

Wykonywanie zawodów regulowanych w Unii Europejskiej: prawo i migracje

W Unii Europejskiej trwają prace nad zmianą podstawowego aktu ustawodawczego w zakresie wykonywania zawodów regulowanych na rynku wewnętrznym, jakim jest dyrektywa 2005/36/WE z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Wniosek nowej dyrektywy wpisuje się w dotychczasowy rozwój ram unijnych dla wykonywania zawodów regulowanych w UE, kiedy po etapie regulacji sektorowej nastąpił zwrot ku wypracowaniu ram bardziej horyzontalnych i przejrzystych. Autorzy projektu nowej dyrektywy wskazują na potrzebę uproszczenia i usprawnienia unijnych zasad.

Celem artykułu jest analiza planowanych zmian unijnych zasad uznawania kwalifikacji zawodowych. Punktem odniesienia dla oceny propozycji są obowiązujące regulacje (część pierwsza artykułu) oraz ich funkcjonowanie w praktyce (część druga). W szczególności chodzi o odpowiedź na pytanie, w jaki sposób unijne regulacje „godzą” zróżnicowane krajowe regulacje w zakresie zawodów regulowanych z unijnymi swobodami rynku wewnętrznego, zabezpieczając te ostatnie przed protekcyjnymi praktykami państw członkowskich.

Zasady uznawania kwalifikacji zawodowych w Unii Europejskiej

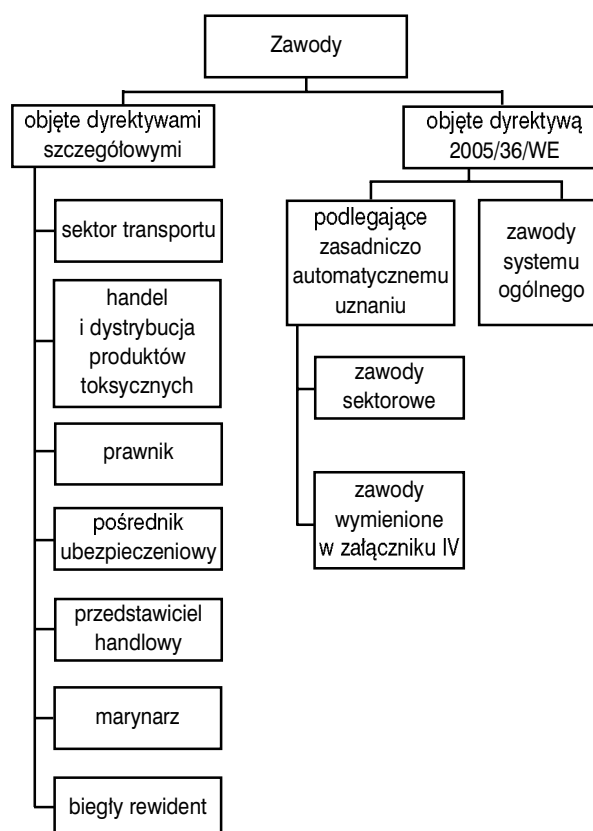
Problem uznawania kwalifikacji zawodowych pojawia się wówczas, kiedy wykonywanie danego zawodu w przyjmującym państwie członkowskim wymaga posiadania specjalnych kwalifikacji, tzn. zawód w państwie przyjmującym jest regulowany i w konsekwencji osoba z innego państwa członkowskiego zainteresowana wykonywaniem tego zawodu musi wystąpić o uznanie swoich kwalifikacji zawodowych.

W Unii Europejskiej istnieją różne rozwiązania w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych (rys. 1). Największy zakres, jeśli chodzi o liczbę objętych profesji, posiada dyrektywa 2005/36/WE z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawo-

dowych¹. Stosuje się ją do wszystkich zawodów, które nie są objęte dyrektywami szczegółowymi. Ale nawet w ramach tego jednego aktu prawnego rozróżnia się trzy kategorie zawodów podlegające na mocy dyrektywy różnym rozwiązaniom prawnym, jeśli idzie o uznanie kwalifikacji.

Rysunek 1

Unijne prawo w zakresie zawodów regulowanych



Źródło: opracowanie własne.

¹ Zob. dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz. Urz. UE L 255/22, 30.9.2005.

Kategorie zawodów wyróżnione w dyrektywie 2005/36/WE, to:

- 1) tzw. zawody sektorowe, takie, jak: architekt, lekarz, lekarz dentyista, lekarz weterynarii, pielęgniarka odpowiedzialna za opiekę ogólną, położna, farmaceuta. Większość z nich jest regulowana we wszystkich państwach członkowskich. W odniesieniu do tych zawodów zostały zharmonizowane na poziomie unijnym minimalne wymogi w zakresie wykształcenia i państwo członkowskie może wydać odpowiedni dyplom krajowy, jeżeli te, określone w dyrektywie wymogi, zostały spełnione;
- 2) zawody wymienione w załączniku IV do dyrektywy 2005/36/WE, a więc profesje należące do rzemiosła, przemysłu i handlu;
- 3) tzw. zawody systemu ogólnego, do których zalicza się pozostałe profesje.

W przypadku „zawodów sektorowych” kwalifikacje uznawane są w sposób automatyczny, jeżeli nabyła je zainteresowana osoba i są kwalifikacjami przewidzianymi w dyrektywie. W przypadku „zawodów należących do rzemiosła, przemysłu i handlu” zainteresowana osoba może skorzystać z automatycznego uznawania, głównie wtedy gdy posiada doświadczenie zawodowe wymagane przepisami dyrektywy. Dlatego jednym z głównych dokumentów wymaganych do kontroli kwalifikacji jest w tym przypadku zaświadczenie, w którym wskazany zostaje charakter działalności oraz doświadczenie w jej prowadzeniu. Natomiast w przypadku „zawodów systemu ogólnego” organ przyjmującego państwa członkowskiego może wymagać informacji dotyczących wykształcenia oraz dokumentu potwierdzającego, że zainteresowana osoba wykonywała dany zawód przez co najmniej dwa lata w państwie członkowskim pochodzenia, jeżeli to ostatnie nie reguluje kształcenia lub kwalifikacji prowadzących do uzyskania dostępu do tego zawodu. W interesie danej osoby leży jak najlepsze udokumentowanie jej wykształcenia i doświadczenia zawodowego, ponieważ podstawową czynnością w procesie kontroli kwalifikacji dla zawodów objętych systemem ogólnym jest porównanie kształcenia, które odbyła zainteresowana osoba, z kształceniem obowiązującym w państwie przyjmującym z uwzględnieniem poziomów kwalifikacji określonych w dyrektywie. Tych ostatnich różni się pięć w zależności od czasu trwania i poziomu kształcenia.

Dyrektywa przewiduje, że nie można, co do zasady, odmówić uznania kwalifikacji, jeżeli zostały one ocenione na tym samym poziomie lub o jeden poziom niżej w porównaniu z kwalifikacjami wymaganymi w państwie przyjmującym. Jeżeli istnieją zasadnicze różnice między poziomami kształcenia, mogą one zostać uznane za wyrównane na podstawie posiadanego przez osobę wykształcenia uzupełniającego, czy doświadczenia zawodowego. W pozostałych przypadkach, ale tylko tych, kiedy postępowanie nie zakoń-

czyło się odmową, organ właściwy państwa przyjmującego nakłada tzw. środki wyrównawcze w postaci obowiązku zdania testu umiejętności lub odbycia stażu adaptacyjnego trwającego maksymalnie trzy lata.

Gdy osoba zainteresowana chce wykonywać zawód regulowany w państwie przyjmującym w sposób tymczasowy, podlega mniej rygorystycznej kontroli kwalifikacji niż w przypadku stałego wykonywania zawodu. Odstępstwa dotyczą zawodów, które w państwie przyjmującym zostały określone jako wiążące się z ryzykiem ochrony zdrowia lub bezpieczeństwa publicznego.

Jeżeli chodzi o zawody regulowane objęte w UE dyrektywami szczegółowymi, z oczywistych względów najstarszy i najbogatszy dorobek dotyczy sektora transportowego. Jeżeli ograniczyć pole analizy do transportu drogowego, w UE przyjęto dotychczas (stan na koniec stycznia 2013) 47 dyrektyw regulujących tę dziedzinę², a pierwsza dyrektywa ustanawiająca wspólne zasady dla zarobkowego transportu drogowego rzeczy weszła w życie na początku lat sześćdziesiątych³. Nie wszystkie regulacje dotyczą bezpośrednio kwestii dostępu do zawodu i wzajemnego uznawania kwalifikacji. W przypadku przewoźnika drogowego transportu towarów i przewoźnika drogowego transportu osób podstawową regulacją jest dyrektywa Rady 96/26/WE⁴.

Jeśli chodzi o inne zawody regulowane na poziomie unijnym za pomocą dyrektyw szczegółowych (dostęp do zawodu i uznawanie kwalifikacji), należą do nich: działalność w zakresie handlu i dystrybucji produktów toksycznych⁵, usługi prawników⁶, pośredników ubezpieczeniowych⁷, przedstawicieli handlo-

² Źródło danych: http://ec.europa.eu/transport/media/infringements/directives/road_en.htm.

³ Pierwsza dyrektywa Rady w sprawie ustanowienia niektórych wspólnych zasad dla transportu międzynarodowego (Zarobkowy transport drogowy rzeczy, Dz. Urz. UE 2005/62, 6.8.1962).

⁴ Dyrektywa Rady 96/26/WE z dnia 29 kwietnia 1996 r. w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego transportu rzeczy i przewoźnika drogowego transportu osób oraz wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, mająca na celu ułatwienie tym przewoźnikom korzystania z prawa swobody przedsiębiorczości w dziedzinie transportu krajowego i międzynarodowego, Dz. Urz. UE L 124/1, 23.5.1996.

⁵ Dyrektywa Rady z dnia 4 czerwca 1974 r. w sprawie osiągnięcia swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług w odniesieniu do działalności osób pracujących na własny rachunek oraz pośredników zajmujących się handlem i dystrybucją produktów toksycznych, Dz. Urz. UE L 307/5, 18.11.1974 oraz dyrektywa Rady z dnia 4 czerwca 1974 r. ustanawiająca szczególne przepisy dotyczące środków przejściowych odnoszących się do handlu i dystrybucji produktów toksycznych i działalności w tym zakresie, związanych z profesjonalnym wykorzystaniem tych produktów, z działalnością pośredników włącznie, Dz. Urz. UE L 307/1, 18.11.1974.

⁶ Dyrektywa Rady 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r. mająca na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług, Dz. Urz. UE L 78/17, 26.3.1977 oraz dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w Państwie Członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych, Dz. Urz. UE L 77/36, 14.3.1998.

⁷ Dyrektywa 2002/92/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 grudnia 2002 r. w sprawie pośrednictwa ubezpieczeniowego, Dz. Urz. UE L 9/3, 15.1.2003

wych działających na własny rachunek⁸, marynarzy⁹ oraz biegłych rewidentów¹⁰.

Należy dodać, że nawet w przypadkach, w których państwo przyjmujące nie może uznać kwalifikacji na podstawie obowiązującego w Unii prawa wtórnego, jest ono zobowiązane, na podstawie prawa pierwotnego, do porównania kształcenia z uwzględnieniem doświadczenia zawodowego i wykształcenia uzupełniającego zainteresowanej osoby¹¹.

Dość skomplikowany system uznawania w UE kwalifikacji obowiązujący na podstawie dyrektywy 2005/36/WE wynika z faktu, że akt ten był dyrektywą konsolidującą 15 wcześniejszych dyrektyw. Stąd trwający w UE proces uproszczenia prawa i wprowadzania większej przejrzystości do procesu uznawania kwalifikacji. Podstawowym dokumentem w tym zakresie jest zgłoszony przez Komisję pod koniec 2011 roku wniosek dyrektywy zmieniający dyrektywę 2005/36/WE¹².

Zgodnie z nim głównym środkiem usprawnienia obecnych procedur uznawania kwalifikacji ma być europejska legitymacja zawodowa, będąca elektronicznym świadectwem uznania kwalifikacji. W przypadku tymczasowego świadczenia usług, z wyjątkiem świadczenia ich po raz pierwszy w ramach zawodów regulowanych, związanych z ochroną zdrowia lub bezpieczeństwem publicznym, co do których nie obowiązują automatyczne uznawanie kwalifikacji, legitymacja zawodowa ma być wystawiana i zatwierdzana przez rodzime państwo członkowskie. Inaczej jest w przypadku specjalistów korzystających ze swobody działalności gospodarczej. W zakresie zawodów uznawanych na podstawie zsumowania minimalnych wymogów w zakresie kształcenia (czyli zasady automatycznego uznawania), akceptacji doświadczenia zawodowego (załącznik IV), ogólnego systemu uznawania dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, a także w przypadku czasowego świadczenia usług związanych z ochroną zdrowia lub bezpieczeństwem publicznym wykonywanych po raz pierwszy, legitymacja zawodowa wystawiana ma być przez rodzime państwo członkowskie, a zatwierdzana przez przyjmujące

państwo członkowskie¹³. Europejska legitymacja zawodowa ma być rozwiązaniem alternatywnym dla dotychczas obowiązujących procedur, z wyjątkiem zawodów objętych ogólnym systemem.

Poprawie skuteczności procesu uznawania kwalifikacji służyć mają również zmiany dotyczące stosowania środków wyrównawczych. W szczególności wniosek dyrektywy przewiduje zobowiązanie państw do podawania szczegółowego uzasadnienia w przypadku decyzji o zastosowaniu środka wyrównawczego¹⁴. Zgodnie z proponowanymi przez Komisję zmianami, przestałaby istnieć możliwość tworzenia tzw. wspólnych platform. Na ich podstawie dyrektywa 2005/36/WE przewiduje możliwość odstąpienia od środków wyrównawczych. Platformy te zostały bowiem pomyślane jako wypracowane przy pomocy Komisji zestawy kryteriów dotyczących kwalifikacji zawodowych, których spełnienie pozwala na wyrównanie ustalonych zasadniczych różnic występujących pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi co do wymogów w zakresie kształcenia obowiązujących w danym zawodzie¹⁵. W celu umożliwienia większej niż dotychczas liczbie specjalistów znalezienia zatrudnienia w innych państwach członkowskich Komisja proponuje odejście od platform na rzecz tzw. automatycznego uznawania według wspólnych zasad dotyczących kształcenia na podstawie określonych przez Komisję tzw. wspólnych ram kształcenia albo wspólnych testów kształcenia¹⁶.

W odniesieniu do tymczasowego przepływu osób przewidziane zostało uproszczenie procedur dla specjalistów pochodzących z państw, gdzie dany zawód nie jest regulowany, jeśli towarzyszą oni za granicą konsumentom. Poza tym, w celu ograniczenia uznaniowości w przeprowadzaniu wstępnej kontroli kwalifikacji, zobowiązano państwa do przedstawienia swoich wykazów zawodów mających wpływ na ochronę zdrowia lub bezpieczeństwo¹⁷. W przypadku stałego prowadzenia działalności, poprawę dostępu do rynku pracy specjalistom z innych państw członkowskich ma zapewnić w szczególności wprowadzenie zasady częściowego dostępu¹⁸.

We wniosku dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE przewidziano ponadto rozszerzenie zakresu stosowania dyrektywy na inne profesje, w szczególności na notariuszy¹⁹.

Poprawie przejrzystości w podejmowaniu przez państwa decyzji w zakresie zawodów regulowanych

⁸ Dyrektywa Rady z dnia 18 grudnia 1986 r. w sprawie koordynacji ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do przedstawicieli handlowych działających na własny rachunek, Dz. Urz. UE L 382/17, 31.12.1986.

⁹ Dyrektywa 2001/25/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 kwietnia 2001 r. w sprawie minimalnego poziomu wykszolenia marynarzy, Dz. Urz. UE L 136/17, 18.5.2001.

¹⁰ Dyrektywa 2006/43/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych, zmieniająca dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG oraz uchylająca dyrektywę Rady 84/253/EWG, Dz. Urz. UE L 157/87, 9.6.2006.

¹¹ Dyrektywa 2005/36/WE, Przewodnik użytkownika. Wszystko, co należy wiedzieć o uznawaniu kwalifikacji zawodowych, http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/guide/users_guide_pl.pdf, s. 38.

¹² Zob. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie [...] w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym, Wniosek, KOM (2011) 883 wersja ostateczna, Bruksela 19.12.2011.

¹³ Art. 1 pkt 5 wniosku dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE.

¹⁴ Art. 1 pkt 12 lit. e wniosku dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE.

¹⁵ Art. 15 dyrektywy 2005/36/WE.

¹⁶ Art. 1 pkt 35 wniosku dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE.

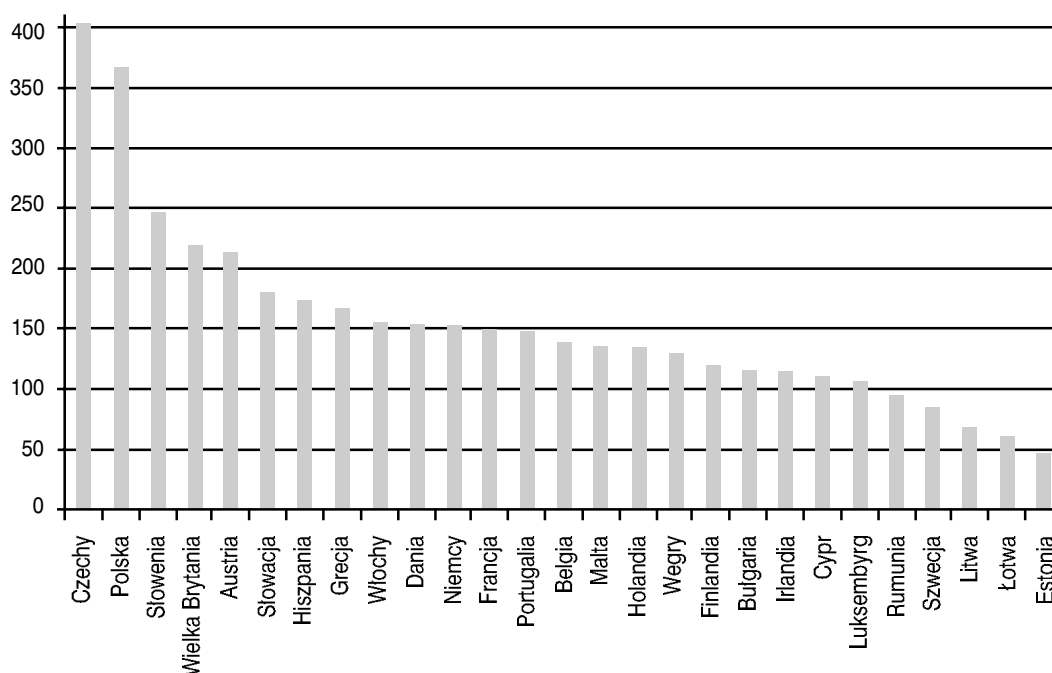
¹⁷ Art. 1 pkt 6 lit. c wniosku dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE.

¹⁸ Zasada ta wprawdzie dotyczy również tymczasowego wykonywania zawodu, ale tylko w zakresie, w jakim podlega on kontroli kwalifikacji.

¹⁹ Pkt (7) uzasadnienia wniosku dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE.

Rysunek 2

Liczba zawodów wymagających posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych w państwach UE w 2013 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska, *Regulated professions database*, 28.01.2013.

służyć ma wprowadzenie obowiązku przeglądu przez państwa członkowskie stosowanych przez nie przepisów, które regulują dostęp do określonych profesji pod kątem kryterium niedyskryminacji, konieczności i proporcjonalności²⁰, a także regularne stosowanie procedury wzajemnej oceny tych wymogów²¹.

Jak wynika z przedstawionych zasad uznawania kwalifikacji w UE, wykonywanie zawodów regulowanych wymaga posiadania szczególnych kwalifikacji tradycyjnie nabywanych w kraju pochodzenia. Swoboda wykonywania zawodów regulowanych w innym państwie członkowskim UE wiąże się zatem nierozłącznie z uznaniem przez kraj goszczący kwalifikacji wcześniej nabytych i pozwalających na wykonywanie zawodu w kraju pochodzenia. Głównym źródłem informacji na temat zawodów regulowanych w państwach UE oraz przypadków uznania kwalifikacji zawodowych jest baza danych Komisji Europejskiej (*Baza danych zawodów regulowanych*, ang. *Regulated professions database*)²².

²⁰ Zasady te zostaną szczegółowiej omówione przy okazji analizy postanowień dyrektywy usługowej.

²¹ Pkt 48 wniosku dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE.

²² Zob. Komisja Europejska, *Regulated professions database (Baza danych zawodów regulowanych)*, 28.01.2013; http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/regprof/index.fm?fuseaction=home.home. Baza dotyczy przypadków objętych dyrektywą 2005/36/WE z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Nie obejmuje zatem zawodów objętych unijnymi rozwiązaniami szczegółowymi, takich jak: biegły rezydent, pośrednik ubezpieczeniowy, prawnik, działalność w sektorze transportu. Dyrektywa obejmuje natomiast takie zawody, jak: pielęgniarka odpowiedzialna za opiekę ogólną, lekarz dentysta, lekarz wetery-

Liczba zawodów regulowanych w państwach UE objętych bazą²³ wynosiła w 2013 roku 4203²⁴. Największa liczba zawodów, których podjęcie lub wykonywanie wymagało posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych, charakteryzowała Czechy i Polskę (rys. 2). Oprócz nich jeszcze Słowenia i Słowacja spośród państw UE-12 znalazły się w grupie państw o najwyższej w Unii liczbie zawodów regulowanych. W przypadku pozostałych państw z tej grupy liczba zawodów regulowanych nie przekraczała 150, a takie państwa, jak: Estonia, Łotwa i Litwa charakteryzowały się najkrótszą listą. Jeśli chodzi o państwa UE-15 największą liczbę zawodów regulowanych posiadały Wielka Brytania i Austria. W pozostałych państwach tej grupy liczba ta oscylowała najczęściej pomiędzy 100 a około 150.

Posiadanie przez Wielką Brytanię większej niż w szczególności Francja, liczby zawodów regulowanych zestawione ze stanowiskiem obu tych państw wobec projektu dyrektywy usługowej (gdzie oczekiwać można by, że to w Wielkiej Brytanii większą rolę w ocenie kwalifikacji przypisuje się mechanizmom rynkowym a nie

narii, położna, architekt, farmaceuta, lekarz, a więc zawody, w odniesieniu do których na poziomie europejskim zharmonizowano minimalne wymogi w zakresie wykształcenia; poza tym zawody należące do rzemiosła, przemysłu i handlu wymienione w załączniku IV do tej dyrektywy; a także tzw. zawody systemu ogólnego. Więcej szczegółów na ten temat zawiera sama dyrektywa. Zob. dyrektywa 2005/36/WE z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz. U. L 255 z 30.9.2005, s. 22.

²³ Jw.

²⁴ Obliczenia własne na podstawie: Komisja Europejska, *Regulated professions...*, jw.

przepisom prawa, a zatem jest więcej „wolnych” zawodów) wymaga dalszych wyjaśnień. Wydaje się, że główną przyczyną tego „konfliktu” leży po stronie wskaźników i jest związana z ułomnością systemu. Liczba regulacji jednak nie musi przesądzać o ich restrykcyjności²⁵. Mierząc stopień zamknięcia (lub otwarcia) rynków usługowych na konkurencję, należałoby wziąć pod uwagę również rodzaje regulacji oraz ich stosowanie przez organy administracji krajowej. Warto przyrzeć się zatem, jak wyglądają w praktyce efekty uznawania kwalifikacji zawodowych przez państwa UE.

Migracje osób wykonujących zawody regulowane w Unii Europejskiej

Wprowadzenie w Unii systemu automatycznego uznawania kwalifikacji, w szczególności na podstawie wspólnych zasad dotyczących kształcenia, ma bezpośredni związek z trwającą już od kilkunastu lat współpracą na szczeblu unijnym w zakresie wypracowania ramowych ich struktur w odniesieniu do szkolnictwa wyższego (tzw. *Proces Boloński*)²⁶, czy kształcenia zawodowego (tzw. *Proces Kopenhaski*)²⁷. Badanie tej relacji było przedmiotem przeprowadzonej na zlecenie Komisji przez firmę doradczą GHK analizy wpływu reform podjętych w UE w sektorze edukacji (tzw. *Proces Boloński* oraz *Europejskie Ramy Kwalifikacji*) na uznawanie kwalifikacji w zakresie zawodów objętych dyrektywą 2005/36/WE²⁸. Na podstawie rezultatów badania można wyciągnąć wniosek, że pomimo poprawy w zakresie porównywania kwalifikacji, jaka była następstwem tych reform, skuteczność stosowania prawa unijnego w tym zakresie nie poprawiła się²⁹. Wzrost mobilności profesjonalistów na rynku wewnętrznym wynika przede wszystkim z rozwoju danego sektora działalności i wzrostu popytu na ich usługi³⁰.

Skuteczność funkcjonowania unijnych procedur uznawania kwalifikacji w UE może być oceniana w oparciu o dane pochodzące z systemu *Solvit*. Dzia-

²⁵ Przykładem ukazującym, że usługodawcy z państw o większej liczbie regulowanych zawodów mogą mieć paradoksalnie bardziej ograniczony dostęp do rynków pozostałych państw, jest sytuacja, kiedy zawód w przyjmującym państwie stanowi tylko część innego zawodu i jest zastrzeżony dla specjalistów w tym zawodzie, natomiast zainteresowana osoba z innego państwa członkowskiego, gdzie zawód ten jest regulowany jako osobny zawód, nie uzyska w państwie przyjmującym częściowego dostępu do zawodu. Na tę ostatnią możliwość wskazywać może informacja zawarta w materiale Komisji objaśniającym stosowanie dyrektywy 2005/36/WE. Szczegóły zob. Komisja Europejska, *Przewodnik użytkownika. Dyrektywa 2005/36/WE. Wszystko, co należy wiedzieć o uznawaniu kwalifikacji zawodowych*, http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/guide/users_guide_pl.pdf.

²⁶ Szczegóły zob. np. http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11088_pl.htm.

²⁷ Szczegóły zob. np. http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/vocational_training/ef0018_pl.htm.

²⁸ GHK, *Revised Final Report — Study evaluating the Professional Qualifications Directive against recent educational reforms in EU Member States*, 28 October 2011.

²⁹ Jw.

³⁰ Jw.

lające od lipca 2002 roku internetowe krajowe jego centra służą pomocą obywatelom i przedsiębiorcom z UE w rozwiązywaniu problemów wynikających z naruszenia przez administrację innego państwa członkowskiego prawa unijnego dotyczącego rynku wewnętrznego³¹. Według danych pochodzących z raportu na temat funkcjonowania systemu *Solvit* w okresie 2002–2011 15% spraw, którymi zajmowały się w tym okresie, było związanych z uznawaniem kwalifikacji zawodowych³². To druga grupa problemów pod względem udziału w całości spraw. Najwięcej (39%) dotyczyło zabezpieczenia społecznego. Kolejne dwie grupy, zajmujące pod względem udziału 3. i 4. miejsce, stanowiły sprawy związane z zezwoleniem na pobyt i sprawy podatkowe. Najmniejszy udział wśród wyróżnionych w raporcie spraw przypadł na „dostęp do rynku produktów” oraz „dostęp do rynku usług”. Na obie grupy przypadło po 4% całości spraw, którymi zajmował się *Solvit*.

Na podstawie informacji z systemu *Solvit* wynika, że skuteczność uznawania kwalifikacji zawodowych wymaga w UE dalszej poprawy. Kwestia ta należy do problemów, z którymi relatywnie często spotykają się obywatele unijni. Oceniając funkcjonowanie rynku wewnętrznego w oparciu o przedstawioną strukturę spraw, którymi zajmował się *Solvit*, nie sposób pominąć relatywnie małego udziału spraw związanych z dostępem do rynku usług. Najprawdopodobniej jest to rezultat wyraźnej dominacji obywateli wśród wnioskodawców. Sprawy wniesione przez przedsiębiorców stanowiły mniej niż 1/6 całości spraw, którymi zajmował się *Solvit* w okresie 2002–2011³³.

Jeśli chodzi o osoby wykonujące na stałe zawody regulowane w innych państwach członkowskich, to podlegają one ściślejszej kontroli kwalifikacji niż w przypadku czasowego świadczenia usług. Z rysunku 3 wynika, że w latach 2008–2011 regularnie spadała liczba decyzji pozytywnych. W latach 2009 i 2010 wzrosła natomiast liczba decyzji tzw. neutralnych. Wydaje się, że zmiany te mogły być związane w części z kryzysem, zwłaszcza jeśli chodzi o spadek liczby decyzji pozytywnych. Przy stałym spadku liczby decyzji negatywnych, największym w 2011 roku, spadek liczby decyzji pozytywnych odzwierciedla przede wszystkim spadek liczby wniosków osób starających się o uznanie kwalifikacji.

Analiza struktury pozytywnych decyzji według państw UE, które w latach 2008–2011 uznały kwalifikacje wnioskodawców z innych państw członkowskich, pozwala poczynić obserwacje, które w części potwierdzają wcześniejsze przypuszczenia, w części zaś je po-

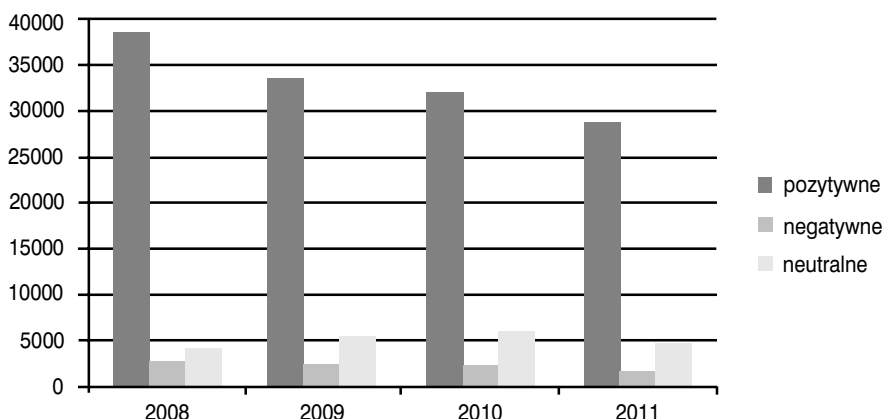
³¹ Więcej informacji na temat systemu *Solvit* dostępnych jest na stronach Komisji pod adresem: http://ec.europa.eu/solvit/site/about/index_pl.htm.

³² European Commission, *Reinforcing effective problem-solving in the Single Market. Unlocking SOLVIT's full potential at the occasion of its 10th anniversary*, 2011, dostępny pod adresem: http://ec.europa.eu/solvit/site/docs/solvit_report_2011.pdf, s. 8.

³³ European Commission, *Reinforcing effective problem-solving...*, jw., s. 6.

Rysunek 3

Liczba i rodzaje decyzji podjętych w latach 2008–2011 w ramach stosowania dyrektywy 2005/36/WE wobec przedsiębiorców wnoszących o wykonywanie na stałe działalności w innym państwie UE



Uwagi: Ze względu na ostateczny termin transpozycji dyrektywy przypadający na 20 października 2007 roku analizą objęto dane po 2008 roku. Ze względu na ich niekompletność nie włączono danych za 2012 rok. Decyzje pozytywne obejmują również decyzje podjęte po zastosowaniu środków wyrównawczych. Analogicznie w przypadku decyzji negatywnych. Neutralne obejmują odwołania, środki wyrównawcze w trakcie stosowania oraz sprawy w trakcie rozpatrywania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska, *Regulated professions...*, jw.

szerzają (rys. 4). I tak, największy udział przypadł w analizowanym okresie na Wielką Brytanię (30%). Z jednej strony wynikać to powinno z wysokiej liczby zawodów regulowanych w Wielkiej Brytanii, z drugiej z zainteresowania pracowników unijnych tym kierunkiem migracji. Na to ostatnie wpływ mogło mieć niestosowanie przez Wielką Brytanię w odniesieniu do państw UE-8 okresów przejściowych w swobodnym przepływie osób. Drugie miejsce Cypru (12%), w odróżnieniu od Wielkiej Brytanii, niezajdującego się wśród grupy państw unijnych o dużej liczbie regulowanych zawodów, związane jest z jego popularnością jako miejsca podejmowania stałej działalności, wynikającej z prowadzonej przez to państwo polityki podatkowej. Na Cyprze obciążenie podatkowe należy w UE do najniższych zarówno jeśli chodzi o podatki pośrednie, ale przede wszystkim, mając na uwadze przedmiot niniejszych rozważań, bezpośrednio³⁴. Cypr jako „nowy” członek ugrupowania stanowi wyjątek wśród głównych państw UE przyjmujących migrujących unijnych pracowników wykonujących zawody regulowane. Pozostałe główne kierunki migracji stanowią wyłącznie państwa UE-15. Oprócz wspomnianej Wielkiej Brytanii są to m.in. Niemcy, Belgia i Włochy.

Bardziej zróżnicowana (UE-15 vs UE-12) i mniej skoncentrowana jest geograficzna struktura pochodzenia migrujących pracowników unijnych, którzy w latach 2008–2011 uzyskali na rynku wewnętrznym uznanie swoich kwalifikacji zawodowych (rys. 5). Najwięcej osób pochodziło z Rumunii (13%) i Polski (11%), poza tym z Grecji, Niemiec i Wielkiej Bryta-

³⁴ Podatek od dochodów przedsiębiorstw wynosił na Cyprze w 2012 roku 10%. Dla porównania w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Francji podatek ten kształtował się wtedy na poziomach odpowiednio 24%; 29,8%; 36,1%. Szczegóły zob. Eurostat, Komisja Europejska, *Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, 2012 edition.

nii. Największą popularnością cieszył się zawód nauczyciela gimnazjum, lekarza i pielęgniarki³⁵.

W przypadku zawodów regulowanych wykonywanych w innym państwie członkowskim tymczasowo³⁶ zazwyczaj nie dochodzi do kontroli kwalifikacji. Sprawdzanie kwalifikacji może mieć miejsce w przypadku zawodów regulowanych nieobjętych systemem automatycznego uznawania kwalifikacji³⁷, a związanych z ochroną zdrowia lub bezpieczeństwem publicznym. Na pracownikach migrujących tymczasowo może spoczywać obowiązek informacyjny³⁸. Jak widać, efekty stosowania postanowień dyrektywy 2005/36/WE również w przypadku tymczasowego świadczenia usług zależą od praktyki stosowanej w poszczególnych państwach Unii³⁹.

Na rysunku 6 zilustrowano decyzje podjęte w latach 2008–2011 w ramach stosowania dyrektywy 2005/36/WE wobec przedsiębiorców deklarujących tymczasowe świadczenie usług w innym państwie UE. Jak widać, liczba osób korzystających ze swobodnego świadczenia usług wzrosła wyraźnie w 2009 roku również na skutek

³⁵ Szczegóły zob. Komisja Europejska, *Regulated professions database*.

³⁶ Warto zwrócić uwagę, że stosowanie dyrektywy 2005/36/WE wymaga fizycznej obecności usługodawcy za granicą. W innych przypadkach stosuje się albo dyrektywę 2000/31/WE w sprawie handlu elektronicznego, albo dyrektywę 2006/123/WE w odniesieniu do usług świadczonych korespondencyjnie lub przez telefon. Zob. Komisja Europejska, *Przewodnik użytkownika. Dyrektywa 2005/36/WE...*, jw., s. 16–17.

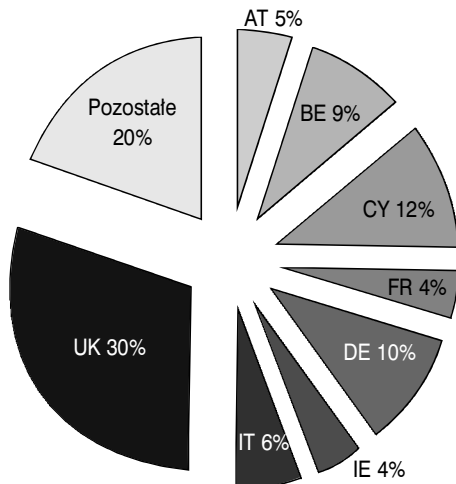
³⁷ W przypadku zawodów sektorowych objętych systemem automatycznego uznawania kwalifikacji usługodawca może wykonywać swoją działalność niezwłocznie.

³⁸ Szczegóły zob. Art. 7 dyrektywy 2005/36/WE.

³⁹ W celu promocji dobrych praktyk administracyjnych w UE przygotowany został kodeks, w którym zgromadzono owe praktyki. Wprawdzie nie ma on charakteru wiążącego, ale może ułatwić identyfikację i eliminację praktyk niezgodnych z prawem unijnym. Zob. *Kodeks postępowania zatwierdzony przez grupę koordynatorów ds. dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Krajowe praktyki administracyjne objęte dyrektywą 2005/36/WE*, http://www.nauka.gov.pl/fileadmin/user_upload/55/46/55462/PL_Kodeks_postepowania.pdf.

Rysunek 4

Główne państwa UE przyjmujące migrujących na stałe pracowników unijnych wykonujących zawody regulowane w latach 2008–2011 (w procentach)



Uwaga: Wykres obejmuje przypadki objęte Dyrektywą 2005/36/WE.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Komisja Europejska, *Regulated professions...*, jw.

pozytywnych decyzji państw przyjmujących. W konsekwencji, mimo wzrostu liczby decyzji negatywnych, ich udział spadł do 1% i był wtedy najniższy w analizowanym okresie. Ze względu na to, że państwo przyjmujące może żądać składania deklaracji raz do roku, bardziej miarodajne wydają się być dane dotyczące decyzji pozytywnych. W odróżnieniu od dynamiki tych atrybutów związanych z osiedlaniem się na stałe w państwie przyjmującym, w przypadku działalności tymczasowej, widać zasadniczo wzrost liczby decyzji pozytywnych. Interpretacja tej tendencji wymaga ostrożności.

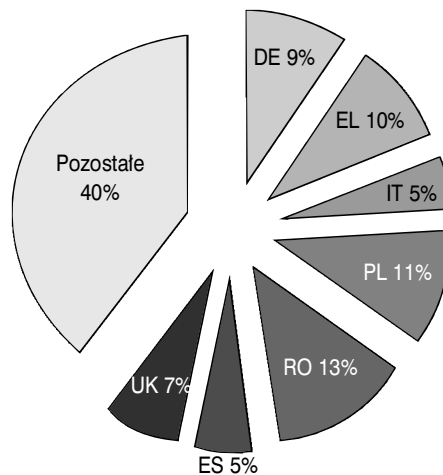
Dane dotyczące uznawania kwalifikacji w przypadku osiedlania się w państwie przyjmującym obejmują również zawody regulowane należące do przemysłu. Jeśli porównać liczbę podjętych decyzji w zakresie obu sposobów świadczenia usług na rynku wewnętrznym, przy uwzględnieniu struktury wybieranych zawodów, widoczne jest większe zainteresowanie stałą obecnością, przynajmniej jeśli chodzi o zawody objęte dyrektywą 2005/36/WE. Kolejną różnicą, bardzo istotną jest to, że w przypadku tymczasowego świadczenia usług inne jest znaczenie decyzji pozytywnych, inne neutralnych. Decyzje te związane są z wymogami, jakie formułują państwa przyjmujące, i wprawdzie przewidziane są prawem unijnym, ale tylko jako możliwość, nie zaś jako bezwzględny wymóg. Jeśli przyjrzeć się strukturze decyzji pozytywnych, to okazuje się, że udział decyzji pozytywnych związanych ze sprawdzeniem kwalifikacji zawodowych przez państwo przyjmujące jest wyższy niż decyzji dotyczących odstąpienia od kontroli⁴⁰.

Migracje na rynku wewnętrznym osób wykonujących zawody regulowane uwarunkowane są takimi

⁴⁰ Szczegóły zob. Komisja Europejska, *Regulated professions...*, jw.

Rysunek 5

Główne państwa UE pochodzenia migrujących na stałe pracowników unijnych wykonujących zawody regulowane w latach 2008–2011 (w procentach)



Uwaga i źródło jak na rysunku 4.

czynnikami, jak znajomość języka, bliskość kulturowa, czy geograficzna. Znaczenie tych czynników dostrzec można w strukturze geograficznej handlu usługami świadczonymi tymczasowo przez wykonujących zawody regulowane. I tak, jeśli chodzi o główne państwa UE przyjmujące migrujących tymczasowo pracowników unijnych wykonujących zawody regulowane w latach 2008–2011, na pierwszym miejscu znalazła się Austria z udziałem wynoszącym 40% (rys. 7). Poza nią kolejnymi na liście państw przyjmujących były: Polska, Wielka Brytania i Dania.

Większość pracowników migrujących tymczasowo pochodziła w latach 2008–2011 z Niemiec (rys. 8). Ich udział wyniósł 43%. Poza nimi duża relatywnie mobilność charakteryzowała usługodawców ze Słowacji (11%).

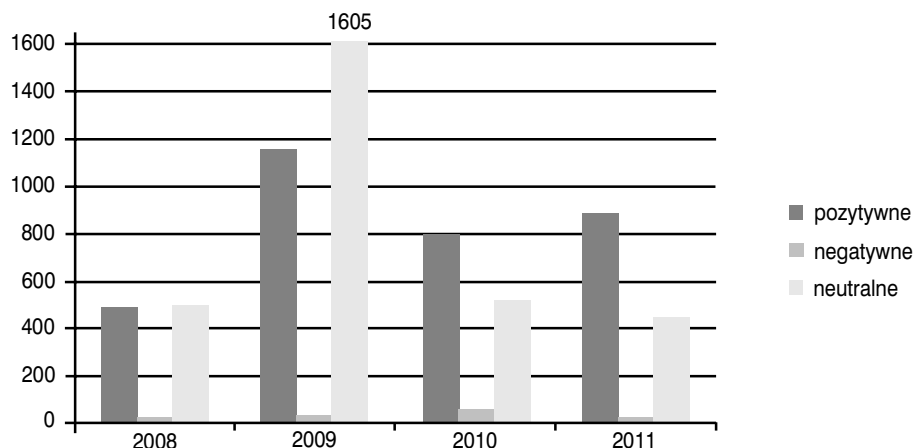
W przypadku tymczasowego świadczenia usług związanego z uznawaniem kwalifikacji w latach 2008–2011 najbardziej popularne były następujące zawody: przewodnik turystyczny, mistrz budownictwa, operator maszyn, instruktor sportowy i architekt⁴¹.

Postulat większej przejrzystości i uproszczenia prawa towarzyszący trwającym w Unii Europejskiej pracom nad poprawą zasad uznawania kwalifikacji zawodowych wydaje się być uzasadniony w świetle analizy obowiązujących w tym zakresie unijnych przepisów prawnych. Nie jest to jednak jedyne, wyzwanie, stojące przed unijnymi instytucjami (głównie Komisją, zważywszy na interesy, jakie organ ten powinien reprezentować). Wnioski z analizy funkcjonowania obowiązujących w Unii Europejskiej przepisów uzasadniają potrzebę wprowadzenia na tym poziomie rozwiązań zabezpieczających rynek wewnętrzny przed protekcyjnymi praktykami państw członkowskich. Za posunięcie idące w takim właśnie kierunku należy uznać projekt europejskiej legitymacji zawodowej. Jego przyjęcie oznaczałoby większe oparcie

⁴¹ Jw.

Rysunek 6

Liczba i rodzaje decyzji podjętych w latach 2008-2011 w ramach stosowania dyrektywy 2005/36/WE wobec przedsiębiorców deklarujących tymczasowe świadczenie usług w innym państwie UE

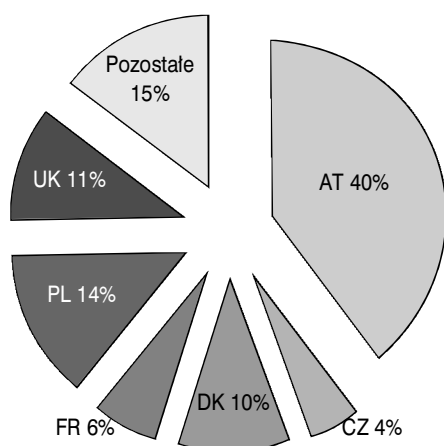


Uwagi: Decyzje „neutralne” obejmują w szczególności deklaracje składane przez usługobiorców na podstawie art. 7 ust. 1 Dyrektywy 2005/36/WE, którzy po raz pierwszy przenoszą się do państwa przyjmującego. Decyzje „pozytywne” obejmują przypadki objęte art. 7 ust. 4 Dyrektywy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska, *Regulated professions...*, jw.

Rysunek 7

Główne państwa UE przyjmujące migrujących tymczasowo pracowników unijnych wykonujących zawody regulowane w latach 2008–2011 (w procentach)

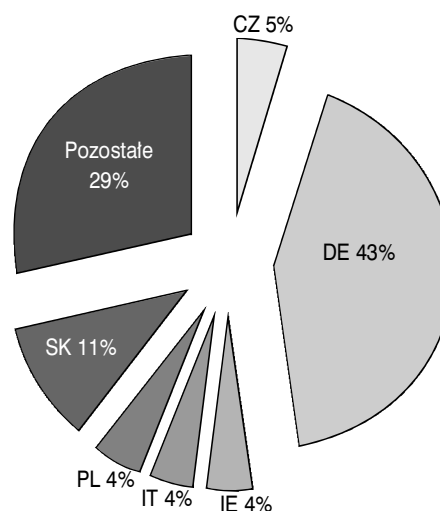


Źródło: obliczenia własne na podstawie: Komisja Europejska, *Regulated professions...*, jw.

rynku wewnętrznego usług na zasadzie wzajemnego uznawania. Spośród proponowanych zmian to właśnie europejska legitymacja zawodowa może przynieść najszybszą poprawę dostępu do rynku wewnętrznego oso-

Rysunek 8

Główne państwa UE pochodzenia migrujących tymczasowo pracowników unijnych wykonujących zawody regulowane w latach 2008–2011 (w procentach)



Źródło: obliczenia własne na podstawie: Komisja Europejska, *Regulated professions...*, jw.

bom wykonującym w Unii Europejskiej zawody regulowane.

Summary

Posting of workers in the European Union: rules and flows

The process of creating a comprehensive system for recognition of professional qualifications under a broad horizontal legal umbrella has entered into a new phase in the European Union with the submission of a legislative proposal for modernising Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications. The aim of the article is to analyse the Commission proposals in this field and in particular to answer the question how they address the problem of compatibility of different national rules with European regulations.