EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 11.5.2020.
COM(2020) 191 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

o provedbi određenih novih elemenata uvedenih Direktivom 2013/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. o izmjeni Direktive 2005/36/EZ o priznavanju stručnih kvalifikacija i Uredbe (EU) br. 1024/2012 o administrativnoj suradnji putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta („Uredba IMI”)

{SWD(2020) 79 final}

SADRŽAJ

1. UVOD 2
2. MODERNIZIRANJE PRAVILA ZA OLAKŠAVANJE SIGURNE MOBILNOSTI U 21. STOLJEĆU 3
3. PROVEDBA U DRŽAVAMA ČLANICAMA 7
3.1. Podrška prenošenju 7
3.2. Kašnjenje u prenošenju i mjere osiguravanja primjene 7
3.3. Provedba u državama članicama: trenutačno stanje 9
Prenošenje usklađenih minimalnih uvjeta osposobljavanja za „sektorske” profesije 9
Zajednička načela osposobljavanja (okviri ili testovi) 12
Opći sustav priznavanja i privremeno pružanje usluga 13
Djelomičan pristup 15
Kontrole poznavanja jezika 16
Pripravnički staž 17
Informacijski sustav unutarnjeg tržišta 17
Europska strukovna iskaznica i mehanizam upozoravanja 18
Pristup internetskim informacijama, postupcima i smanjivanje birokracije 21
Obveze transparentnosti 23
4. REZULTATI POSEBNOG PROGRAMA USAVRŠAVANJA RUMUNJSKIH MEDICINSKIH SESTARA 26
5. NAJNOVIJI DOGAĐAJI 28
6. ZAKLJUČCI 30

1. UVOD

Svrha Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija[1] bila je pojednostavnjenje sustavâ uzajamnog priznavanja stručnih kvalifikacija tako da se konsolidiraju određene direktive koje su donesene nakon 1960. Komisija je u svojoj Komunikaciji od 27. listopada 2011.[2] utvrdila da je potrebno još više modernizirati pravo EU-a u tom području. Stoga je Komisija donijela Direktivu 2013/55/EU[3] od 20. studenoga 2013. o izmjeni Direktive 2005/36/EZ kojom je uveden niz izmjena okvira kojim se uređuje priznavanje stručnih kvalifikacija kako bi se modernizirala i olakšala sigurna mobilnost stručnjaka u cijeloj Europi[4].

Ovo se izvješće temelji na članku 60. stavku 2. revidirane direktive. U njemu su obuhvaćeni svi aspekti moderniziranja prava EU-a u tom području uključujući posebna provedbena pitanja navedena u članku 60. stavku 2. drugom podstavku (europska strukovna iskaznica, moderniziranje znanja, vještina i sposobnosti za „sektorske" profesije i zajednička načela osposobljavanja). U izvješću se izlažu rezultati posebnog programa usavršavanja rumunjskih medicinskih sestara koji će biti osnova za reviziju odredbi o uređenju stečenih prava koje se primjenjuje na rumunjske medicinske sestre za opću zdravstvenu njegu. U zadnjem odjeljku izvješća iznosi se nekoliko zaključaka.

Izvješće se temelji na pregledu nacionalnih provedbenih mjera koje su države članice poslale Komisiji na temelju članka 3. stavka 5. Direktive 2013/55/EU o izmjeni Direktive 2005/36/EZ[5], dvogodišnjim izvješćima država članica o primjeni revidirane direktive[6] te informacijama koje je Komisija pribavila tijekom svojih aktivnosti osiguravanja i praćenja primjene te direktive u državama članicama.

Ovo izvješće nije potpuna evaluacija u smislu Smjernica za bolju regulativu[7]. Uz njega se prilaže Radni dokument službi Komisije koji se sastoji od sljedećih dijelova:

- Dio I. (Plan provedbe 2014.),
- Dio II. (Prenošenje Direktive 2013/55/EU o izmjeni Direktive 2005/36/EZ u državama članicama),
- Dio III. (Ključna pitanja postavljena u postupcima zbog povrede povezana s neusklađenošću nacionalnih odredbi s revidiranom direktivom),
- Dio IV. (Statistički podaci o upotrebi Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta), i
- Dio V. (Rezultati posebnog programa usavršavanja rumunjskih medicinskih sestara).

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

[2] Akt o jedinstvenom tržištu – dvanaest mjera za poticanje rasta i jačanje povjerenja – „Zajedno za novi rast", COM(2011) 206 final.

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

[4] Direktiva 2005/36/EZ kako je izmijenjena Direktivom 2013/55/EU naziva se „revidirana direktiva".

[5] Dostupna na poveznici: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:32013L0055

[6] Na temelju članka 60. stavka 1. revidirane direktive države članice dužne su od 20. listopada 2007. Komisiji svake dvije godine dostaviti izvješće o primjeni sustava. Ta izvješća sadržavaju statistički sažetak donesene odluke i opis glavnih problema pri primjeni Direktive.

[7] SWD(2017) 350, Radni dokument službi Komisije – Smjernice za bolju regulativu.

2. MODERNIZIRANJE PRAVILA ZA OLAKŠAVANJE SIGURNE MOBILNOSTI U 21. STOLJEĆU

Izmjene uvedene u Direktivi 2013/55/EU o izmjeni Direktive 2005/36/EZ bile su usmjerene na moderniziranje okvira za priznavanje stručnih kvalifikacija i prilagodbu tog okvira tržištu rada koje se mijenja. Stavljen je snažan naglasak na upotrebu moderne tehnologije u postupcima priznavanja kako bi se smanjila birokracija i ubrzale formalnosti potrebne za mobilnost stručnjaka u cijeloj Europi. Svrha je bila olakšati priznavanje kvalifikacija stručnjaka, a istodobno jamčiti višu razinu zaštite potrošača i građana.

U ovom se odjeljku prikazuju glavne izmjene uvedene u Direktivi 2013/55/EU o izmjeni Direktive 2005/36/EZ.

Ažuriranje usklađenih uvjeta osposobljavanja za „sektorske" profesije

Usklađeni minimalni uvjeti osposobljavanja za „sektorske" profesije (liječnici, medicinske sestre, doktori dentalne medicine, veterinari, primalje, farmaceuti i arhitekti), koji su utvrđeni u revidiranoj direktivi, ažurirani su kako bi odrazili izmjene u profesijama i u obrazovanju u tim područjima. Izmjenama su obuhvaćene odredbe o uvjetima upisa u osposobljavanje, minimalnom trajanju osposobljavanja, popisima minimalnog znanja, vještina i kompetencija te popisima minimalnih profesionalnih djelatnosti koje su rezervirane za određene profesije.

Iako su tom direktivom uvedene neke izmjene odredbi o znanju, vještinama i kompetencijama, nisu provedene odgovarajuće izmjene minimalnih programa studija utvrđenih u Prilogu V. revidiranoj direktivi. Revidiranom direktivom Komisiji su **delegirane ovlasti** za dodatno ažuriranje zahtjeva u pogledu znanja i vještina te ažuriranje popisa predmeta osposobljavanja iz Priloga V. revidiranoj direktivi. Ta bi se ažuriranja mogla provesti, ako je potrebno, tek u kasnijoj fazi te u okviru općenito priznatog znanstvenog i tehničkog napretka.

Komisija u okviru tih delegiranih ovlasti može ujedno ažurirati sljedeće aspekte Priloga V.: minimalno trajanje osposobljavanja u području medicinskih i dentalnih specijalizacija[8], kategorije medicinskih i dentalnih specijalizacija[9] te popise dokaza o formalnim kvalifikacijama koje ispunjavaju minimalne uvjete osposobljavanja[10].

Komisija je 7. svibnja 2018. objavila svoje prvo izvješće o svojem izvršavanju delegiranih ovlasti[11]. Ovlast za donošenje delegiranih akata koja je dodijeljena Komisiji naknadno je prešutno produljena do siječnja 2024.

Nova područja automatskog priznavanja

Revidiranom direktivom uvedena je mogućnost utvrđivanja **zajedničkih načela osposobljavanja** (okviri ili testovi) i uključivanja novih profesija u sustav automatskog priznavanja. Tim se novim sustavom strukovnim organizacijama i regulatornim tijelima

[8] Članak 25. stavak 5. i članak 35. stavak 2. revidirane direktive.
[9] Članak 26. i članak 35. stavak 5. revidirane direktive.
[10] Članak 21.a revidirane direktive.
[11] COM(2018) 263 final.

država članica omogućuje dogovaranje zajedničkog skupa znanja, vještina i kompetencija (ili provjera osposobljenosti) potrebnih za obavljanje profesije. Na temelju toga te organizacije i tijela Komisiji mogu predložiti zajednički okvir osposobljavanja ili zajednički test osposobljenosti. Kvalifikacije dobivene na temelju tih zajedničkih okvira osposobljavanja (ili zajedničkih testova osposobljenosti) automatski bi se priznale u drugim državama članicama. Ova se mogućnost primjenjuje na slučajeve u kojima je profesija (ili obrazovanje i osposobljavanje za profesiju) već regulirano u najmanje jednoj trećini država članica.

Lakoća poslovnog nastanjivanja i pružanja usluga u drugoj državi članici

Revidiranom direktivom ujedno su obuhvaćeni određeni problemi u procjeni zahtjeva za priznavanje na temelju **općeg sustava** priznavanja, posebno u pogledu moderniziranja stupnjeva kvalifikacija, mobilnosti stručnjaka iz država članica u kojima profesije nisu regulirane u države članice u kojima jesu regulirane te ustroja kompenzacijskih mjera. Konkretno, osigurava se da tijela stupnjeve kvalifikacija mogu upotrijebiti samo kao početni alat za vrednovanje te da se same razlike u stupnjevima ne mogu iskoristiti kao temelj za odbijanje zahtjeva za priznavanje[12]. Države članice više ne mogu uvoditi kompenzacijske mjere na temelju kraćeg trajanja osposobljavanja (moraju dokazati postojanje znatnih razlika u osposobljavanju). Nacionalna tijela moraju navesti valjane razloge za upotrebu kompenzacijskih mjera i pobrinuti se da se provjere osposobljenosti redovito organiziraju.

U slučajevima poslovnog nastana na temelju općeg sustava priznavanja te u slučajevima privremenog pružanja usluge stručnjaci koji potječu **iz zemlje u kojoj se ne regulira** profesija više ne trebaju dokazivati da imaju dvije godine stručnog iskustva u prethodnih deset godina (dovoljna je jedna godina traženog **stručnog iskustva**).

U revidiranoj direktivi isto je tako pojašnjeno da na temelju dostavljene prethodne izjave o **privremenom ili povremenom pružanju usluge** pružatelji usluga mogu ostvariti pristup svojoj profesiji i obavljati je na cijelom području države članice domaćina. Revidiran je i rok za izvršenje provjera stručnih kvalifikacija na temelju članka 7. stavka 4. revidirane direktive prije no što stručnjaci koji rade u području javnog zdravstva i sigurnosti započnu s pružanjem usluga.

Nova pravila u pogledu djelomičnog pristupa, pripravništava i provjera poznavanja jezika

Na temelju sudske prakse Suda Europske unije[13] u revidiranoj direktivi uvedeno je načelo **djelomičnog pristupa** profesiji u kojoj se djelatnosti obuhvaćene reguliranom profesijom razlikuju među pojedinim zemljama. To može biti korisno za stručnjake koji rade u realnom gospodarskom sektoru koji ne postoji kao samostalna profesija u državi članici u koju se žele preseliti.

[12] Samo je jedna iznimka od ovog pravila, tj. ako stručnjak ima najniži stupanj kvalifikacije (a), no nastoji ostvariti pristup profesiji u zemlji domaćinu u kojoj se traži najviši stupanj kvalifikacija (e), tijela mogu odbiti njegov zahtjev za priznavanje.

[13] Presuda Suda Europske unije od 19.1.2006., predmet C-330/03, *Colegio de ingenieros de caminos, canales y puertos*, ECLI:EU:C:2006:45.

Prema revidiranoj direktivi države članice sada imaju obvezu **priznati stručni pripravnički staž** obavljen u drugoj državi članici u kojoj je to razdoblje pripravništva obvezno za ostvarivanje pristupa reguliranoj profesiji.

Tom se direktivom ujedno državama članicama omogućuje izvršavanje sustavnih **provjera poznavanja jezika** samo kad je riječ o profesijama u kojima postoji rizik za sigurnost pacijenata. Provjere poznavanja jezika trebale bi se obavljati tek nakon što država članica domaćin prizna kvalifikaciju, trebale bi provjeravati poznavanje samo jednog službenog ili administrativnog jezika države članice domaćina te bi trebale biti razmjerne djelatnosti koja će se obavljati.

Obvezna upotreba Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta

Direktivom se propisuje obvezna upotreba Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (**IMI**) u slučaju **administrativnih razmjena** te za potrebe **prijava kvalifikacija** potrebnih za ispunjavanje usklađenih minimalnih uvjeta osposobljavanja, tj. kvalifikacija navedenih u Prilogu V. revidiranoj direktivi. Osim toga, sustav IMI je platforma u okviru koje funkcioniraju dva nova alata uvedena posljednjom revizijom Direktive, a to su **europska strukovna iskaznica** i **mehanizam upozoravanja**.

Novi alati za olakšavanje sigurne mobilnosti stručnjaka na cijelom području EU-a

Europska strukovna iskaznica inovativan je alat čija je svrha pojednostavniti postupke priznavanja te ona ima oblik elektroničke potvrde. Temelji se na boljoj suradnji između tijela matične države članice i države članice domaćina i na sustavnoj upotrebi sustava IMI u skladu s Komisijinom politikom jačanja jedinstvenog digitalnog tržišta. Europska strukovna iskaznica može se izdavati za one profesije koje ispunjavaju uvjete u pogledu mobilnosti (ili potencijala za mobilnost), broja država članica u kojima su regulirane te interesa dionika[14].

Kako bi se osiguralo da se zbog veće mobilnosti stručnjaka neće ugrožavati sigurnost potrošača i pacijenata, u revidiranoj direktivi zahtijeva se da se svim državama članicama šalju proaktivna **upozorenja** o stručnjacima koji u jednoj od država članica imaju ograničeni pristup svojim profesijama povezanima sa zdravstvom ili skrbi o djeci, ili o stručnjacima koji su pri podnošenju svojih zahtjeva upotrijebili krivotvorene isprave.

Jednostavniji pristup informacijama i postupcima te smanjivanje birokracije

Države članice imaju jasnu obvezu za sve regulirane profesije učiniti dostupnima sve **informacije** o priznavanju kvalifikacija preko **jedinstvenih kontaktnih točaka** koje su uspostavljene na temelju Direktive 2006/123/EZ[15] (Direktiva o uslugama) i već su se primjenjivale kada je Direktiva 2005/36/EZ revidirana. Stručnjaci bi na internetu preko jedinstvenih kontaktnih točaka ili nadležnih tijela zaduženih za određenu profesiju trebali moći **provesti postupke i formalnosti** obuhvaćene revidiranom direktivom. **Centri za**

[14] Članak 4.a stavak 7. revidirane direktive.

[15] Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, SL L 376, 27.12.2006., str. 376.

pomoć u svakoj državi članici moraju pružiti savjete i pomoć u svakom pojedinačnom slučaju.

Veća transparentnost u pogledu regulatornih zahtjeva

Od država članica tražilo se da dostave informacije o svojim postojećim reguliranim profesijama i profesijama u kojima prije prvog pružanja privremenih ili povremenih usluga treba izvršiti provjeru kvalifikacija te se tražilo da te informacije budu u svakom trenutku ažurirane. Osim toga, države članice uzajamno su ocijenile prepreke koje su te države postavile i kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama i obavljanje tih profesija. U revidiranoj direktivi predstavljene su i tekuće obveze država članica u skladu s kojima moraju izvješćivati o svim ukinutim ili ublaženim zahtjevima i o svim novim ili izmijenjenim zahtjevima te objasniti njihovu proporcionalnost.

3. PROVEDBA U DRŽAVAMA ČLANICAMA

3.1. Podrška prenošenju

Komisija je prepoznala važnost pravilne i pravodobne provedbe revidirane direktive za uspjeh modernizacije i novog okvira za priznavanje kvalifikacija te je učinila sve što je mogla kako bi poduprla rad država članica. Redoviti sastanci održavali su se u stručnim skupinama ustrojenima Direktivom[16], a Komisija je s državama članicama održavala bilateralne sastanke. Kako bi se prenijele informacije i razmijenila stajališta o ključnim aspektima rada na modernizaciji, Komisija je organizirala konferenciju na visokoj razini[17] uz aktivno sudjelovanje Europskog parlamenta, Vijeća te nekoliko strukovnih organizacija i nadležnih tijela. Kada je riječ o razini koja je više tehnička, Komisija je organizirala nekoliko radionica o prenošenju na kojima su sudjelovali stručnjaci iz država članica kako bi raspravljali o glavnim izmjenama te je sudjelovala u nacionalnim radionicama o provedbi. Komisija je nastavila državama članicama na njihov zahtjev pružati pomoć u skladu s mjerama opisanima u planu provedbe (vidjeti Dio I. Radnog dokumenta službi).

Istodobno je Komisija blisko surađivala s državama članicama kako bi osigurala pravilnu provedbu novih obveza transparentnosti, uzajamnog ocjenjivanja i procjena proporcionalnosti reguliranih profesija u tim državama članicama na temelju članka 59. revidirane direktive.

Komisija je (uz pomoć vanjskog ugovornog suradnika) izvršila i temeljitu provjeru kvalitete (sukladnosti) nacionalnog zakonodavstva o kojemu su izvijestile države članice.

3.2. Kašnjenje u prenošenju i mjere osiguravanja primjene

Rok za prenošenje Direktive 2013/55/EU o izmjeni Direktive 2005/36/EZ bio je 18. siječnja 2016. Većina država članica nije do tog roka dovršila prenošenje. Iz dvogodišnjih izvješća država članica za razdoblje 2016.–2018. vidljivo je da su se države članice koje nemaju centralizirani pristup provedbi (u okviru saveznih, regionalnih ili pokrajinskih zakona) suočile s većim administrativnim opterećenjem zbog potrebe za prilagodbom velikog zakonodavnog korpusa i suradnjom s većim brojem odgovornih tijela i uključivanjem tih tijela. Države članice koje su donijele razmjerno manje odluka o priznavanju upozorile su na složenost postupaka priznavanja i na poteškoće u pronalasku i zadržavanju osoba s potrebnim stručnim znanjem.

U Dijelu II. Radnog dokumenta službi iznosi se detaljniji pregled obavijesti država članica o nacionalnim provedbenim mjerama.

Postupci zbog povrede uslijedili su ubrzo nakon isteka roka za prenošenje. [18] Znatan broj država članica kasnio je s dovršetkom prenošenja. Komisija je zadnje postupke zbog povrede povezane s neobavještavanjem zaključila u ožujku 2018. Komisija je naknadno provjerila

[16] Skupina koordinatora za priznavanje stručnih kvalifikacija.

[17] Konferencija na temu „Modernizacija Direktive o stručnim kvalifikacijama: sigurna mobilnost” (Bruxelles, 12.2.2014.).

[18] Komisija je u ožujku 2016. pokrenula 22 takozvana postupka povezana s neobavještavanjem. Vidjeti priopćenja za tisak Komisije MEMO/16/3125 i IP/17/4773.

usklađenost dostavljenih nacionalnih propisa i upravnih postupaka sa zahtjevima iz revidirane direktive te je prema potrebi pokrenula postupke zbog povrede.

Komisija je 19. srpnja 2018. pokrenula prvi ciklus postupaka zbog povrede protiv 27 država članica[19] zbog neusklađenosti njihova nacionalnog zakonodavstva i prakse s revidiranom direktivom[20]. Tim su skupom postupaka zbog povrede („prva serija") obuhvaćena nova pitanja ključna za funkcioniranje revidirane direktive, a to su nova europska strukovna iskaznica, mehanizam upozoravanja, djelomičan pristup profesionalnoj djelatnosti, proporcionalnost zahtjeva o poznavanju jezika i uspostava centara za pomoć. Osim toga, Komisija je postavila pitanja koja se odnose na transparentnost i proporcionalnost regulatornih prepreka profesionalnim uslugama kao nastavak na svoju Komunikaciju o preporukama za reformu regulative u području profesionalnih usluga iz siječnja 2017.[21]

Nakon što je ocijenila odgovore država članica na prethodno navedene službene opomene Komisija je 7. ožujka 2019. poduzela daljnje korake u postupcima zbog povrede pokrenutima protiv 26 država članica. Komisija je 24 državama članicama[22] uputila obrazložena mišljenja, a dvjema državama članicama[23] dodatnu službenu opomenu povezanu s neusklađenošću njihova nacionalnog zakonodavstva i prakse s revidiranim pravilima EU-a o priznavanju stručnih kvalifikacija[24]. Ti su postupci još uvijek u tijeku osim jednog koji je zaključen nakon što je predmetna država članica provela usklađivanje.

Komisija je 24. siječnja 2019. pokrenula drugi skup postupaka zbog povrede („druga serija") protiv 27 država članica[25] koji se odnose na usklađenost njihovih nacionalnih pravila i prakse s ostalim ključnim odredbama Direktive. To je uključivalo usklađenost s pravilima o slobodi poslovnog nastana, slobodi pružanja usluga, profesijama na koje se primjenjuje automatsko priznavanje na temelju usklađenih minimalnih uvjeta osposobljavanja, dokumentaciji i formalnostima, priznavanju stručnog pripravničkog staža i administrativnoj suradnji[26]. Komisija je 27. studenoga 2019. uputila obrazložena mišljenja 22 državama članicama[27] te dodatne službene opomene četirima državama članicama[28]. Ti su postupci još uvijek u tijeku.

Iako je taj rad na osiguravanju primjene bio usmjeren na glavne izmjene uvedene u Direktivi 2013/55/EU o izmjeni Direktive 2005/36/EZ, on se odnosio i na cjelokupnu provedbu revidirane direktive u nacionalnim pravnim okvirima. To je bila prva sustavna i

[19] Sve države članice EU-a osim Litve.
[20] Vidjeti priopćenje za tisak Komisije MEMO/18/4486.
[21] COM/2016/0820 final.
[22] Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Danska, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Irska, Italija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.
[23] Estonija i Latvija.
[24] Vidjeti priopćenje za tisak Komisije MEMO/19/1472.
[25] Sve države članice osim Danske.
[26] Vidjeti priopćenje za tisak Komisije IP/19/467.
[27] Sve države članice osim Danske, Belgije, Njemačke, Malte i Španjolske.
[28] Španjolska i Belgija (10. listopada 2019.); Malta i Njemačka (27. studenoga 2019.).

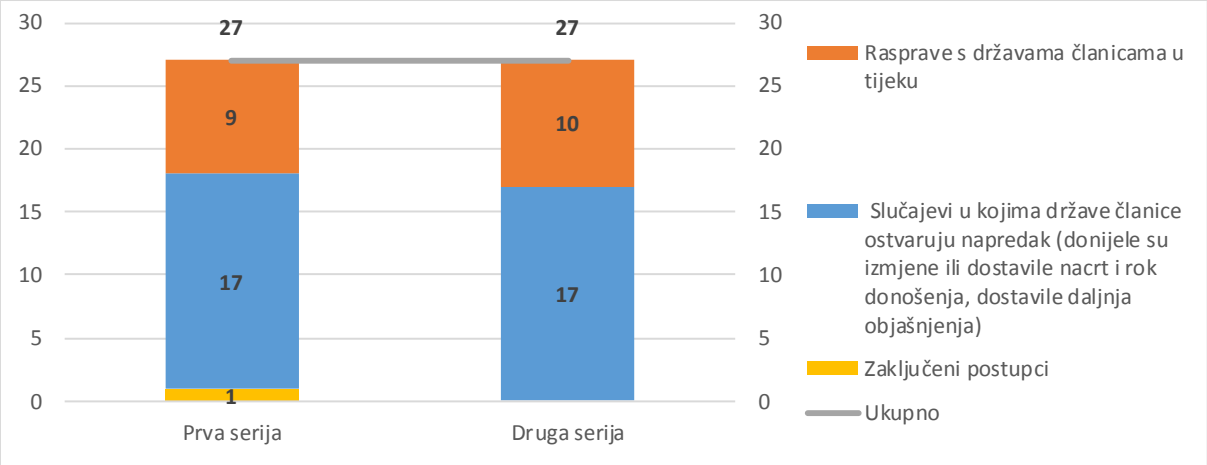
sveobuhvatna procjena nacionalnog pravnog okvira za priznavanje kvalifikacija na temelju te direktive.

Osim toga, svih 28 država članica primilo je 6. lipnja 2019. posebne službene opomene te zahtjev za poboljšanje funkcioniranja njihovih jedinstvenih kontaktnih točaka uspostavljenih na temelju Direktive o uslugama. To je obuhvaćalo i informacije i postupke povezane s priznavanjem kvalifikacija (članak 57. i članak 57.a revidirane direktive) kako bi se pružateljima usluga i stručnjacima omogućili lako razumljivi, jedinstveni mehanizmi[29]. Ti su postupci zbog povrede još uvijek u tijeku.

3.3. Provedba u državama članicama: trenutačno stanje

Komisija je u svojoj procjeni nacionalnih mjera prenošenja i mjera poduzetih za osiguravanje primjene pravila utvrdila da države članice nisu jednako uspješne u ostvarivanju napretka u provedbi revidirane direktive. Države članice učinkovitije su djelovale zbog Komisijinih mjera osiguravanja primjene koje su prikazane u grafikonu 1. u nastavku.

Grafikon 1. Broj slučajeva u kojima države članice ostvaruju napredak u odnosu na broj slučajeva u pogledu kojih su u tijeku rasprave s predmetnim državama članicama o jednom ili više pitanja neusklađenosti (ožujak 2020.)



U odjeljku u nastavku iznosi se pregled provedbe revidirane direktive u državama članicama, uključujući glavne izmjene koje su uvedene radi modernizacije pravila. Pregled se temelji na glavnim nalazima prethodno opisanog rada, posebno na procjeni sukladnosti i drugim dostupnim informacijama. U Dijelu III. Radnog dokumenta službi iznosi se detaljniji pregled ključnih pitanja koja su proizašla iz postupaka zbog povrede.

Prenošenje usklađenih minimalnih uvjeta osposobljavanja za „sektorske" profesije

Usklađeni minimalni uvjeti osposobljavanja (uvjeti upisa, minimalno trajanje osposobljavanja, popisi minimalnog znanja, vještina i kompetencija te popisi minimalnih profesionalnih djelatnosti koje su rezervirane) temelj su automatskog priznavanja kvalifikacija

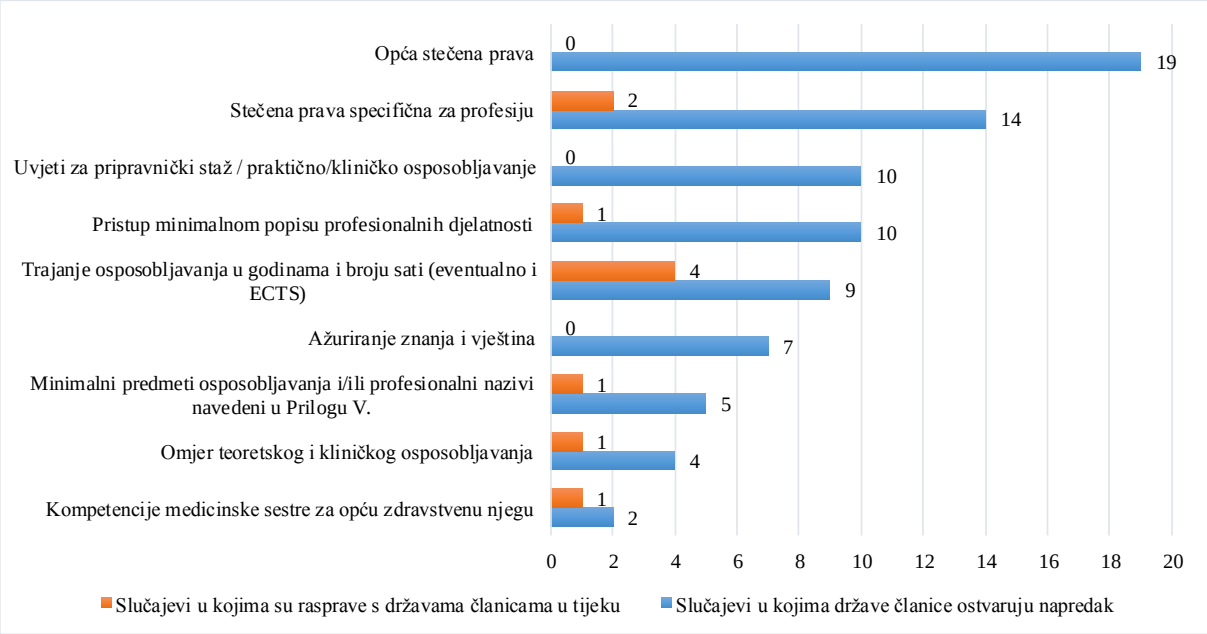
[29] Vidjeti priopćenje za tisak Komisije MEMO/19/2772.

među državama članicama. Osim toga, stručnjaci na temelju općih ili posebnih stečenih prava mogu ostvariti pravo na automatsko priznavanje.

Komisijina procjena nacionalnih mjera prenošenja pokazuje da je u državama članicama provedba ažuriranih **usklađenih minimalnih uvjeta osposobljavanja** za „sektorske" profesije u pravilu bila primjerena. Međutim, Komisija je morala poduzeti mjere zbog povrede kako bi reagirala na niz posebnih pitanja. Države članice uglavnom su u odgovoru na službene opomene i obrazložena mišljenja obavijestile o provedenim potrebnim izmjenama svojih nacionalnih odredbi ili su navele konkretan rok za donošenje tih izmjena. U tijeku su rasprave s preostalim državama članicama.

Konkretno, pitanja neusklađenosti u određenim državama članicama odnosila su se na ključna pitanja prikazana u grafikonu 2. u nastavku (vidjeti Dio III. Radnog dokumenta službi, tablica „Sektorske profesije"):

Grafikon 2. Broj država članica na koje se odnose ključna pitanja neusklađenosti povezana sa sektorskim profesijama (ožujak 2020.)



Moguća buduća ažuriranja (delegiranim aktima) zahtjeva u pogledu znanja i vještina i popisa predmetâ osposobljavanja

Revidiranom direktivom Komisiji su delegirane ovlasti za dodatno ažuriranje zahtjeva u pogledu znanja i vještina i popisa predmetâ osposobljavanja iz Priloga V. revidiranoj direktivi ako to bude potrebno te u okviru općenito priznatog znanstvenog i tehničkog napretka.

S obzirom na to Komisija je istodobno s revizijom nacionalnih mjera prenošenja u razdoblju 2017.–2018. naložila izradu studije kako bi prikupila osnovne informacije te neovisnu procjenu prije no što donese informiranu odluku o tome je li potrebno dodatno izmijeniti

revidiranu direktivu u dijelu koji se odnosi na medicinske sestre za opću zdravstvenu njegu te, ako je, koliko je treba mijenjati[30].

U studiji će se pregledno prikazati trenutačni nacionalni zahtjevi u cijelom EU-u, državama EFTA-e (Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska) i u Ujedinjenoj Kraljevini koji se odnose na teoretsko i kliničko osposobljavanje medicinskih sestara za opću zdravstvenu njegu te na znanje i vještine koje bi trebale steći tijekom takvog osposobljavanja. U tom preglednom prikazu naglasak se stavlja na utvrđivanje svih postojećih zahtjeva u državama članicama kojima se traži više od minimalnih uvjeta osposobljavanja određenih revidiranom direktivom te na procjenu odgovaraju li ti zahtjevi prilagodbi opće priznatom znanstvenom i tehničkom napretku. Studija će sadržavati i procjenu pregledno prikazanih zahtjeva i prijedloge o tome treba li revidirati zahtjeve u pogledu znanja i vještina i popise predmeta osposobljavanja medicinskih sestara za opću zdravstvenu njegu.

Dana 12. studenoga 2019. u Bruxellesu se održala radionica za dionike na kojoj su predstavljeni preliminarni rezultati studije te se o njima povela rasprava s nacionalnim tijelima, institucijama za osposobljavanje i predstavnicima profesije na nacionalnoj razini i na razini EU-a/EFTA-e. Preliminarni su rezultati 27. studenoga 2019. predstavljeni i državama članicama preko nacionalnih koordinatora za priznavanje stručnih kvalifikacija, a 21. siječnja 2020. izneseni su na sastanku skupine koordinatora za priznavanje stručnih kvalifikacija kako bi se o njima raspravljalo.

Preliminarni rezultati istraživanja potkrijepljeni mišljenjima dionika upućuju na niz prijedloga o mogućim ažuriranjima zahtjeva u pogledu znanja i vještina i popisa predmeta osposobljavanja medicinskih sestara za opću zdravstvenu njegu. Studija će se dovršiti i objaviti tijekom 2020. Komisija će naknadno povesti raspravu o konačnim nalazima u okviru skupine koordinatora za priznavanje stručnih kvalifikacija kako bi procijenila koji su sljedeći koraci.

Komisija je istodobno objavila još jedan poziv za nadmetanje u pogledu profesije doktora dentalne medicine i farmaceuta[31]. Te će se studije usmjeriti na potrebu za ažuriranjem zahtjeva u pogledu potrebnog znanja i vještina i popisa predmetâ osposobljavanja u tim profesijama.

Ostali delegirani akti za „sektorske" profesije

Komisija na temelju članka 21.a stavka 4. revidirane direktive ujedno ima ovlast za donošenje **delegiranih akata o izmjeni popisâ dokaza o formalnim kvalifikacijama iz Priloga V.** revidiranoj direktivi koji služe kao osnova za automatsko priznavanje.

Nakon posljednje revizije Direktive upotreba sustava IMI u državama članicama postala je obvezna za prijavu novih naziva kvalifikacija u sektorskim profesijama na koje se primjenjuje

[30] Poziv za nadmetanje br. 628/PP/GRO/IM A/17/1131/9580 (zaključen dostavom obavijesti da se neće dodijeliti ugovor) i br. 711/PP/GRO/IMA/18/1131/11026 (studija u izradi).

[31] Poziv za nadmetanje br. 2019/S 144-353631 (zaključen odlukom da se neće dodijeliti ugovor), poziv za nadmetanje dostupan je na poveznici https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=5139

automatsko priznavanje (i za prijavu izmjena starih naziva i programa osposobljavanja)[32]. Stoga je brza prijava svih izmjena naziva kvalifikacija putem sustava IMI u državama članicama nužan preduvjet da Komisija može ažurirati Prilog V. Nakon dobivanja povratnih informacija od država članica u njihovim dvogodišnjim izvješćima ključno je da postoje ažurni popisi diploma u Prilogu V. kako bi sustav automatskog priznavanja funkcionirao.

Komisija od 2014. redovito ažurira popise u Prilogu V. na temelju prijava koje putem sustava IMI dostavljaju države članice. Komisija je dosad donijela četiri delegirane odluke o izmjeni Priloga V. revidiranoj direktivi[33].

Više pojedinosti o upotrebi sustava IMI za prijavu diploma iz Priloga V. u pojedinim državama članicama navedeno je u Dijelu IV. (odjeljak 2.) priloženog Radnog dokumenta službi.

Zajednička načela osposobljavanja (okviri ili testovi)

Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/907 od 14. ožujka 2019. o uspostavljanju zajedničkog testa osposobljenosti za učitelje skijanja na temelju članka 49.b revidirane direktive stupila je na snagu 24. lipnja 2019.[34] To je prvi slučaj upotrebe novog alata pri donošenju delegiranih uredbi.

Zajednički test osposobljenosti za učitelje skijanja osmišljen je u bliskoj suradnji s organizacijama iz svih zainteresiranih zemalja EU-a koje zastupaju učitelje skijanja. To je dobrovoljan okvir za automatsko priznavanje kvalifikacija učitelja skijanja na temelju službenog pravnog instrumenta EU-a. Učitelji skijanja s relevantnim kvalifikacijama mogu polagati ispit kojim se procjenjuje njihova tehnička sposobnost te ispit kojim se procjenjuju njihove kompetencije povezane sa sigurnošću. Polože li uspješno te standardizirane testove, učitelji skijanja mogu ostvariti pravo na automatsko priznavanje i pritom se jamči visoka razina osposobljenosti i vještina. Međutim, Delegiranom uredbom Komisije (EU) 2019/907 ne usklađuje se nacionalno osposobljavanje i ne određuju se državama članicama dodatni propisi. Kada je riječ o učiteljima skijanja koji nemaju kvalifikacije stečene zajedničkim testom osposobljenosti, i dalje se na temelju revidirane direktive primjenjuje opći sustav priznavanja kvalifikacija.

Osim tog slučaja prve upotrebe Komisija je bila u kontaktu s predstavnicima nekoliko profesija kako bi istražila opseg uvođenja zajedničkih načela osposobljavanja.

Otprilike 30 strukovnih organizacija navelo je da su zainteresirane za zajednička načela osposobljavanja, a nije bilo nikakvih službenih prijedloga od država članica. Na temelju daljnje analize iskazanog interesa pokazalo se da u pogledu nekoliko takvih profesija nije dosegnut traženi prag država članica u kojima se regulira ta profesija ili obrazovanje i osposobljavanje, npr. u slučaju osteopata, kiropraktičara i instruktora tjelovježbe. Ostali

[32] Članak 21.a stavak 1. revidirane direktive.

[33] Delegirane odluke Komisije (EU) 2016/790, 2017/2113, 2019/608 i 2020/548.

[34] Delegirana uredba Komisije (EU) 2019/907 od 14. ožujka 2019. o uspostavljanju zajedničkog testa osposobljenosti za učitelje skijanja na temelju članka 49.b revidirane direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL L 145, 4.6.2019., str. 7.–18.).

prijedlozi mogli bi dovesti do proširenja regulative na nacionalnoj razini, a to bi moglo imati negativan učinak na pristup profesiji i mobilnost. Takvim se mjerama u konačnici ne bi ispunio glavni cilj zajedničkih načela osposobljavanja da se stručnjacima omogući jednostavnije kretanje po državama članicama.

Države članice s kojima je provedeno savjetovanje u okviru skupine koordinatora uglavnom su izrazile pozitivna stajališta o uvođenju zajedničkih načela osposobljavanja inženjera i učitelja skijanja, no u pogledu drugih profesija zauzele su oprezniji stav.

Komisija je ugovorila izradu dviju studija o istraživanju mogućnosti izrade zajedničkih okvira osposobljavanja. Jedna se odnosila na pomoćnike u sustavu zdravstvene zaštite[35] (2015.–2016.), a druga na inženjere[36] (2016.–2017.).

Kada je riječ o pomoćnicima u sustavu zdravstvene zaštite, premda je u studiji utvrđeno da postoji određena usklađenost među državama članicama u pogledu temeljnog skupa znanja, vještina i kompetencija te interesa za definiranje uloge pomoćnika u sustavu zdravstvene zaštite u Europi, bilo je različitih mišljenja o stupnju potrebnog obrazovanja, stupnju kvalifikacija koji treba dosegnuti, konačnoj razini autonomije stručnjaka i mogućim nenamjernim posljedicama izrade takvog okvira na nacionalne sustave radne snage u zdravstvu i obrazovanja u zdravstvu.

Kada je riječ o inženjerima, u preglednom prikazu profesije utvrđen je niz raznih regulatornih sustava za profesiju i veliki broj inženjerskih specijalizacija. Težište projekta na kraju je stavljeno na inženjere građevinarstva. Iako je postojao dogovor da se razradi ideja okvira za inženjere, nekoliko dionika (posebno države članice u kojima profesije nisu regulirane) i pružatelja obrazovnih usluga premišljali su se u pogledu postupka i mogućih posljedica na reguliranje profesije u zemljama u kojima profesija nije regulirana te na obrazovni sustav.

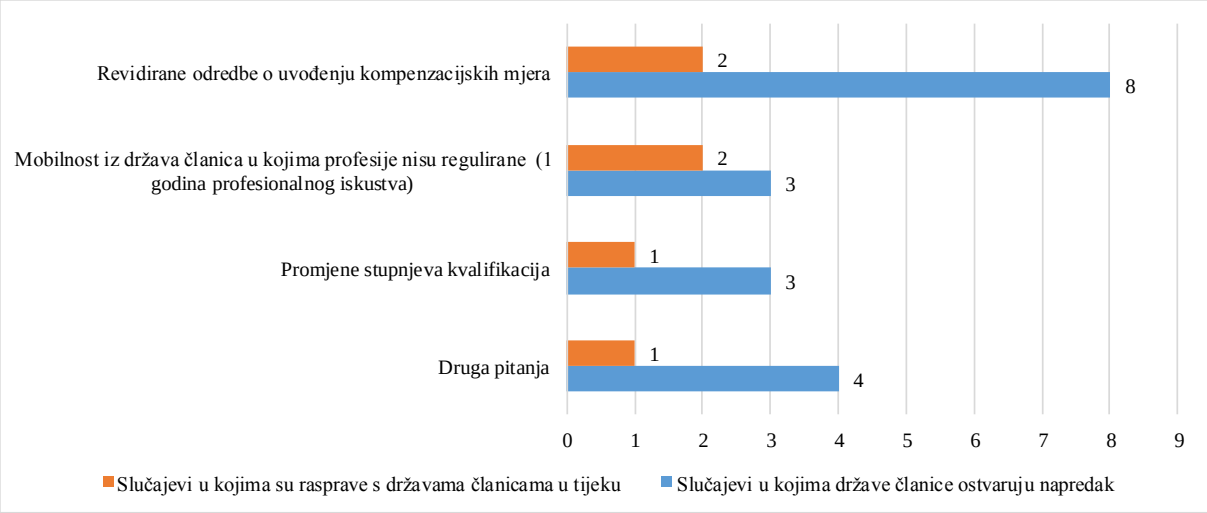
Opći sustav priznavanja i privremeno pružanje usluga

Revizija **općeg sustava priznavanja** zadovoljavajuće je prenesena u gotovo svim državama članicama, osim u nekoliko slučajeva neusklađenosti, npr. u pogledu izmjena stupnjeva kvalifikacija, novih pravila o mobilnosti radnika iz zemalja u kojima profesije nisu regulirane i utvrđivanja kompenzacijskih mjera. Države članice u velikoj su većini slučajeva ostvarile napredak odgovaranjem na mjere zbog povrede i priopćavanjem konkretnih rješenja na postavljena pitanja. U vrlo malo slučajeva još uvijek su u tijeku rasprave s predmetnim državama članicama (vidjeti Dio III. Radnog dokumenta službi, tablica „Opći sustav priznavanja").

[35] Ključne kompetencije pomoćnika u sustavu zdravstvene zaštite (CC4HCA) dostupne na poveznici https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/workforce/docs/2018_corecompetences_healthcareassistants_en.pdf

[36] Nije objavljeno.

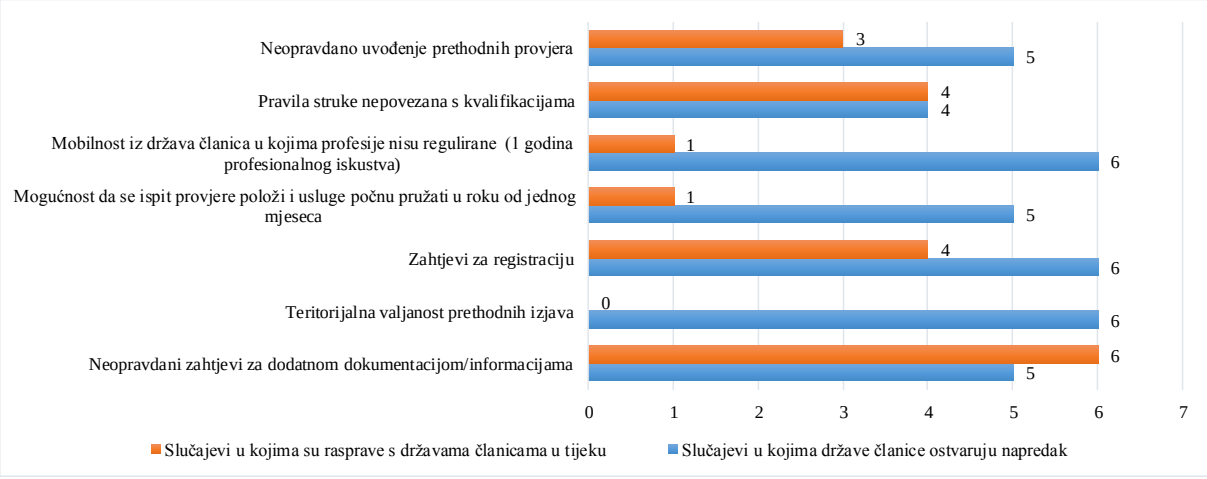
Grafikon 3. Broj država članica na koje se odnose ključna pitanja neusklađenosti povezana s općim sustavom priznavanja (ožujak 2020.)



Osiguravanje dosljedne i učinkovite provedbe **odredbi o privremenom i povremenom pružanju usluga** u državama članicama u korist građana i poslovnih subjekata ključna je sastavnica učinkovitog jedinstvenog tržišta usluga za regulirane profesije. To je ključno za osiguravanje primjene članka 56. UFEU-a i zaštitu temeljne slobode pružanja usluga.

Provedba revidiranih odredbi glave II. revidirane direktive o privremenom i povremenom pružanju usluga bila je razlog za zabrinutost u 21 državi članici, a s njih osam još uvijek se o tome raspravlja. Konkretno, slučajevi neusklađenosti u tim državama članicama odnosili su se na glavna pitanja prikazana u grafikonu 4. u nastavku (vidjeti Dio III. Radnog dokumenta službi, tablica „Privremeno pružanje usluga”):

Grafikon 4. Broj država članica na koje se odnose ključna pitanja neusklađenosti (privremeno pružanje usluga) (ožujak 2020.)



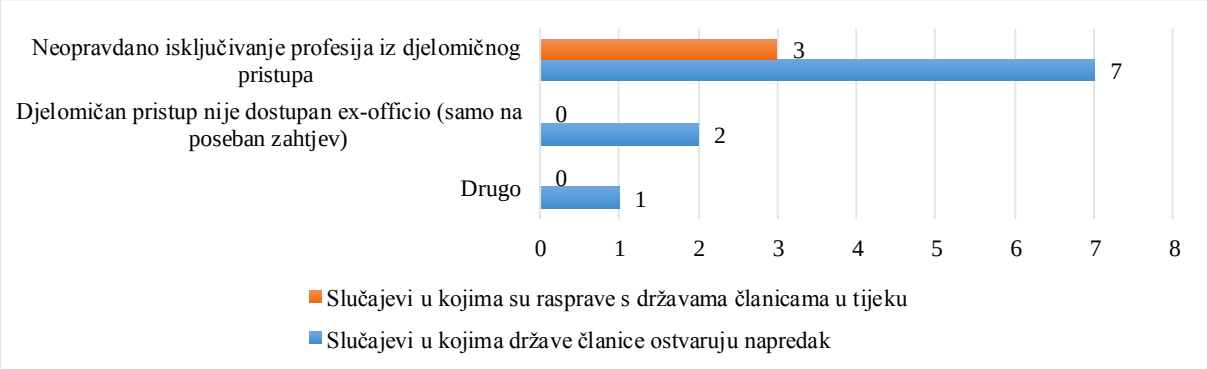
Nakon što je Komisija poduzela mjere zbog povrede, još su u tijeku rasprave s nekoliko država članica o pitanjima kao što su:

- neopravdani upiti o uslugama koje će se pružati ili zahtjevi za dostavu dodatne dokumentacije koja se ne traži na temelju revidirane direktive,
- valjanost prethodnih izjava na cijelom državnom području države članice domaćina,
- zahtjevi za registraciju kojima se traži više od onog što je dopušteno člankom 6. revidirane direktive,
- ili mogućnosti da pružatelji usluga prolaze provjeru osposobljenosti i počnu pružati usluge u roku od jednog mjeseca od donošenja odluke.

Djelomičan pristup

Provedba novih pravila o **djelomičnom pristupu** bila je razlog za zabrinutost u 12 država članica. Konkretno, Komisijinim mjerama osiguravanja primjene bila su obuhvaćena dva glavna pitanja o kojima se raspravlja u nastavku (više pojedinosti potražite u Dijelu III. Radnog dokumenta službi, tablica „Djelomičan pristup").

Grafikon 5. Broj država članica na koje se odnose ključna pitanja neusklađenosti (djelomičan pristup) (ožujak 2020.)



Prvo se pitanje odnosilo na isključivanje određenih profesija iz načela djelomičnog pristupa. Premda se odredbe o djelomičnom pristupu ne primjenjuju na stručnjake koji ostvaruju pravo na automatsko priznavanje svojih stručnih kvalifikacija (kao što su liječnici, medicinske sestre, obrtnici/stručnjaci za trgovinu ili stručnjaci koji primjenjuju zajednička načela osposobljavanja), odredbama revidirane direktive ne nastoji se isključiti djelomičan pristup zasebnim dijelovima djelatnosti „sektorskih" profesija. Takvo kategoričko isključenje iz načela djelomičnog pristupa ne bi bilo u skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije ili s načelom proporcionalnosti u okviru temeljnih sloboda[37]. O tom se pitanju raspravilo s deset

[37] Presuda Suda Europske unije od 27.6.2013., predmet C-575/11, *Nasiopoulos*, ECLI:EU:C:2013:430.

država članica. Iako je u brojnim državama članicama ostvaren napredak, još uvijek su u tijeku rasprave s ostalima.

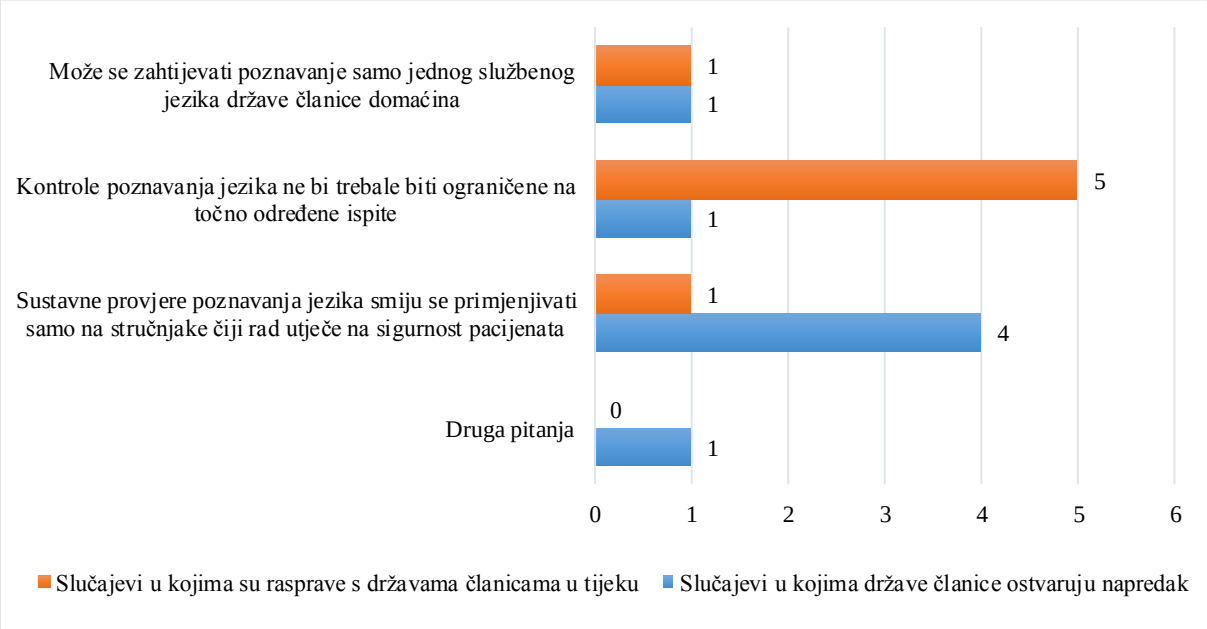
Kao drugo, Komisija je uporno isticala da bi se djelomičan pristup trebao primijeniti kao odluka *ex officio,* a ne samo na poseban i isključiv zahtjev podnositelja. Većina osoba vjerojatno neće biti potpuno svjesna mogućnosti dobivanja djelomičnog pristupa profesiji te stoga često neće biti u mogućnosti podnijeti zahtjev za njega nakon što njihov zahtjev za priznavanje pristupa cijeloj profesiji bude odbijen. Stoga bi nadležna tijela, onda kada se može primijeniti djelomičan pristup, trebala procijeniti mogućnost djelomičnog pristupa u okviru tog postupka priznavanja ili barem jasno informirati podnositelja zahtjeva o toj mogućnosti. O tome se raspravljalo s dvjema državama članicama koje su ostvarile napredak u predlaganju praktičnih rješenja.

Isto je tako zanimljivo primijetiti da su u dvogodišnjim izvješćima neke države članice istaknule problem primjene djelomičnog pristupa onda kada se u regulativi utvrđuju samo zaštićeni profesionalni nazivi (s obzirom na to da se djelomičan pristup ustvari odnosi na pristup profesionalnim djelatnostima, a ne na nazive za obavljanje tih profesija).

Kontrole poznavanja jezika

Pitanju provedbe novih pravila o **provjerama poznavanja jezika** posvećena je pažnja u otprilike trećini država članica u okviru osiguravanja primjene i ono se odnosilo na određena ključna pitanja neusklađenosti prikazana u grafikonu 6. u nastavku (vidjeti Dio III. Radnog dokumenta službi, tablica „Kontrole poznavanja jezika").

Grafikon 6. Broj država članica na koje se odnose ključna pitanja neusklađenosti (provjere poznavanja jezika) (ožujak 2020.)



Svrha Komisijinih mjera osiguravanja primjene bila je osigurati, na primjer, da se smije tražiti samo poznavanje jednog službenog jezika države članice domaćina te da se sustavne provjere poznavanja jezika smiju primjenjivati samo na stručnjake čiji rad utječe na sigurnost

pacijenata. Kao najproblematičnije pitanje pokazalo se nekoliko slučajeva kada su države članice propisale obvezne ispite poznavanja jezika te su u tijeku rasprave s većinom predmetnih država članica. Komisija je na temelju ustaljene sudske prakse Suda Europske unije[38] uporno isticala da se samo onda kada je dokaz podnositelja zahtjeva (npr. potvrde o poznavanju jezika škola stranih jezika) dvojben može provesti ispitivanje poznavanja jezika.

Pripravnički staž

Komisija je postavila pitanja o novim pravilima o **priznavanju stručnog pripravničkog staža** koji se odrađuje u drugim državama članicama. Bilo je sedam slučajeva u kojima prijavljeno nacionalno zakonodavstvo nije bilo u skladu s pravilima zbog potpunog izostanka prenošenja, nepravilne provedbe odredbi o pripravničkom stažu ili neobjavljivanja smjernica o organizaciji i priznavanju stručnog pripravničkog staža koji je odrađen u inozemstvu. Iako je većina država članica ostvarila napredak u otklanjanju utvrđenih problema, u pogledu nekolicine problema treba poduzeti daljnje aktivnosti s predmetnim državama članicama (vidjeti Dio III. Radnog dokumenta službi, tablica „Pripravnički staž").

Informacijski sustav unutarnjeg tržišta

Sustav IMI pridonio je nesmetanom funkcioniranju Direktive 2005/36/EZ od 2008. tako što su nadležna nacionalna tijela dobila mogućnost izravne, brze i jednostavne komunikacije putem sigurne internetske platforme te prevladavanja jezičnih prepreka s obzirom na to da platforma uključuje unaprijed prevedeni skup standardnih pitanja i odgovora.

Stupanjem na snagu Direktive 2013/55/EU o izmjeni Direktive 2005/36/EZ upotreba sustava IMI postala je obvezna u području administrativnih razmjena i prijave naziva kvalifikacija koji ispunjavaju usklađene minimalne uvjete osposobljavanja kako su navedeni u Prilogu V. revidiranoj direktivi.

Odjeljak 1. Dijela IV. Radnog dokumenta službi sadržava statističke podatke o upotrebi platforme IMI na temelju Direktive. Iz tih je podataka jasno vidljivo da se upotreba sustava IMI za opću administrativnu suradnju s vremenom postupno povećava (dijagram 1. u Dijelu IV. Radnog dokumenta službi) te se gotovo udvostručila od trenutka kada je upotreba sustava postala obvezna 2016. (dijagram 2. u Dijelu IV. Radnog dokumenta službi). Međutim, postoje razlike u aktivnostima pojedinih država članica jer su neke proaktivni pošiljatelji zahtjeva, dok su ostale uglavnom primatelji (dijagram 3. u Dijelu IV. Radnog dokumenta službi). Iako su prosječne stope odgovora i dalje prilično visoke (preko 96 %), stope odgovora nekoliko država članica zamjetno su niže. Najveća razlika među državama članicama u njihovu je prosječnom vremenu odgovora (dijagram 4. u Dijelu IV. Radnog dokumenta službi).

[38] Presuda Suda Europske unije od 6.6.2000., C-281/98, *Angonese*, ECLI:EU:C:2000:296, točke 38.–44. i od 5.2.2015., C-317/14, *Kommission/Belgium*, ECLI:EU:C:2015:63, točke 27.–31. Sud Europske unije vrlo je jasno naveo da je riječ o neopravdanoj diskriminaciji kada se znanje jezika može dokazati samo jednom određenom diplomom kao što je potvrda izdana samo u jednoj određenoj državi članici (ili njezinoj pokrajini).

Neučinkovita upotreba zahtjeva za informacije u sustavu IMI u nekoliko država članica jedan je od najvećih problema koji su države članice navele u dvogodišnjim izvješćima. Kako navode nacionalna tijela, razmjene informacija mogle bi biti djelotvornije, vrijeme odgovaranja nekih država članica predugo je ili se u nekim slučajevima ne dobivaju nikakvi zadovoljavajući odgovori, posebno u pogledu slučajeva koji se odnose na profesije koje nisu regulirane u matičnoj državi članici, slučajeva koji se odnose na regulirano obrazovanje i osposobljavanje ili provjeru stručnog iskustva. Isto se tako navodi da nekolicina država članica ne upotrebljava sustav IMI dosljedno kako bi zatražila pojašnjenje te se tako stvara veće opterećenje za stručnjake.

Moduli sustava IMI za prijavu kvalifikacija navedenih u Prilogu V. revidiranoj direktivi uvedeni su 2014. te su zamijenili prethodni sustav prijave slanjem službenih dopisa putem stalnih predstavništava država članica. Komisija je za tu svrhu izradila module sustava IMI namijenjene određenoj profesiji koji su dostupni od stupanja na snagu revidirane direktive. Više od 70 % izmjena naziva kvalifikacija koje su prijavljene u sustavu IMI već su unesene u Prilog V. revidiranoj direktivi kako je ažurirana periodičnim delegiranim odlukama Komisije[39]. S obzirom na to, ključan preduvjet za Komisijino redovito ažuriranje Priloga V. jest taj da države članice pravodobno prijave izmjene naziva kvalifikacija putem sustava IMI.

Europska strukovna iskaznica i mehanizam upozoravanja

IMI je postao uspješna platforma za funkcioniranje dvaju novih instrumenata uvedenih posljednjom revizijom Direktive, a to su **europska strukovna iskaznica** i **mehanizam upozoravanja**.

U revidiranoj direktivi utvrđena je pravna osnova za mehanizam upozoravanja i europsku strukovnu iskaznicu za određene profesije. Komisija je nakon toga, 2015., donijela provedbenu uredbu[40] kojom je europsku strukovnu iskaznicu s početkom od 18. siječnja 2016. uvela u pet profesija (medicinske sestre za opću zdravstvenu njegu, farmaceuti, fizioterapeuti, posrednici za nekretnine i gorski vodiči).

Komisija je pomno pratila funkcioniranje tih dvaju novih instrumenata. Dvije godine nakon početka njihove primjene Komisija je ocijenila iskustvo dionika u upotrebi europske strukovne iskaznice i mehanizma upozoravanja. Svoje nalaze i potkrepljujuće statističke podatke objavila je 9. travnja 2018. u Radnom dokumentu službi[41] („Radni dokument službi iz 2018.”). Iz Radnog dokumenta službi iz 2018. vidljivo je da države članice i dionici pozitivno doživljavaju europsku strukovnu iskaznicu i mehanizam upozoravanja, no u njemu je ipak istaknuta važnost stalnog davanja pravnih i tehničkih smjernica i podešavanja funkcionalnosti platforme.

[39] Vidjeti prethodnu bilješku 33.

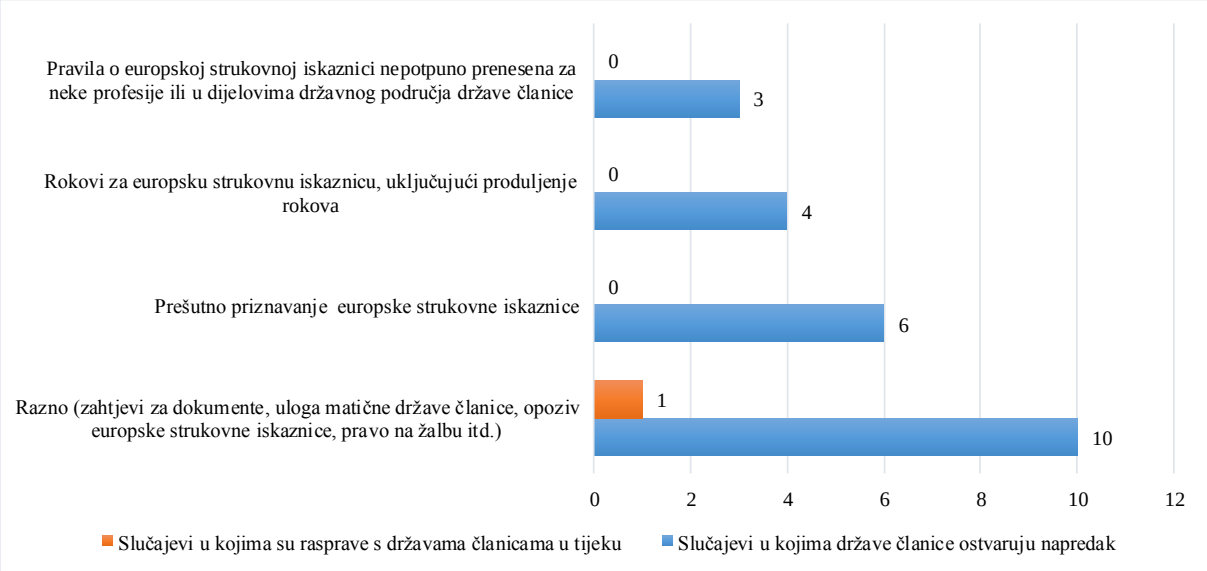
[40] Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/983 od 24. lipnja 2015. o postupku za izdavanje europske strukovne iskaznice i primjeni mehanizma upozoravanja u skladu s Direktivom 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (Tekst značajan za EGP), SL L 159, 25.6.2015., str. 27.

[41] Europska komisija, SWD (2018) 90 final, Procjena iskustva dionika u postupcima upotrebe europske strukovne iskaznice i mehanizma upozoravanja.

U ovom se izvješću neće ponovno istaknuti nalazi Radnog dokumenta službi iz 2018. koji se mogu detaljno pregledati u tom dokumentu. Međutim, s obzirom na to da je došlo do izmjene potkrepljujućih statističkih podataka od njihove objave, u odjeljku 3. Dijela IV. Radnog dokumenta službi priloženom uz ovo izvješće iznosi se ažurirani pregled podataka, uključujući posljednje razdoblje 2018.–2019.

Komisijinim trenutačnim radom na osiguravanju primjene obuhvaćeni su problemi u dvije trećine država članica (18) koji se odnose na usklađenost s odredbama o europskoj strukovnoj iskaznici te problemi u više od polovine država članica (15) koji se odnose na provedbu mehanizma upozoravanja. U grafikonu 7. prikazana su glavna ključna pitanja neusklađenosti.

Grafikon 7. Broj država članica na koje se odnose ključna pitanja neusklađenosti (EPC – europska strukovna iskaznica) (ožujak 2020.)



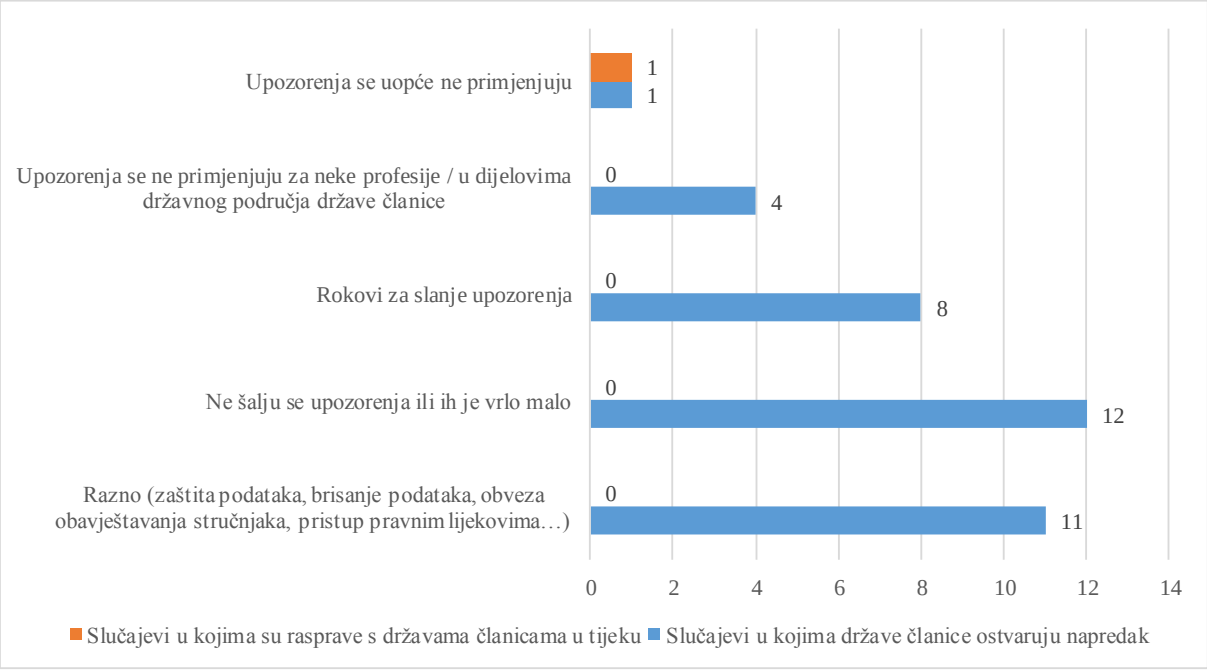
Problemi povezani s europskom strukovnom iskaznicom koji su utvrđeni u Komisijinoj procjeni mjera prenošenja o kojima su izvijestile države članice bili su pretežito tehnički i odnosili su se na postupovna pravila. To je uključivalo nepostojanje specifikacije rokova u zakonodavstvu ili pogrešnu specifikaciju te automatsko priznavanje koje nije bilo omogućeno u svim slučajevima kako se zahtijeva u revidiranoj direktivi. U nekoliko slučajeva pravila o europskoj strukovnoj iskaznici nisu bila prenesena u pogledu određenih profesija ili u određenim dijelovima državnog područja države članice. Nakon što je Komisija uputila pisma opomene zbog povrede, države članice ostvarile su napredak u rješavanju svih slučajeva neusklađenosti (vidjeti Dio III. Radnog dokumenta službi, tablica „Europska strukovna iskaznica").

Kako se navodi u dvogodišnjim izvješćima država članica, repozitorij dokumenata o europskoj strukovnoj iskaznici u sustavu IMI ključan je za dobro funkcioniranje postupka izdavanja te iskaznice. Repozitorij dokumenata o europskoj strukovnoj iskaznici baza je podataka u sustavu IMI u koju svaka država članica prijavljuje svoje zahtjeve za dokumente i pristojbe za podnošenje zahtjeva u okviru postupka izdavanja europske strukovne iskaznice. Međutim, prema povratnim informacijama država članica iz dvogodišnjih izvješća neke

države članice ne izvješćuju o svim svojim zahtjevima za dokumente u repozitoriju europske strukovne iskaznice. U drugima se ne uzimaju u obzir pravila utvrđena u provedbenoj uredbi o nedopuštenim zahtjevima za dokumente. Kako se navodi u dvogodišnjim izvješćima, u nekoliko slučajeva još uvijek nema uzajamnog povjerenja između nadležnih tijela (npr. tijela traže dodatne dokumente čak i ako nema sumnji ili bez da su se najprije obratila tijelu druge države članice).

Kada je riječ o europskoj strukovnoj iskaznici, nekoliko je država članica isto tako zatražilo jasniju definiciju toga što čini privremeno i povremeno pružanje usluga. Valja napomenuti da, kada je riječ o privremenom pružanju usluga, europska strukovna iskaznica samo zamjenjuje prethodnu izjavu na temelju članka 7. revidirane direktive (tj. izjavu o planiranim budućim aktivnostima) te je stoga ne bi trebalo tretirati drukčije. U skladu s time europska strukovna iskaznica za privremeno pružanje usluga može se odbiti samo na temelju nepostojanja popratne dokumentacije, nemogućnosti dokazivanja zakonitog poslovnog nastana ili drugih bitnih razloga u skladu s člankom 7. revidirane direktive. Konkretno, trajanje i vrsta prethodnih profesionalnih djelatnosti na državnom području države članice domaćina ne bi se trebali upotrebljavati kao jedini razlog kojim se opravdava odbijanje izdavanja europske strukovne iskaznice. Države članice slobodno mogu poduzeti druge mjere nadzora kako bi otkrile i kaznile stručnjake koji krše bilo koje važeće nacionalno pravilo.

Grafikon 8. Broj država članica na koje se odnose ključna pitanja neusklađenosti (mehanizam upozoravanja) (ožujak 2020.)



Kada je riječ o provedbi mehanizma upozoravanja, postupcima zbog povrede nastoji se osigurati, na primjer, da države članice poštuju trodnevni rok za slanje upozorenja i da ispune svoje obveze zaštite podataka, brisanja podataka i informiranja stručnjaka. Mjera osiguravanja primjene poduzeta protiv određenog broja država članica odnosila se na mehanizam upozoravanja. Od država članica zatraženo je da navedu opravdanje o tome zašto nisu uopće

ili su poslale vrlo malo upozorenja od uvođenja mehanizma upozoravanja. Komisija je u nekoliko slučajeva utvrdila da mehanizam upozoravanja uopće nije uveden u određenim profesijama (npr. obrazovanje maloljetnih osoba, profesije u zdravstvu), u određenim slučajevima (npr. krivotvorene diplome) ili je uveden samo u dijelovima državnog područja države članice (vidjeti Dio III. Radnog dokumenta službi, tablica „Mehanizam upozoravanja").

Države članice ostvarile su napredak u rješavanju svih problema povezanih s upozorenjima (osim jedne države članice). Komisija vodi rasprave s predmetnom državom članicom. Važno je ujedno napomenuti da se broj nadležnih tijela registriranih u sustavu IMI za različite module upozoravanja 2018. i 2019. znatno povećao (vidjeti dijagram 7. u Dijelu IV. Radnog dokumenta službi). To povećanje može se objasniti Komisijinim radom na osiguravanju primjene koji je započeo u srpnju 2018.

Države članice u svojim su dvogodišnjim izvješćima izvijestile o određenim problemima povezanima s funkcioniranjem mehanizma upozoravanja. Oni su uključivali poteškoće u ispunjavanju roka za slanje upozorenja, tehničke mogućnosti upravljanja velikom količinom prijava upozorenja (probiranje značajnih/relevantnih upozorenja) i razlike među državama članicama u pogledu toga kada treba slati upozorenja (zbog različitih mehanizama kažnjavanja). Jedna država članica zatražila je od Komisije da razmotri pravne učinke upozoravanja na obavljanje profesionalnih djelatnosti na razini EU-a.

Pristup internetskim informacijama, postupcima i smanjivanje birokracije

Zakonodavni okviri na nacionalnoj i europskoj razini znatno su se izmijenili kako bi podnošenje, pohrana i obrada dokumenata bili lakši, moderniji i jednostavniji. Direktiva o uslugama i revidirana direktiva sadržavaju članke kojima se od država članica traži elektroničko dostavljanje informacija putem jedinstvenih kontaktnih točaka te omogućavanje elektroničkih postupaka pružateljima usluga i stručnjacima. U okviru europske strukovne iskaznice promiče se i upotreba elektroničkih postupaka za zahtjeve za priznavanje.

Unatoč očitim koristima elektroničke obrade zahtjeva države članice još uvijek primjenjuju nekoliko zahtjeva kojima se obezvređuje trenutačni pomak prema digitalnom okviru, ali i povređuje pravo EU-a. Komisija je tijekom provjera prenošenja utvrdila niz nezakonitih postupaka ili zahtjeva koji se odnose na traženje dokumenata u nekoliko država članica, na primjer traže se dokumenti koji se ne zahtijevaju Direktivom (npr. životopisi ili fotografije koje ispunjavaju određenu normu, zahtjevi za dostavu originalnih dokumenata, ovjereni prijevodi kao dokaz kvalifikacija iz Priloga V., ovjerene preslike i/ili prijevodi osobnih iskaznica ili putovnica, informacije o osposobljavanju u određenom obliku, dokumenti čiju vjerodostojnost treba potvrditi jedno određeno tijelo ili vrsta tijela u matičnoj državi članici ili u državi članici domaćinu).

Komisija je 15 predmetnih država članica upozorila na probleme povezane s tim nedvojbeno nezakonitim postupcima ili zahtjevima. Nakon Komisijinih mjera zbog povrede države članice dokazale su napredak u pronalasku praktičnih rješenja u većini utvrđenih slučajeva (11 od sveukupno 15). Međutim, još uvijek su u tijeku rasprave s preostale četiri države

članice o zahtjevima za dokumente (vidjeti Dio III. Radnog dokumenta službi, tablica „Pristup internetskim informacijama, postupcima i smanjivanje birokracije”).

Obveze država članica koje se odnose na zahtjeve da se građanima omoguće internetske informacije i e-uprava nisu nove s obzirom na to što su izmjene uvedene Direktivom 2013/55/EU tek dopuna Direktivi o uslugama[42]. Države članice dužne su uspostaviti jedinstvene kontaktne točke i osigurati da se putem tih kontaktnih točaka pružateljima usluga omogući pristup informacijama i e-postupcima. To u praksi znači da bi svaki pružatelj usluga (bez obzira na to ima li već poslovni nastan u nekoj državi članici, želi li početi pružati svoje usluge ili jednostavno pružati prekogranične usluge privremeno i povremeno) trebao biti u mogućnosti, na internetu ili preko jedinstvenih kontaktnih točaka:

- dobiti sve relevantne informacije o važećim pravilima kojima se uređuje pristup uslugama i pružanje usluga,

- dovršiti sve postupke i formalnosti potrebne za pristup uslugama i pružanje usluga,

- primiti pomoć od nadležnih tijela u obliku informacija o načinu na koji se općenito tumače i primjenjuju posebni zahtjevi.

Kako bi provjerili mogu li građani i poslovni subjekti stvarno pronaći relevantne informacije i dovršiti administrativni postupak na internetu, Komisija je 2018./2019. izvršila procjenu usluga nacionalnih jedinstvenih kontaktnih točaka u EU-u usredotočivši se na uzorak usluga i profesija. Procjenom se provjerila internetska dostupnost informacija i elektroničkih postupaka putem jedinstvenih kontaktnih točaka povezanih s registracijom arhitektonskog društva, inženjerskog društva i društva za porezno savjetovanje te zahtjevima za posebne građevinske dozvole. Kada je riječ o priznavanju kvalifikacija, procjena je bila usmjerena na liječnike, arhitekte, inženjere građevinarstva, turističke vodiče, gorske vodiče te nastavnike u srednjim školama.

Procjenom je utvrđeno da je poboljšanje moguće u svim državama članicama u različitoj mjeri. Stoga je Komisija 6. lipnja 2019. odlučila svim državama članicama uputiti službene opomene u pogledu dostupnosti internetskih informacija i postupaka[43]. Glavni utvrđeni nedostaci odnosili su se na manjak traženih informacija koje se dostavljaju putem jedinstvenih kontaktnih točaka, probleme s kvalitetom informacija, manjak internetskih postupaka te općenitije na probleme na koje nailaze korisnici koji žele pristupiti prekograničnom postupku ili ga dovršiti. To uključuje manjak mogućnosti za prekogranične korisnike da pristupe internetskom postupku ili manjak elektroničkih plaćanja. Komisija trenutačno procjenjuje

[42] U članku 57. stavku 1. revidirane direktive od država članica traži se da navedu nekoliko konkretnih informacija (kao što je popis reguliranih profesija ili popis profesija u pogledu kojih država članica primjenjuje prethodnu provjeru stručnih kvalifikacija u slučaju privremenog prekograničnog pružanja usluga kao što je predviđeno u članku 7. stavku 4. Direktive 2005/36/EZ). Revidiranom direktivom ujedno su proširene obveze iz Direktive o uslugama na profesije koje nisu obuhvaćene Direktivom o uslugama, kao što su zdravstvene profesije, te na postupke priznavanja namijenjene zaposlenicima.

[43] Priopćenje za tisak Komisije MEMO/19/2772.

odgovore država članica na službene opomene i provodi potrebno daljnje praćenje rada država članica.

S obzirom na prethodno navedeno, unatoč koristima elektroničkih postupaka i dobro razvijenoj administrativnoj suradnji neke države članice još uvijek primjenjuju postupovne zahtjeve zbog kojih je teže pristupiti uslugama e-uprave ili su čak stroži u odnosu na postupke dopuštene u revidiranoj direktivi. Kada je riječ o omogućavanju dostupnosti informacija i internetskih postupaka, u većini država članica u različitoj mjeri treba poboljšati funkcioniranje nacionalnih jedinstvenih kontaktnih točaka.

Obveze transparentnosti

U članku 59. revidirane direktive naglasak je stavljen na mjere postizanja transparentnosti te se od svih država članica traži da dostave informacije o profesijama koje reguliraju, uključujući regulativu na regionalnoj razini.

Naime, države članice bile su dužne do 18. siječnja 2016. dostaviti sljedeće informacije upotrebom baze podataka o reguliranim profesijama[44] (i osigurati ažuriranje tih informacija):

- popis postojećih reguliranih profesija u kojemu se navode djelatnosti obuhvaćene svakom profesijom, popis reguliranog obrazovanja i osposobljavanja te osposobljavanja s posebnom strukturom[45],

- popis profesija u pogledu kojih se na temelju članka 7. stavka 4. revidirane direktive smatra da treba izvršiti provjeru kvalifikacija prije prvog pružanja usluge kao i obrazloženje za unos profesija na taj popis,

- informacije o zahtjevima kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili obavljanje tih profesija te razloge zašto se smatra da su ti zahtjevi u skladu s načelima nediskriminacije i proporcionalnosti.

Člankom 59. stavcima 3. i 5. revidirane direktive stvorena je pravna osnova za aktivnost uzajamnog ocjenjivanja koja je provedena u razdoblju 2014.–2016. Njome se državama članicama omogućila međusobna usporedba regulatornih pristupa i obvezalo ih se na pojednostavnjenje, prema potrebi, vlastitih nacionalnih pravnih okvira kojima se uređuju regulirane profesije. Države članice bile su dužne na temelju tog postupka do 18. siječnja 2016. dostaviti nacionalne akcijske planove u kojima prikazuju ishode procjena proporcionalnosti i utvrđuju potrebu za reformama. Iz planova je bilo vidljivo da su razine ambicija među državama članicama različite, a procjene proporcionalnosti izvršene tijekom aktivnosti uzajamnog ocjenjivanja često su bile loše.

Konačno, na temelju članka 59. stavka 5. revidirane direktive države članice bile su dužne u roku od šest mjeseci nakon donošenja Komisiji dostaviti informacije o svim zahtjevima

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

[45] Osposobljavanje s posebnom strukturom iz članka 11. točke (c) podtočke ii. revidirane direktive.

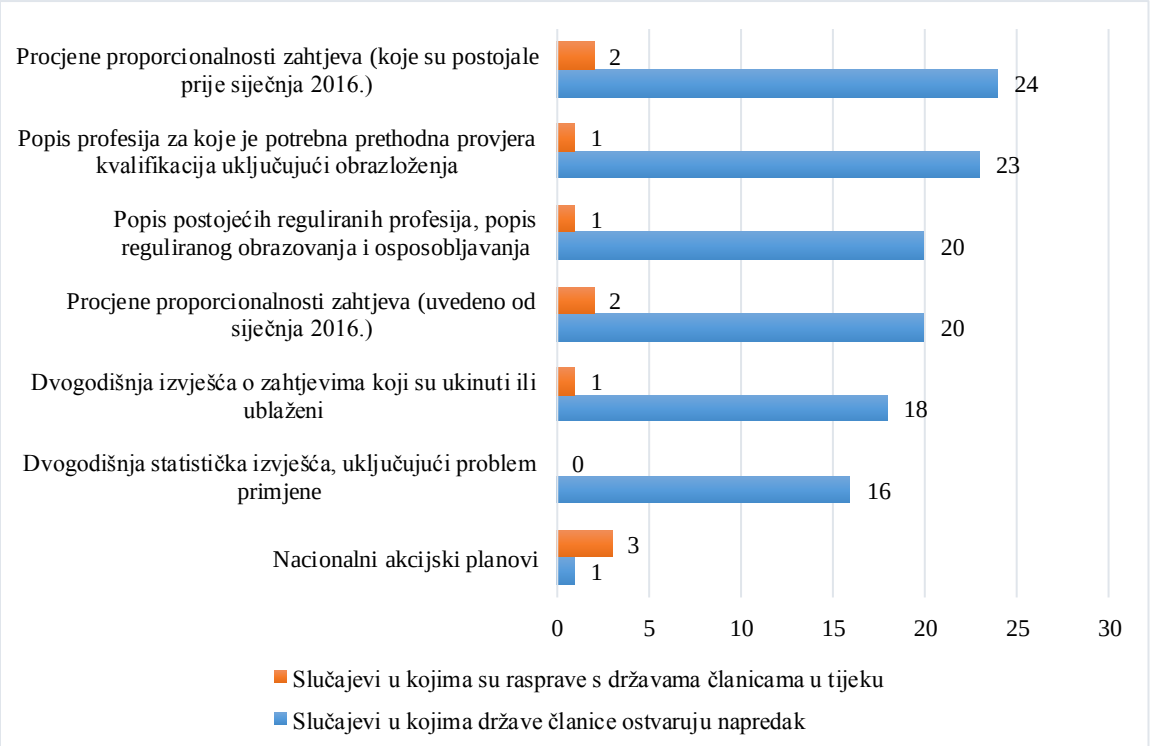
uvedenima nakon 18. siječnja 2016. te razloge zašto se smatra da su ti zahtjevi u skladu s načelima nediskriminacije i proporcionalnosti.

Države članice morale su do 18. siječnja 2016. te moraju svake dvije godine nakon toga izvijestiti i o svim zahtjevima koji su ukinuti ili ublaženi.

Komisija u tu svrhu neprekidno ažurira bazu podataka o reguliranim profesijama koja sadržava sve informacije koje su joj priopćene na temelju članka 59. Direktive. Na primjer, Komisija je 2018. osmislila novi obrazac za provjeru s posebnim pitanjima kako bi državama članicama pomogla da procijene proporcionalnost regulative. Uz taj novi obrazac za provjeru Komisija je objavila neslužbene smjernice o kojima se raspravljalo na sastancima stručne skupine. Cilj tih mjera bio je povećati kvalitetu i temeljitost analiza koje dostavljaju države članice. Nadalje, procjene proporcionalnosti sada su dostupne javnosti na internetskim stranicama baze podataka koja je trenutačno u postupku migracije na sustav IMI kako bi se obveze izvješćivanja još više pojednostavile. Međutim, unatoč tome što se stalno poduzimaju aktivnosti, kvaliteta procjena proporcionalnosti koje provode države članice u brojnim je slučajevima i dalje neprimjerena.

Komisija je izvršila procjenu usklađenosti država članica s obvezama transparentnosti i izvješćivanja u okviru revidirane direktive. Komisija se pozabavila slučajevima neusklađenosti u 27 država članica koje nisu ispunile obveze transparentnosti s primjerenim stupnjem pažnje (više pojedinosti u Dijelu III. Radnog dokumenta službi, tablica „Obveze transparentnosti").

Grafikon 9. Broj država članica na koje se odnose ključna pitanja neusklađenosti (transparentnost) (ožujak 2020.)



Brojne države članice nisu navele sve svoje regulirane profesije, regulirano obrazovanje i osposobljavanje i/ili sve profesije za koje se uz primjereno opravdanje na temelju članka 7. stavka 4. revidirane direktive traži prethodna provjera kvalifikacija. Osim toga, neke zemlje nisu prijavile profesije koje su regulirane na temelju posebnih zakona EU-a kojima se državama članicama ostavlja mogućnost da odluče o načinu njihove provedbe. Kada je riječ o profesijama za koje treba prethodno provjeriti kvalifikacije, potrebno je istaknuti da se Komisijina procjena odnosila samo na obveze transparentnosti te se njome ne dovodi u pitanje bilo koja procjena primjerenosti opravdanjâ zbog razloga javnog zdravlja i sigurnosti. Nekoliko država članica još uvijek nije dostavilo nacionalne akcijske planove.

Komisija je isto tako utvrdila da u pogledu pojedinih postojećih profesija u bazi podataka o reguliranim profesijama uopće nema procjena proporcionalnosti. Takav je slučaj bio u više od 20 država članica. U nekim državama članicama nije bilo procjena proporcionalnosti za više od 80 % profesija koje su te države članice prijavile. Osim toga, brojne države članice u pogledu pojedinih profesija nisu dostavile informacije o postojećim ili novo uvedenim zahtjevima o pristupanju profesijama ili obavljanju profesija. Veliki broj država članica nije u traženom roku dostavio ni izvješća o zahtjevima koje su ukinuli ili ublažili.

Komisija je preispitala daljnje aktivnosti u pogledu obveze država članica da na temelju članka 60. stavka 1. revidirane direktive dostave dvogodišnja izvješća, uključujući statističke sažetke i opis glavnih problema koji proizlaze iz primjene te direktive. Na gotovo trećinu država članica primjenjivala se mjera osiguravanja primjene te su te države otad dostavile izvješća koja su nedostajala.

Nakon što je Komisija poduzela mjere zbog povrede većina je država članica uložila znatno više truda kako bi dovršila bazu podataka kao što je prikazano u prethodnom grafikonu 8. To je važno postignuće s obzirom na to koliko je baza podataka o reguliranim profesijama važna kao izvor informacija za građane EU-a koji određenu profesiju žele obavljati u inozemstvu. Međutim, države članice moraju se neprestano truditi osigurati usklađenost s obvezama transparentnosti i izvješćivanja. Države članice i dalje imaju odgovornost osigurati točnost tih informacija. Komisija će nastaviti pomno pratiti usklađenost s tim obvezama.

4. REZULTATI POSEBNOG PROGRAMA USAVRŠAVANJA RUMUNJSKIH MEDICINSKIH SESTARA

Rumunjska je uvela program usavršavanja medicinskih sestara za opću zdravstvenu njegu čije kvalifikacije ne ispunjavaju minimalne uvjete osposobljavanja na temelju Direktive 2005/36/EZ nakon što je u uvodnoj izjavi 36. Direktive 2013/55/EU o izmjeni Direktive 2005/36/EZ iznesena takva preporuka. Cilj je bio stručnjacima koji su svoje kvalifikacije stekli prije rumunjskog pristupanja EU-u omogućiti da unaprijede te kvalifikacije kako bi ispunili te minimalne uvjete utvrđene na razini EU-a.

O sadržaju tog programa se u razdoblju 2012.–2014. raspravljalo s Europskom komisijom te sa stručnjacima iz država članica (BE, DE, ES, FR, IE, MT, PL, IT i UK). Stručnjaci su detaljno analizirali tečajeve osposobljavanja koje je Rumunjska u prošlosti nudila na razini nakon završetka srednjeg obrazovanja i na razini visokog obrazovanja kako bi odredili koliko su oni usklađeni s minimalnim uvjetima iz Direktive 2005/36/EZ (broj sati, godine studija, predmeti osposobljavanja, vještine, znanje i kompetencije koje se stječu). Zamišljeno je da se u okviru tečajeva usavršavanja uklone utvrđeni nedostaci. Nakon što su stručnjaci iz država članica izvršili procjenu te daljnjih rasprava prilagođen je nacrt programa kako bi se njime u obzir uzele povratne informacije, npr. o zahtjevima za upis, broju sati osposobljavanja i nadzoru tijekom kliničkog osposobljavanja.

Rumunjska je počela provoditi završni program za medicinske sestre na temelju Zajedničke odluke ministra nacionalnog obrazovanja i ministra zdravstva br. 4317/943/2014 uz potporu rumunjske Komore medicinskih sestara, primalja i pomoćnog medicinskog osoblja te Odluke Ministarstva nacionalnog obrazovanja br. 5114/2014.

Kako bi se program usavršavanja proveo na razini nakon završetka srednjeg obrazovanja, rumunjsko Ministarstvo nacionalnog obrazovanja, Ministarstvo zdravstva, rumunjska Komora medicinskih sestara, primalja i pomoćnog medicinskog osoblja i Nacionalna komisija za akreditaciju bolnica u razdoblju od 2013. do 2014. organizirala je osam tečajeva osposobljavanja predavača na kojima su sudjelovali stručnjaci iz pet država članica (BE, DK, IE, PL i UK).

Program je započet akademske godine 2014./2015. te ga je prema podacima rumunjskog Ministarstva obrazovanja i istraživanja do kraja akademske godine 2018./2019. na razini nakon završetka srednjeg obrazovanja završilo više od 3 000 diplomanata, a na razini visokog obrazovanja 23 diplomanta.

Rumunjska je u ožujku i svibnju 2018. državama članicama predstavila program u okviru skupine koordinatora za priznavanje stručnih kvalifikacija.

Stručnjaci iz država članica analizirali su informacije i dokumente koje je dostavila Rumunjska te su Komisiji poslali povratne informacije o rezultatima programa. Rumunjska je na sva pitanja i primjedbe država članica odgovorila na njihovo zadovoljstvo. Nijedna država članica nije se protivila rumunjskom prijedlogu da diplomanti u budućnosti ostvare pravo na automatsko priznavanje.

Zaključno, Rumunjska je uvela program usavršavanja koji je prethodno dogovoren s državama članicama kako bi sudionicima tog programa omogućila da unaprijede svoje

kvalifikacije i na taj način ispune minimalne uvjete iz Direktive 2005/36/EZ. Znatan broj studenata taj je program otad uspješno završio.

Više pojedinosti potražite u Dijelu V. Radnog dokumenta službi priloženog uz ovo izvješće.

5. NAJNOVIJI DOGAĐAJI

Budući da su u nacionalnim akcijskim planovima izražene različite razine ambicija te s obzirom na često lošu kvalitetu procjena proporcionalnosti izvršenih tijekom aktivnosti uzajamnog ocjenjivanja, Komisija je u okviru Strategije jedinstvenog tržišta iz 2017. objavila dvije inicijative čiji je cilj iskorištavanje svih mogućnosti jedinstvenog tržišta u područjima obuhvaćenima revidiranom direktivom. Komisija je objavila Komunikaciju o preporukama za reformu regulative u području odabranih profesionalnih usluga[46] i prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća kojim se uvodi ispitivanje proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se uređuju profesije.

U Komunikaciji o preporukama za reformu regulative u području odabranih profesionalnih usluga promatra se kako je u državama članicama regulirano sedam profesionalnih usluga. Ta komunikacija uključuje preporuke upućene državama članicama u kojima postoji posebno opsežna regulativa s obzirom na ciljeve koji se njome nastoje postići (kao što su zaštita zdravlja ili sigurnosti primatelja usluga) te u odnosu na druge države članice. Smjernice se temelje na kvantitativnoj i kvalitativnoj procjeni stupnja ograničenja („pokazatelj restriktivnosti"). Riječ je o dodatnom alatu koji državama članicama pomaže u aktivnostima provedbe reforme tako što se njime utvrđuju slučajevi moguće pretjerane regulacije.

Direktiva(EU) 2018/958[47] o ispitivanju proporcionalnosti donesena je 28. lipnja 2018. te bi je do 30. srpnja 2020. trebalo provesti u svim državama članicama. U njoj se utvrđuju jasne obveze i pravni okvir za provedbu prethodnih procjena proporcionalnosti prije uvođenja novog zakonodavstva ili izmjene postojećih zakonodavnih, regulatornih ili administrativnih odredbi kojima se ograničava pristup reguliranim profesijama ili obavljanje tih profesija. Kada se provede ta direktiva, ona bi trebala imati bitnu ulogu u sprječavanju uvođenja neproporcionalne regulative. Komisija trenutačno prati napredak u provedbi ostvaren u državama članicama u okviru skupine koordinatora te bilateralno s državama članicama.

Suzakonodavci su 2018. donijeli Uredbu o uspostavi jedinstvenog digitalnog pristupnika[48] kako bi pojedinci i trgovačka društva mogli ostvariti pristup internetskim informacijama, postupcima, uslugama podrške i rješavanja problema. Valja napomenuti da će se, ispune li države članice svoje obveze informiranja na temelju Direktive o uslugama i revidirane direktive o priznavanju stručnih kvalifikacija, olakšati usklađenost sa zahtjevima o informiranju koji su uvedeni Uredbom o uspostavi jedinstvenog digitalnog pristupnika. Rasprave se odvijaju istodobno sa sastancima skupine za koordinaciju Uredbe o uspostavi jedinstvenog digitalnog pristupnika kako bi se korigirali opseg i kvaliteta informacija i osigurao prekogranični pristup internetskim postupcima.

[46] Komunikacija o preporukama za reformu regulative u području odabranih profesionalnih usluga, 10. siječnja 2017., COM/2016/0820 final.

[47] SL L 173, 9.7.2018., str. 24.–35.

[48] Uredba (EU) 2018/1724 Europskog parlamenta i Vijeća od 2. listopada 2018. o uspostavi jedinstvenog digitalnog pristupnika za pristup informacijama, postupcima, uslugama podrške i rješavanja problema te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 (Tekst značajan za EGP).

Europsko vijeće pozvalo je u ožujku 2019. EU i države članice da uklone preostale neopravdane smetnje jedinstvenom tržištu, naglašavajući pritom da ne bi trebalo stvarati nove prepreke[49]. Polazeći od tog početnog zahtjeva Vijeće za konkurentnost na sastanku u svibnju 2019. pozvalo je Komisiju da „do ožujka 2020. dovrši procjenu preostalih regulatornih i neregulatornih smetnji i mogućnosti na jedinstvenom tržištu i stavi poseban naglasak na usluge (...) sagledavanjem perspektive poslovnih subjekata i potrošača (...)"[50]. Komisija je u odgovoru donijela izvješće u kojemu je utvrdila smetnje koje su sami poslovni subjekti najčešće navodili[51]. Na temelju te poslovne perspektive te doživljaja potrošača prikazanoga u Pregledu potrošačkih uvjeta u EU-u[52], koji je objavljen u studenome 2019., Komisija je u ožujku 2020. donijela Komunikaciju o smetnjama i preprekama jedinstvenom tržištu. U toj je Komunikaciji Komisija analizirala razloge za zabrinutost koje su potrošači i poduzeća najčešće navodili kako bi utvrdila najbitnija područja jedinstvenog tržišta koja treba dodatno produbiti i ojačati[53].

Na poziv Europskog vijeća te uz Komunikaciju o smetnjama i preprekama na jedinstvenom tržištu Komisija je u bliskoj suradnji s državama članicama sastavila i dugoročni akcijski plan za bolju provedbu i osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta[54]. Komisija je pozdravila poziv Europskog vijeća i pripremila niz mjera kojima je cilj poboljšanje primjene pravila jedinstvenog tržišta i poštivanja tih pravila. Mjere koje su posebno bitne za reguliranje profesija su:

- objava ažuriranih preporuka za reformu regulative u području profesionalnih usluga na temelju Komunikacije Komisije od 17. siječnja 2017., i

- pomoć i smjernice Komisije namijenjene državama članica za bolje *ex ante* procjene ograničavajućih propisa na temelju Direktive o ispitivanju proporcionalnosti.

[49] Zaključci Europskog vijeća od 22. ožujka 2019. (EUCO 1/19.).
[50] Zaključci Vijeća za konkurentnost od 27. svibnja 2019. o novoj razini ambicije za konkurentno jedinstveno tržište (COMPET 437, 9743/19).
[51] „Koraci poduzeća na jedinstvenom tržištu: praktične smetnje i prepreke", SWD(2020) 54 final.
[52] Europska komisija „Pregled potrošačkih uvjeta: privikavanje potrošača na jedinstveno tržište – izdanje 2019." od 28. studenoga 2019.
[53] Komunikacija o utvrđivanju i uklanjanju prepreka na jedinstvenom tržištu, 10. ožujka 2020., COM(2020) 93 final.
[54] Komunikacija o dugoročnom akcijskom planu za bolju provedbu i osiguravanje primjene pravila jedinstvenog tržišta, 10. ožujka 2020., COM(2020) 94 final.

6. ZAKLJUČCI

Komisija na temelju informacija iz ovog izvješća može donijeti određene zaključke o provedbi izmjena uvedenih revidiranom direktivom i područjima na kojima bi trebalo dodatno poraditi ili ih poboljšati. Općenito, pravni okvir na temelju revidirane direktive djelotvoran je u poticanju mobilnosti stručnjaka među državama članicama[55]. Premda se upotreba modernih tehnologija u postupku priznavanja stručnih kvalifikacija može smatrati uspješnom, države članice moraju se nastaviti truditi da osiguraju usklađenost sa zahtjevima o pružanju informacija i e-upravi putem jedinstvenih kontaktnih točaka.

Države članice ostvarile su napredak u rješavanju raznih pitanja istaknutih u postupcima zbog povrede koji su u tijeku iako i dalje postoje neka problematična područja. Nekoliko posebnih pitanja ostalo je neriješeno te će za njihovo rješavanje biti potrebna stalna suradnja u predmetnim državama članicama.

a) Problematična područja

Unatoč koristima elektroničkih postupaka i dobro razvijene administrativne suradnje neke države članice i dalje primjenjuju postupovne zahtjeve zbog kojih se stvara znatno opterećenje i trošak za podnositelje zahtjeva. I dalje postoje poteškoće u pogledu kapaciteta e-uprave i primjene postupaka koji su složeniji u odnosu na postupke dopuštene u Direktivi.

Kada je riječ o dostupnosti informacija i internetskih postupka putem nacionalnih jedinstvenih kontaktnih točaka, u većini država članica treba poboljšati njihovo funkcioniranje.

Aktivnost uzajamnog ocjenjivanja koja se odvijala u razdoblju 2014.–2016. nije dovela do znatnih reformi pravila o reguliranim profesijama. Procjene proporcionalnosti država članica često su bile loše kvalitete i obavljene s ciljem da se zadrži postojeća regulativa. Na temelju Komisijinih nedavno uvedenih mjera osiguravanja primjene potvrdilo se da brojne države članice još nisu s primjerenim stupnjem pažnje ispunile svoje obveze u pogledu transparentnosti informacija o reguliranim profesijama i proporcionalnosti regulative. Time se potvrđuje potreba za pravodobnom provedbom Direktive o ispitivanju proporcionalnosti i ustrajnom primjenom.

b) Neriješena pitanja

U okviru postupaka zbog povrede koji su u tijeku, u određenim državama članicama još uvijek nije riješeno nekoliko slučajeva neusklađenosti s revidiranom direktivom. Ti se slučajevi odnose na nepravilnu provedbu odredbi o provjerama poznavanja jezika, prekograničnom pružanju usluga i djelomičnom pristupu.

Potrebne su daljnje studije kako bi se procijenilo je li i koliko je potrebno prilagođavati zahtjeve u pogledu znanja i vještina i minimalne popise predmeta osposobljavanja za

[55] Procjena uspješnosti u smislu stopa priznavanja u cijelom EU-u može se vidjeti u pregledu stanja na jedinstvenom tržištu koji je dostupan na poveznici: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/professional_qualifications/index_en.htm

„sektorske” profesije u odnosu na znanstveni i tehnički napredak, a to se može učiniti u okviru delegiranih akata Komisije.

Bilo je moguće postići samo jedan dogovor o zajedničkim načelima osposobljavanja (zajednički test osposobljenosti za učitelje skijanja). Pokazalo se da je teško postići dogovor o minimalnim standardima osposobljavanja, čak i primjenom pristupa odozdo prema gore. Na temelju prijedloga danih u okviru nekoliko profesija nije se mogao dosegnuti traženi prag za regulativu u državama članicama te bi došlo ne samo do usklađivanja, nego i do proširivanja regulative na nacionalnoj razini.

Funkcioniranje mehanizma upozoravanja razlog je pojave nekih praktičnih poteškoća u državama članicama, posebno u upravljanju velikim količinama takvih prijava i probiranju relevantnih upozorenja.

c) Pozitivni događaji

Provedba revidirane direktive poboljšala se zbog mjera osiguravanja primjene koje je Komisija poduzela.

Sustav IMI pomoć je u nesmetanom funkcioniranju Direktive jer djeluje kao sigurna internetska platforma za administrativne razmjene, obradu zahtjeva za europsku strukovnu iskaznicu i funkcioniranje proaktivnog mehanizma upozoravanja. Stalna suradnja država članica, pravna i tehnička podrška te daljnje podešavanje ključni su za nastavak učinkovitog rada sustava.

Postupak ažuriranja Priloga V. Direktivi dobro je funkcionirao. Komisija je redovito primjenjivala svoje delegirane ovlasti kako bi provodila ažuriranja na temelju prijava država članica u sustavu IMI.

Direktiva o ispitivanju proporcionalnosti dopuna je obvezama transparentnosti sadržanima u Direktivi i poslužit će kao alat za sprječavanje buduće neproporcionalne regulative u području profesionalnih usluga.

Ovim izvješćem Komisija ispunjava obvezu izvješćivanja iz članka 60. stavka 2. Direktive 2005/36/EZ kako je izmijenjena Direktivom 2013/55/EU.

Komisija poziva Europski parlament, Vijeće, Europski gospodarski i socijalni odbor i Odbor regija da uzmu na znanje ovo izvješće.