo dejavnosti, ki jih zajema vsak poklic, seznam reguliranega izobraževanja in usposabljanja ter usposabljanja s posebno strukturo[45];

[43] Sporočilo Komisije za medije MEMO/19/2772.
[44] https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/.

- seznam poklicev, za katere je treba pred prvim opravljanjem storitev opraviti preverjanje kvalifikacij v skladu s členom 7(4) revidirane direktive, skupaj z utemeljitvijo za vključitev poklica na ta seznam;

- informacije o zahtevah, ki omejujejo dostop do reguliranih poklicev ali njihovo opravljanje, in razloge, na podlagi katerih menijo, da so navedene zahteve v skladu z načeloma nediskriminacije in sorazmernosti.

Pravna podlaga za medsebojno ocenjevanje, ki se je izvajalo v obdobju 2014–2016, je bil člen 59(3) in (5) revidirane direktive. Državam članicam je omogočal, da primerjajo med seboj svoje regulativne pristope, in jih zavezoval, da po potrebi poenostavijo svoje nacionalne pravne okvire, ki urejajo regulirane poklice. Na podlagi tega postopka so morale države članice do 18. januarja 2016 predložiti nacionalne akcijske načrte, v katerih so predstavile rezultate ocen sorazmernosti in opredelile potrebo po reformah. Načrti so pokazali zelo različne ravni ambicij po državah članicah, ocene sorazmernosti, izvedene med medsebojnim ocenjevanjem, pa so bile pogosto zelo nezadovoljive.

Nazadnje, države članice morajo v skladu s členom 59(5) revidirane direktive v šestih mesecih po sprejetju ukrepa Komisiji zagotoviti informacije o vseh zahtevah, uvedenih po 18. januarju 2016, in razloge, na podlagi katerih menijo, da so navedene zahteve v skladu z načeloma nediskriminacije in sorazmernosti.

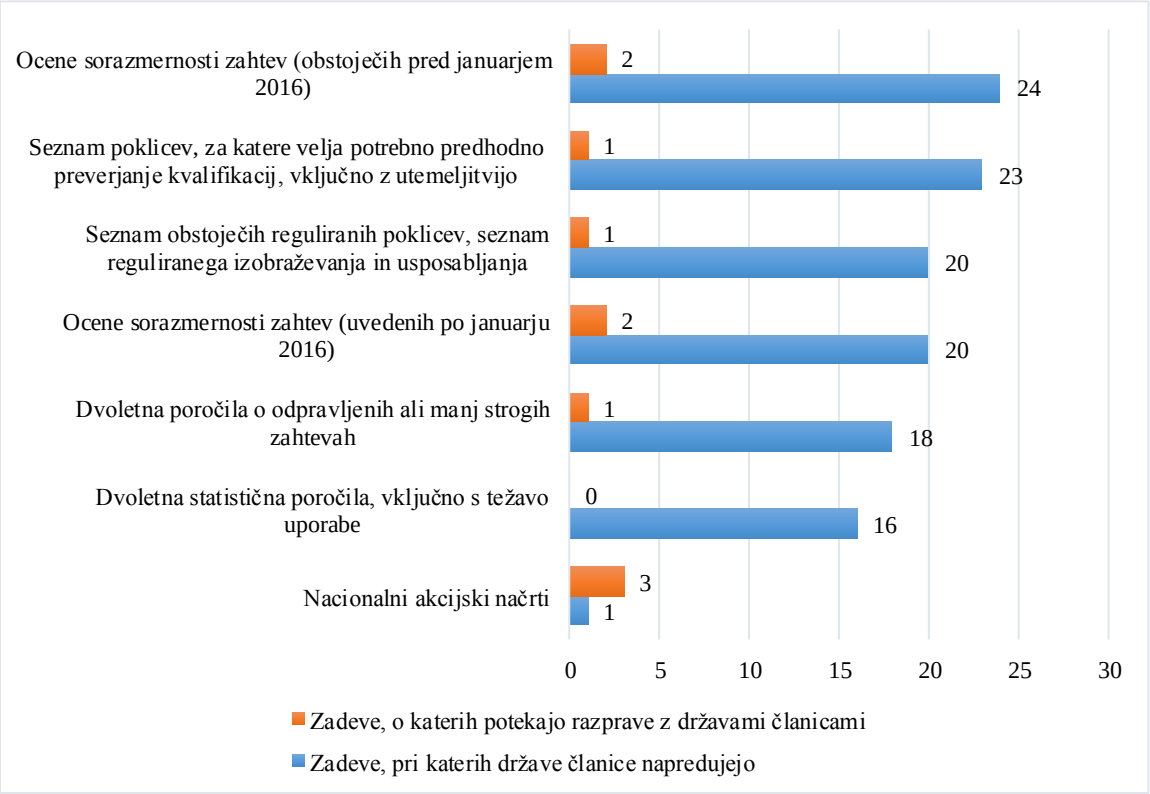
Države članice do 18. januarja 2016 in nato vsaki dve leti tudi poročajo o zahtevah, ki so jih odpravile ali ublažile.

Komisija je v ta namen redno posodabljala zbirko podatkov o reguliranih poklicih, da bi imela na voljo vse informacije, ki so ji bile sporočene v skladu s členom 59 Direktive. Na primer, leta 2018 je razvila novo obliko pregleda s posebnimi vprašanji, da bi državam članicam pomagala oceniti sorazmernost regulacije. Poleg nove oblike pregleda je Komisija izdala neformalne smernice, o katerih se je razpravljalo na sestankih strokovnih skupin. Cilj teh ukrepov je bil izboljšati kakovost in podrobnost analiz, ki jih zagotovijo države članice. Poleg tega so ocene sorazmernosti zdaj javnosti na voljo na spletišču zbirke podatkov, ki je trenutno v postopku prenosa v sistem IMI, da se dodatno racionalizirajo obveznosti poročanja. Vendar ocene držav članic o sorazmernosti v veliko primerih kljub stalnim prizadevanjem še vedno ne dosegajo zadostne kakovosti.

Komisija je ocenila skladnost držav članic z obveznostmi glede preglednosti in poročanja v skladu z revidirano direktivo. Primere neskladnosti je obravnavala v 27 državah članicah, ki niso dovolj skrbno izpolnile svojih obveznosti glede preglednosti (za več informacij glej del III delovnega dokumenta služb Komisije, preglednica „Obveznosti glede preglednosti“).

[45] Usposabljanje s posebno strukturo iz člena 11(c)(ii) revidirane direktive.

Diagram 9: Število držav članic, ki jih zadevajo ključna vprašanja neskladnosti (preglednost) (marec 2020)



Številnim državam članicam ni uspelo pripraviti seznama vseh svojih reguliranih poklicev, reguliranih izobraževanj in usposabljanj in/ali vseh poklicev, za katere se uporablja predhodno preverjanje kvalifikacij v skladu s členom 7(4) revidirane direktive z ustreznimi utemeljitvami. Poleg tega nekatere države niso sporočile, kateri poklici se regulirajo na podlagi posebne zakonodaje EU, ki državam članicam omogoča, da se same odločijo, kako jo bodo izvajale. V zvezi s poklici, za katere se uporablja predhodno preverjanje kvalifikacij, bi bilo treba poudariti, da je bila ocena Komisije omejena na obveznosti glede preglednosti in ne vpliva na nobeno oceno ustreznosti utemeljitev iz razlogov javnega zdravja in varnosti. Nekaj državam članicam kljub temu ni uspelo predložiti nacionalnih akcijskih načrtov.

Komisija je ugotovila tudi, da za nekatere obstoječe poklice v zbirki podatkov o reguliranih poklicih sploh ni bilo ocen sorazmernosti. To je veljalo za več kot 20 držav članic. V nekaterih državah članicah ocene sorazmernosti niso bile na voljo za več kot 80 % poklicev, ki so jih priglasile. Poleg tega številne države članice za nekatere poklice niso zagotovile informacij o obstoječih ali novouvedenih zahtevah za dostop ali zahtevah glede ravnanja. Veliko držav članic v zahtevanem roku tudi ni predložilo poročil o zahtevah, ki so jih odpravile ali ublažile.

Komisija je pregledala nadaljnje spremljanje obveznosti držav članic, da predložijo dvoletna poročila v skladu s členom 60(1) revidirane direktive, vključno s statističnimi povzetki in opisom glavnih težav pri uporabi revidirane direktive. Izvršilni ukrepi so veljali za skoraj tretjino držav članic, ki so od takrat predložile manjkajoča poročila.

Po Komisijinem ukrepu za ugotavljanje kršitev je večina držav članic močno povečala prizadevanja za dopolnitev zbirke podatkov, kot je prikazano na diagramu 8 zgoraj. To je pomemben dosežek glede na pomen zbirke podatkov o reguliranih poklicih kot vira informacij za državljane EU, ki želijo poklic opravljati v tujini. Vendar so potrebna stalna prizadevanja držav članic za zagotovitev upoštevanja obveznosti glede preglednosti in poročanja. Zagotavljanje točnih informacij je še naprej odgovornost držav članic. Komisija bo še naprej pozorno spremljala upoštevanje teh obveznosti.

4. REZULTATI POSEBNEGA DOPOLNILNEGA PROGRAMA ZA ROMUNSKE MEDICINSKE SESTRE

Romunija je vzpostavila dopolnilni program za medicinske sestre za splošno zdravstveno nego, katerih kvalifikacije niso izpolnjevale minimalnih zahtev usposobljenosti na podlagi Direktive 2005/36/ES, in sicer ob upoštevanju priporočila iz uvodne izjave 36 Direktive 2013/55/EU o spremembi. Cilj je bil strokovnjakom, ki so svoje kvalifikacije pridobili pred pristopom Romunije k EU, omogočiti, da nadgradijo svoje kvalifikacije, da bi tako izpolnjevali te minimalne zahteve usposobljenosti na ravni EU.

O vsebini programa se je razpravljalo v obdobju 2012–2014 z Evropsko komisijo in strokovnjaki iz držav članic (BE, DE, ES, FR, IE, MT, PL, IT in UK). Strokovnjaki so podrobno analizirali programe usposabljanja, ki jih je Romunija v preteklosti izvajala na ravni posrednješolskega in visokošolskega izobraževanja, da bi ugotovili, v kakšnem obsegu so izpolnjevali minimalne zahteve na podlagi Direktive 2005/36/ES (število ur, let študija in predmetov usposabljanja ter stopnja veščin, znanja in kompetenc, ki jih je treba pridobiti). Za odpravljanje ugotovljenih vrzeli so bili zasnovani dopolnilni programi. Po oceni strokovnjakov držav članic in nadaljnjih izmenjavah je bil sprejet osnutek programa, da bi se upoštevale povratne informacije, na primer zahteve za sprejem, število ur usposabljanja in nadzor med kliničnim usposabljanjem.

Romunija je končni program za medicinske sestre uvedla na podlagi skupne odredbe ministra za nacionalno izobraževanje in ministra za zdravje št. 4317/943/2014, ki jo je potrdilo romunsko združenje medicinskih sester, babic in negovalcev, ter z odredbo ministrstva za nacionalno izobraževanje št. 5114/2014.

Za izvajanje dopolnilnega programa na posrednješolski ravni so romunsko ministrstvo za nacionalno izobraževanje, ministrstvo za zdravje, romunsko združenje medicinskih sester, babic in negovalcev ter nacionalna komisija za akreditacijo bolnišnic med letoma 2013 in 2014 s strokovnjaki iz petih držav članic (BE, DK, IE, PL in UK) organizirali osem srečanj za „usposabljanje izvajalcev usposabljanja“.

Program se je začel izvajati v študijskem letu 2014/2015 in ga je po informacijah romunskega ministrstva za izobraževanje in raziskave do konca študijskega leta 2018/2019 končalo več kot 3 000 diplomantov na posrednješolski ravni in 23 diplomantov na visokošolski ravni.

Romunija je marca in maja 2018 program predstavila državam članicam v skupini koordinatorjev za priznavanje poklicnih kvalifikacij.

Strokovnjaki držav članic so analizirali informacije in dokumente, ki jih je predložila Romunija, in povratne informacije o rezultatih programa posredovali Komisiji. Romunija je zadovoljivo odgovorila na vsa vprašanja in pripombe držav članic. Nobena država članica ni nasprotovala predlogu Romunije, da se diplomantom v prihodnje prizna avtomatično priznavanje.

Romunija je izvedla dopolnilni program, o katerem se je predhodno pogajala z državami članicami, da bi njegovim udeležencem omogočila, da nadgradijo svoje kvalifikacije za izpolnjevanje minimalnih zahtev iz Direktive 2005/36/ES. Odtlej je program uspešno končalo že veliko študentov.

Za več informacij glej del V delovnega dokumenta služb Komisije, ki je priložen temu poročilu.

5. NEDAVNI RAZVOJ

Komisija je zaradi različnih ravni ambicij, izraženih v nacionalnih akcijskih načrtih, in glede na pogosto nezadovoljivo kakovost ocen sorazmernosti, izvedenih med medsebojnim ocenjevanjem, v okviru strategije za enotni trg iz leta 2017 objavila dve pobudi, usmerjeni v sprostitev polnega potenciala enotnega trga na področjih, ki jih zajema revidirana direktiva. Komisija je objavila sporočilo o priporočilih za reforme na področju regulacije izbranih poklicnih storitev[46] in predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o uvedbi preskusa sorazmernosti pred sprejetjem nove regulacije poklicev.

V sporočilu o priporočilih za reforme na področju regulacije izbranih poklicnih storitev je obravnavan način, kako je sedem poklicnih storitev reguliranih v državah članicah. Vključuje priporočila, naslovljena na države članice, v katerih je regulacija še posebej stroga glede na cilje, ki se nameravajo z njo doseči (kot je varovanje zdravja ali varnosti prejemnikov storitev), in v primerjavi z drugimi državami članicami. Smernice se opirajo na kvantitativno in kvalitativno oceno ravni omejitev (kazalnik restriktivnosti). To je dodatno orodje, ki državam članicam pomaga pri prizadevanjih za reforme, saj z njim ugotavljajo primere morebitne pretirane regulacije.

Direktiva (EU) 2018/958[47] o preskusu sorazmernosti je bila sprejeta 28. junija 2018 in bi jo bilo treba do 30. julija 2020 prenesti v vseh državah članicah. Določa jasne obveznosti in pravni okvir za izvajanje ocen sorazmernosti pred uvedbo nove zakonodaje ali spremembo obstoječih zakonov in drugih predpisov, ki omejujejo dostop do reguliranih poklicev ali njihovo opravljanje. Ko bo Direktiva prenesena, bi morala biti ključna pri preprečevanju uvedbe nesorazmerne regulacije. Komisija trenutno spremlja napredek držav članic pri izvajanju v skupini koordinatorjev in na dvostranski ravni z državami članicami.

Leta 2018 sta sozakonodajalca sprejela uredbo o enotnem digitalnem vstopnem mestu[48] za zagotavljanje dostopa posameznikom in podjetjem do spletnih informacij, postopkov ter storitev za pomoč in reševanje težav. Opozoriti je treba, da se bo zaradi skladnosti držav članic z obveznostmi obveščanja na podlagi direktive o storitvah in revidirane direktive o priznavanju poklicnih kvalifikacij olajšala skladnost z obveznostmi obveščanja, ki jih uvaja uredba o enotnem digitalnem vstopnem mestu. V usklajevalni skupini za vstopno mesto potekajo vzporedne razprave za usklajevanje obsega in kakovosti informacij ter zagotavljanje čezmejnega dostopa do spletnih postopkov.

Evropski svet je marca 2019 EU in države članice pozval, naj odpravijo preostale neupravičene ovire za enotni trg, hkrati pa poudaril, da ne bi smele ustvariti nobenih novih ovir[49]. Na podlagi te prvotne zahteve je Svet za konkurenčnost maja 2019 Komisijo pozval,

[46] Sporočilo o priporočilih za reforme na področju regulacije poklicnih storitev, 10. januar 2017, COM(2016) 820 final.

[47] UL L 173, 9.7.2018, str. 25.

[48] Uredba (EU) 2018/1724 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 2. oktobra 2018 o vzpostavitvi enotnega digitalnega vstopnega mesta za zagotavljanje dostopa do informacij, do postopkov ter do storitev za pomoč in reševanje težav ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 (Besedilo velja za EGP).

[49] Sklepi Evropskega sveta z dne 22. marca 2019 (EUCO 1/19).

naj „do marca 2020 [...] dokonča oceno preostalih regulativnih in neregulativnih ovir ter oceno priložnosti na enotnem trgu, ob posebnem poudarku na storitvah in z vidika podjetij in potrošnikov [...]“[50]. Komisija je v odziv na to sprejela poročilo, v katerem so bile opredeljene ovire, o katerih podjetja sama najpogosteje poročajo[51]. Na podlagi tega poslovnega vidika in izkušenj potrošnikov, kot so izražene v pregledu stanja razmer za potrošnike v EU[52], objavljenem novembra 2019, je marca 2020 sprejela sporočilo o ovirah za enotni trg. V tem sporočilu je Komisija analizirala najpogostejše pomisleke potrošnikov in podjetij, da bi opredelila najpomembnejša področja, na katerih je treba enotni trg dodatno okrepiti in utrditi[53].

Komisija je na povabilo Evropskega sveta in na podlagi priloženega sporočila o ovirah za enotni trg v tesnem sodelovanju z državami članicami pripravila tudi dolgoročni akcijski načrt za boljše izvajanje in uveljavljaje pravil enotnega trga[54]. Pozdravila je poziv Evropskega sveta in pripravila vrsto ukrepov, ki so namenjeni izboljšanju uveljavljanja pravil enotnega trga in skladnosti z njimi. Ukrepa, ki sta še posebno pomembna za regulacijo poklicev, sta:

- objava posodobljenih priporočil za reforme na področju regulacije poklicnih storitev na podlagi sporočila Komisije z dne 17. januarja 2017 ter

- pomoč in smernice Komisije, namenjene državam članicam, za izboljšanje predhodnih ocen omejevalne regulacije na podlagi direktive o preskusu sorazmernosti.

[50] Sklepi Sveta za konkurenčnost o novi ravni ambicij za konkurenčni enotni trg z dne 27. maja 2019 (COMPET 437, 9743/19).

[51] „Business Journey on the Single Market: Practical Obstacles and Barriers“ (Poslovna pot na enotnem trgu: praktične ovire), SWD(2020) 54 final.

[52] Evropska komisija, „Pregled stanja razmer za potrošnike: potrošniki doma na enotnem trgu – izdaja iz leta 2019“ z dne 28. novembra 2019.

[53] Sporočilo z naslovom „Prepoznavanje in odprava ovir za enotni trg“, 10. marec 2020, COM(2020) 93 final.

[54] Sporočilo z naslovom „Dolgoročni akcijski načrt za boljše izvajanje in uveljavljanje pravil enotnega trga“, 10. marec 2020, COM(2020) 94 final.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Komisija lahko na podlagi informacij iz tega poročila oblikuje nekatere sklepe v zvezi z izvajanjem sprememb, ki jih je prinesla revidirana direktiva, in v zvezi s področji, na katerih je potrebno nadaljnje delo ali izboljšave. Na splošno je pravni okvir na podlagi revidirane direktive učinkovit pri spodbujanju mobilnosti strokovnjakov med državami članicami[55]. Čeprav je mogoče uporabo sodobnih tehnologij v postopku za priznavanje poklicnih kvalifikacij oceniti kot uspešno, si morajo države članice še naprej prizadevati za zagotavljanje skladnosti z zahtevami za zagotavljanje informacij in e-uprave prek enotnih kontaktnih točk.

Države članice so dosegle napredek pri obravnavi različnih vprašanj, ki so se pojavila v postopkih za ugotavljanje kršitev, ki še potekajo, čeprav še vedno ostajajo nekatera področja, ki vzbujajo pomisleke. Več posebnih vprašanj ostaja še nerešenih in bodo morda zahtevala stalno sodelovanje, da bi jih bilo mogoče rešiti v zadevnih državah članicah.

a) Področja, ki vzbujajo pomisleke

Nekatere države članice kljub koristim elektronskih postopkov in dobro razvitemu upravnemu sodelovanju še vedno ohranjajo postopkovne zahteve, ki prosilcem nalagajo precejšnje breme in stroške. Težave ostajajo tudi v zvezi s storitvami e-uprave in uporabo postopkov, ki presegajo dovoljene prakse iz Direktive.

V smislu zagotavljanja informacij in spletnih postopkov je treba v večini držav članic izboljšati delovanje nacionalnih enotnih kontaktnih točk.

Medsebojno ocenjevanje, ki se je izvajalo v obdobju 2014–2016, ni spodbudilo pomembnih reform pravil o reguliranih poklicih. Kakovost ocen sorazmernosti, ki so jih izvedle države članice, je bila pogosto nezadovoljiva in je bila posledica interesa za ohranitev obstoječe regulacije. Nedavni izvršilni ukrepi Komisije so potrdili, da številne države članice še vedno ne izpolnjujejo dovolj skrbno svojih obveznosti glede preglednosti informacij o reguliranih poklicih in sorazmernosti regulacije. To potrjuje potrebo po pravočasnem prenosu direktive o preskusu sorazmernosti in dosledni uporabi.

b) Odprta vprašanja

Več primerov neskladnosti z revidirano direktivo v posameznih državah članicah še vedno čaka na razplet v postopkih za ugotavljanje kršitev, ki še potekajo. Primeri se nanašajo na nepravilno izvajanje določb o preverjanjih jezikovnega znanja, čezmejnem zagotavljanju storitev in delnem dostopu.

[55] Oceno uspešnosti v smislu stopenj priznavanja v EU si je mogoče ogledati v pregledu enotnega trga, na voljo na spletnem naslovu: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/professional_qualifications/index_en.htm.

Potrebne so nadaljnje študije za oceno potrebe po morebitnih prilagoditvah glede na znanstveni in tehnični napredek pri zahtevah glede znanja in veščin ter oceno obsega takih morebitnih prilagoditev in oceno obsega minimalnega seznama predmetov usposabljanja za „sektorske“ poklice, kar je mogoče doseči z delegiranimi akti Komisije.

Glede skupnih načel za usposabljanje (skupni preizkus usposobljenosti za učitelje smučanja) je bilo mogoče doseči le en dogovor. Težko je bilo doseči dogovor o minimalnih standardih za usposabljanje, tudi s pristopom od spodaj navzgor. Predlogi v okviru posameznih poklicev niso mogli doseči zahtevanih pragov za regulacijo v državah članicah ter lahko vodijo tako do usklajevanja regulacije na nacionalni ravni kot tudi do njene razširitve.

Pri delovanju mehanizma opozarjanja se pojavljajo nekatere praktične težave za države članice, zlasti pri upravljanju velikega števila opozorilnih obvestil in filtriranju relevantnih opozoril.

c) Pozitivni razvoj

Izvajanje revidirane direktive se je dejansko izboljšalo z izvršilnimi ukrepi, ki jih je sprejela Komisija.

Sistem IMI pomaga pri nemotenem izvajanju Direktive, tako da zagotavlja varno spletno platformo za upravne izmenjave, obravnavo prošenj za evropsko poklicno izkaznico in izvajanje proaktivnega mehanizma opozarjanja. Stalno sodelovanje držav članic, pravna in tehnična podpora ter nadaljnje izpopolnjevanje so bistvenega pomena za zagotavljanje učinkovitega nadaljnjega delovanja sistema.

Postopek za posodobitev Priloge V k Direktivi je bil uspešen. Komisija je redno izvajala svoja prenesena pooblastila za izvajanje posodobitev na podlagi priglasitev držav članic prek sistema IMI.

Direktiva o preskusu sorazmernosti dopolnjuje obveznosti glede preglednosti, določene v Direktivi, in se bo uporabljala kot orodje za preprečevanje prihodnje nesorazmerne regulacije poklicnih storitev.

Komisija s tem poročilom izpolnjuje obveznost poročanja iz člena 60(2) Direktive 2005/36/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/55/EU.

Komisija poziva Evropski parlament, Svet, Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij, naj se seznanijo s tem poročilom.