



WZAJEMNE UZNAWANIE DYPLOMÓW

Swoboda przedsiębiorczości i swoboda świadczenia usług są jednym z fundamentów jednolitego rynku, umożliwiając mobilność przedsiębiorstw i specjalistów w całej UE. Wprowadzenie w życie tych swobód zakłada powszechne uznawanie krajowych dyplomów i kwalifikacji. W zakresie ich harmonizacji i wzajemnego uznawania przyjęto różne rozwiązania, opracowywane są też kolejne przepisy dotyczące tej kwestii.

PODSTAWA PRAWNA

Artykuły 26 i 53 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

CELE

By osoby pracujące na własny rachunek oraz wykonujące określone zawody mogły prowadzić działalność lub tymczasowo oferować usługi w innym państwie członkowskim, dyplomy, świadectwa i inne dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji zawodowych wydane w innych państwach członkowskich muszą być wzajemnie uznawane, a wszelkie przepisy krajowe regulujące dostęp do różnych zawodów muszą zostać skoordynowane i zharmonizowane.

OSIĄGNIĘCIA

Art. 53 ust. 1 TFUE stanowi, że wzajemne uznawanie dyplomów i innych kwalifikacji, których wymaga się we wszystkich państwach członkowskich w przypadku dostępu do zawodów regulowanych, można wykorzystać w celu ułatwienia korzystania ze swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług. Ten sam artykuł odnosi się również do potrzeby koordynacji przepisów krajowych dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności na własny rachunek. Ustęp 2 tego artykułu uzależnia kwestię wzajemnego uznawania – w przypadku, gdy taka harmonizacja okaże się trudnym procesem – od koordynacji warunków wykonywania działalności zawodowej w poszczególnych państwach członkowskich. Proces harmonizacji objął przyjęcie kilku dyrektyw od połowy lat 70. ubiegłego wieku. Na ich podstawie prawodawstwo dotyczące wzajemnego uznawania jest dostosowywane do potrzeb zaistniałych w różnych sytuacjach. Różni się ono stopniem szczegółowości w zależności od zawodu, choć w ostatnich przypadkach przepisy takie przyjmowano przy zastosowaniu bardziej ogólnego podejścia.

A. Podejście sektorowe (w zależności od zawodu)

1. Wzajemne uznawanie po harmonizacji

Harmonizacja przebiegła szybciej w sektorze opieki zdrowotnej, a oczywistą tego przyczyną był fakt, że wymagania dotyczące kwalifikacji zawodowych, a zwłaszcza szkoleń, nie różniły się zbyt wiele w poszczególnych krajach (w przeciwieństwie do innych zawodów), dzięki czemu ich harmonizacja nie sprawiła trudności. Harmonizację w tej dziedzinie przeprowadzono za pomocą szeregu dyrektyw przyjmowanych od połowy lat 70. do połowy lat 80. ubiegłego

wieku, w których uregulowano swobodę przedsiębiorczości i świadczenia usług w znacznej liczbie zawodów (np. lekarze, pielęgniarki, lekarze weterynarii, położne i przedstawiciele handlowi pracujący na własny rachunek). Celem dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych było doprecyzowanie, uproszczenie i uaktualnienie istniejących dyrektyw i zebranie przepisów dotyczących zawodów regulowanych, takich jak lekarz, dentysta, pielęgniarka, lekarz weterynarii, położna, farmaceuta oraz architekt, w jednym akcie legislacyjnym. W dyrektywie tej określono m.in. sposób uznawania przez przyjmujące państwo członkowskie kwalifikacji zawodowych uzyskanych w innym państwie członkowskim (kraju pochodzenia). Uznawanie kwalifikacji zawodowych odbywa się zarówno w oparciu o ogólny system uznawania, jak i o rozwiązania szczegółowe dotyczące każdego z wyżej wymienionych zawodów. Szczególną uwagę zwraca się w nim m.in. na poziom kwalifikacji, odbyte szkolenia i doświadczenie zawodowe (zarówno ogólne, jak i specjalistyczne). Dyrektywa dotyczy również kwalifikacji zawodowych w sektorze transportu oraz kwalifikacji pośredników ubezpieczeniowych i biegłych rewidentów. Zawody te były wcześniej regulowane przez dyrektywy szczegółowe. W dniu 22 czerwca 2011 r. Komisja przyjęła zieloną księgę dotyczącą unowocześnienia dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych ([COM\(2011\)0367](#)), przedstawiając inicjatywę ustawodawczą zmierzającą do zreformowania systemów uznawania kwalifikacji zawodowych w celu ułatwienia mobilności pracowników i dostosowania szkoleń do bieżących wymagań rynku pracy. W dniu 19 grudnia 2011 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący przeglądu dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych ([COM\(2011\)0883](#)) w oparciu o wyniki różnych procedur konsultacyjnych. Kluczowe propozycje obejmowały: wprowadzenie europejskiej legitymacji zawodowej; harmonizację minimalnych wymogów w zakresie szkoleń; automatyczne uznawanie kwalifikacji w siedmiu zawodach: architekta, dentysty, lekarza, pielęgniarki, położnej, farmaceuty oraz lekarza weterynarii, a także wprowadzenie systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym, który to system umożliwi wzmocnioną współpracę w zakresie uznawania dyplomów. Wniosek ten miał na celu przede wszystkim ułatwienie oraz zwiększenie mobilności specjalistów w UE oraz pomoc w redukcji niedoborów personelu w niektórych państwach członkowskich. Dyrektywa (2013/55/UE) została przyjęta w dniu 20 listopada 2013 r.^[1]

2. Wzajemne uznawanie bez harmonizacji

W przypadku innych zawodów, gdzie różnice w przepisach krajowych utrudniały harmonizację, proces wzajemnego uznawania był mniej owocny. Różnorodność systemów prawnych uniemożliwiła wprowadzenie wzajemnego i nieograniczonego uznawania dyplomów i kwalifikacji, które zagwarantowałyby niezwłocznie swobodę przedsiębiorczości na podstawie dyplomu uzyskanego w kraju pochodzenia. W dyrektywie Rady 77/249/EWG z dnia 22 czerwca 1977 r. zezwolono prawnikom na okazjonalne korzystanie ze swobody świadczenia usług, natomiast korzystanie ze swobody przedsiębiorczości wymaga posiadania dyplomu kraju przyjmującego. Dyrektywa 98/5/WE z dnia 16 lutego 1998 r. oznaczała znaczny postęp, ponieważ prawnikom posiadającym dyplom uzyskany w jednym z państw członkowskich zezwolono na osiedlenie się w innym państwie członkowskim w celu wykonywania zawodu z zastrzeżeniem, że kraj przyjmujący może od nich wymagać, aby podczas rozprawy reprezentowali i bronili swoich klientów w asyście miejscowego prawnika. Po trzech latach pracy na tych warunkach prawnicy uzyskują (na życzenie) pełne prawo do wykonywania zawodu na podstawie zdanego testu umiejętności, którego zakres określa kraj przyjmujący, lecz bez konieczności przystępowania do egzaminu kwalifikacyjnego. W innych dyrektywach

[1] Dyrektywa 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r. zmieniająca dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”), Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 132.

zastosowano tę zasadę w odniesieniu do innych zawodów, takich jak przewoźnicy w drogowym transporcie towarów, agenci i brokerzy ubezpieczeniowi, fryzjerzy i architekci.

B. Ogólne podejście

Tworzenie rozwiązań legislacyjnych dotyczących wzajemnego uznawania w poszczególnych sektorach, niekiedy przy daleko idącej harmonizacji przepisów krajowych, zawsze było długą i żmudną procedurą. Dlatego też oczywista stała się potrzeba opracowania ogólnego systemu uznawania równoważności dyplomów, obowiązującego w przypadku wszystkich zawodów regulowanych, których nie dotyczyły rozwiązania szczegółowe w ramach prawa Unii. To nowe ogólne podejście oznaczało zmianę perspektywy. Wcześniej „uznawanie” było uzależnione od istnienia przepisów europejskich dotyczących „harmonizacji” w przypadku konkretnego zawodu regulowanego lub rodzaju działalności. W nowej sytuacji „wzajemne uznawanie” stało się niemalże automatyczne w oparciu o ustalone przepisy i w odniesieniu do wszystkich określonych zawodów regulowanych bez potrzeby przyjmowania prawodawstwa wtórnego dla poszczególnych sektorów. Od tej chwili metodę „harmonizacji” i „wzajemnego uznawania” nadal stosowano równolegle, przy czym w niektórych sytuacjach jedna metoda uzupełniała drugą, gdyż jednocześnie przyjmowano rozporządzenie i dyrektywę (zob. rezolucje Rady z dnia 3 grudnia 1992 r. i 15 lipca 1996 r. w sprawie przejrzystości kwalifikacji i świadectw szkolenia zawodowego). Przyjmujące państwo członkowskie nie może odmówić kandydatom prawa do wykonywania danego zawodu, jeżeli dysponują oni kwalifikacjami wymaganymi w kraju ich pochodzenia. Jednak w przypadku, gdy odbyte przez nich szkolenia trwały krócej niż w kraju przyjmującym, państwo to może wymagać określonego doświadczenia w zawodzie; natomiast jeżeli szkolenia zasadniczo się różnią, państwo to może wymagać przejścia okresu adaptacyjnego bądź zdania testu umiejętności (wybór należy do kandydata), chyba że dany zawód wymaga znajomości prawa krajowego.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W dniu 15 listopada 2011 r. Parlament przyjął rezolucję w sprawie egzekwowania dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (2005/36/WE)^[2], w której wezwał do unowocześnienia i ulepszenia tej dyrektywy oraz zachęcał do stosowania najskuteczniejszych i najodpowiedniejszych technologii, takich jak wprowadzenie europejskiej legitymacji zawodowej oficjalnie uznawanej przez wszystkie właściwe organy, w celu ułatwienia procesu uznawania kwalifikacji zawodowych.

W odpowiedzi na rezolucję Parlamentu w dniu 19 grudnia 2011 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący przeglądu dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych. Po pomyślnych negocjacjach trójstronnych Parlament uzyskał zmiany, o które apelował, w tym wprowadzenie dobrowolnej legitymacji zawodowej, utworzenie mechanizmu ostrzegania, sprecyzowania przepisów dotyczących częściowego dostępu do zawodów regulowanych, przepisów dotyczących znajomości języków obcych oraz utworzenia mechanizmu wzajemnej oceny zawodów regulowanych w celu zapewnienia większej przejrzystości. Skutkiem tego było przyjęcie w dniu 20 listopada 2013 r. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych^[3].

W celu uzyskania bardziej szczegółowych informacji należy zapoznać się z analizą sporządzoną dla Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów pt. „Zamierzenia legislacyjne UE – przegląd przepisów z zakresu działalności komisji IMCO”^[4].

[2] Teksty przyjęte, [P7_TA\(2011\)0490](#).

[3] Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 132.

[4] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU\(2015\)536317_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/536317/IPOL_STU(2015)536317_EN.pdf)

Mariusz Maciejewski
11/2017