



KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

IBE



kwalfikacje
po europejsku

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY



Prawne aspekty porównywania i uznawania kwalifikacji w Unii Europejskiej

Warszawa, listopad 2015

Redaktor merytoryczny:

Marta Ponikowska

Autorzy:

dr Mateusz Pilich

Marta Ponikowska

dr Ewa Skibińska

Konsultacje merytoryczne:

Dr Agnieszka Chłoń- Domińczak

Wydawca:

Instytut Badań Edukacyjnych

ul. Górczewska 8

01-180 Warszawa

tel. (22) 241 71 00; www.ibe.edu.pl

© Copyright by: *Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2015*

Publikacja współfinansowana przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach projektu: Budowa krajowego systemu kwalifikacji – wdrożenie Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji w zakresie organizacyjno – instytucjonalnym

Egzemplarz bezpłatny

Spis Treści

Spis Treści	5
Wprowadzenie	8
Rozwój europejskiego obszaru umiejętności i kwalifikacji	15
Uczenie się przez całe życie	15
Kwalifikacje.....	19
Dyrektywa 2005/36 WE o uznawaniu kwalifikacji zawodowych i propozycje jej zmiany	19
Europejska Rama Kwalifikacji na rzecz uczenia się przez całe życie	21
Umiejętności i kwalifikacje w pracach wybranych organizacji międzynarodowych	22
Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO).....	23
Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP).....	23
Bank Światowy (WB).....	23
Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)	24
Literatura	25
Rozdział 1	27
Modernizacja dyrektywy o uznawaniu kwalifikacji zawodowych. Wnioski dla organizacji zawodowych oraz rządowego procesu prac nad ustawą o zintegrowanym systemie kwalifikacji	27
Wprowadzenie	27
1. Analiza wpływu dyrektywy nr 2013/55 na uprawnienia organizacji zawodowych 29	
1.1. Założenia definicyjne	29
1.2. Europejska Legitymacja Zawodowa	30
1.3. Wspólne ramy i testy kształcenia	32
2. Wpływ dyrektywy nr 2013/55 na prace nad rządowym projektem założeń do projektu ustawy o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji	35
2.1. Prace nad projektem założeń do projektu ustawy o ZSK	35
2.2. Kompetencje Unii Europejskiej do regulowania kwalifikacji.....	36
2.3. Kompetencje Unii Europejskiej do regulowania kwalifikacji.....	37
3. Podsumowanie i wnioski	42
Literatura cytowana	44

Rozdział 2	45
Analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje	45
Wprowadzenie	45
1. Zakres pojęcia „zawód regulowany”	47
2. Uznawanie kwalifikacji a unijne swobody	49
2.1. Bezpośrednie stosowanie postanowień Traktatu dotyczących uznawania kwalifikacji	49
2.2. Rozróżnienie pomiędzy unijnymi swobodami	51
2.3. Zakaz dyskryminacji w zakresie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji	53
2.4. Zakaz wprowadzania ograniczeń niedyskryminujących w przypadku wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji	54
2.5. Prawo do uznania dyplomów	55
3. Częściowe i ograniczone uznawanie kwalifikacji zawodowych	56
4. Różnice w wykształceniu a doświadczenie zawodowe	58
5. Porównanie dyplomów	60
6. Uznawanie kwalifikacji dla celów zawodowych a uznawanie kwalifikacji dla celów naukowych (akademickich)	62
Lista omawianych wyroków TSUE:.....	67
Literatura cytowana	68
Rozdział 3	69
Systemy kwalifikacji w ustawodawstwach wybranych państwach członkowskich UE .	69
1. Instytucje odpowiedzialne za funkcjonowanie systemów kwalifikacji I procedury zapewniania jakości	72
2. Ustanawianie kwalifikacji i rama kwalifikacji	74
3. Uznawanie pozaformalnego i nieformalnego uczenia się	76
4. Rejestr/ baza danych	77
5. Mechanizmy łączące kształcenie i szkolenie z rynkiem pracy i społeczeństwem obywatelskim	79
6. Wnioski	79
Załącznik nr 1	81
Przegląd prac legislacyjnych- wybrane kraje członkowskie Unii Europejskiej	81
Załącznik nr 2	87

Wybrane zalecenia prawa UE w zakresie porównywania i uznawania kwalifikacji.....87

ZALECENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (Tekst mający znaczenie dla EOG) (2008/C 111/01)88

ZALECENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (2009/C 155/02)92

ZALECENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym (Tekst mający znaczenie dla EOG) 2009/C 155/0195

ZALECENIE RADY z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego (2012/C 398/01).....97

Nota o autorach.....102

Wprowadzenie

Uznawanie i porównywanie kwalifikacji ma wpływ na rozwój zarówno osoby uczącej się (uczenie się przez całe życie, mobilność akademicka i zawodowa), przedsiębiorcy (swoboda przedsiębiorczości, rozwój kompetencji pracowników, zatrudnianie pracowników z różnych państw członkowskich UE), jak również dla rozwoju państwa (aktywny udział w rynku wewnętrznym UE, mobilność pracowników). Uznawanie kwalifikacji ma kluczowe znaczenie w kontekście unijnego swobodnego przepływu pracowników, swobody przedsiębiorczości i świadczenia usług (więcej: Obwexer, 2000). Umożliwianie mobilności zawodowej jest kluczowe dla gospodarki UE, jeśli chce ona efektywnie konkurować na globalnym rynku. Uznawanie kwalifikacji zdobytych w innym państwie jest jedną z największych barier dla swobodnego przepływu pracowników (gwarantowanego w art. 45 TFUE) oraz budowy europejskiego kapitału ludzkiego (Kyrieri, 2014). Zagadnienie porównywania kwalifikacji jest ważne nie tylko w kontekście państw członkowskich, ale i państw objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa, które nie są przedmiotem niniejszego opracowania. Rozwój i wdrażanie ram kwalifikacji w tych państwach mogą stanowić interesujący materiał badawczy dla osób zainteresowanych polityką i prawem edukacyjnym w ujęciu międzynarodowym (więcej: Castejon et al., 2011). Uznawanie i porównywanie kwalifikacji jest zagadnieniem wielopłaszczyznowym, dotyczącym wielu sektorów. Niniejsze opracowanie wskazuje na wybrane kluczowe elementy z zakresu prawa i polityki publicznej, warte dalszego pogłębionego monitoringu i analizy.

Opis europejskiego obszaru umiejętności i kwalifikacji, od którego rozpoczyna się refleksja nad podstawami prawnymi uznawania i porównywania kwalifikacji w UE, pozwala czytelnikowi na lepsze zrozumienie szczegółowych analiz znajdujących się w dalszej części. Wybrane elementy europejskiego obszaru umiejętności i kwalifikacji, m.in.: zalecenia w zakresie reformy europejskich systemów kwalifikacji, dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych oraz analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w przedmiotowym zakresie, są w dalszej części rozwijane w sposób bardziej szczegółowy. Całość zamyka analiza podstaw prawnych systemów kwalifikacji w wybranych państwach europejskich. Przyczyną powstania niniejszego opracowania jest pojawienie się nowego instrumentu zaproponowanego przez Komisję Europejską UE w postaci Europejskiej Ramy Kwalifikacji (ERK, ang. EQF) oraz rządowe prace nad projektem założeń ustawy o zintegrowanym systemie kwalifikacji, zakładającym wdrożenie w Polsce ramy oraz rejestru kwalifikacji.

Europejska rama kwalifikacji jest postrzegana przez niektórych autorów jako narzędzie, którego wprowadzenie w nieformalny sposób rozszerzyło interpretację zasady pomocniczości (Elken, 2015). Borrás określa to zjawisko w kontekście analizy otwartej metody koordynacji (OMK), jako częściowy transfer kompetencji państw członkowskich do UE bez formalnych zmian w systemie prawa UE

(Borras, 2008). ERK odnosi się do wszystkich poziomów i typów edukacji, której zarządzanie na poziomie krajowym zgodnie z prawem UE należy wyłącznie do państw członkowskich, przy czym UE pełni rolę wspierającą, koordynującą lub uzupełniającą, bez uprawnień do podejmowania działań prawnych służących harmonizacji w przedmiotowym zakresie. W praktyce jednak państwa członkowskie wdrożyły lub wdrażają: zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (Tekst mający znaczenie dla EOG) (2008/C 111/01); zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (2009/C 155/02); zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym (Tekst mający znaczenie dla EOG) 2009/C 155/01; zalecenie Rady z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego (2012/C 398/01) w sposób zbliżony do wdrażania aktów prawa UE o wiążącym charakterze, tj. implementując zalecenia do krajowych systemów prawnych. Z tezami, dowodzącymi że UE odniosła większy sukces stosując otwartą metodę koordynacji i uchwalając zestaw niewiążących aktów prawnych, należy jednak zestawić fakt, iż poszczególne państwa członkowskie wprowadzały zalecane elementy w sposób wybiórczy, dostosowany do realiów własnych systemów, przy użyciu własnego zestawu definicji legalnych. Nie można więc mówić o osiągnięciu przez UE efektu harmonizacji czy pełnej spójności.

Za pomocą „miękkich” instrumentów, takich jak zalecenia, UE przyczyniła się do zauważalnych zmian systemów edukacji i kwalifikacji w Europie, co pozala zadać kolejne pytanie, mianowicie o proces europeizacji edukacji w UE. Jak zauważa Elken, należy zwrócić uwagę na różnorodność podstaw prawnych w odniesieniu do poszczególnych typów edukacji, jakie obejmuje ERK (Elken M., 2015). Podczas gdy edukacja jest wyłączną domeną suwerennych decyzji państw członkowskich, uznawanie kwalifikacji zawodowych oraz szkolnictwo zawodowe znalazły się już w postanowieniach Traktatu Rzymskiego z 1957 roku. Dodatkowo warto przywołać fakt zróżnicowania między zakresem i sposobem regulacji poszczególnych typów edukacji w ustawodawstwach państw członkowskich. Zrozumieniu przez obywateli zakresu swoich praw i obowiązków w kontekście kwalifikacji, nie ułatwia również istnienie dwóch porządków: jednego opartego o dyrektywę dot. uznawania kwalifikacji, drugiego tworzonego dopiero, w oparciu o zalecenie ERK. Szczegółowa analiza dyrektywy o uznawaniu kwalifikacji zawodowych (Rozdział 1) została dokonana w kontekście jej ostatniej nowelizacji z 2013 roku. Analiza modernizacji dyrektywy w kontekście ERK i prac nad wprowadzeniem w Polsce krajowej ramy kwalifikacji (KRK) poprzedza opis linii Trybunału Sprawiedliwości UE (TS UE) w zakresie uznawania kwalifikacji oraz przegląd wybranego ustawodawstwa państw członkowskich UE w zakresie funkcjonowania systemów kwalifikacji.

Autorzy opracowania przedstawiają czytelnikowi katalog otwarty elementów składających się na znajdujący się w fazie rozwoju obszar umiejętności i kwalifikacji w UE. Publikacja ta może stanowić pomoc w pracy osób zaangażowanych w tworzenie polityki publicznej w sektorze edukacji i pracy oraz

zintegrowanego systemu kwalifikacji. W momencie publikacji niniejszego opracowania, w toku znajdują się prace nad rządowym projektem założeń do ustawy o zintegrowanym systemie kwalifikacji oraz prace nad rządowym projektem ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Poniżej przedstawione jest zestawienie definicji najczęściej używanych w opracowaniu pojęć, wraz ze wskazaniem źródła. Definicje te nie mają zastosowania w przypadku opisu poszczególnych praktyk ustawodawczych państw członkowskich UE, ze względu na przyjęcie różnych definicji legalnych.

Definicja	Źródło
<ul style="list-style-type: none"> • Kwalifikacja- oznacza formalny wynik procesu oceny i walidacji uzyskany w sytuacji, w której właściwy organ stwierdza, że dana osoba osiągnęła efekty uczenia się zgodnie z określonymi standardami; (zalecenie o ERK); • Krajowe ramy kwalifikacji- oznaczają narzędzie służące do klasyfikowania kwalifikacji na wyszczególnione według przyjętego zespołu kryteriów poziomy osiągnięć w uczeniu się, które ma na celu integrację i koordynację krajowych podsystemów kwalifikacji oraz poprawę przejrzystości, dostępności, rozwoju i jakości kwalifikacji w odniesieniu do rynku pracy i społeczeństwa obywatelskiego; • Krajowy system kwalifikacji- oznacza wszystkie aspekty działalności państw członkowskich związane z uznawaniem uczenia się i inne mechanizmy łączące kształcenie i szkolenie z rynkiem pracy i społeczeństwem obywatelskim. Obejmuje on opracowanie i wdrażanie rozwiązań instytucjonalnych i procedur związanych z zapewnianiem jakości, oceną i przyznawaniem kwalifikacji. Krajowy system kwalifikacji może składać się z kilku podsystemów i może obejmować krajowe ramy kwalifikacji; • Efekty uczenia się- oznaczają określenie tego, co uczący się wie, rozumie i potrafi wykonać po ukończeniu procesu uczenia się, które 	<p>ZALECENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (Tekst mający znaczenie dla EOG) (2008/C 111/01)</p>

<p>dokonywane jest w kategoriach wiedzy, umiejętności i kompetencji;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wiedza- oznacza efekt przyswajania informacji poprzez uczenie się. Wiedza jest zbiorem faktów, zasad, teorii i praktyk powiązanych z dziedziną pracy lub nauki. W kontekście europejskich ram kwalifikacji wiedzę opisuje się jako teoretyczną lub faktograficzną; • Umiejętności- oznaczają zdolność do stosowania wiedzy i korzystania z know-how w celu wykonywania zadań i rozwiązywania problemów. W kontekście europejskich ram kwalifikacji umiejętności określa się jako kognitywne (obejmujące myślenie logiczne, intuicyjne i kreatywne) oraz praktyczne (obejmujące sprawność i korzystanie z metod, materiałów, narzędzi i instrumentów); • Kompetencje- oznaczają udowodnioną zdolność stosowania wiedzy, umiejętności i zdolności osobistych, społecznych lub metodologicznychokazywaną w pracy lub nauce oraz w karierze zawodowej i osobistej; w europejskich ramach kwalifikacji, kompetencje określone są w kategoriach odpowiedzialności i autonomii 	
<ul style="list-style-type: none"> • Walidacja efektów uczenia się- oznacza proces potwierdzania, że określone, poddane ocenie efekty uczenia się uzyskane przez uczącego się odpowiadają konkretnym efektom wymaganym w ramach jednostki lub kwalifikacji; • Uznawanie efektów uczenia się- oznacza proces oficjalnego poświadczania uzyskanych efektów uczenia się poprzez przyznanie pełnych kwalifikacji lub ich elementów składowych - jednostek uczenia się; 	<p>ZALECENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (2009/C 155/02)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Punkty ECVET- oznaczają liczbowe określenie ogólnej wartości efektów uczenia się w ramach kwalifikacji oraz względnej wartości jednostek w 	<p>ZALECENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram odniesienia na</p>

<p>stosunku do pełnej kwalifikacji.</p>	<p>rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym (Tekst mający znaczenie dla EOG) 2009/C 155/01</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Uczenie się formalne- oznacza uczenie się, które jest realizowane w zorganizowanym i usystematyzowanym środowisku przeznaczonym specjalnie do uczenia się i zwykle prowadzi do uzyskania kwalifikacji, na ogół w postaci świadectwa lub dyplomu; składa się na nie m.in. system kształcenia ogólnego, kształcenia zawodowego oraz szkolnictwa wyższego; • Uczenie się pozaformalne- oznacza uczenie się, które jest realizowane poprzez zaplanowane działania (pod względem celów i czasu uczenia się) i które przewiduje pewną formę pomocy w nauce (np. relacje uczeń – nauczyciel); może ono obejmować programy służące przekazaniu umiejętności zawodowych, przekazaniu dorosłym umiejętności czytania oraz przekazaniu podstawowej edukacji osobom wcześnie kończącym naukę; popularne przykłady uczenia się pozaformalnego to: szkolenia w miejscu pracy, za pomocą których przedsiębiorstwa uaktualniają i podnoszą umiejętności swoich pracowników (np. umiejętności w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych); usystematyzowane uczenie się za pomocą Internetu (np. z użyciem otwartych zasobów edukacyjnych), a także kursy prowadzone przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego dla swoich członków, grup docelowych lub ogółu społeczeństwa; • Uczenie się nieformalne- oznacza uczenie się wynikające z codziennej aktywności w pracy, w rodzinie lub w czasie wolnym. Nie jest zorganizowane ani usystematyzowane pod względem celów, czasu ani pomocy w nauce. Uczenie się nieformalne może być niezamierzone ze strony osoby uczącej się; przykładami efektów uczenia się nieformalnego są umiejętności zdobyte 	<p>ZALECENIE RADY z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego (2012/C 398/01)</p>

<p>w wyniku doświadczeń życiowych i zawodowych, umiejętności zarządzania projektami lub umiejętności w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych zdobyte w pracy, znajomość języków i umiejętności międzykulturowe uzyskane podczas pobytu w innym kraju, umiejętności w dziedzinie technologii informacyjnokomunikacyjnych zdobyte poza pracą zawodową, a także umiejętności zdobyte poprzez wolontariat, zajęcia kulturalne, sport, pracę z młodzieżą lub czynności wykonywane w domu (na przykład opieka nad dzieckiem);</p> <ul style="list-style-type: none"> • Walidacja- oznacza proces potwierdzania przez upoważniony organ, że dana osoba uzyskała efekty uczenia się mierzone zgodnie z odpowiednimi standardami; składają się na nią następujące cztery oddzielne etapy: 1) IDENTYFIKACJA konkretnych doświadczeń danej osoby za pomocą rozmowy; 2) DOKUMENTACJA służąca zaprezentowaniu doświadczeń danej osoby; 3) formalna OCENA tych doświadczeń oraz 4) POŚWIADCZENIE wyników oceny mogące skutkować częściową lub pełną kwalifikacją; • Uznawanie wcześniejszego uczenia się- oznacza walidację efektów uczenia się uzyskanych w drodze edukacji formalnej lub uczenia się pozaformalnego lub nieformalnego przed wystąpieniem o walidację. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Zawód regulowany - działalność zawodowa lub zespół działalności zawodowych, których podjęcie, wykonywanie, lub jeden ze sposobów wykonywania wymaga, bezpośrednio bądź pośrednio, na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, posiadania specjalnych kwalifikacji zawodowych; w szczególności używanie tytułu zawodowego zastrzeżonego na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dla osób posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe stanowi sposób 	<p>DYREKTYWA 2005/36/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, nowelizowana dyrektywą PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY 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”)</p>

wykonywania działalności zawodowej. W przypadkach, w których nie stosuje się pierwszego zdania niniejszej definicji, działalność zawodowa, o której mowa w ust. 2, traktowana jest jako zawód regulowany;

- Kwalifikacje zawodowe - kwalifikacje potwierdzone dokumentem potwierdzającym posiadanie kwalifikacji, poświadczeniem kompetencji, o którym mowa w art. 11 lit. a) ppkt i) dyrektywy lub doświadczenia zawodowego;
- Dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji - dyplomy, świadectwa lub inne dokumenty wydane przez organ Państwa Członkowskiego wyznaczony zgodnie z przepisami ustawowymi, wykonawczymi lub administracyjnymi tego Państwa, potwierdzające pomyślne ukończenie kształcenia zawodowego, odbywanego w przeważającej części na terytorium Wspólnoty. W przypadkach, w których nie stosuje się zdania pierwszego niniejszej definicji, dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji, o którym mowa w ust. 3, traktowany jest jako dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji;
- Kształcenie regulowane - każdy rodzaj kształcenia, które w szczególny sposób przystosowane jest na potrzeby wykonywania określonego zawodu oraz obejmuje kurs lub kursy uzupełnione, w stosownych przypadkach, kształceniem zawodowym albo praktyką w okresie próbnym lub praktyką zawodową. Struktura i poziom kształcenia zawodowego oraz praktyk w okresie próbnym lub praktyk zawodowych określone są w ustawach, przepisach wykonawczych lub administracyjnych danego Państwa Członkowskiego albo są nadzorowane bądź zatwierdzane przez wyznaczony w tym celu organ;
- Doświadczenie zawodowe - faktyczne i zgodne z prawem wykonywanie danego zawodu w państwie członkowskim w pełnym wymiarze czasu pracy lub w równoważnym niepełnym wymiarze czasu pracy.

Rozwój europejskiego obszaru umiejętności i kwalifikacji

Uczenie się przez całe życie

Na poziomie instytucjonalnym podmiotem odpowiedzialnym za politykę UE w zakresie edukacji jest Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury. Jej prace wspomagane są m.in. przez Agencję Wykonawczą do spraw Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego oraz Europejską Fundację Kształcenia (posiadającą status agencji UE). Na poziomie rządów państw członkowskich pracuje Rada UE ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu. Natomiast na poziomie parlamentarnym, w Parlamencie Europejskim działa Komisja ds. Kultury i Edukacji. Polityka edukacyjna zgodnie z zasadą pomocniczości wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich. Jednak Unia Europejska przyjęła szereg programów o zasięgu europejskim i międzynarodowym w celu wspierania działań krajowych, (szczególnie w kontekście uczenia się przez całe życie). W ramach Komisji Europejskiej za prace nad polityką w zakresie umiejętności i kwalifikacji odpowiada od 2014 r. Jednostka ds. umiejętności i kwalifikacji umiejscowiona w Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia (DG EMPL). Jednostka ta powstała w ramach połączenia części jednostek dotychczas funkcjonujących w ramach Dyrekcji Generalnej ds. Edukacji i Kultury: Jednostki ds. umiejętności, kwalifikacji i strategii; Jednostki ds. polityki wlejojęzyczności oraz Jednostki ds. kształcenia zawodowego, edukacji osób dorosłych oraz programu Erasmus Plus.

Unia Europejska stworzyła instrumentarium polityki uczenia się przez całe życie, wspomagające rozwój kwalifikacji i umiejętności oraz porównywanie zdobytego doświadczenia zawodowego. Instrumentarium to służyć ma m.in. podniesieniu poziomu mobilności obywateli, przedsiębiorców czy organizacji oraz zwiększać możliwości zatrudnienia w innym państwie członkowskim niż państwo pochodzenia. Wybrane instrumenty polityki edukacyjnej UE na rzecz uczenia się przez całe życie, przedstawione są w poniższej tabeli.

Tabel nr 1. Wybrane instrumenty wspomagające politykę uczenia się przez całe życie.

1. Europejski System Transferu Punktów (ECTS), zapewniający możliwość rozpoznawania osiągnięć naukowych zdobytych za granicą.	System ECTS został pilotażowo wprowadzony w 1989 r. w ramach programu Erasmus. Nie obowiązują akty prawne określające zasady funkcjonowania systemu ECTS. Komisja Europejska opublikowała w 2005 r. przewodnik (zaktualizowany w 2009 r.) przedstawiający praktyczne aspekty funkcjonowania ECTS w kontekście procesu bolońskiego oraz ram kwalifikacji.
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>2. Europass – Wspieranie mobilności obywateli. (Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2241/2004/WE z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie jednolitych ram wspólnotowych dla przejrzystości kwalifikacji i kompetencji (Europass)).</p>	<p>Europass to wzór portfolio dokumentów umożliwiający przedstawianie dowodów na posiadane kwalifikacje oraz umiejętności. Celem wprowadzenia Europass jest zwiększenie przejrzystości kwalifikacji. Jego celem jest ułatwienie mobilności wszystkim, którzy chcą pracować lub szkolić się w Europie. Europass ma być do 2015 roku bardziej zintegrowany z . Prace w tym zakresie przebiegają w ramach projektu European Skills Passport.</p>
<p>3. Kluczowe kompetencje w uczeniu się przez całe życie (Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/962/WE z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie [Dz.U. L 394 z 30.12.2006])</p>	<p>Kluczowe kompetencje w postaci wiedzy, umiejętności i postaw odpowiednich do każdej sytuacji mają fundamentalne znaczenie dla każdego obywatela społeczeństwa opartego na wiedzy. Zapewniają wartość dodaną dla rynku pracy, spójność społeczną i aktywne obywatelstwo, oferując elastyczność i zdolność adaptacji, satysfakcję i motywację. Ponieważ powinny one zostać nabyte przez wszystkich, zalecenie to proponuje narzędzie odniesienia dla państw członkowskich Unii Europejskiej (UE) w celu zapewnienia pełnego włączenia tych kluczowych kompetencji do ich strategii i infrastruktury, zwłaszcza w kontekście uczenia się przez całe życie.</p>
<p>4. Europejska Rama Kwalifikacji. (Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie, Dz. Urz. UE 2008/C 111/01)</p>	<p>W zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie, znajduje się propozycja stosowania przez państwa członkowskie UE ram kwalifikacji jako narzędzia odniesienia w celu porównywania poziomów kwalifikacji w różnych systemach, zgodnie z krajowym</p>

	ustawodawstwem i praktyką.
<p>5. Europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym. (Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym [Dz.U. C 155 z 8.7.2009])</p>	<p>Zalecenie ustanawia nowe ramy odniesienia, które mają pomóc państwom członkowskim oraz krajom uczestniczącym w rozwoju, poprawie, ustanowieniu wytycznych oraz ocenie jakości własnych systemów kształcenia i szkolenia zawodowego. Europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości stanowią nowy bodziec dla przejrzystości, a w związku z tym i dla mobilności, oferując wspólne narzędzie do rozwoju praktyk w zakresie zarządzania jakością.</p>
<p>6. Europejski system transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET). (Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET) [Dz.U. C 155 z 8.7.2009])</p>	<p>ECVET to wspólne ramy metodologiczne mające ułatwić akumulację i transfer osiągnięć odpowiadających efektom uczenia się z jednego systemu kwalifikacji do innego. Celem systemu jest propagowanie mobilności transnarodowej i dostępu do uczenia się przez całe życie. Nie ma on zastąpić krajowych systemów kwalifikacji, a jedynie przyczynić się do zwiększenia porównywalności i spójności między nimi. ECVET ma zastosowanie do wszystkich indywidualnych efektów uczenia się uzyskanych na rozmaitych ścieżkach kształcenia i szkolenia, które podlegają następnie transferowi, uznaniu i akumulacji z uwagi na uzyskiwanie kwalifikacji. Dzięki tej inicjatywie obywatele europejscy mogą łatwiej uzyskać uznanie odbytych szkoleń, zdobytych umiejętności oraz wiedzy w innym państwie członkowskim.</p>
<p>7. Walidacja uczenia się nieformalnego i pozaformalnego. (ZALECENIE RADY z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego (2012/C 398/01)</p>	<p>Rada wskazuje w swoim zaleceniu na potrzebę umożliwienia osobom indywidualnym wykazania tego, czego nauczyły się poza systemem</p>

	formalnego kształcenia i szkolenia, określa etapy składające się na proces walidacji. W zaleceniu wskazane są zadania jakie powinny przedsięwziąć w przedmiotowym zakresie państwa członkowskie oraz Komisja Europejska. Zalecenie zawiera również zestaw zasad dotyczących uczenia się pozaformalnego i nieformalnego.
8. European Skills Passport	Narzędzie to zostało wprowadzone w ramach działań Komisji Europejskiej „Agenda for New Skills and Jobs” , które mają na celu poprawienie sytuacji na europejskich rynkach pracy. European Skills Passport, w którym osoba wskazuje na swoje umiejętności i kwalifikacje jest niejako uzupełnieniem Europass CV.

Wyraźnym wzmocnieniem współpracy państw członkowskich w dziedzinie edukacji było przyjęcie w 2009 r. dokumentu „Konkluzje Rady w sprawie strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020)”. Wśród czterech strategicznych celów wskazanych w konkluzjach Rady, znajdują się:

- realizacja koncepcji uczenia się przez całe życie i mobilności – szczególnie artykułowana jest potrzeba postępu w realizacji strategii uczenia się przez całe życie,
- wypracowanie krajowych ram kwalifikacji powiązanych z europejskimi ramami kwalifikacji i bardziej elastycznych ścieżek edukacyjnych,
- otwartość na uczenie się pozaformalne i nieformalne oraz stosowanie zasad ustanowionych w Europejskiej karcie na rzecz jakości mobilności.

Do 2020 r. planowane jest osiągnięcie poziomu 15% osób dorosłych (przedział wieku 25-64) realizujących w UE idee uczenia się przez całe życie. Kraje które w najwyższym stopniu wdrożyły uczenie się przez całe życie to Dania, Szwecja i Finlandia.

Kwalifikacje

Zagadnienie kwalifikacji uregulowane jest w art. 53 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który upoważnia Radę do przyjmowania dyrektyw zmierzających do zapewnienia wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji. Art. 53 TFUE ma charakter kompetencyjny i jest powiązany z uprawnieniami wynikającymi ze swobody przedsiębiorczości, swobody przepływu pracowników oraz swobody przepływu usług. (Szwarc- Kuczer, 2012).

W obszarze kwalifikacji warto zwrócić uwagę na trzy poniżej opisane instrumenty: uznawanie kwalifikacji zawodowych, europejską ramę kwalifikacji oraz taksonomię kompetencji i zawodów (ESCO).

Dyrektywa 2005/36 WE o uznawaniu kwalifikacji zawodowych i propozycje jej zmiany

Początkowo uznawanie kwalifikacji miało charakter szczegółowej harmonizacji systemów kształcenia w poszczególnych sektorach. „Cechą charakterystyczną tego podejścia było ustalanie zharmonizowanego programu kształcenia, wymagań dotyczących szkolenia praktycznego i wykazu dyplomów, które podlegały uznaniu” (Szwarc- Kuczer, 2012). Po wejściu w życie Jednolitego Aktu Europejskiego (Jednolity Akt Europejski z dnia 17 lutego 1986 r. i 28 lutego 1986 r. Dz.U. L 169 z 29.6.1987) rozpoczęło się tzw. nowe podejście do harmonizacji, które przeniosło punkt zainteresowania unijnego prawodawcy z poszczególnych sektorów na wypracowywanie zasad ogólnych we wzajemnym uznawaniu kwalifikacji zawodowych. Harmonizację w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych prowadzono od lat 70. XX wieku, wprowadzając do porządku prawnego UE dyrektywy sektorowe. Po 1988 r. przyjęto dyrektywy ogólnego systemu uznawania kwalifikacji, właściwe dla wszystkich zawodów regulowanych. System opierał się na pierwszej dyrektywie ogólnego systemu, drugiej dyrektywie ogólnego systemu i trzeciej dyrektywie ogólnego systemu. W odrębny sposób potraktowano kwalifikacje prawnicze. Następnym etapem były prace dążące do aktualizacji, uproszczenia i zawarcia rozwiązań prawnych w jednym akcie. Aktem tym jest dyrektywa 2005/36 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dz.Urz. UE L 255 z 30.09.2005, str. 22, z późn. zm., która reguluje część zawodów, wcześniej objętych dyrektywami sektorowymi. W kontekście niniejszego opracowania warto zauważyć, że zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie „pozostaje bez uszczerbku” dla dyrektywy 2005/36/WE.

Przedmiotowa dyrektywa ma zastosowanie do obywateli państw członkowskich UE oraz Islandii, Norwegii i Liechtensteinu. Konieczne dla zastosowania przepisów dyrektywy jest istnienie tzw. elementu transgranicznego, tzn. sytuacji, w których osoba wykonująca zawód regulowany na podstawie kwalifikacji uzyskanych w jednym państwie członkowskim chce go wykonywać w innym

państwie członkowskim. Dyrektywa nie ma zastosowania w przypadku okazjonalnego świadczenia usług w ramach zawodu regulowanego. W takiej sytuacji stosowane są przepisy dotyczące swobody świadczenia usług.

Komisja Europejska (Dyrekcja Generalna ds. Rynku wewnętrznego i Usług) prowadziła działania zmierzające do modernizacji dyrektywy 2005/36. Wynikiem konsultacji publicznych prowadzonych przez KE między styczniem a marcem 2011 r. było opublikowanie Zielonej Księgi dot. modernizacji dyrektywy „Unowocześnienie dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych” (Tekst mający znaczenie dla EOG, Bruksela, dnia 22.6.2011 KOM (2011) 367). Jako korzyści wynikające z proponowanej zmiany dyrektywy, KE wskazuje na: zredukowanie złożoności procedur opisanych w dyrektywie poprzez wprowadzenie Europejskiej Karty Zawodowej, modernizację automatycznego uznawania kwalifikacji w przypadku pielęgniarek, położnych, farmaceutów i architektów; zapewnienie większej przejrzystości w zakresie zawodów regulowanych, wprowadzenie narzędzi e-zarządzania w procesie uznawania kwalifikacji. W zakresie postawionych w planie modernizacji celów, KE proponuje konkretne rozwiązania takie jak: umożliwienie elektronicznego złożenia wniosku o uznanie kwalifikacji, stworzenie specjalnej platformy, która umożliwi automatyczne uznawanie kwalifikacji w pewnych przypadkach; wprowadzenie Europejskiej Legitymacji Zawodowej. Ponadto Komisja Europejska w toku prac modernizacyjnych zamierzała dostosować dyrektywę do orzeczenia TS UE C-330/03, w której sformułowana jest zasada częściowego dostępu do zawodów regulowanych.

Zielona Księga KE odnosi się również do systemu ram kwalifikacji, w kontekście art. 11 dyrektywy, który przewiduje pięć poziomów kwalifikacji według rodzaju i czasu trwania szkolenia. Jak wskazuje Zielona Księga poziomy określone w art. 11 mogą pokrywać się z ośmioma poziomami ERK dla uczenia się przez całe życie. KE wskazuje, że: „jednoczesne stosowanie dwóch różnych systemów klasyfikacji stwarza ryzyko powstawania nieporozumień dla właściwych organów i innych zainteresowanych stron.” W związku z powyższym KE przedstawiła propozycję usunięcia art. 11 dyrektywy oraz powiązanego z nim załącznika II. Zagadnienie dotyczące związku między art. 11 dyrektywy a europejskimi ramami kwalifikacji zostało poruszone również w raporcie zewnętrznym przygotowanym dla KE (GHK, 2011). Jak wynika z badań przeprowadzonych na potrzeby raportu, preferowaną klasyfikacją jest klasyfikacja oparta tak jak ERK o wiedzę, umiejętności i kompetencje a nie tak jak w art. 11 dyrektywy o czas trwania studiów oraz rodzaj instytucji gdzie przebiegało kształcenie. Wśród badanych brak było zgody co do jednoznacznej oceny stosowania art. 11 w praktyce (tzn. czy sprawia on, że porównywanie kwalifikacji jest łatwiejsze czy utrudnia ich porównywanie). W Rozdziale 1 niniejszego opracowania przeprowadzona jest szczegółowa analiza modernizacji dyrektywy 2005/36.

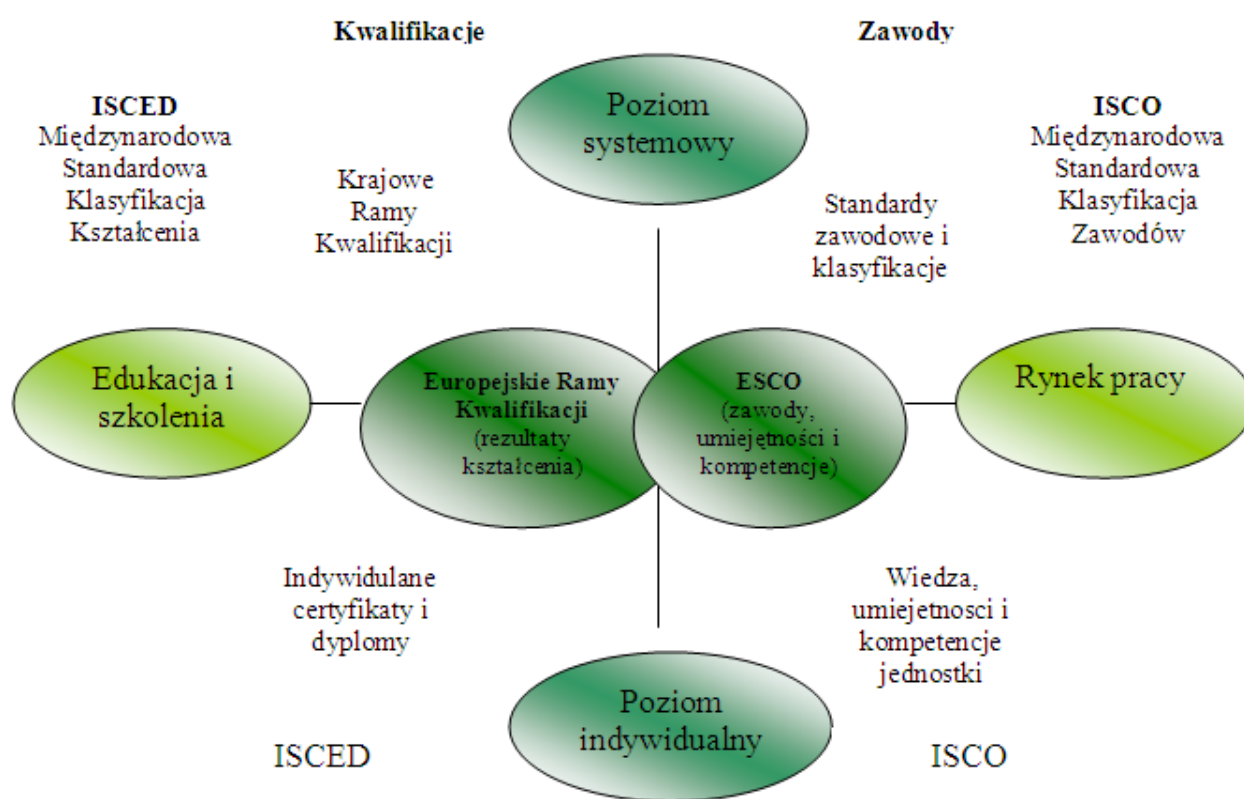
Europejska Rama Kwalifikacji na rzecz uczenia się przez całe życie

„Obecnie w europejskich, ale również i światowych systemach edukacji możemy zaobserwować zmianę paradygmatu kształcenia i nadanie rezultatom procesu uczenia się definiowanym w kategoriach wiedzy, umiejętności oraz kompetencji priorytetowej pozycji (*knowledge, skills and competences*). Podobnie na rynku pracy coraz większą rolę odgrywa podejście zorientowane na kompetencje przyszłych pracowników.” (Marszałek, 2010). Zauważając te zachodzące zmiany w 2004 r. rozpoczęły się prace nad Europejską Ramą Kwalifikacji, koordynowane przez DG ds. Edukacji i Kultury. Od 2006 r. do 2008 r. trwały prace nad zaleceniem Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskiej ramy kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie, zakończone przyjęciem dokumentu w kwietniu 2008 r. W punkcie 15 zalecenia czytamy: „(...) niniejsze zalecenie odpowiada zasadzie pomocniczości wspierając i uzupełniając działania państw członkowskich poprzez ułatwianie dalszej współpracy między nimi mającej na celu zwiększenie przejrzystości oraz promowanie mobilności i uczenia się przez całe życie. Powinno ono zostać wdrożone zgodnie z krajowym prawem i praktyką.” W treści opisywanego dokumentu podkreślone jest, że intencją UE nie jest określenie zasad funkcjonowania krajowych systemów kwalifikacji, ale utworzenie wspólnych ram odniesienia służących jako mechanizm przekładu między różnymi ramami kwalifikacji w Europie. Państwom członkowskim UE zaleca się m.in.: odniesienie krajowych systemów kwalifikacji do europejskiej ramy kwalifikacji (powołanie w tym celu specjalnych struktur koordynacyjnych), stosowanie podejścia opartego na efektach uczenia się przy definiowaniu kwalifikacji, promowanie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, promowanie zasad zapewniania jakości w kształceniu. Jak wynika z raportu agencji CEDEFOP, ERK służy w całej Europie jako katalizator reform sektora edukacji, kształcenia zawodowego i systemu kwalifikacji (CEDEFOP, 2009). Autorzy raportu podkreślają również istotę ERK jako instrumentu europejskiej współpracy, wskazując m.in. na sposób w jaki poszczególne państwa członkowskie projektując krajowe ramy kwalifikacji, wzorują się na strukturze i założeniach ERK. Warto podkreślić, że zalecenie w sprawie ERK nie nakłada na państwa członkowskie prawnego obowiązku wprowadzenia krajowych ram kwalifikacji.

Narzędziem wspierającym ERK ma być taksonomia kompetencji i zawodów- European Skills, Competences, Qualifications and Occupations (ESCO). „W myśl ustaleń Komisji Europejskiej, a w szczególności Dyrekcji Generalnej Edukacja i Kultura oraz Dyrekcji Generalnej ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans, ESCO ma być wielojęzyczną taksonomią przyporządkowującą konkretnym zawodom określone kompetencje” (Marszałek, 2010). ESCO jest międzynarodowym meta- narzędziem, które ułatwiać ma rozwój krajowych rynków pracy poprzez zwiększenie dialogu między rynkiem pracy a sektorem edukacji i kształcenia zawodowego. Część składowa ESCO, która dotyczy zawodów oparta jest o *International Standard Classification of Occupations* (ISCO), zarządzaną przez Międzynarodową Organizację Pracy. ESCO powiązane jest bezpośrednio z potrzebami wskazanymi w strategii *New Skills for New Jobs* (2009) oraz strategii *Europa 2020* „A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth”. ESCO może być wykorzystane jako platforma wspomagająca rozwój innych instrumentów określających efekty uczenia się (np. Europass,

suplementy do dyplomów, czy Europass Mobilność) przyczyniając się tym samym do wzmocnienia porównywalności kwalifikacji. Agencja CEDEFOP opublikowała raport dotyczący relacji między kwalifikacjami nie pochodzącymi od państwa (*non-state qualifications*), ERK oraz ESCO. Autorzy raportu przypominają, że zarówno ERK jak i ESCO to narzędzia służące odmiennym celom. ERK dąży do podniesienia poziomu transparentności i możliwości porównywania krajowych kwalifikacji. Natomiast ESCO rozwija wielojęzyczną terminologię z zakresu zawodów, umiejętności, kompetencji oraz kwalifikacji i dąży do określenia relacji między nimi. Zdaniem ekspertów CEDEFOP w przypadku ERK i ESCO prace nad osiągnięciem celów są utrudnione ze względu na brak badań w zakresie międzynarodowych kwalifikacji.

Grafika nr 1. Kontekst i wymiary ESCO



Źródło: *The Role of the European Taxonomy of Skills, Competencies and Occupations (ESCO) In Lifelong Learning Policies*, European Commission, Education and Culture, *Lifelong Learning: Education and Training Policies*, Bruksela 2010, s. 3 Za: Marszałek, 2010.

Umiejętności i kwalifikacje w pracach wybranych organizacji międzynarodowych

Umiejętności i kwalifikacje nie są materią, nad którą prace prowadzą wyłącznie instytucje i agencje UE. Organizacje międzynarodowe takie jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (ONZ),

Bank Światowy; Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, również pracują nad zagadnieniami dotyczącymi umiejętności i kwalifikacji- ich relacji z rynkiem pracy, sektorem edukacji i gospodarką. Poniżej przedstawione są programy oraz inicjatywy podejmowane przez wybrane organizacje międzynarodowe w zakresie umiejętności i kwalifikacji.

Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO)

UNESCO od 2007 roku monitoruje w państwach ECOWAS (Economic Community Of West African States) działania, w zakresie kwalifikacji (Charraud i Werquin, 2011). Biuro Regionalne UNESCO w Dakarze (BREDA) wspiera również państwa członkowskie ECOWAS w zakresie podnoszenia poziomu jakości edukacji, w szczególności poprzez wspieranie ustanawiania krajowych ram kwalifikacji obejmujących certyfikację oraz walidację kompetencji i doświadczenia. W 2012 r. UNESCO przedstawiło raport „*Youth and skills. Putting education to work.*” Raport został wydany w ramach corocznych publikacji programu „Edukacja dla wszystkich”, monitorujących zobowiązania krajów członkowskich wynikających z programu „Edukacja dla wszystkich”. W raporcie „*Youth and skills*” przedstawiono sytuację młodych ludzi, którzy po zakończeniu szkoły nie posiadają umiejętności potrzebnych do funkcjonowania w społeczeństwie i znalezienia dobrej pracy. Raport przedstawia w jaki sposób rozwój programów oraz strategii rozwoju i zarządzania umiejętnościami może poprawić sytuację młodych ludzi na rynku pracy.

Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP)

W Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) wyodrębniony został Wydział ds. Umiejętności, który zajmuje się m.in: politykami i systemami związanymi z umiejętnościami, umiejętnościami w kontekście walki z ubóstwem, umiejętnościami związanymi z zatrudnianiem młodzieży. Od 2009 r. Wydział ds. Umiejętności MOP prowadzi program badawczy dotyczący wdrażania i efektów funkcjonowania krajowych ram kwalifikacji. Prowadzone badania służą MOP w doradztwie zainteresowanym krajom, w jaki sposób wdrażać krajowe ramy kwalifikacji jako element strategii służących rozwojowi w zakresie umiejętności i zwiększaniu zatrudnienia. MOP współpracuje w ramach program badawczego dot. ram kwalifikacji z Europejską Fundacją Kształcenia (ETF).

Bank Światowy (WB)

Umiejętności są w pracach Banku Światowego przedstawiane jako kluczowe dla zwiększenia poziomu produktywności i wzrostu ekonomicznego na świecie. Zwracana jest również uwaga na zmieniające się potrzeby krajowych rynków pracy, które wraz ze wzrostem innowacyjności w gospodarce potrzebują pracowników z innego rodzaju umiejętnościami. Bank Światowy opracował program *Skills Toward Employment and Productivity* (STEP). Program ten ma pomagać analitykom, badaczom i twórcom polityk krajowych w projektowaniu strategii oraz polityk sektorowych dot.

umiejętności, które wpływają na wzrost ekonomiczny. Program STEP jest zbudowany w oparciu o pięć powiązanych ze sobą etapów: *Getting children off to the right start*; *Ensuring that all students learn*; *Building job-relevant skills*; *Encouraging entrepreneurship and innovation*; *Facilitating labor mobility and job matching*. Drugim programem wspomagającym prace Banku Światowego w zakresie umiejętności jest SABER, program wspierający dialog i działania ukierunkowane na reformy polityk krajowych, które mają wpływ na edukację oraz systemy szkolenia. Bank Światowy opublikował w 2012 r. raport „Skills not just diplomas. Managing Education for Results in Eastern Europe and Central Asia” (Sondergaard, Murthi, Abu-Ghaida, Bodewig, Rutkowski, 2012), prezentujący wyniki badań i analiz dot. Polski oraz innych krajów Europy Środkowej, Wschodniej oraz Azji Centralnej.

Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)

OECD opracowało w 2012 r. strategię „Better Skills, Better Jobs, Better Lives” oraz prowadzi portal „skills.oecd.org”. Działania OECD są odpowiedzią na bieżące zmiany na rynkach pracy, gdzie obok siebie funkcjonują bezrobotni absolwenci oraz pracodawcy, którzy nie mogą znaleźć pracowników z właściwymi umiejętnościami. OECD chce przez opracowaną strategię pomagać państwom lepiej zarządzać umiejętnościami, co przełoży się ma na rozwój ekonomiczny. Analitycy OECD podkreślają istotność współpracy świata nauki z sektorem pracy oraz zaangażowanie partnerów społecznych. Niektóre kraje opublikowały już, a niektóre nadal pracują nad krajowymi strategiami dot. umiejętności. Kluczowe z perspektywy OECD jest właściwe implementowanie takich strategii i adaptowanie ich w wymiarze całościowym to jest angażującym podmioty na poziomie lokalnym i krajowym. W kontekście reform systemów kwalifikacji oraz prowadzenia polityki krajowej opartej o wiedzę, bardzo ważne są wyniki międzynarodowych badań OECD: PIAAC (Międzynarodowe Badanie Kompetencji Osób Dorosłych) oraz PISA (Programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów).

Literatura

Borrás, S. (2008). The Politics of the Lisbon Strategy: The Changing Role of the Commission. *West European Politics* 32(1):97-118.

Castejon J., Chakroun B., Coles M., Deij A., McBride V. (red.). (2011). *Developing Qualifications Frameworks in EU Partner Countries. Modernising Education and Training*. ETF.

CEDEFOP (2009). *The development of national Qualifications frameworks in the European union; main tendencies and challenges, Criteria and procedures for referencing national qualifications levels to the EQF*.

CEDEFOP (2012). *Briefing note - Europass 2005-2020: Achievements and prospects*.

CEDEFOP (2012). *International qualifications*.

GHK (2011). *The Study evaluating the Professional Qualifications Directive against recent EU educational reforms*.

Elken, M. (2015). New EU Instruments for Education: Vertical, Horizontal and Internal Tensions in the European Qualifications Framework, *Journal of Contemporary European Research* Volume 11, Issue 1 (2015) pp. 69-83.

European University Association, EUA policy position on the European Commission's proposals for a European Qualification Framework for Lifelong Learning (EQF-LLL) and the European Commission staff working document on a European Credit System for Vocational education and Training (ECVET)

Kyrieri K. (2014). The Modernised Directive on Professional Qualifications and its Impact on National Legislations. *EIPA Publications*. Maastricht.

Maciejewski M. *Swoboda przedsiębiorczości, swoboda świadczenia usług i wzajemne uznawanie dyplomów*. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_3.2.3.pdf.

Marszałek A. (2010). Wspólna taksonomia kompetencji oraz zawodów jako instrument wspomagający funkcjonowanie systemów kształcenia oraz rynków pracy w XXI wieku. W: *E-mentor* nr 3 (35) / 2010. Warszawa.

Obwexer W. (2000). The Recognition of Diplomas within the Internal Market. *The European Legal Forum* 377-386 6-2000/01. Monachium.

OECD (2012). *Better Skills, Better Jobs, Better Lives*. Paryż.

Panteia/Research voor Beleid: Broek S., Buiskool B., Van Oploo M., De Visser S., (2012) Directorate general for internal policies policy department b: structural and cohesion policies culture and education. *State of play of the European Qualifications Framework implementation*. Bruksela.

Potužáková Z. (2007). Current Situation of the EU Labour Market, Central and East European International Studies Association, 6th Convention, Global and Regional Governance – European Perspectives and Beyond, Wrocław.

PELMANS J. i CORREIA DE BRITO A. Centre for European Policy Studies (2012). *Enforcement in the EU single market*. Bruksela.

Sohn K. i Seibold A. (2011). Zielona Księga i Konsultacje UE NOWELIZACJA DYREKTYWY O KWALIFIKACJACH ZAWODOWYCH.

Szydło M. (2005). Swoboda działalności gospodarczej. Warszawa.

Qualifications Frameworks: A Contribution to the Development of the European Labour Market? A European conference, 25/26 June 2012, Munich.

Quality Assurance in Qualifications Frameworks *Presidency Conference, Concept Paper, Dublin 12-13 March 2013*.

Wróbel A. (red.) (2012). Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz., Tom I i II. Warszawa.

Rozdział 1.

Modernizacja dyrektywy o uznawaniu kwalifikacji zawodowych. Wnioski dla organizacji zawodowych oraz rządowego procesu prac nad ustawą o zintegrowanym systemie kwalifikacji

Dr Mateusz Pilich

Wprowadzenie

Niniejszy rozdział obejmuje analizę niektórych konsekwencji nowelizacji dyrektywy nr 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz. Urz. L 255 z 30.9.2005, s. 22 z późn. zm.; dalej jako „**dyrektywa nr 2005/36**”), dokonanej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r. zmieniającą 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. Urz. L 354 z 28.12.2013, s. 132 z późn. zm.; dalej jako „**dyrektywa nr 2013/55**”). Jej celem jest wyjaśnienie wpływu wspomnianej nowelizacji na uprawnienia organizacji zawodowych oraz na proces legislacyjny prowadzący do przyjęcia ustawy o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji – w chwili obecnej na etapie projektu założeń do projektu ustawy (dostęp do informacji Rządowego Centrum Legislacji 29.12.2014). Analiza będzie prowadzona w sposób uwzględniający możliwe do ustalenia oddziaływanie dyrektywy nr 2013/55 na polskie organizacje zawodowe i polski system prawny.

Pierwotną dyrektywą nr 2005/36 dokonano uproszczenia systemu uznawania kwalifikacji zawodowych oraz scalenia piętnastu aktów prawa wspólnotowego obowiązujących w tej dziedzinie. Przewidziano w nim automatyczne uznawanie dla ograniczonej liczby zawodów w oparciu o zharmonizowane minimalne wymogi w zakresie kształcenia (zawody sektorowe), ogólny system uznawania dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji i automatyczne uznawanie doświadczenia zawodowego (pkt 1 preambuły do dyrektywy nr 2013/55). Dyrektywa, o jakiej mowa, objęła zatem trzy główne reżimy uznawania kwalifikacji zawodowych: 1) sektorowy – dla zawodów regulowanych, których wymagania kwalifikacyjne zostały wcześniej zharmonizowane na szczeblu unijnym (wspólnotowym); 2) automatycznego uznawania kwalifikacji w zawodach z obszaru handlu, przemysłu i rzemiosła wskazanych w załączniku nr IV do dyrektywy – głównie na bazie doświadczenia zawodowego; 3) ogólny – dla większości zawodów regulowanych przez prawo państw członkowskich, a więc tam, gdzie brakuje wspólnych standardów i zachodzi potrzeba porównywania kwalifikacji dla potrzeb ich wzajemnego uznawania przez państwa członkowskie (P. Craig, G. De Búrca, 2008) Określa ona zasady swobodnego świadczenia usług dla zawodów regulowanych, szczegółowo określa zakres uprawnień organów państw członkowskich oraz ujednotacza zasady związane ze świadczeniem usług dla wszystkich rodzajów działalności objętych jej przepisami. Przepisy omawianego aktu prawa UE stanowiły rzeczywisty przełom w zakresie dostępu do wykonywania działalności zawodowej poza państwem pochodzenia – przede wszystkim w zakresie okazjonalnego wykonywania czynności zawodowych- świadczenia usług (zob. K. Majcher, 2009). Okazały się jednak

niesatysfakcjonujące z punktu widzenia ułatwienia uznania kwalifikacji w ramach reżimu ogólnego, obejmującego większość zawodów. Stąd potrzeba zmian dokonanych dyrektywą nr 2013/55.

Implementacji dyrektywy nr 2005/36 do polskiego porządku prawnego w zakresie ogólnego systemu uznawania kwalifikacji w zawodach regulowanych dokonano zasadniczo za pośrednictwem ustawy z dnia 18 marca 2008 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2008 r. Nr 63, poz. 394 z późn. zm.). Normy branżowe dotyczące uznawania kwalifikacji zawodowych zawarte są również w ustawach regulujących wykonywanie zawodów sektorowych (m.in. lekarza i lekarza dentysty, pielęgniarki, położnej, architekta itp.), które nie będą przedmiotem dalszej analizy. Zasadniczo nie będą również poruszane zagadnienia związane z rządowymi pracami nad projektem nowej ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Dyrektywa nr 2013/55 wprowadza ważne i dość daleko idące zmiany, mające na celu udoskonalenie dotychczasowego systemu uznawania kwalifikacji zawodowych w zakresie zawodów regulowanych. Należałoby zwrócić szczególną uwagę na następujące aspekty nowelizacji:

- 1) wprowadzenie instytucji europejskiej legitymacji zawodowej (art. 2 ust. 1 lit. k) oraz art. 4a-4d dyrektywy nr 2005/36 w brzmieniu dyrektywy nr 2013/55), jako nowego rodzaju dokumentu poświadczającego spełnienie wymagań kwalifikacyjnych dla potrzeb transgranicznego świadczenia usług lub korzystania ze swobody przedsiębiorczości;
- 2) wprowadzenie możliwości opracowywania wspólnych zasad kształcenia (Tytuł III, rozdział IIIA – art. 49a i nast. dyrektywy nr 2005/36 w brzmieniu dyrektywy nr 2013/55), na które składają się wspólne ramy oraz testy kształcenia przez organizacje sektorowe.

1. Analiza wpływu dyrektywy nr 2013/55 na uprawnienia organizacji zawodowych

1.1. Założenia definicyjne

Znowelizowana dyrektywa nr 2005/36 – tak samo, jak dotychczas – nie definiuje *explicite* pojęcia „organizacji zawodowej”, jakkolwiek używa się go m.in. w pkt 16 i 29, 32, 34 i 43 i następnie w art. 3 ust. 2, art. 6 lit. a), art. 49a ust. 3, art. 49b ust. 3, art. 52 ust. 2 i 3 i art. 59 ust. 4 w brzmieniu ustalonym przez dyrektywę nr 2013/55. Możliwą przyczyną tego stanu rzeczy jest różnorodność funkcjonowania zawodów regulowanych w poszczególnych państwach członkowskich. Niekoniecznie akceptują one typowo kontynentalny model izb (samorządów) zawodowych, do których przynależność jest obligatoryjna i warunkuje możliwość wykonywania zawodu, mimo że oczywiście wszędzie dopuszczane jest zrzeszanie się przedstawicieli zawodów w celu wyrażenia wspólnych interesów swoich członków. (Por. raport dla Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego pt. *The State of Liberal Professions Concerning their Functions and Relevance to European Civil Society* (sprawozdawca A. Metzler), EESC/COMM/05/2013, <http://www.euzfb.uni-koeln.de/fileadmin/sites/euzfb/pdf/EWSA-Studie/summary-en.pdf> (ostatni dostęp 28.12.2014))

W świetle aktualnego stanu prawa polskiego za „organizacje zawodowe” należy niewątpliwie uważać tworzone na podstawie ustawy samorzady zawodowe oraz gospodarcze w znaczeniu art. 17 Konstytucji RP, które zrzeszają osoby będące beneficjentami norm przedmiotowej dyrektywy, a więc – oprócz samorządów tzw. zawodów sektorowych (np. samorządu lekarskiego, weterynaryjnego oraz pielęgniarek i położnych) – również np. samorząd diagnostów laboratoryjnych, doradców podatkowych czy też biegłych rewidentów. Do „organizacji zawodowych” z tego punktu widzenia niewątpliwie można również zaliczać samorząd gospodarczy rzemiosła. (Zob. art. 7 i nast. ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (t. jedn.: Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 979 z późn. zm.)

Oprócz „organizacji zawodowych” dyrektywa posługuje się również pojęciem „stowarzyszeń zawodowych”, które ma na celu rozszerzenie zakresu podmiotowego norm dyrektywy na takie organizacje, do których przynależność jest dobrowolna i sama przez się nie warunkuje wykonywania zawodu regulowanego. Rolą tych stowarzyszeń jest jednak stanie na straży interesów przedstawicieli danego zawodu oraz swoście pojęty „nadzór” np. nad kwestiami jakości oraz deontologii, co zbliża ich sytuację do typowych „organizacji zawodowych” o strukturze samorządnych korporacji. Mniej oczywiste wydaje się natomiast odnoszenie norm dyrektywy do organizacji, które same przez się nie reprezentują osób wykonujących zawód, czy to jako pracownicy najemni, czy to jako osoby zatrudnione na własny rachunek, natomiast są wyrazicielami interesów strony zatrudniającej pracowników; należy tutaj przykładowo wspomnieć o organizacjach pracodawców oraz przedsiębiorców, do jakich należą w Polsce związki pracodawców (Zob. ustawę z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. Nr 55, poz. 235 z późn. zm.) oraz izby gospodarcze (Zob. zwłaszcza ustawę z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (t. jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 84, poz. 710 z późn. zm.)). Ich zaliczenie do „organizacji zawodowych” wydaje się kontrowersyjne, chociaż oczywiście w kontekście wykładni dyrektywy nie da się tego zdecydowanie wykluczyć. Oczywiście nawet ewentualne wyeliminowanie związków pracodawców czy też izb gospodarczych z kręgu adresatów uprawnień przyznanych przez dyrektywę „organizacjom zawodowym” nie stoi na przeszkodzie dopuszczeniu ich do dialogu z Komisją czy też z organami krajowymi, co można uzasadnić celowościowo – tego typu organizacje albo nawiązują stosunki pracy z osobami wykonującymi zawody regulowane w rozumieniu dyrektywy, albo wręcz mogą one zrzeszać jej beneficjentów, należą zatem do kręgu interesariuszy dyrektywy.

W konsekwencji w dalszym ciągu analizy przyjęto założenie, iż pojęcia „organizacji zawodowej” lub „stowarzyszenia zawodowego” w rozumieniu znowelizowanej dyrektywy nr 2005/36 odnoszą się do stosunkowo szerokiego zbioru desygnatów tych pojęć prawnych, który jednak w pierwszym rzędzie obejmuje organizacje zawodowe, stowarzyszenia zawodowe, samorząd zawodowy lub gospodarczy..

W analizie pominięto uprawnienia organizacji zawodowych w zakresie, w jakim wykonują one lub mogą wykonywać w państwie członkowskim funkcje typowo regulacyjne, tzn. związane ściśle z wykonywaniem zadań z zakresu administracji publicznej polegających na przyznawaniu lub odmowie przyznania dostępu do zawodu regulowanego.

1.2. Europejska Legitymacja Zawodowa

Znowelizowana dyrektywa nr 2005/36 jako jeden z elementów ułatwienia uznania kwalifikacji zawodowych wprowadza instytucję Europejskiej Legitymacji Zawodowej (ELZ, ang. *European Professional Card*, EPC). Zgodnie z definicją legalną art. 2 ust. 1 lit. k) znowelizowanej dyrektywy nr 2005/36, europejska legitymacja zawodowa stanowi elektroniczny dokument wykazujący albo, że specjalista spełnił wszystkie niezbędne warunki w celu tymczasowego i okazjonalnego świadczenia usług w przyjmującym państwie członkowskim, albo uznanie kwalifikacji zawodowych na użytek stałego prowadzenia działalności zawodowej w przyjmującym państwie członkowskim. Została ona uregulowana w art. 4a i nast. dyrektywy w brzmieniu ustalonym przez dyrektywę nr 2013/55. Znacznie upraszczając treść przepisów dyrektywy, różnice proceduralne można sprowadzić do tego, że ELZ dla celów świadczenia usług jest wydawana przez państwo członkowskie pochodzenia, podczas gdy wydanie legitymacji na użytek stałego prowadzenia działalności zawodowej należy do kompetencji państwa przyjmującego (Por. odpowiednio art. 4c i 4d dyrektywy nr 2005/36 w brzmieniu nadanym przez dyrektywę nr 2013/55). W obu jednak wypadkach wnioski o wydanie dokumentu jest składany przez zainteresowanego specjalistę w państwie pochodzenia (zob. art. 4b dyrektywy nr 2005/36 w brzmieniu nadanym przez dyrektywę nr 2013/55).

U podstaw wprowadzenia tej instytucji legły cele uproszczenia procesu uznawania kwalifikacji oraz zapewnienia efektywności w zakresie kosztów i funkcjonowania, co w ocenie prawodawcy unijnego przyniesie korzyści specjalistom i właściwym organom. Jak stwierdza się w motywach dyrektywy nr 2013/55, wprowadzenie europejskiej legitymacji zawodowej powinno odbywać się z uwzględnieniem opinii danej grupy zawodowej i być poprzedzone oceną przydatności dla danego zawodu oraz oceną skutków dla państw członkowskich. W razie potrzeby ocena ta powinna być prowadzona wspólnie z państwami członkowskimi (Zob. pkt 4 motywów).

Istotna rola organizacji zawodowych w związku z przewidywanym wydawaniem ELZ polega na ich uczestnictwie w procedurze wprowadzania ELZ dla poszczególnych zawodów regulowanych. W tym celu dyrektywa przewiduje konieczność przyjęcia odpowiednich aktów wykonawczych, przy czym zastrzega tutaj następujące wymagania: a) w danym zawodzie istnieje znacząca mobilność lub potencjał znaczącej mobilności; b) odpowiednie zainteresowane strony wyraziły wystarczające zainteresowanie; c) zawód lub kształcenie i szkolenie prowadzące do wykonywania zawodu jest regulowane w znacznej liczbie państw członkowskich (art. 4a ust. 7 znowelizowanej dyrektywy nr 2005/36). Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą sprawdzającą, o której mowa w art. 58 ust. 2 dyrektywy; jest to jedna z tzw. procedur komitetowych (komitologii) (Generalną podstawę prawną tej procedury stanowi art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli

przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz. Urz. 2011/L 55/13)).

Ilustracją praktycznego stosowania znowelizowanych przepisów dyrektywy odnośnie do zaangażowania organizacji zawodowych w procesie wdrażania Europejskiej Legitymacji Zawodowej jest procedura zainicjowana przez Komisję w dniu 18 października 2013 r. Komisja ogłosiła wówczas zaproszenie zaadresowane do „reprezentatywnych organizacji i zrzeszeń zawodowych na szczeblu krajowym i unijnym”, w którym stwierdza, że wymagania art. 4a ust. 7 muszą być interpretowane w świetle motywu 4 dyrektywy nr 2013/55 przewidującego, że wprowadzenie ELZ powinno odbywać się z uwzględnieniem opinii danej grupy zawodowej i być poprzedzone oceną odpowiedności dla danego zawodu oraz oceną skutków dla państw członkowskich (Zob. pod adresem http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/policy_developments/131018_call-for-interest_pl.pdf (dostęp 2.1.2015)). Zawody, w stosunku do których zapowiedziano dalsze prace, to: lekarze, pielęgniarki, farmaceuci, fizjoterapeuci, inżynierowie, przewodnicy górscy, pośrednicy w obrocie nieruchomościami). Wobec tego Komisja zaprosiła do uczestnictwa we współpracy z nią te grupy zawodowe, które dotychczas nie uczestniczyły w pracach grupy sterującej ds. legitymacji zawodowej zapowiadając, że po ustaleniu zainteresowanych grup zawodowych powoła specjalną grupę, która będzie aktywnie uczestniczyć w przyszłych dyskusjach dotyczących funkcjonowania ELZ. Miała ona składać się z mniej więcej 30 uczestników (w zależności od liczby zainteresowanych grup zawodowych w pierwszej rundzie), w tym przedstawiciele organizacji zawodowych na szczeblu UE, jak również właściwych organów państw członkowskich.

Po zebraniu odpowiedzi, które nadeszły w wyznaczonym terminie do dnia 22.11.2013 r., Komisja ogłosiła listę zawodów, wobec których zamierza podjąć dalszą analizę, chociaż jeszcze bez przesądzenia ostatecznie o wprowadzeniu ELZ w odniesieniu do nich (Ogłoszenie Komisji wraz z listą zainteresowanych organizacji zawodowych, zob. http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/policy_developments/140708_results-call-for-interest_en.pdf (dostęp 2.1.2015)). Wyznaczono termin 10.1. 2014 r. w celu nadsyłania dalszych uwag dotyczących wprowadzenia legitymacji dla poszczególnych zawodów.

Organizacje i stowarzyszenia zawodowe uczestniczyły w procesie wprowadzania Europejskiej Legitymacji Zawodowej poprzez delegowanie przedstawicieli do grupy sterującej (ang. *Focus Group on the European Professional Card*). Publikowane protokoły spotkań grupy zawierają informacje o przebiegu jej prac, które koncentrują się na wielu istotnych aspektach technicznych wydawania legitymacji, w tym m.in. na ochronie przed fałszerstwem, kradzieżą tożsamości, kosztach emitowania dokumentów, wszczęciu i prowadzeniu postępowania itp. (Zob. pod adresem http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2014/european-professional-card/index_en.htm (dostęp 3.1.2015)). Z informacji zamieszczonych na stronie Komisji Europejskiej wynika wniosek, że proces konsultacji – również w ramach grupy – został zakończony.

Konkludując dotychczasowe uwagi na temat uprawnień organizacji i stowarzyszeń zawodowych w związku z wprowadzeniem instytucji Europejskiej Legitymacji Zawodowej, należy zwrócić uwagę, że art. 4a ust. 7 dyrektywy nr 2005/36 ustanawia wymaganie „wystarczającego zainteresowania” zainteresowanych stron, do jakich należą niewątpliwie organizacje zawodowe i inni interesariusze (organizacje pracodawców, związki zawodowe, organizacje pozarządowe itp.). Niewyrażenie zainteresowania ze strony właściwych organizacji zawodowych powinno w konsekwencji powodować brak podstawy prawnej do zainicjowania procedury przyjęcia odpowiedniego aktu wykonawczego. Natomiast wyrażenie zainteresowania prowadzi do rozpoczęcia konsultacji, jednak nie muszą one doprowadzić do wprowadzenia ELZ dla danego zawodu.

1.3. Wspólne ramy i testy kształcenia

Wspólne ramy i testy kształcenia należą do instytucji uregulowanych w nowym rozdziale IIIA dyrektywy, zatytułowanym „Automatyczne uznawanie na podstawie wspólnych zasad kształcenia”. Zgodnie z art. 49a ust. 1 dyrektywy nr 2005/36 w brzmieniu ustalonym dyrektywą nr 2013/55, wspólne ramy kształcenia oznaczają „wspólny minimalny zasób wiedzy, umiejętności i kompetencji niezbędnych do wykonywania określonego zawodu”. Nie zastępują one automatycznie krajowych programów kształcenia, jednak państwa członkowskie mogą na mocy swojej suwerennej decyzji implementować wspólne ramy do krajowego porządku prawnego. Przesłanki ustanowienia wspólnych ram kształcenia reguluje art. 49a ust. 2 zmodernizowanej dyrektywy nr 2005/36.

Zob. treść przepisu art. 49a ust. 2 znowelizowanej dyrektywy nr 2005/36: *Wspólne ramy kształcenia muszą spełniać następujące warunki:*

- a) *wspólne ramy kształcenia umożliwiają większej liczbie specjalistów przemieszczanie się między państwami członkowskimi;*
- b) *zawód, do którego mają zastosowanie wspólne ramy kształcenia, jest regulowany lub kształcenie i szkolenie prowadzące do tego zawodu jest regulowane w co najmniej jednej trzeciej państw członkowskich;*
- c) *wspólny zasób wiedzy, umiejętności i kompetencji obejmuje wiedzę, umiejętności i kompetencje wymagane w systemach kształcenia i szkolenia mających zastosowanie w co najmniej jednej trzeciej państw członkowskich; nie ma znaczenia, czy ta wiedza, umiejętności i kompetencje zostały nabyte w ramach kształcenia ogólnego na uniwersytecie lub w instytucji szkolnictwa wyższego, czy w ramach kształcenia zawodowego;*
- d) *wspólne ramy kształcenia muszą opierać się na poziomach przewidzianych w europejskich ramach kwalifikacji określonych w załączniku II do zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie;*
- e) *dany zawód nie jest objęty innymi wspólnymi ramami kształcenia ani nie podlega automatycznemu uznaniu na podstawie tytułu III rozdział III;*
- f) *wspólne ramy kształcenia przygotowano w następstwie przejrzystego, należytego procesu obejmującego współpracę z odpowiednimi zainteresowanymi stronami pochodzącymi z państw członkowskich, w których dany zawód nie jest regulowany;*
- g) *wspólne ramy kształcenia zapewniają obywatelom każdego państwa członkowskiego dostęp do uzyskania kwalifikacji zawodowych na podstawie tych ram bez uprzedniej konieczności członkostwa ani rejestracji w jakiegokolwiek organizacji zawodowej.*

¹ *Wspólny test kształcenia musi być zgodny z następującymi warunkami:*

- a) *wspólny test kształcenia umożliwia większej liczbie specjalistów przemieszczanie się między państwami członkowskimi;*
- b) *zawód, do którego ma zastosowanie wspólny test kształcenia, lub kształcenie prowadzące do tego zawodu są regulowane w co najmniej jednej trzeciej państw członkowskich;*

- c) *wspólny test kształcenia przygotowano w następstwie przejrzystego, należytego procesu obejmującego współpracę z odpowiednimi zainteresowanymi stronami pochodzącymi z państw członkowskich, w których dany zawód nie jest regulowany;*
- d) *wspólny test kształcenia umożliwia obywatelom każdego państwa członkowskiego uczestnictwo w tym teście i w praktycznej organizacji takich testów w państwach członkowskich bez uprzedniej konieczności członkostwa ani rejestracji w jakiegokolwiek organizacji zawodowej.*

Do ważnych zmian wprowadzonych dyrektywą nr 2013/55, należy m.in. wymaganie przygotowania wspólnych ram kształcenia w następstwie „przejrzystego, należytego procesu obejmującego współpracę z odpowiednimi zainteresowanymi stronami pochodzącymi z państw członkowskich, w których dany zawód nie jest regulowany” (lit. f). Reprezentatywne organizacje zawodowe na szczeblu Unii, jak również krajowe organizacje zawodowe lub właściwe organy z co najmniej jednej trzeciej państw członkowskich mogą przedstawić Komisji sugestie dotyczące wspólnych ram kształcenia, które spełniają warunki określone w ust. 2 (art. 49a ust. 3 znowel. dyrektywy nr 2005/36). Komisja jest uprawniona do przyjęcia zgodnie z art. 57c aktów delegowanych określających wspólne ramy kształcenia dla danego zawodu w oparciu o warunki określone w ust. 2 niniejszego artykułu (art. 49a ust. 4 dyrektywy).

Partycypacja organizacji zawodowych w odniesieniu do wspólnych testów kształcenia (art. 49b znowelizowanej dyrektywy nr 2005/36) przedstawia się podobnie. Wspólny test stanowi „ustandaryzowany test umiejętności dostępny we wszystkich uczestniczących państwach członkowskich i zarezerwowany dla posiadaczy określonych kwalifikacji zawodowych”. Osoby, które zdały tego typu test, będą uprawnione do wykonywania zawodu w każdym przyjmującym państwie członkowskim na takich samych warunkach, jakie obowiązują posiadaczy kwalifikacji zawodowych zdobytych w tym państwie członkowskim (art. 49b ust. 1 dyrektywy nr 2005/36 w brzmieniu dyrektywy nr 2013/55). Szczegółowe przesłanki ustanowienia wspólnych testów kształcenia określa się w art. 49b ust. 2 zmodernizowanej dyrektywy nr 2005/36 *Wspólny test kształcenia musi być zgodny z następującymi warunkami:*

- a) *wspólny test kształcenia umożliwia większej liczbie specjalistów przemieszczanie się między państwami członkowskimi;*
- b) *zawód, do którego ma zastosowanie wspólny test kształcenia, lub kształcenie prowadzące do tego zawodu są regulowane w co najmniej jednej trzeciej państw członkowskich;*
- c) *wspólny test kształcenia przygotowano w następstwie przejrzystego, należytego procesu obejmującego współpracę z odpowiednimi zainteresowanymi stronami pochodzącymi z państw członkowskich, w których dany zawód nie jest regulowany;*
- d) *wspólny test kształcenia umożliwia obywatelom każdego państwa członkowskiego uczestnictwo w tym teście i w praktycznej organizacji takich testów w państwach członkowskich bez uprzedniej konieczności członkostwa ani rejestracji w jakiegokolwiek organizacji zawodowej.*

Komisja jest uprawniona do przyjęcia zgodnie z art. 57c aktów delegowanych określających zakres przedmiotowy wspólnego testu kształcenia oraz warunki wymagane do wzięcia udziału w tym teście i do zdania go (art. 49b ust. 4 znowel. dyrektywy nr 2005/36).

Omawiane przepisy dyrektywy przewidują również dość ściśle limitowane możliwości zwolnienia państw członkowskich od wprowadzenia na swoim terytorium wspólnych ram lub wspólnych testów kształcenia, przy czym przewidziana jest określona procedura informowania o tym Komisji w terminie sześciu miesięcy od przyjęcia aktu wprowadzającego wspólne ramy lub testy. W tym samym terminie państwa członkowskie informują także Komisję o krajowych kwalifikacjach oraz, w stosownych przypadkach, krajowych tytułach zawodowych zgodnych ze wspólnymi ramami kształcenia lub o dostępnych możliwościach organizacji wspólnych testów kształcenia. Komisja ma na tej podstawie możliwość przyjmowania stosownych aktów wykonawczych w przedmiocie wspólnych ram lub testów kształcenia.

Z wymienionych wyżej instytucji prawnych, to przede wszystkim wspólne ramy kształcenia mają szansę stać się ważnym instrumentem ujednoczenia standardów europejskiego rynku pracy oraz usług w zawodach regulowanych, prowadząc do zniwelowania różnic w wymaganiach kwalifikacyjnych stanowionych autonomicznie przez państwa członkowskie. Będzie to *de facto* instrument automatycznego uznawania kwalifikacji dla zawodów niesektorowych. Z punktu widzenia organizacji zawodowych niezwykle doniosła wydaje się perspektywa relatywnie łatwego wprowadzenia tą drogą tworzonych „oddolnie”, paneuropejskich ram kształcenia w poszczególnych zawodach. Będzie ona znacznie bardziej realna niż w świetle dotychczas istniejącej instytucji wspólnych platform, przewidzianej w art. 15 dyrektywy nr 2005/36, uchylonym na mocy dyrektywy nr 2013/55.

Wiodącym przykładem wspólnej ramy kwalifikacji może stać się w nieodległej przyszłości europejski certyfikat w zawodzie psychologa (ang. *European Certificate in Psychology, EuroPsy*), wypracowany w latach 90. i ostatecznie przyjęty przez Europejską Federację Towarzystw Psychologicznych (ang. *European Federation of Psychologists' Associations, EFPA*) w 2001 roku. EuroPsy jest przykładem ramy nawiązującej do systematyki ERK, włącznie z odniesieniem efektów kształcenia do wiedzy, umiejętności i kompetencji. Przewiduje się w niej nadawanie kwalifikacji w zakresie specjalizacji zawodowej w wyniku ukończenia studiów psychologicznych w co najmniej pięcioletnim cyklu kształcenia oraz odbycia co najmniej rocznej, praktyki lub doświadczenia zawodowego. Wprowadzenie zharmonizowanych w ten sposób ram kształcenia w państwach członkowskich napotykało dotychczas na znaczące trudności wobec znacznej autonomii systemów edukacyjnych, w niewystarczającym zakresie łagodzonej przez proces boloński (Szerzej zob. Lunt, 2008). Mając na uwadze niedostatki dotychczasowego stanu prawnego, w trakcie prac nad modernizacją dyrektywy EFPA zgłosiła i aktywnie popierała na forum CEPLIS (Europejskiej Rady Wolnych Zawodów) poprawkę zmierzającą do zobowiązania Komisji, aby projekty wspólnych ram kształcenia były przyjmowane z inicjatywy zainteresowanych organizacji zawodowych, a przynajmniej konsultowane z nimi. Uważa się, że to właśnie dzięki lobbingowi EFPA art. 49a dyrektywy nr 2005/36 uzyskał aktualnie obowiązujący kształt (Lunt, Peiró, Paartinga, 2014).

Dokonując analizy przepisów art. 49a- 49b znowelizowanej dyrektywy nr 2005/36 należy zwrócić szczególną uwagę na kwestie inicjatywy oraz partycypacji szeroko rozumianych organizacji zawodowych w procesie wprowadzania wspólnych zasad kształcenia dla zawodów regulowanych. Z jednej strony, art. 49a ust. 2 lit. f) i art. 49b ust. 2 lit. c) dyrektywy przewidują przygotowanie ram lub testów kształcenia „w następstwie przejrzystego, należytego procesu obejmującego współpracę z odpowiednimi zainteresowanymi stronami pochodzącymi z państw członkowskich, w których dany zawód nie jest regulowany”. Natomiast z drugiej strony, reprezentatywnym organizacjom zawodowym na szczeblu Unii, jak również krajowym organizacjom zawodowym lub właściwym organom z co najmniej jednej trzeciej państw członkowskich przyznano kompetencję do zgłaszania sugestii

dotyczących wspólnych ram lub testów kształcenia (zob. odpowiednio art. 49a ust. 3 i art. 49b ust. 3 dyrektywy). Porównując oba przepisy można dojść do wniosku, iż zagwarantowany został istotny wpływ organizacji zawodowych na przebieg procesu legislacyjnego na szczeblu Unii. „Sugestie”, o jakich mowa w przepisie dyrektywy, należy rozumieć możliwie szeroko, a więc zarówno jako możliwość zgłaszania zarówno postulatu wprowadzenia nowych wspólnych ram lub testów kształcenia (dla zawodów, w których dotychczas ich nie było), jak i zmiany istniejących, a także jako możliwość zajmowania stanowiska na dowolnym etapie postępowania wszczętego przez Komisję w celu przyjęcia odpowiednich aktów wykonawczych. W tym zakresie prawo zgłaszania sugestii przyznano zarówno organizacjom zawodowym, jak i właściwym organom krajowym.

W związku z treścią omawianych przepisów trzeba również odnotować, iż dyrektywa nr 2005/36 – ani przed, ani po nowelizacji – nie definiuje pojęcia „reprezentatywnej organizacji zawodowej na szczeblu Unii (europejskim)”. Jest to pojęcie niedookreślone, którego wykładni należałoby dokonywać w świetle celów przepisów prawa Unii. Już w Białej Księdze dotyczącej dobrego sprawowania rządów z 2001 r. *European Governance. A White Paper*, COM(2001)428 final. Komisja zapowiedziała wzmocnienie mechanizmu konsultacyjnego w celu zagwarantowania większej otwartości i reprezentatywności organizacji, których opinii zasięga. Uwzględniając analogię do innych przepisów prawa pierwotnego (Zob. zwłaszcza art. 152 TFUE) oraz wtórnego (Zob. kryteria reprezentatywności uczestników dialogu społecznego na szczeblu UE w art. 1 decyzji Komisji z dnia 20 maja 1998 r. w sprawie ustanowienia Komitetów Dialogu Sektorowego promujących dialog między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim (Dz. Urz. 1998/L 225/27, pol. wyd. specj. rozdz. 5, t. 3, s. 333, z późn. zm.) wydaje się, że chodzi o podmioty zorganizowane na szczeblu Unii (m.in. posiadające siedzibę lub przedstawicielstwo w Brukseli) oraz zrzeszające odpowiednie podmioty krajowe (stowarzyszenia lub organizacje zawodowe) i to w odpowiedniej liczbie.

2. Wpływ dyrektywy nr 2013/55 na prace nad rządowym projektem założeń do projektu ustawy o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji

2.1. Prace nad projektem założeń do projektu ustawy o ZSK

Dnia 1 sierpnia 2014 r. Ministerstwo Edukacji Narodowej przedstawiło projekt założeń do projektu ustawy o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji. Dotyczy on zagadnień należących do kompetencji wielu resortów, w tym m.in. nauki i szkolnictwa wyższego oraz pracy. W świetle założeń do projektu ustawy o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji (dalej również jako „ZSK”) celem tego aktu normatywnego ma być przede wszystkim podniesienie w Polsce jakości tzw. kapitału ludzkiego. Zwraca się uwagę na europejskie dokumenty planowania strategicznego, które wskazują na potrzebę promowania mobilności ludzi na europejskim i krajowych rynkach pracy. Do strategicznych zadań Polski zaliczono konieczność stworzenia powszechnego i atrakcyjnego systemu uczenia się przez całe życie (LLL), spójnego z ramami europejskimi. Negatywnie oceniono niski poziom kompetencji osób dorosłych oraz niskie zaangażowanie – zarówno pracowników, jak i pracodawców – w podnoszenie i uzupełnianie kwalifikacji po zakończeniu edukacji formalnej. Prawo polskie nie ułatwia zaradzenia zdiagnozowanym przez autorów projektu niedostatkom, m.in. nie przewiduje powszechnego, wspólnego dla wszystkich rodzajów kwalifikacji, systemu walidacji efektów uzyskanych w ramach edukacji pozaformalnej i nieformalnego uczenia się. Wdrożenie ZSK ma pozwolić na obniżenie wyżej wymienionych. barier rozwojowych.

Dostępne dokumenty – a zwłaszcza projekt założeń do projektu ustawy o ZSK – definiują Zintegrowany System Kwalifikacji jako ogół działań państwa związanych z formalnym potwierdzeniem

efektów wszelkiego rodzaju uczenia się. Na działania te składać się będzie zarówno Polska Rama Kwalifikacji (PRK), jak i Zintegrowany Rejestr Kwalifikacji oraz regulacje prawne dotyczące opisu kwalifikacji, ich przyporządkowania do poziomów PRK, jakości wymagań ustalanych dla kwalifikacji, jakości procesów związanych z nadawaniem kwalifikacji (walidacji, certyfikacji) oraz ogólnych zasad nadawania kwalifikacji (w tym akumulowania i przenoszenia osiągnięć). Oczywiste zatem wydaje się to, że kluczowym elementem funkcjonowania całego systemu – regulowanego przez przyszłą ustawę – będzie Zintegrowany Rejestr Kwalifikacji (dalej: „ZRK”), jako publiczny rejestr ewidencjonujący możliwe do zdobycia w Polsce kwalifikacje. Projekt założeń do projektu ustawy o ZSK omawia dość szczegółowo przewidywane zasady prowadzenia tegoż rejestru, w tym zwłaszcza zasady dokonywania w nim wpisów. Przewiduje się m.in. wpisanie z urzędu wszystkich kwalifikacji nadawanych na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. z 2012 r. poz. 572, późn. zm.) i ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.). Kwalifikacje opisane i nadawane na podstawie przepisów innych ustaw oraz inne kwalifikacje wprowadzane do ZSK na wniosek zainteresowanych podmiotów będą wpisane do rejestru na wniosek właściwego ministra (szefa urzędu centralnego).

Prezentacji przez MEN projektu założeń towarzyszy proces jego konsultacji z zainteresowanymi resortami oraz organizacjami społecznymi. W tym kontekście wypada odnotować przede wszystkim stanowisko Sekretarza Stanu w MNiSW z dnia 14 sierpnia 2014 r., znak DIR.ZSA.6000.9.2014, zgodnie z którym w projekcie założeń oraz w teście regulacyjnym jest konieczne odniesienie się do kwestii uznawania kwalifikacji zawodów regulowanych w przepisach prawa Unii Europejskiej; zdaniem bowiem Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego część kwalifikacji zawodowych nadawanych w Polsce będzie (po przyjęciu ustawy) „uregulowana w dualny sposób, tj. na poziomie europejskim i krajowym”, co w referowanym piśmie uznaje się za nieuzasadnione. Ewentualna zasadność przywołanego stanowiska MNiSW musiałaby prowadzić nie tylko do uwzględnienia dyrektywy w ramach prac nad ustawą o ZSK, ale również do poważnych modyfikacji projektu założeń tego aktu. Weryfikacja powyższej tezy prowokuje do przeprowadzenia krótkiej analizy prawa europejskiego pod kątem tego, czy przedmiot zamierzonej regulacji na szczeblu krajowym istotnie mieści się w zakresie kompetencji UE.

2.2. Kompetencje Unii Europejskiej do regulowania kwalifikacji

Analizując problematykę potencjalnego oddziaływania nowelizacji dyrektywy nr 2005/36 na prace nad założeniami projektu ustawy o ZSK, warto w pierwszej kolejności zwrócić szczególną uwagę na dobór podstaw prawno-traktatowych do przyjęcia pierwszego z wymienionych aktów normatywnych. Są to w szczególności przepisy art. 46 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.) (ex art. 40 TWE), art. 53 TFUE (ex art. 47 TWE) oraz art. 62 TFUE (ex art. 55 TWE). Ogólnie rzecz biorąc dotyczą one środków przyjmowanych w celu ułatwienia realizacji podstawowych swobód traktatowych przepływu pracowników i usług oraz unijnego prawa przedsiębiorczości, do których stanowienia Unia Europejska jest właściwa, choć przy jednoczesnym poszanowaniu zasady pomocniczości. To, że przedmiotowa dyrektywa realizuje kompetencje Unii w zakresie swobodnego przepływu, wynika jednoznacznie z pkt 1 jej motywów, gdzie wyraźnie zaznaczono, że zniesienie przeszkód w swobodnym przepływie osób i usług między państwami członkowskimi oznacza z perspektywy obywateli w szczególności możliwość wykonywania zawodu jako osoba pracująca na własny rachunek lub jako pracownik najemny w państwie członkowskim innym niż to, w którym zdobyli kwalifikacje zawodowe.

Nie ma tutaj mowy o polityce w dziedzinie edukacji, co jednak nie dziwi, zważywszy na ograniczone kompetencje UE. W myśl art. 165 ust. 1 zdanie pierwsze TFUE (ex art. 149 TWE), Unia przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności, w pełni szanując odpowiedzialność Państw Członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową. Aby przyczynić się do osiągnięcia celów określonych w przedmiotowym artykule, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów, przyjmują środki zachęcające, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich (art. 165 ust. 4 tiret pierwsze TFUE). Podobnej treści przepisy (art. 166 TFUE) dotyczą polityki szkolnictwa zawodowego. Skoro Unia nie posiada jakichkolwiek kompetencji do wydania środków zapewniających harmonizację przepisów obowiązujących w państwach członkowskich – w tym zwłaszcza dyrektyw, to w zakresie polityki edukacyjnej może ona stanowić jedynie akty o charakterze niewiążącym. Kluczowym przykładem takiego środka są zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (Dz. Urz. UE 2008/C 111/1; dalej jako „**zalecenia ERK**”), a w ostatnim czasie zalecenie Rady z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego (Dz. Urz. UE 2012/C 398/1).

Nie ulega wątpliwości, że wzajemne uznawanie dyplomów i innych dokumentów potwierdzających kwalifikacje osób, które korzystają ze wspólnotowych swobód przepływu, stanowi sferę kompetencji UE (Garben, 2010). Tym niemniej chodzi o stosunkowo wąsko zakreślone pole wspólne polityk państw członkowskich oraz Unii odpowiednio w dziedzinie edukacji i swobodnego przepływu pracowników oraz osób zatrudnionych na własny rachunek. Dodatkowo trzeba także pamiętać o uzależnieniu stosowania wspólnotowych norm regulujących swobodny przepływ od tego, czy sytuacje wykazują odpowiedni element transgraniczny (ang. *cross-border element*) (Szerzej zob. Reich, Goddard, Vasiljeva, 2005). Ocena wpływu prawa europejskiego na krajowe nie może być dokonywana „ryczałtowo”, zależy bowiem od konkretnych okoliczności danej sprawy, podlegającej regulacji tego ostatniego.

2.3. Kompetencje Unii Europejskiej do regulowania kwalifikacji

W świetle dotychczasowych ustaleń stanowisko MNiSW co do „dualnego uregulowania” kwalifikacji w razie przyjęcia ustawy o ZSK budzi wątpliwości. Przedmiot regulacji przyszłej ustawy o ZSK obejmie wdrożenie Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji, w tym zwłaszcza prawne uregulowanie Polskiej Ramy Kwalifikacji (odniesionej do Europejskiej Ramy Kwalifikacji), zasad prowadzenia Zintegrowanego Rejestru Kwalifikacji, a także uzyskiwania kwalifikacji (certyfikowania, walidowania) w ZSK. Ustanowienie tak określonego systemu będzie służyć szeroko rozumianemu „uznaniu” przez właściwe organy RP kwalifikacji uzyskiwanych również poza pionem edukacji formalnej. Chodzi jednak cały czas wyłącznie o kwalifikacje nadawane w Polsce oraz o ich swoiste, urzędowe potwierdzenie. Poza tym, jak wynika z projektu założeń do projektu ustawy, jej celem nie jest bezpośrednio reglamentowanie dostępu do jakiegokolwiek zawodu, a jedynie stworzenie ogólnych podstaw do potwierdzania efektów uczenia się w różnych formach oraz ogólne ułatwienie uzyskiwania informacji o kwalifikacjach możliwych do uzyskania w ramach polskiego systemu prawnego.

Cel i przedmiot regulacji dyrektywy nr 2005/36 został określony inaczej. Zgodnie z art. 1 ustanawia ona zasady, na podstawie których każde państwo członkowskie, które uzależnia dostęp do zawodu regulowanego lub jego wykonywanie na swoim terytorium od posiadania szczególnych kwalifikacji zawodowych („przyjmujące państwo członkowskie”) uznaje, dla celów dostępu do tego zawodu i jego

wykonywania, kwalifikacje zawodowe uzyskane w innym lub innych Państwach Członkowskich („państwo członkowskie pochodzenia” W innych językach autentycznych dyrektywy por. np. niem. *Herkunftsmitgliedstaat*, fr. *État membre d'origine*), które umożliwiają posiadaczowi wymienionych kwalifikacji wykonywanie w tych Państwach tego samego zawodu. Oznacza to po pierwsze, że dyrektywa dotyczy wyłącznie uznawania kwalifikacji w relacjach transgranicznych wewnątrz UE (innymi słowy dotyczy ona sytuacji wykazujących wspomniany już, transgraniczny element wspólnotowy), zaś po drugie, uznawanie to jest znamienne szczególnie celem umożliwienia osobie zainteresowanej wykonywania zawodu regulowanego (a nie np. wykonywania jakiegokolwiek zawodu lub uzyskania dalszych kwalifikacji w państwie przyjmującym). Jak dalej wynika z art. 4 ust. 1 dyrektywy nr 2005/36, uznanie kwalifikacji zawodowych przez przyjmujące państwo członkowskie pozwala beneficjentom na uzyskanie w tym państwie członkowskim dostępu do tego samego zawodu, w odniesieniu do którego posiadają oni kwalifikacje w rodzimym państwie członkowskim, oraz wykonywanie tego zawodu w przyjmującym państwie członkowskim na tych samych warunkach, jakie obowiązują obywateli przyjmującego państwa członkowskiego. Istota tego przepisu sprowadza się z jednej strony do zastosowania zasady wzajemnego uznania dla celów dostępu do rynku, z drugiej zaś strony do wyrażanego przez tzw. zasadę państwa przyjmującego (niem. *Bestimmungslandprinzip*) nakazu zrównania z własnymi obywatelami w zakresie wyznaczenia reguł postępowania już po uzyskaniu przez zainteresowanego owego dostępu (Kluth, Rieger, 2005). Nie jest to jednak równoznaczne z uregulowaniem kwalifikacji przez Unię ani tym bardziej z wprowadzeniem zagranicznych unormowań prawnych w zakresie kwalifikacji do krajowego systemu prawnego.

To stwierdzenie nie jest jeszcze wystarczające do przyjęcia braku jakiegokolwiek wpływu dyrektywy nr 2005/36 zmienionej dyrektywą nr 2013/55 na planowaną regulację krajową. Należy bowiem zwrócić uwagę na okoliczność, że rozstrzygnięcie o uznaniu bądź odmowie uznania kwalifikacji zawodowych nabytych w innym państwie objętym zakresem obowiązywania dyrektywy w praktyce zawsze pociąga za sobą potrzebę porównania kwalifikacji posiadanych przez wnioskodawcę z wymaganymi według prawa krajowego (Dla uproszczenia dalszych rozważań pomija się rozważania na temat tego, czy uznawanie kwalifikacji następuje dla celów tymczasowego i okazjonalnego wykonywania zawodu, czy też po to, aby wykonywać go w sposób stały. Celem postępowania prowadzonego w państwie przyjmującym, jest porównanie wymagań kwalifikacyjnych własnego porządku prawnego z poziomem wymagań przewidzianych w państwie pochodzenia, w wyniku czego właściwy organ państwa przyjmującego ma orzec o uznaniu bądź o odmowie uznania tych kwalifikacji dla celów dopuszczenia do wykonywania zawodu regulowanego (Por. Kluth, Rieger, 2005).

Na szczególną uwagę w tym kontekście zasługuje przewidziany w ramach ogólnego systemu uznawania kwalifikacji (zob. rozdziału I tytułu III dyrektywy nr 2005/36) mechanizm porównywania kwalifikacji oparty na pogrupowaniu ich według pięciu poziomów wyszczególnionych w art. 11 dyrektywy nr 2005/36 (ściśle rzecz biorąc, wspomniane grupowanie dotyczy zgodnie z art. 11 dyrektywy nr 2005/36 nie tyle samych kwalifikacji, ile raczej dokumentów potwierdzających: zaświadczeń, świadectw oraz dyplomów). Dyrektywa nr 2005/36 w brzmieniu ustalonym przez dyrektywę nr 2013/55 utrzymuje – chociaż z pewnymi zmianami w mocy ten podział i nakazuje jego dalsze stosowanie w państwach członkowskich dla celów uznawania kwalifikacji zawodowych (głównie dotyczą one, oprócz zmian w treści samego art. 11 dyrektywy nr 2005/36, uchylenia jej załącznika nr II, który korespondował ściśle z art. 11 lit. c) ppkt ii) w dotychczasowym brzmieniu). Zgodnie ze zdaniem pierwszym motywu 11 dyrektywy nr 2013/55, w celu stosowania mechanizmu uznawania w ramach systemu ogólnego konieczne jest zgrupowanie różnych krajowych programów kształcenia i szkolenia na różnych poziomach. W dalszym ciągu tegoż motywu dyrektywy prawodawca europejski czyni zastrzeżenie, iż poziomy kwalifikacji, o jakich mowa w art. 11 dyrektywy

nr 2005/36, „są określone jedynie w związku z funkcjonowaniem systemu ogólnego i nie powinny mieć wpływu ani na krajowe struktury kształcenia i szkolenia, ani na uprawnienia państw członkowskich w tej dziedzinie, w tym na politykę krajową w zakresie wdrażania europejskich ram kwalifikacji”. Równocześnie ERK będą jednak, zgodnie z dyrektywą, wykorzystywane w zakresie konstruowania wspólnych ram kształcenia (W pkt 25 motywów dyrektywy nr 2013/55 oraz w dodanym przez nią art. 49a ust. 2 pkt d) dyrektywy nr 2005/36 nakłada się wymaganie oparcia wspólnych ram kształcenia na „wspólnym zasobie wiedzy, umiejętności i kompetencji” oraz na poziomach przewidzianych w załączniku nr II do zaleceń ERK, co oznacza całkowicie inną filozofię, niż reprezentowana w art. 11 dyrektywy nr 2005/36). Omawiane rozstrzygnięcie jest źródłem narastającej krytyki, również ze strony instytucji UE (Zob. pkt 25 rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2011 r., P7_TA(2011)0490, Dz. Urz. 2013/C 153E/15). Obowiązek posługiwania się pięciostopniową skalą powstaje jedynie w postępowaniu w przedmiocie transgranicznego uznania kwalifikacji, zaś poza tym nie ma ona żadnego zastosowania; w szczególności nie nadaje się ona do wykorzystania w celu nostryfikacji świadectw i dyplomów dla potrzeb dalszego kształcenia ani dla potrzeb walidacji efektów kształcenia w danym państwie członkowskim. Klasyfikacja kwalifikacji w art. 11 dyrektywy nr 2005/36 różni się od charakterystyki Europejskiej Ramy Kwalifikacji (ang. EQF, pol. ERK), do której odnosi się przewidywana w założeniach do projektu ustawy o ZSK Polska Rama Kwalifikacji (PRK) (szerzej na ten temat zob. Sławiński et al., 2013). Jak słusznie zwraca się uwagę w opracowaniach badawczych, w europejskiej przestrzeni edukacyjnej rozwijane są nowe narzędzia, oparte na koncepcji uczenia się przez całe życie, które znacząco różnią się od przyjętego w dyrektywie nr 2005/36, tradycyjnego modelu postrzegania kwalifikacji jako zwieńczenia długoletniego cyklu kształcenia od najmłodszych lat. Tymczasem systematyka art. 11 dyrektywy nr 2005/36 w dalszym ciągu opiera się na prostych danych o liczbie lat kształcenia oraz wskazania rodzaju instytucji edukacyjnych, podczas gdy istota nowych narzędzi, zwłaszcza ERK, jest bardziej złożona, uwzględnia bowiem zakres opanowanej wiedzy, sprawności, odpowiedzialności oraz autonomii (zob. Howat, Ulicna, Harris, 2011). Oba instrumenty międzynarodowego porównywania kwalifikacji, tzn. pięciostopniowa skala dyrektywy oraz ośmiostopniowa rama kwalifikacji, służą innym celom, nie są one spójne pod względem merytorycznej zawartości. Należy podkreślić, że w sytuacjach podlegających przepisom dyrektywy organy państw członkowskich nie mogą zamiast rozwiązania narzuconego w art. 11 dyrektywy nr 2005/36 posługiwać się Europejską Ramą Kwalifikacji w celu porównywania kwalifikacji zawodowych.

Dopuszczenie do wykonywania zawodu regulowanego w ramach reżimu ogólnego nie jest automatyczne, lecz wiąże się z oceną i porównaniem kwalifikacji wymaganych w prawie państwa przyjmującego oraz posiadanych przez wnioskodawcę. Jak w związku z tym stanowi znowelizowany art. 13 ust. 1 dyrektywy nr 2005/36 w brzmieniu nadanym przez dyrektywę nr 2013/55, w przypadku, gdy w przyjmującym państwie członkowskim dostęp do zawodu regulowanego lub jego wykonywanie uzależnione są od posiadania określonych kwalifikacji zawodowych, właściwy organ tego państwa członkowskiego zezwala wnioskodawcom na dostęp do tego zawodu i jego wykonywanie na tych samych warunkach, które stosuje się wobec własnych obywateli, jeśli posiadają oni poświadczenie kompetencji lub dokument potwierdzający posiadanie kwalifikacji, o których mowa w art. 11 wymagany przez inne państwo członkowskie do celów dostępu do danego zawodu i jego wykonywania na terytorium tego państwa. Faktycznie zatem właściwy organ państwa przyjmującego zestawia ze sobą poziom kwalifikacji nadanych w państwie pochodzenia i wymaganych w państwie przyjmującym (Zob. art. 11 powołanej na wstępie ustawy o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. W toku są prace nad przyjęciem projektu rządowego nowej ustawy; zob. pod adresem <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r1608.Projekt-ustawy-o-zasadach-uznawania-kwalifikacji-zawodowych-nabytych-w-panstwach.html> (dostęp 30.12.2014). Prawidłowe wykonanie tej czynności – choć nie wynika to wyraźnie z treści samej ustawy implementującej – wymaga określenia poziomu kwalifikacji wymaganych dla danego zawodu

regulowanego zarówno przez prawo polskie, jak i prawo państwa pochodzenia według skali wynikającej z art. 11 dyrektywy nr 2005/36. Taką konkluzję można wyprowadzić z szeregu przepisów dyrektywy, w tym z art. 12 ust. 1, art. 13 ust. 3 i 4, a także art. 14 ust. 6 dyrektywy nr 2005/36. Również na organach państwa pochodzenia – w tym zwłaszcza na punktach kontaktowych – ciąży obowiązek informowania emigrantów o poziomie ich kwalifikacji według art. 11 dyrektywy w państwie przyjmującym (Zob. zwłaszcza kodeks postępowania zatwierdzony przez grupę koordynatorów ds. dyrektywy 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (przygotowany przed przyjęciem dyrektywy nr 2013/55), http://www.nauka.gov.pl/g2/oryginal/2013_05/520e582f01ad0d6c64820a07294f9f20.pdf (dostęp 1.1.2015)). Grupa została powołana na podstawie decyzji Komisji nr 2007/172/WE z dnia 19 marca 2007 r. (Dz. Urz. 2007/L 79/38)). Co więcej, jeszcze przed wyjazdem z lub do Polski sami zainteresowani migranci są siłą rzeczy zainteresowani uzyskaniem precyzyjnych i pełnych informacji na temat przepisów prawnych i wymagań kwalifikacyjnych w państwie przyjmującym; w Zielonej Księdze dotyczącej modernizacji dyrektywy Komisja Europejska stwierdza, że konsultacje społeczne przeprowadzone w celu oceny wykonania dyrektywy wykazały poważne problemy w tym zakresie.

Dotychczasowe rozważania uzasadniają tezę, że przedmiot regulacji planowanej ustawy o ZSK co prawda nie wiąże się bezpośrednio z materią dyrektywy i jej nie implementuje, niemniej jednak utworzenie Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji może oddziaływać na prawidłowe wykonanie dyrektywy. Lektura przepisów znowelizowanego aktu prawa europejskiego skłania do wyrażenia stanowiska, że instytucje planowanej ustawy o ZSK – w tym zwłaszcza Zintegrowany Rejestr Kwalifikacji – powinny stanowić narzędzie użyteczne nie tylko z punktu widzenia krajowej polityki edukacyjnej oraz zarządzania rynkiem pracy, lecz również wspomagać proces uznawania kwalifikacji w ramach Unii Europejskiej. W szczególności znowelizowany dyrektywą nr 2013/55 przepis art. 57 dyrektywy nr 2005/36 (zatytułowany „Centralny internetowy dostęp do informacji”) stanowi, iż państwa członkowskie zapewniają dostępność w internecie za pośrednictwem pojedynczych punktów kontaktowych, o których mowa w art. 6 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, regularną aktualizację wykazu zawodów regulowanych w państwie członkowskim, w tym danych kontaktowych właściwych organów ds. poszczególnych zawodów regulowanych i danych kontaktowych ośrodków wsparcia, o których mowa w art. 57b (pkt a). Państwa członkowskie zapewniają, aby informacje, o których mowa w ust. 1, były udzielane w sposób jasny i zrozumiały dla użytkowników, były łatwo dostępne na odległość i drogą elektroniczną oraz aby były aktualizowane (art. 57 ust. 2 znowelizowanej dyrektywy nr 2005/36).

Jak wynika z projektu założeń do projektu ustawy o ZSK, Zintegrowany Rejestr Kwalifikacji będzie odgrywał ważną rolę w zakresie ustalenia wymagań, których spełnienie umożliwi w Polsce uzyskanie różnego rodzaju kwalifikacji – w tym niezbędnych do wykonywania zawodów regulowanych. ZRK będzie stanowił główny element ZSK, ponieważ będzie gromadził dane dla potrzeb działalności różnych organów krajowych. Należy zatem zakładać, że będzie on wykorzystywany również przez instytucje publiczne wykonujące obowiązki przewidziane w dyrektywie.

Z tego punktu widzenia celowe wydaje się rozważenie przez projektodawcę rządowego, czy rejestr kwalifikacji nie powinien być odpowiednio dostosowany do wymagań dyrektywy w taki sposób, aby zapewnić dostarczenie informacji niezbędnych w procesie uznawania kwalifikacji zawodowych. Może przy tym chodzić zarówno o uznanie kwalifikacji nadanych w Polsce, w innym państwie członkowskim UE, jak i o sytuację, w której Polska jako państwo przyjmujące ma uznać kwalifikacje zagraniczne. Przy tym dla celów wykonania dyrektywy niezbędne wydaje się nie tyle zintegrowanie wykazu

zawodów regulowanych, o jakim mowa w art. 57 pkt 1 dyrektywy, z bazą danych ZRK, ile raczej zapewnienie interoperacyjności obu systemów w taki sposób, aby punkt kontaktowy mógł bez przeszkód pobierać i udostępniać zainteresowanym odpowiednie informacje na temat opisu oraz poziomu kwalifikacji dla danego zawodu, korzystając bezpośrednio z zasobów ZRK. Innymi słowy, ZRK powinien ułatwiać tak dalece, jak to możliwe, określenie wymaganego w Polsce poziomu kwalifikacji dla danego zawodu zgodnie z art. 11 dyrektywy.

3. Podsumowanie i wnioski

Dotychczasowe rozważania prowadzą do ogólnej konkluzji, iż nowelizacja dyrektywy nr 2005/36 istotnie wzmocniła wpływ organizacji i stowarzyszeń zawodowych na procedury służące transgranicznemu uznawaniu kwalifikacji między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Przejawia się on przede wszystkim w nowych instytucjach prawnych, ustanowionych przepisami dyrektywy nr 2013/55, do jakich należy europejska legitymacja zawodowa oraz automatyczne uznawanie na podstawie wspólnych zasad (ram i testów) kształcenia.

Jak ustalono w wyniku przeprowadzonej analizy przepisów dyrektywy, przewidziane w art. 4a ust. 7 znowelizowanej dyrektywy nr 2005/36 wymaganie wyrażenia przez zainteresowane strony „wystarczającego zainteresowania” wprowadzeniem ELZ dla danego zawodu regulowanego oznacza w świetle pkt 4 motywów dyrektywy nr 2013/55 uzależnienie wprowadzenia ELZ od opinii danej grupy zawodowej, której wyrazicielami oczywiście są odpowiednie organizacje i stowarzyszenia zawodowe. W konsekwencji tego stanu rzeczy, niewyrażenie zainteresowania ze strony właściwych organizacji zawodowych powinno powodować brak podstawy prawnej do zainicjowania procedury wydania przez Komisję Europejską odpowiedniego aktu wykonawczego. Natomiast wyrażenie zainteresowania prowadzi do rozpoczęcia konsultacji społecznych, w których stanowisko organizacji i stowarzyszeń zawodowych jest brane pod uwagę, jednak ich wynik nie jest dla Komisji wiążący. Organizacje zawodowe biorą czynny udział w tych konsultacjach i mogą zgłaszać swoje wnioski i postulaty.

W odniesieniu do wspólnych ram i testów kształcenia stwierdzono, że znowelizowana dyrektywa przewiduje bardzo istotną rolę reprezentantów interesów poszczególnych grup zawodowych. Przepisy znowelizowanej dyrektywy nr 2005/36 przewidują bowiem wymóg przygotowania ram lub testów kształcenia „w następstwie przejrzystego, należytego procesu obejmującego współpracę z odpowiednimi zainteresowanymi stronami pochodzącymi z państw członkowskich, w których dany zawód nie jest regulowany”. Ponadto w art. 49a ust. 3 i art. 49b ust. 3 dyrektywy w obecnym brzmieniu przyznaje się reprezentatywnym organizacjom zawodowym na szczeblu Unii, jak również krajowym organizacjom zawodowym lub właściwym organom z co najmniej jednej trzeciej państw członkowskich prawo do zgłaszania sugestii dotyczących wspólnych ram lub testów kształcenia. Reprezentatywnym gremiom zawodowym przyznano zatem prawo inicjatywy wprowadzenia nowych wspólnych ram lub testów kształcenia (dla zawodów, w których dotychczas ich nie było), jak i zmiany istniejących, a także możliwość zajmowania stanowiska na każdym etapie procedury przyjmowania odpowiednich aktów wykonawczych. Transparentność procesu prowadzonego przez Komisję jest zapewniona jedynie pod warunkiem prowadzenia konsultacji społecznych, w których organizacje zawodowe mogą brać udział na równi z innymi interesariuszami. Niedookreślone pojęcie „reprezentatywnych organizacji zawodowych na szczeblu Unii” należy rozumieć jako dotyczące podmiotów zorganizowanych na szczeblu Unii oraz zrzeszających odpowiednie podmioty krajowe, przy czym wydaje się, że ze względu na prawo zgłaszania sugestii przyznane alternatywnie krajowym organizacjom zawodowym lub organom z co najmniej jednej trzeciej państw członkowskich, analogiczny próg zrzeszania organizacji krajowych byłby uzasadniony dla uzyskania reprezentatywności na szczeblu Unii. Reprezentatywność organizacji zawodowej będzie podlegała suwerennej ocenie ze strony Komisji.

Przeprowadzona analiza doprowadziła do sformułowania wniosku, iż zakres przedmiotowy regulacji znowelizowanej dyrektywy nie dotyczy bezpośrednio kwestii, które mają zostać uregulowane przez ustawodawcę w projektowanej ustawie o Zintegrowanym Systemie Kwalifikacji. Dyrektywa nr 2005/36 dotyczy wyłącznie uznawania kwalifikacji w relacjach transgranicznych wewnątrz UE, zaś uznawanie to realizuje jedynie cel umożliwienia osobie zainteresowanej wykonywania zawodu regulowanego.

Również po nowelizacji dyrektywy instytucje Unii nie posiadają – i to ze względów determinowanych przepisami prawa pierwotnego – bezpośrednich kompetencji do regulowania kwalifikacji nadawanych w państwach członkowskich UE. Jednakże – z uwagi na przewidziany w ramach tzw. ogólnego reżimu uznawania mechanizm porównywania kwalifikacji, który opiera się na pogrupowaniu ich według pięciu poziomów wyszczególnionych w art. 11 dyrektywy – należy wyrazić stanowisko, że utworzenie Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji może oddziaływać na prawidłowe wykonanie dyrektywy w zakresie obowiązków informacyjnych (art. 57b znowelizowanej dyrektywy nr 2005/36) oraz procedur porównywania kwalifikacji dla celów ich dalszego uznawania. Warto zatem przemyśleć wprowadzenie do przyszłej ustawy rozwiązań zapewniających interoperacyjność systemów wykorzystywanych przez organy wskazane w myśl dyrektywy oraz ZRK w taki sposób, aby istniała możliwość pobierania wprost z rejestru aktualnych danych na temat opisu oraz poziomu kwalifikacji dla danego zawodu i ich udostępniania osobom zainteresowanym uznaniem ich kwalifikacji zawodowych.

Literatura cytowana

- Craig, P., De Búrca, G. (2008). *EU Law: Text, Cases and Materials*, wyd. 4, Oxford: Oxford University Press.
- Garben, S. (2010). The Bologna Process: From a European Law Perspective, *European Law Journal* 2010/2 (vol. 16), s. 186-210.
- Howat C., Ulicna, D., Harris, P. (2011). *Final Report – Study evaluating the Professional Qualifications Directive against recent educational reforms in EU Member States*, http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/policy_developments/executive_summary_en.pdf.
- Kluth, W., Rieger, F. (2005). Die neue EU-Berufsanerkennungsrichtlinie – Regelungsgehalt und Auswirkungen für Berufsangehörige und Berufsorganisationen. *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW)*, 2005/16, s. 486-492.
- Komisja Europejska, *EC Note: Directive 2005/36/EC on the mutual recognition of qualifications / the European qualifications framework*, http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/future/framework_en.pdf.
- Komisja Europejska, *European Governance. A White Paper*, COM(2001)428 final.
- Komisja Europejska, *Zielona Księga: Unowocześnienie dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych*, KOM(2011)367 wersja ostateczna.
- Lunt, I., Peiró, J.M., Paartinga, Y., Roe, R.A. (2014), *EuroPsy: Standards and Quality in Education for Psychologists*, Toronto-Boston: Hogrefe.
- Lunt, I. (2008), Psychologist qualifications in Europe: Common standard for quality and mobility, *Australian Psychologist* 2008/4 (vol. 43), s. 222–230.
- Majcher, K. (2009). Uznawanie kwalifikacji zawodowych w świetle dyrektywy 2005/36/WE w przypadku swobodnego świadczenia usług. W: Biernat S., Dudzik S. (red.). *Przeływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, Warszawa 2009, s. 229-247.
- Metzler, A. (sprawozd.) (2013). *The State of Liberal Professions Concerning their Functions and Relevance to European Civil Society*, EESC/COMM/05/2013, <http://www.euzfb.uni-koeln.de/fileadmin/sites/euzfb/pdf/EWSA-Studie/summary-en.pdf>.
- Reich, N., Goddard, Ch., Vasiljeva, K. (2005). *Understanding EU Law: Objectives, Principles and Methods of Community Law*, Antwerpen-Oxford 2005: Intersentia.
- Sławiński, S. [et al.] (2013). *Raport referencyjny: Odniesienie Polskiej Ramy Kwalifikacji na rzecz uczenia się przez całe życie do Europejskiej Ramy Kwalifikacji*, Warszawa: IBE, http://biblioteka-krk.ibe.edu.pl/opac_css/doc_num.php?explnum_id=579.

Rozdział 2.

Analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącego wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadane kwalifikacje.

Dr Ewa Skibińska

Wprowadzenie

W doktrynie unijnego prawa rozróżnia się legislacyjne (prawodawcze, regulacyjne) i sądowe wzajemne uznawanie (Górka, 2014; Ortino, 2007; Pelkmans, 2003). Legislacyjne wzajemne uznawanie zostało uregulowane w unijnym prawie pierwotnym (traktatowym), jak i wtórnym (pochodnym), a zwłaszcza przepisach dyrektyw. Natomiast źródłem sądowego wzajemnego uznawania jest orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako: TSUE lub Trybunał).

Niniejsza analiza obejmuje sądowe uznawanie dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji. Wykładnia przedstawiona w orzeczeniach TSUE dotyczy przede wszystkim obszaru uznawania kwalifikacji, który nie został zharmonizowany. W takim przypadku, czyli braku harmonizacji przesłanek dostępu do zawodu czy dalszego kształcenia, państwa członkowskie mają prawo określić wiedzę i kwalifikacje niezbędne do wykonywania tego zawodu bądź kształcenia oraz wymagać okazania dyplomu potwierdzającego ich posiadanie (zob. wyroki: z dnia 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens i in., Rec. s. 4097, pkt 10; z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-340/89 Vlassopoulou, Rec. s. I-2357, pkt 9; z dnia 7 maja 1992 r. w sprawie C-104/91 Aguirre Borrell i in., Rec. s. I-3003, pkt 7; z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie C-345/08 Peśla, Zb.Orz. s. I-11677, pkt 34). Jednakże państwa członkowskie nie mają nieograniczonej autonomii, ponieważ unijne prawo wskazuje granice wykonywania przez nie tych kompetencji w zakresie, w jakim przepisy krajowe przyjęte w tym względzie nie mogą stanowić nieuzasadnionej przeszkody dla skutecznego wykonywania podstawowych swobód zagwarantowanych w postanowieniach art. 45, 49 i 56 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z 2012 C 326, s. 47 i nast.; dalej jako: TFUE lub Traktat) (zob. wyroki: w sprawie Heylens i in., pkt 11; z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus, Rec. s. I-1663, pkt 28, 32; w sprawie C-345/08 Peśla, pkt 35).

Przykładowo rozstrzygając w sprawie C-330/03 Colegio de Ingenieros de Caminos, Trybunał wskazał, że warunki podejmowania zawodu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów nie były dotąd przedmiotem harmonizacji na poziomie wspólnotowym. Państwa członkowskie zachowują w związku z tym, kompetencję w zakresie określenia tych warunków, a przepisy dyrektywy nie ograniczają ich kompetencji w tym zakresie (wyrok w sprawie C-330/03 Colegio de Ingenieros de Caminos, pkt 29). Jednakże państwa członkowskie powinny wykonywać to uprawnienie, przestrzegając podstawowych swobód zagwarantowanych w Traktacie (zob. wyroki: z dnia 29 października 1998 r. w sprawach połączonych C-193/97 i C-194/97 De Castro Freitas i Escallier, Rec. s. I-6747, pkt 23; z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C-58/98 Corsten, Rec. s. I-7919, pkt 31; w sprawie Mac Quen i in., pkt 24). Z orzecznictwa Trybunału jednoznacznie wynika, że po upływie okresu przejściowego postanowienia Traktatu dotyczące unijnych swobód są bezpośrednio skuteczne (wyrok z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie 2/74 Reyners, Rec. s. 631). Jednakże ze względu na pewną ogólność sformułowań traktatowych postanowień wiodącą rolę odgrywa orzecznictwo TSUE przedstawiając dopuszczalną ich interpretację w zakresie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji.

Niewątpliwie uchwalenie przepisów prawa wtórnego dotyczących wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji umożliwiło lepszą koordynację przepisów obowiązujących w wewnętrznym porządku prawnym państw członkowskich – istotnie wpłynęło na wzajemne uznawanie kwalifikacji. Znacząca zmiana w unijnym systemie regulacji dotyczących wzajemnego uznawania kwalifikacji wynika z wejścia w życie przepisów dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. L 255 z 30.9.2005 ze zm.; ostatnie zmiany wprowadzone przepisami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 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. 132-170). Niezależnie od przepisów dyrektywy 2005/36 równolegle obowiązują także szczególne przepisy prawne dotyczące uznawania kwalifikacji zawodowych, takie jak przepisy obowiązujące w odniesieniu do transportu, pośredników ubezpieczeniowych, biegłych rewidentów oraz prawników (adwokatów, radców prawnych). Również w zakresie interpretacji przepisów tych dyrektyw wiodącą rolę pełni Trybunał, doprecyzowując rozwiązania prawne przyjęte w tych regulacjach.

Analiza problematyki dotyczącej wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji pokazuje jak istotną rolę pełni orzecznictwo TSUE w tym zakresie. Proces przyjmowania dyrektyw przebiegał powoli, a podstawową rolę przy określaniu uprawnień obywateli Unii żądających uznawania kwalifikacji sprawował Trybunał. Jednocześnie z orzecznictwa TSUE wynika znaczna część rozwiązań prawnych, które przejął unijny prawodawca w przepisach dyrektyw.

Należy zastrzec, że ze względu na bogactwo tematyki poruszanej przez Trybunał dotyczącej wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, przedstawienie wszystkich zagadnień poruszanych w uzasadnieniach wyroków TSUE nie było możliwe w ramach niniejszej publikacji.

1. Zakres pojęcia „zawód regulowany”

W unijnym prawie wyróżnia się uznawanie dotyczące zawodów regulowanych (uznanie *de iure*) i odnoszące się do zawodów, które nie mają charakteru zawodów regulowanych, ale w praktyce brak kwalifikacji poświadczonych dyplomem lub innym dokumentem uniemożliwia lub utrudnia zatrudnienie (uznanie *de facto*) (zob. Communication from the Commission on recognition of qualifications for academic and professional purposes. COM (94) 596 final, 13 December 1994)

Niezależnie od definicji określonej w przepisach dyrektywy w orzecznictwie TSUE została sformułowana definicja pojęcia „zawód regulowany”. Co istotne Trybunał uznał, że termin „zawód regulowany” jest pojęciem unijnym (tak m.in. wyrok z dnia 16 października 2008 r. w sprawie C-136/07 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii, pkt 33). Oznacza to, że ten termin, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich, Trybunał interpretuje stosując autonomiczną i jednolitą wykładnię w całej Unii. Jednocześnie przy dokonywaniu wykładni TSUE uwzględnia kontekst uregulowania prawnego i jego cel.

Z orzecznictwa TSUE wynika, że określony zawód należy uważać za regulowany, jeżeli dostęp do działalności zawodowej, na której ten zawód polega, lub jej wykonywanie, uregulowane jest poprzez przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne ustanawiające system, którego skutkiem jest wyraźne zastrzeżenie tej działalności zawodowej dla osób, które spełniają określone warunki, i zamknięcie dostępu dla osób, które tych warunków nie spełniają (zob. wyroki: z dnia 1 lutego 1996 r. w sprawie C-164/94 Aranitis, Rec. s. I-135, pkt 18 i 19; z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-285/01 Burbaud, Rec. s. I-8219, pkt 45; z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie C-313/01 Morgenbesser, Rec. s. I-13467, pkt 49). Przepisy te mogą między innymi zastrzec prawo do wykonywania działalności pewnego rodzaju dla osób legitymujących się określonymi dyplomami, zaświadczeniami lub innymi dokumentami, bądź dla osób należących do samorządu zawodowego, jak i dla osób poddanych pewnego rodzaju kontroli. Przepisy te mogą również określać zasady posługiwania się tytułami zawodowymi (wyrok z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 Gebhard, Rec. s. I-4165, pkt 35).

Rozstrzygając w sprawie C-136/07 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii, TSUE odniósł się do argumentu podniesionego przez Królestwo Hiszpanii, zgodnie z którym zawód kontrolera ruchu lotniczego nie należy do zakresu stosowania dyrektyw 89/48 i 92/51, ponieważ nie jest to „zawód regulowany” z uwagi na brak „dyplomu” (w rozumieniu tych dyrektyw), który uprawniałby do wykonywania tego zawodu. Po analizie hiszpańskiego ustawodawstwa TSUE

uznał, że wykonywanie zawodu kontrolera ruchu lotniczego w Hiszpanii jest unormowane przepisami ustawowymi (są to przepisy dekretu królewskiego 3/1998 z dnia 9 stycznia 1998 r. dotyczące cywilnego tytułu zawodowego i licencji kontrolera ruchu lotniczego; BOE nr 17 z dnia 20 stycznia 1998 r., s. 1968) ustanawiającymi system, który zastrzega ten zawód dla osób, które spełniają określone przesłanki (tzn. dla osób mających określone dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji wydane przez dyrekcję generalną lotnictwa cywilnego, m.in. tytułu zawodowego kontrolera ruchu lotniczego z zakresu lotnictwa cywilnego oraz licencji kontrolera ruchu lotniczego) i zakazuje dostępu dla tych osób, które tych przesłanek nie spełniają. Wobec powyższego Trybunał uznał, że zawód kontrolera ruchu lotniczego w Hiszpanii jest zawodem regulowanym. W opinii TSUE takiego wniosku nie może podważyć fakt, że w Hiszpanii nie istnieje szkolenie zakończone jednym dyplomem, który przyznaje dostęp do wykonywania tego zawodu. Pojęcie „dyplom” obejmuje „każdy zestaw” dyplomów, świadectw lub innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji (wyrok w sprawie C-136/07 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii, pkt 41). Ponadto, nie ma znaczenia fakt, że „dyplom” nie ma postaci jednego dokumentu, ale składa się z zestawu dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji, świadectw i innych dokumentów, ponieważ podstawową funkcją dyplomu niezależnie od jego postaci, jest poświadczenie, że osoba zainteresowana pomyślnie odbyła wymagany cykl studiów pozwalający jej uzyskać kwalifikacje zawodowe wymagane w celu dostępu lub wykonywania zawodu regulowanego w danym państwie członkowskim (wyrok w sprawie C-136/07 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii, pkt 42; zob. również w odniesieniu do uznania za „dyplom” w rozumieniu dyrektywy 89/48 potwierdzenia zaliczenia egzaminu kończącego szkolenie – wyrok z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-285/01 Burband, Rec. s. I-8219, pkt 52).

W orzecznictwie TSUE odróżnia wykonywanie zawodu regulowanego od wykonywania czynności, które służą nabyciu kwalifikacji obligatoryjnych do wykonywania zawodu regulowanego. W sprawie C-345/08, K. Peśła złożył wniosek o dopuszczenie do aplikacji w kraju związkowym Meklemburgia-Pomorze Przednie (RFN). Wykonywanie działalności przez aplikanta stanowi praktyczną część szkolenia niezbędnego, co do zasady, do uzyskania dostępu do zawodów prawniczych w Niemczech (jak i w Polsce). Jednakże TSUE uznał, że ta działalność nie może zostać uznana za „zawód regulowany” w rozumieniu obowiązujących wówczas przepisów dyrektywy 89/48, odrębny od niemieckich zawodów prawniczych, takich jak zawód adwokata (por. również wyrok w sprawie Morgenbesser, pkt 46–55). Ponadto, przepisy dyrektywy 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mającej na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w państwie członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. L 77, s. 36) dotyczą wyłącznie adwokatów posiadających pełne kwalifikacje zawodowe w państwie członkowskim pochodzenia (zob. wyrok w sprawie Morgenbesser, pkt 45).

Ponadto, z orzecznictwa TSUE wynika, że jako wykonywanie regulowanej działalności zawodowej nie można co do zasady kwalifikować przypadku, gdy po uzyskaniu dyplomu, z którym wiąże się prawo do wykonywania rozpatrywanego zawodu w państwie członkowskim, dana osoba

pracuje w innym państwie członkowskim, w którym nie uzyskała jeszcze zezwolenia na wykonywanie tego zawodu (wyrok w sprawach połączonych C-422/09, C-425/09 i C-426/09 *Vandorou i in.*, pkt 62).

2. Uznawanie kwalifikacji a unijne swobody

2.1. Bezpośrednie stosowanie postanowień Traktatu dotyczących uznawania kwalifikacji

Z orzecznictwa TSUE wynika, że po upływie okresu przejściowego postanowienia Traktatu dotyczące podstawowych swobód, a zwłaszcza postanowienia art. 45 TFUE (zob. wyrok 41/74 *Van Duyn*, pkt 4-8), art. 49 TFUE (zob. wyrok z dnia 21 czerwca 1974 r. *Jean Reyners przeciwko Belgii*, C-2-74, pkt 14) oraz art. 56 (zob. wyrok 33/74 *van Binsbergen*, pkt 24) są bezpośrednio skuteczne. Oznacza to, że przywołane postanowienia TFUE przyznają uprawnionym podmiotom, w tym obywatelom Unii Europejskiej, prawa, które powinny być chronione przez sądy i organy państw członkowskich. Z orzecznictwa Trybunału jednoznacznie wynika, że postanowieniu Traktatu mogą wywoływać skutek bezpośredni zarówno w układzie wertykalnym (układ pionowy; między podmiotami indywidualnymi a państwem członkowskim), jak i układzie horyzontalnym (układ poziomy; między tymi podmiotami indywidualnymi).

Postanowienia dotyczące swobód: przedsiębiorczości, świadczenia usług oraz przemieszczania się pracowników, które zostały sformułowane w Traktacie, jednocześnie zawierają upoważnienie dla unijnych instytucji do uchwalania dyrektyw zmierzających do wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji (zob. zwłaszcza art. 53 TFUE, szerzej m.in.: Bröhmer (2007); Szwarc-Kuczera (2012)). Stopniowe wprowadzanie dyrektyw regulujących wzajemne uznawanie dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji znacząco wpływało na zbliżanie ustawodawstw państw członkowskich. Trybunał jednoznacznie zakwestionował autonomię kompetencyjną państw członkowskich. Istotne w tym zakresie stanowisko przedstawił TSUE rozstrzygając w wyroku z dnia 28 kwietnia 1977 r. *Jean Thieffry przeciwko Conseil de l'ordre des avocats à la Cour de Paris* (71/76). Trybunał podkreślił, że swoboda przedsiębiorczości obejmuje przestrzeganie reguł zawodowych uzasadnionych interesem ogólnym i jest jednym z celów Traktatu (wyrok w sprawie *Thieffry*, pkt 15). W zakresie, w jakim prawo wspólnotowe nie zawiera żadnych szczególnych postanowień, te cele mogą być osiągnięte za pomocą wszelkich środków podjętych przez państwa członkowskie, które na mocy art. 5 Traktatu są zobowiązane podjąć „wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne w celu zapewnienia wypełnienia zobowiązań wynikających z niniejszego Traktatu lub z działań instytucji Wspólnoty” oraz powstrzymać się od „podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrozić urzeczywistnieniu celów niniejszego Traktatu” (wyrok w sprawie *Thieffry*, pkt 16). Tym samym TSUE odwołał się do zasady lojalnej współpracy (obecnie art. 4 ust. 3 TFUE). Tę linię TSUE kontynuował rozstrzygając między innymi w wyrokach: *Heylens i in.* (pkt 15, 17), *Vlassopoulou* (pkt 22). Trybunał

prezentował stanowisko, że każda decyzja powinna być zaskarżalna w postępowaniu sądowym umożliwiającym zbadanie jej legalności w świetle prawa Unii. Aby ta kontrola sądowa była skuteczna, osoba zainteresowana powinna móc poznać uzasadnienie decyzji podjętej w jej sprawie, co umożliwi jej obronę na możliwie najlepszych warunkach i wybór, przy pełnej znajomości okoliczności faktycznych, czy wstąpienie na drogę sądową jest celowe z jej punktu widzenia. Właściwy organ krajowy ma obowiązek poinformować osobę zainteresowaną o powodach odmowy, przy czym informacja ta może albo być ujęta w samej decyzji, albo też przekazana osobie zainteresowanej w późniejszym terminie na jej wniosek.

Podobnie orzekając w sprawach połączonych Josepa Peñarroya Fa, Trybunał uznał, że postanowienie art. 56 TFUE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, na mocy których wpisanie na listę tłumaczy przysięgłych podlega wymogom w zakresie posiadanych kwalifikacji, przy czym osoby zainteresowane nie mają możliwości poznania uzasadnienia decyzji podjętej w ich sprawie, a decyzja ta nie jest skutecznie zaskarżalna przed sądem w sposób umożliwiający zbadanie jej zgodności z prawem, a w szczególności pod kątem ustalenia, czy został spełniony wynikający z unijnego prawa wymóg, aby kwalifikacje zdobyte przez osobę zainteresowaną w innych państwach członkowskich i tam uznawane zostały należycie uwzględnione (wyrok z dnia 17 marca 2011 r. w sprawach połączonych C-372/09 i C-373/09, Josepa Peñarroya Fa, pkt 65).

W uzasadnieniu wyroku w sprawie Thieffry Trybunał podkreślił, że wobec tego, że swoboda przedsiębiorczości przewidziana w art. 52 TEWG (obecnie art. 49 TFUE) może być zapewniona w państwie członkowskim albo na mocy obowiązujących przepisów ustawowych i wykonawczych, albo z mocy praktyk administracji publicznej lub korporacji zawodowych, osobie podlegającej prawu wspólnotowemu nie można odmówić praktycznych korzyści wynikających z tej swobody wyłącznie z powodu faktu, że w odniesieniu do danego zawodu dyrektywy przewidziane w art. 57 Traktatu (obecnie art. 53 TFUE) nie zostały jeszcze przyjęte (wyrok w sprawie Thieffry, 71/76, pkt 17). Ponieważ korzystanie ze swobody przedsiębiorczości może w pewnych okolicznościach zależeć od krajowej praktyki lub ustawodawstwa, do właściwych organów publicznych oraz korporacji zawodowych, należy zapewnienie, że taka praktyka lub ustawodawstwo są stosowane zgodnie z celem określonym przez postanowienia Traktatu dotyczące swobody przedsiębiorczości (wyrok w sprawie Thieffry, 71/76, pkt 18). W szczególności, nieuzasadnione ograniczenie tej swobody występuje w przypadku, gdy w państwie członkowskim odmawia się dopuszczenia do danego zawodu osobie objętej Traktatem, która jest posiadaczem dyplomu uznanego za równoważny przez właściwe organy państwa pochodzenia i która wypełniła szczególne warunki dotyczące kształcenia zawodowego obowiązujące w tym kraju, wyłącznie z powodu faktu, że dana osoba nie ma dyplomu kraju przyjmującego (wyrok w sprawie Thieffry, 71/76, pkt 19).

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że pominięcie przez właściwe organy krajowe zajmujące się uznawaniem tytułów zawodowych uzyskanych w innym państwie członkowskim, wiedzy i kwalifikacji, które zostały wcześniej zdobyte przez wnioskodawcę dążącego do wykonywania na terytorium krajowym zawodu, (którego podjęcie zależy zgodnie z prawem krajowym od posiadania dyplomu bądź kwalifikacji zawodowych), może stanowić nieuzasadnioną przeszkodę dla skutecznego wykonywania

podstawowych swobód zagwarantowanych w art. 45 i 49 TFUE (zob. wyroki: z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-340/89 Vlassopoulou, Rec. s. I-2357, pkt 15; z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-234/97 Fernández de Bobadilla, Rec. s. I-4773, pkt 33; w sprawach połączonych C-422/09, C-425/09 i C-426/09 Vadorou i in., Zb.Orz. s. I-12411, pkt 66).

2.2. Rozróżnienie pomiędzy unijnymi swobodami

Zakres wymagań państwa członkowskiego w przypadku osoby wykonującej zawód regulowany i zamierzającej prowadzić działalność gospodarczą uzależniony jest przede wszystkim od tego, czy ta osoba będzie korzystała z postanowień Traktatu regulujących swobodę przedsiębiorczości, czy swobodę świadczenia usług. Kryteria umożliwiające rozgraniczenie między tymi swobodami wskazał TSUE rozstrzygając sprawę Gerhard (wyrok w sprawie C-55/94). Stan faktyczny dotyczył R. Gebharda, obywatela niemieckiego, który w 1977 r. został uprawniony do wykonywania zawodu adwokata (niem. Rechtsanwalt) w Niemczech. Został wpisany na listę adwokacką w Stuttgarcie. Od 1978 r. R. Gebhard wykonywał zawód we Włoszech, początkowo w charakterze współpracownika w spółce adwokackiej w Mediolanie, a następnie od 1980 r. jako jej wspólnik. W 1989 r. R. Gebhard otworzył własną kancelarię w Mediolanie. Twierdził, że zajmuje się przede wszystkim działalnością pozasądową, polegającą na pomocy i reprezentowaniu osób niemieckojęzycznych oraz działalnością polegającą na reprezentowaniu osób włoskojęzycznych w Niemczech i Austrii. W związku ze skargą włoskich prawników, w której zarzucono R. Gebhardowi m.in. posługiwanie się tytułem „avvocato” oraz wykonywanie zawodu pod nazwą „Studio legale Gebhard”, rada adwokacka w Mediolanie zakazała mu posługiwania się tym tytułem i nałożyła karę zawieszenia prawa do wykonywania zawodu na sześć miesięcy.

Rozpatrując tę sprawę TSUE zwrócił uwagę, że pojęcie „przedsiębiorczości” w rozumieniu Traktatu jest pojęciem bardzo szerokim, umożliwiającym podmiotom wspólnotowym stały i ciągły udział w życiu gospodarczym państwa członkowskiego innego niż państwo pochodzenia, przez co przyczynia się ono do wzmacniania powiązań gospodarczych i społecznych we Wspólnocie w zakresie działalności na własny rachunek (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 1974 r. w sprawie 2/74 Reyners, Rec. s. 631, pkt 21). Natomiast w przypadku, gdy usługodawca przemieszcza się do innego państwa członkowskiego, postanowienia rozdziału dotyczącego usług, a w szczególności art. 60 akapit trzeci TWE przewidują, że usługodawca wykonuje działalność w sposób tymczasowy (wyrok w sprawie Gebhard, pkt 26). Z wyroku w sprawie Gerhard jednoznacznie wynika, że podstawowym kryterium różnicującym swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług jest tymczasowość działalności osoby wykonującej zawód regulowany. Trybunał podkreślił, że tymczasowy charakter tej działalności należy oceniać nie tylko w zależności od czasu trwania świadczeń, lecz także ich częstotliwości, okresowości lub ciągłości (wyrok w sprawie Gebhard, pkt 27). Tymczasowy charakter świadczeń nie uniemożliwia podmiotowi świadczącemu usługi w rozumieniu Traktatu zapewnienia w przyjmującym państwie członkowskim pewnej infrastruktury (w tym biura, gabinetu lub pracowni), jeżeli jest to niezbędne w celu świadczenia takich

usług (Bohdan, 2000). Odnosząc się do stanu faktycznego analizowanej sprawy TSUE wskazał, że R. Gebhard jako obywatel państwa członkowskiego wykonuje, w sposób stały i ciągły, działalność zawodową w innym państwie członkowskim, między innymi na rzecz podmiotów pochodzących z tego państwa, w którym znajduje się również miejsce wykonywania przez niego tej działalności. Dlatego podlega on postanowieniom rozdziału dotyczącego swobody przedsiębiorczości, a nie postanowieniom dotyczącym swobody świadczenia usług (wyrok w sprawie Gebhard, pkt 28).

Element czasu trwania aktywność gospodarczej nie stanowi czynnika odróżniającego swobodę przedsiębiorczości i swobodę przemieszczania się pracowników. W przypadku korzystania z tych swobód osoba żądająca dostępu do prawa uznania jej kwalifikacji zawodowych wykonuje tę działalność, co do zasady, w sposób stały w przyjmującym państwie członkowskim. W wyroku w sprawie Peśla (pkt 38) dotyczącym dopuszczenia kandydata z innego państwa członkowskiego niż Republika Federalna Niemiec do aplikacji bez egzaminu kwalifikacyjnego z przedmiotów prawniczych, które są obowiązkowe, TSUE stwierdził, że brak jest różnic w kontekście czasu trwania działalności niezależnie od tego, czy podniesiono swobodę przemieszczania się pracowników, czy swobodę przedsiębiorczości (tak również TSUE w wyroku w sprawie Morgenbesser, pkt 61). Podstawowa różnica pomiędzy osobą korzystającą ze swobody przemieszczania się pracowników, a tą która powołuje się na swobodę przedsiębiorczości jest okoliczność prowadzenia aktywności zawodowej w sposób samodzielny bądź podporządkowany (szerzej: Skibińska E. (2008)). Osoba korzystająca z pierwszej z wymienionych swobód świadczy pracę na rzecz innego podmiotu i pod jego kierownictwem (stosunek podporządkowania), natomiast osoba powołująca się na drugą ze swobód prowadzi samodzielną działalność co do zasady na własny rachunek. Każda zatem aktywność, którą jednostka wykonuje, w sposób stały w innym państwie członkowskim niż państwo pochodzenia, poza stosunkiem podporządkowania powinna zostać zakwalifikowana jako aktywność osoby prowadzącej działalność na własny rachunek w rozumieniu art. 49 TFUE (por. wyroki: z dnia 20 października 2001 r., sprawie Jany i in., C-268/99, Zb. Orz. 2001, s. I-8615, pkt 34; z dnia 14 września 2010 r. w sprawie C-550/07 P Akzo Nobel, Zb. Orz. 2009, s. I-08237, pkt 47).

2.3. Zakaz dyskryminacji w zakresie wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji

Na podstawie postanowień TFUE dotyczących unijnych swobód, osoby z innych państw członkowskich powołujących się na te postanowienia powinny być traktowane na warunkach określonych przez ustawodawstwo państwa przyjmującego dla własnych obywateli. Istotą unijnych swobód, w ujęciu klasycznym, jest zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo osoby fizycznej.

Zakaz dyskryminacji ze względu na obywatelstwo dotyczy przede wszystkim zakazu dyskryminacji bezpośredniej (jawnej). Występuje ona w przypadku, gdy przepisy ustawowe bądź praktyka administracyjna danego państwa członkowskiego powodują, że korzystanie z unijnych swobód przez obywateli innych państw członkowskich jest poddane surowszym wymogom w porównaniu do wymogów nakładanych na obywateli tego pierwszego państwa. Jeżeli podejmowanie szczególnej działalności lub jej wykonywanie jest reglamentowane w przyjmującym państwie członkowskim, obywatel innego państwa członkowskiego zamierzający wykonywać taką działalność powinien zasadniczo spełniać warunki takiej reglamentacji (wyroki: C-55/94 Gebhard, pkt 36; z dnia 1 lutego 2001 r. w sprawie C-108/96 Mac Quen i in., Rec. s. I-837, pkt 25). Przykładowo w wyroku w sprawie C-136/07 Komisja przeciwko Królestwu Hiszpanii, TSUE wskazał, że skoro dostęp do zawodu kontrolera ruchu lotniczego w Hiszpanii zależy od posiadania „dyplomu” w rozumieniu dyrektywy 89/48, to właściwe organy tego państwa członkowskiego nie mogą, powołując się na brak odpowiednich kwalifikacji, odmówić obywatelowi innego państwa członkowskiego prawa do podjęcia lub wykonywania tego zawodu na tych samych warunkach, które są stawiane własnym obywatelom (wyrok w sprawie C-136/07 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii, pkt 43).

Zakaz dyskryminacji osób fizycznych i spółek korzystających ze swobody przedsiębiorczości obejmuje również dyskryminację pośrednią (ukrytą). Dyskryminacja ukryta polega na restrykcjach obowiązujących niezależnie od przynależności, ale uniemożliwiających bądź utrudniających podjęcie lub prowadzenie działalności gospodarczej wyłącznie lub głównie osobom fizycznym pochodzących z innych państw członkowskich (zob. w szczególności wyroki: z dnia 12 lutego 1974 r. w sprawie 152/73 Sotgiu, Rec. s. 153, pkt 11; z dnia 27 listopada 1997 r. w sprawie C-57/96 Meints, Rec. s. I-6689, pkt 44; z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie C-212/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-4923, pkt 24; z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 Bidar, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 51; w sprawie C-147/03 Komisja przeciwko Austrii, pkt 41-48; por uwagi zawarte w pkt 6 niniejszego rozdziału). Dyskryminacja pośrednia może polegać na stosowaniu różnych zasad do porównywalnych sytuacji lub też na stosowaniu tej samej zasady do różnych sytuacji (wyrok z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie Komisja przeciwko Belgii, C-65/03, Zb.Orz. str. I-6427 pkt 28.). Tym samym przewidziana w prawie krajowym państwa członkowskiego reguła ma charakter pośrednio dyskryminujący, jeżeli działa szczególnie na niekorzyść grupy obejmującej głównie obywateli innego państwa członkowskiego i nie może być uzasadniona względami obiektywnymi, niezależnymi od przynależności państwowej tych osób lub jest nieproporcjonalna do uzasadnionego celu, jakiemu służy środek krajowy (wyrok w sprawie C-224/98 D'Hoop, pkt 36).

2.4. Zakaz wprowadzania ograniczeń niedyskryminujących w przypadku wzajemnego uznawania dyplomów, świadectw i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji

Zgodnie z orzecznictwem TSUE za ograniczenia unijnych swobód należy uznać nie tylko przepisy dyskryminujące ze względu na przynależność państwową, ale wszelkie środki, które nie tylko zakazują korzystania z tych swobód, ale je ograniczają lub zmniejszają ich atrakcyjność. Przy czym z orzecznictwa TSUE wynika również, że przepisy krajowe, które mogą ograniczać lub zmniejszać atrakcyjność korzystania z unijnych swobód zagwarantowanych w Traktatach, są uzasadnione jedynie wtedy, gdy spełniają cztery wymogi; muszą: być stosowane w niedyskryminujący sposób, odpowiadać nadrzędnym względem interesu ogólnego, być właściwe dla realizacji zamierzonego celu oraz nie powinny wykraczać ponad to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia (zob. w szczególności wyroki: z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus, Rec. s. I-1663, pkt 32; w sprawie Gebhard, pkt 37; z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C 424/97 Haim, Rec. s. I-5123, pkt 57; w sprawie Mac Quen i in., pkt 26; w sprawie Colegio de Ingenieros de Caminos, pkt 30). Przykładowo odnosząc się do stanu faktycznego i prawnego sprawy Colegio de Ingenieros de Caminos, TSUE stwierdził, że przepisy przyjmującego państwa członkowskiego, wykluczające jakąkolwiek możliwość zezwolenia przez organy tego państwa na częściowy dostęp do zawodu, mogą ograniczać lub zmniejszać atrakcyjność korzystania zarówno ze swobodnego przemieszczania się osób, jak i ze swobody przedsiębiorczości, nawet jeśli te przepisy są stosowane bez rozróżnienia odnośnie do obywateli przyjmującego państwa członkowskiego, jak i obywateli innych państw członkowskich (wyrok w sprawie Colegio de Ingenieros de Caminos, pkt 31).

Trybunał przyznał, podobnie jak podkreślały to rząd hiszpański i szwedzki, że częściowe uznanie kwalifikacji zawodowych może zasadniczo powodować dzielenie zawodów regulowanych w ramach jednego państwa członkowskiego na kilka działalności. Oznaczałoby to zasadniczo ryzyko popełnienia pomyłki przez usługobiorców, którzy mogą zostać wprowadzeni w błąd co do zakresu tych kwalifikacji (wyrok w sprawie Colegio de Ingenieros de Caminos, pkt 32). Ochrona usługobiorców, a ogólniej konsumentów, została już uznana w orzecznictwie Trybunału za nadrzędny względem interesu ogólnego, który może uzasadniać ograniczenia swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług (zob. wyroki: z dnia 4 grudnia 1986 r. w sprawie 220/83 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. 3663, pkt 20; z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C 124/97 Läärä i in., Rec. s. I-6067, pkt 33; z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-6/01 Anomar i in., Rec. s. I-8621, pkt 73). Oceniając spełnienie wymogu proporcjonalności TSUE wskazał, że jeżeli działalność jaką zamierza wykonywać obywatel innego państwa członkowskiego można obiektywnie oddzielić od ogółu działalności składających się na dany zawód w przyjmującym państwie członkowskim, to należy uznać, że wykluczenie jakiegokolwiek możliwości częściowego uznania danych kwalifikacji zawodowych powoduje zbyt poważne konsekwencje, aby równoważyła je obawa ewentualnego ograniczenia praw usługobiorców. W takim przypadku uzasadniony cel ochrony konsumentów i innych usługobiorców może być osiągnięty za pomocą mniej restrykcyjnych środków, a zwłaszcza obowiązku używania tytułu zawodowego państwa pochodzenia lub tytułu akademickiego, zarówno w języku, w jakim został

przyznany i oryginalnej formie, jak również w języku urzędowym przyjmującego państwa członkowskiego (wyrok w sprawie C-330/03 Colegio de Ingenieros de Caminos, pkt 38; analogiczne stanowisko prezentował TSUE m.in. wyroku z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie C-575/11 Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos przeciwko Ypourgos Ygeias kai Pronoias).

Ponadto, z orzecznictwa Trybunału wynika, że przepisy krajowe określające wymogi w zakresie kwalifikacji, nawet stosowane bez dyskryminacji ze względu na narodowość, mogą mieć skutek w postaci utrudnienia wykonywania podstawowych swobód, jeśli te przepisy krajowe pomijają wiedzę i kwalifikacje uzyskane przez zainteresowanego w innym państwie członkowskim (zob. podobnie wyroki: w sprawie Vlassopoulou, pkt 15; w sprawie Kraus, pkt 32; z dnia 22 marca 1994 r. w sprawie C-375/92 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-923, pkt 18; w sprawie Morgenbesser, pkt 61, 62; w sprawie Peśla, pkt 36). Rozstrzygając w sprawie Morgenbesser (pkt 57, 58) TSUE uznał, że podczas rozpatrywania wniosku obywatela innego państwa członkowskiego zmierzającego do uzyskania dostępu do okresu praktycznego szkolenia dla późniejszego wykonywania zawodu regulowanego, organy państwa członkowskiego są zobowiązane uwzględnić kwalifikacje zawodowe zainteresowanego poprzez porównanie z jednej strony kwalifikacji potwierdzonych dyplomami, certyfikatami i innymi tytułami oraz istotnym doświadczeniem zawodowym, a z drugiej strony kwalifikacji zawodowych wymaganych w świetle przepisów krajowych (zob. również wyroki: w sprawie Vlassopoulou, pkt 16; w sprawie Peśla, pkt 37).

2.5. Prawo do uznania dyplomów

Zgodnie z orzecznictwem TSUE państwo członkowskie, w którym został złożony wniosek o dopuszczenie do wykonywania zawodu (do którego dostęp jest zgodnie z ustawodawstwem krajowym uzależniony od posiadania dyplomu lub kwalifikacji zawodowych), ma obowiązek wzięcia pod uwagę dyplomów, zaświadczeń i innych dokumentów, które zainteresowany uzyskał w celu wykonywania tego zawodu w innym państwie członkowskim, poprzez porównanie kompetencji poświadczonych przez te dyplomy z wiedzą i kwalifikacjami wymaganymi przez uregulowania krajowe (zob. wyroki: Vlassopoulou, pkt 16, z dnia 14 września 2000 r. w sprawie C-238/98 Hocsman, Rec. s. I-6623, pkt 23; Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii z dnia 8 maja 2008 r., C-39/07, EU:C:2008:265, pkt 37).

W wyroku sprawie Panagiotis Markopoulos i in. przeciwko Ypourgosowi Anaptyxisowi, Soma Orkoton Elegkton (pkt 63) Trybunał stwierdził, że art. 52 TWE (obecnie art. 49 TFUE) nakłada na państwo członkowskie, któremu przedstawiono wniosek o dopuszczenie do wykonywania zawodu, do którego dostęp jest, zgodnie z prawem krajowym, uzależniony od posiadania dyplomu lub kwalifikacji zawodowych, obowiązek uwzględnienia dyplomów, certyfikatów i innych świadectw, które zainteresowany zdobył w celu wykonywania tego samego zawodu w innym państwie członkowskim, poddając kwalifikacje potwierdzone tymi dyplomami w porównaniu z wiedzą i z kwalifikacjami wymaganymi przez prawo krajowe (zob. podobnie wyroki: w sprawie Vlassopoulou, pkt 16, z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-232/99 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-4235, pkt 21 oraz w sprawie Morgenbesser, pkt 57). Jeżeli po przeprowadzeniu analizy porównawczej uznaje się, że

wykształcenie i kwalifikacje potwierdzone zagranicznym dyplomem odpowiadają kwalifikacjom wymaganym przez przepisy krajowe, to państwo członkowskie ma obowiązek uznać, że dyplom ten spełnia wymogi ustanowione przez te przepisy (wyroki: w sprawie Vlassopoulou, pkt 19; w sprawie C-255/01 Panagiotis Markopoulos i in., pkt 64). Jeżeli jednak okaże się, że te kwalifikacje i wiedza nie odpowiadają w całości wymaganiom określonym przez przepisy krajowe, przyjmujące państwo członkowskie ma prawo wymagać od zainteresowanego, aby ten wykazał, że nabył brakującą wiedzę i kwalifikacje. W tym przypadku do właściwych organów krajowych należeć będzie ocena, czy zdobyta w przyjmującym państwie członkowskim w ramach studiów wyższych lub praktyki wiedza może zostać uznana dla ustalenia posiadania brakującej wiedzy (wyroki: w sprawie Vlassopoulou, pkt 20; w sprawie Panagiotis Markopoulos i in., pkt 65).

Z orzecnictwa TSUE w niebudzący wątpliwości sposób wynika, że państwa członkowskie nie mogą pominąć wykształcenia i kwalifikacji nabytych już przez zainteresowanego w innym państwie członkowskim (zob. wyrok w sprawie Vlassopoulou, pkt 15). W związku z tym zobowiązane są uwzględnić równowagę dyplomów (zob. wyrok w sprawie Thieffry, pkt 19 i 27), a w razie potrzeby porównać wykształcenie i kwalifikacje wymagane na podstawie przepisów krajowych z wiedzą i kwalifikacjami zainteresowanego (zob. wyrok w sprawie Vlassopoulou, pkt 16; w sprawie Gebhard, pkt 38). Odmienne stanowisko prezentuje TSUE w przypadku wykształcenia i kwalifikacji nabytych przez obywatela Unii w państwie trzecim. Zgodnie z jednolitą linią orzecniczą Trybunału uznawanie przez państwo członkowskie dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji do wykonywania zawodu, wydanych przez państwo trzecie, nie jest wiążące dla innych państw członkowskich także wówczas, gdy dokumenty potwierdzające posiadanie kwalifikacji do wykonywania zawodu zostały uznane za równoważne w jednym lub w kilku państwach członkowskich (wyroki: z dnia 9 lutego 1994 r. w sprawie C-154/93 Tawil-Albertini, Rec. s. I-451, pkt 13; w sprawie Haim, pkt 21-22).

3. Częściowe i ograniczone uznawanie kwalifikacji zawodowych

Z orzecnictwa TSUE wynikają również reguły dotyczące częściowego i ograniczonego uznawania kwalifikacji zawodowych. Przykładowo stan faktyczny wyroku w sprawie Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, dotyczył G. M. Imo, posiadającego dyplom inżynierii cywilnej, specjalność hydraulik. Dyplom został wydany we Włoszech i przyznaje w tym państwie członkowskim prawo do wykonywania zawodu inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki. G. M. Imo złożył wniosek do hiszpańskiego ministerstwa rozwoju o uznanie jego dyplomu, w celu możliwości wykonywania w Hiszpanii zawodu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów. Na podstawie ustawodawstwa hiszpańskiego ten zawód obejmuje szeroki zakres działalności, jak np. projektowanie i budowa instalacji hydraulicznych, lądowej, morskiej i rzecznej infrastruktury transportowej oraz ochrony wybrzeży, a także zagospodarowanie przestrzenne, w tym urbanistykę. Jest to zawód regulowany, którego podjęcie lub wykonywanie jest uzależnione od posiadania albo dyplomu hiszpańskiego, wydanego po ukończeniu specjalnej sześcioletniej szkoły wyższej, albo ekwiwalentnego kształcenia zawodowego, zdobytego w innym państwie członkowskim i uznanego

przez hiszpańskie ministerstwo. Osoby zamierzające wykonywać ten zawód w Hiszpanii powinny najpierw zostać członkiem Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (izby inżynierów budownictwa dróg, kanałów i portów, zwaną dalej: Colegio), przy czym członkostwo to jest uzależnione od posiadania odpowiedniego wykształcenia. Ministerstwo uznało dyplom G. M. Ima i zezwoliło mu na podjęcie zawodu inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów bez jakichkolwiek warunków wstępnych. Jednakże Colegio wniosła skargę na tę decyzję podkreślając podstawową różnicę pomiędzy zawodem inżyniera budownictwa dróg, kanałów i portów w Hiszpanii a zawodem inżyniera budownictwa cywilnego w zakresie hydrauliki we Włoszech, zarówno pod względem programu kształcenia, jak i działalności składających się na każdy z tych zawodów.

Pytania prejudycjalne sądu krajowego dotyczyły wykładni unijnego prawa zarówno pierwotnego (tj. postanowień art. 39 i 43 TWE), jak i wtórnego (czyli przepisów dyrektywy 89/48/EWG) w przypadku, gdy posiadacz dyplomu uzyskanego w innym państwie członkowskim złożył wniosek o zezwolenie na podjęcie zawodu regulowanego w przyjmującym państwie członkowskim ograniczając zakres zezwolenia do tych działalności, do których ten dyplom uprawnia w państwie, w którym został uzyskany.

Rozstrzygając tę sprawę TSUE przypomniał, że wykładnia literalna dyrektywy 89/48 ani wyraźnie nie zezwala, ani nie zakazuje częściowego uznawania kwalifikacji zawodowych (wyrok w sprawie Colegio de Ingenieros de Caminos, pkt 18). Trybunał podkreślił, że różnice w organizacji, czy programie kształcenia odbytego w państwie członkowskim pochodzenia w porównaniu z kształceniem oferowanym w przyjmującym państwie członkowskim, nie mogą wystarczyć do uzasadnienia odmowy uznania danych kwalifikacji zawodowych (wyrok w sprawie Colegio de Ingenieros de Caminos, pkt 19). Ponadto, jeśli te różnice są znaczące, to mogą uzasadniać wymóg przyjmującego państwa członkowskiego poddania się przez wnioskodawcę jednemu ze środków wyrównawczych przewidzianych w art. 4 dyrektywy 89/48 (wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-102/02 Beuttenmüller, Rec. s. I-5405, pkt 52). Rozstrzygając sprawę Colegio de Ingenieros de Caminos Trybunał podzielił stanowisko rzecznika generalnego (opinia rzecznika generalnego P. Légera z dnia 30 czerwca 2005 r., pkt 40–43), że wyrażenie „ten sam zawód” zawarte w art. 3 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 89/48, należy rozumieć tak, że dotyczy ono zawodów, które w państwie członkowskim pochodzenia oraz w przyjmującym państwie członkowskim są albo identyczne, albo analogiczne, albo – w pewnych przypadkach – równoważne pod względem działalności, jakie obejmują. Właściwe organy krajowe są zobowiązane uwzględnić każdą z działalności składających się na rozpatrywany zawód w obu państwach członkowskich, w celu określenia, czy dotycząc one „tego samego zawodu” i czy, ewentualnie, należy zastosować jeden ze środków wyrównawczych. Oznacza to, że nawet jeśli dany zawód regulowany postrzegany jest jako całość, to tym niemniej należy uznać rzeczywiste istnienie odrębnych działalności zawodowych i odpowiadające im kształcenie. W przypadkach, takich jak przedstawiony w wyroku w sprawie Colegio de Ingenieros de Caminos częściowy dostęp do zawodu, przyznany na wniosek zainteresowanego, zwalniający go ze środków wyrównawczych i zezwalający mu na natychmiastowe podjęcie działalności zawodowej, do której wykonywania nabył już on kwalifikacje, jest zgodne z prawem UE (pkt 24).

Trybunał dostrzegł potencjalną możliwość, że częściowy dostęp, mógłby poprzez ryzyko mnożenia działalności zawodowych wykonywanych w sposób autonomiczny przez obywateli innych państw członkowskich, powodować ewentualne pomyłki ze strony konsumentów. Jednakże w opinii TSUE potencjalne ryzyko nie wystarcza, aby stwierdzić, że częściowe uznanie kwalifikacji zawodowych jest niezgodne z prawem UE (wyrok w sprawie Colegio de Ingenieros de Caminos, pkt 25). W opinii TSUE istnieją wystarczająco skuteczne środki zaradcze, takie jak możliwość zobowiązania danych osób do przedstawienia nazwy i miejsca placówki edukacyjnej lub komisji przyznającej tytuł akademicki. Ponadto, przyjmujące państwo członkowskie może zobowiązać dane osoby do używania w relacjach prawnych i handlowych na swoim terytorium zarówno tytułu akademickiego lub odpowiedniego tytułu zawodowego w języku i formie pochodzenia, jak i tłumaczenia na język urzędowy przyjmującego państwa członkowskiego, w celu zapewnienia jego zrozumienia i uniknięcia możliwości pomyłek. Z wyroku w sprawie Colegio de Ingenieros de Caminos wynika, że zgodne z unijnym prawem jest, aby organy państwa członkowskiego, do których posiadacz dyplomu uzyskanego w innym państwie członkowskim złożył wniosek o zezwolenie na podjęcie zawodu regulowanego w tym państwie członkowskim, uwzględniły jego wniosek częściowo, jeśli posiadacz dyplomu o to właśnie zabiega, ograniczając zakres zezwolenia do tych działalności, do których podjęcia dyplom ten uprawnia w państwie członkowskim, w którym został uzyskany.

4. Różnice w wykształceniu a doświadczenie zawodowe

Z orzecznictwa Trybunału wynika, że państwo członkowskie rozpatrujące wniosek obywatela innego państwa członkowskiego dotyczący uznania kwalifikacji powinno wziąć pod uwagę również jego dotychczasowe doświadczenie zawodowe (wyroki: w sprawie Morgenbesser, pkt 57, 62, 67; w sprawie Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, pkt 36.). Trybunał dokonuje ścisłej wykładni pojęcia „doświadczenie zawodowe” (w rozumieniu art. 1 lit. e) dyrektywy 89/48) dotyczące wykonywania regulowanej działalności zawodowej, której podjęcie lub wykonywanie co do zasady wymaga, na mocy przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych, posiadania „dyplomu”.

Trybunał prezentuje stanowisko, że przed zastosowaniem środków wyrównawczych, mających na celu uzupełnienie różnic między wykształceniem uzyskanym w państwie członkowskim pochodzenia wnioskodawcy a wykształceniem oferowanym w przyjmującym państwie członkowskim, na właściwych organach krajowych spoczywa obowiązek oceny, czy wiedza zdobyta przez wnioskodawcę, obejmująca również wiedzę uzyskaną w przyjmującym państwie członkowskim w ramach doświadczenia praktycznego, może zostać uwzględniona dla celów stwierdzenia posiadania wymaganej przez to państwo wiedzy (zob. podobnie wyroki: w sprawie Vlassopoulou, pkt 20; w sprawie Fernández de Bobadilla, pkt 33; w sprawie Morgenbesser, pkt 62; w sprawie Peśla, pkt 41; w sprawach połączonych Vandorou i in., pkt 67). Trybunał podkreślił, że doświadczenie praktyczne wynikające z wykonywania podobnej działalności w ramach wykonywania zawodu regulowanego w państwie członkowskim pochodzenia może prowadzić do wzbogacenia wiedzy wnioskodawcy, dlatego do właściwych organów należy wzięcie pod uwagę wszelkiego doświadczenia zawodowego użytecznego przy wykonywaniu zawodu, w odniesieniu do którego zwrócono się o wydanie zezwolenia.

Trybunał wskazał, że do właściwych organów należy ustalenie, jaką dokładnie wartość należy przypisać takiemu doświadczeniu, co powinno być ustalane w świetle zadań wykonywanych w konkretnym przypadku, wiedzy, która została zdobyta i zastosowana w ramach wykonywania tych zadań, a także odpowiedzialności powierzonej danej osobie zainteresowanej oraz stopnia niezależności, który został jej przyznany (wyrok w sprawach połączonych *Vandorou i in.*, pkt 69). W tym kontekście TSUE zauważył, że najczęściej wykonywanie działalności związanych z zawodem regulowanym pod nadzorem osoby posiadającej uprawnienia do jego wykonywania w przyjmującym państwie członkowskim, nie stanowi samo w sobie wykonywania zawodu regulowanego w tym państwie, ale prowadzi do uzyskania przez osobę zainteresowaną odpowiedniej wiedzy o określonej wartości. W wyroku w sprawach połączonych C-422/09, C-425/09 i C-426/09 *Vandorou i in.* (Zb.Orz. s. I-12411, pkt 71) TSUE podkreślił, że obowiązek wzięcia pod uwagę całości mającego znaczenie doświadczenia uzyskanego przez wnioskodawcę istnieje, mimo przyjęcia dyrektyw dotyczących wzajemnego uznawania dyplomów (zob. podobnie wyroki: w sprawie *Hocsman*, pkt 23, 31; w sprawie C-232/99 *Komisja przeciwko Hiszpanii*, pkt 22; w sprawie *Morgenbesser*, pkt 58). Rozstrzygając w sprawach połączonych *Vandorou i in.*, TSUE orzekł, że, stosując ewentualne środki wyrównawcze, mające na celu uzupełnienie zasadniczych różnic między wykształceniem uzyskanym przez wnioskodawcę a wykształceniem wymaganym w przyjmującym państwie członkowskim, organ krajowy zajmujący się uznawaniem kwalifikacji zawodowych uzyskanych w innych państwach członkowskich ma na podstawie art. 39 i 43 TWE (obecnie art. 45 i 49 TFUE) obowiązek wzięcia pod uwagę całości praktycznego doświadczenia, które może całkowicie lub częściowo zniwelować te różnice.

Niewątpliwie doświadczenie praktyczne wynikające z wykonywania podobnej działalności w państwie członkowskim pochodzenia do działalności wykonywanej w ramach zawodu regulowanego w państwie członkowskim przyjmującym może prowadzić do wzbogacenia wiedzy i umiejętności wnioskodawcy. W wyroku w sprawach połączonych *Vandorou i in.* (pkt 69) Trybunał wskazał, że do właściwych organów należy wzięcie pod uwagę wszelkiego doświadczenia zawodowego użytecznego przy wykonywaniu zawodu, w odniesieniu do którego zwrócono się o wydanie zezwolenia. Trybunał doprecyzował, że do właściwych organów należy ustalenie: jaką dokładnie wartość należy przypisać takiemu doświadczeniu, co powinno być określane w świetle zadań wykonywanych w konkretnym przypadku, wiedzy, jaka została zdobyta i zastosowana w ramach wykonywania tych zadań, odpowiedzialności powierzonej danej osobie zainteresowanej oraz stopnia niezależności, który został jej przyznany (wyrok w sprawach połączonych *Vandorou i in.*, pkt 70).

Rozstrzygając w sprawie *Toki* (424/09, pkt 33) TSUE, oceniając doświadczenie praktyczne, odniósł się do formy, w jakiej zawód powinien być wykonywany w państwie członkowskim pochodzenia. Trybunał uznał, że w celu zastosowania przewidzianego przez dyrektywę 89/48 mechanizmu uznawania nie ma znaczenia to, w jakim kontekście organizacyjnym i statutowym wnioskodawca wykonywał zawód w państwie członkowskim pochodzenia. Ponadto okoliczność, że jego pracodawca w państwie członkowskim pochodzenia był jednostką organizacyjną, której działalność nie była nastawiona na osiąganie zysku, nie może mieć wpływu na zastosowanie art. 3 akapit pierwszy lit. b) tej dyrektywy. Trybunał podkreślił, że zgodnie z art. 2 akapit pierwszy dyrektywy 89/48 stosuje się jej przepisy do każdego obywatela państwa członkowskiego, który zamierza

wykonywać zawód regulowany w innym państwie członkowskim jako osoba prowadzącą działalność gospodarczą lub pracownik, a żaden przepis tej dyrektywy nie wskazuje na to, aby zawód, który najczęściej jest wykonywany jako zawód regulowany, powinien być wykonywany w państwie członkowskim pochodzenia w drodze prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek a nie pracy – aby umożliwić uwzględnienie zdobytego w ten sposób doświadczenia zawodowego.

Bezspornie zasada, jaką powinien uwzględnić w takiej sytuacji organ krajowy jest zasada proporcjonalności. Orzecznictwo nie pozostawia w tym zakresie żadnych wątpliwości. Trybunał wielokrotnie orzekał, że zakres art. 4 dyrektywy 89/48, zezwalający wyraźnie na środki wyrównawcze, należy ograniczyć do przypadku, gdy wydają się one proporcjonalne do pożądanego celu (przykładowo wyroki: w sprawie C-330/03 Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, pkt 24; z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie C-197/06 Van Leuke, Zb.Orz. s. I-2627, pkt 39). Zaprezentowane powyżej stanowisko wynika z dominującej linii orzeczniczej TSUE (zob. poza wyrokami już cytowanymi, zwłaszcza wyrok w sprawie C-340/89 Vlassopoulou, pkt 20).

5. Porównanie dyplomów

Trybunał wielokrotnie orzekał, że procedura porównawczego badania powinna pozwolić władzom przyjmującego państwa członkowskiego na obiektywne upewnienie się, że zagraniczny dyplom potwierdza, iż jego właściciel ma wiedzę i kwalifikacje, jeśli nie identyczne, to przynajmniej równoważne z wiedzą i kwalifikacjami potwierdzonymi dyplomem krajowym. Ta ocena równoważności zagranicznego tytułu powinna być dokonana z uwzględnieniem poziomu wiedzy i kwalifikacji, których ten tytuł – w świetle charakteru i czasu trwania studiów oraz związanego z nim szkolenia praktycznego – pozwala domniemywać, że posiada je właściciela dyplomu (zob. wyroki: w sprawie Heylens i in., pkt 13; w sprawie Vlassopoulou, pkt 17; w sprawie Aguirre Borrell i in., pkt 12; w sprawie Morgenbesser, pkt 68; w sprawie Peśla, pkt 39). Jeśli porównawcze badanie dyplomów prowadzi do stwierdzenia, że wiedza i kwalifikacje potwierdzone zagranicznym dyplomem odpowiadają wiedzy i kwalifikacjom wymaganym w świetle krajowych przepisów, państwo członkowskie jest zobowiązane przyznać, że dyplom ten spełnia krajowe wymogi. Jeśli natomiast porównanie wykazuje jedynie częściową zbieżność pomiędzy wiedzą i kwalifikacjami, przyjmujące państwo członkowskie jest uprawnione, aby żądać od zainteresowanego wykazania, że zdobył brakującą wiedzę i kwalifikacje (zob. wyroki: w sprawie Vlassopoulou, pkt 19; w sprawie Aguirre Borrell i in., pkt 14; z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-234/97 Fernández de Bobadilla, Rec. s. I-4773, pkt 32; w sprawie Morgenbesser, pkt 70; z dnia 7 października 2004 r. w sprawie C-255/01 Markopoulos i in., Rec. s. I-9077, pkt 64, 65; w sprawie Peśla, pkt 40). W tym zakresie na właściwych organach krajowych spoczywa obowiązek oceny, czy wiedza zdobyta w przyjmującym państwie członkowskim, czy to w ramach cyklu studiów, czy też doświadczenia praktycznego może zostać uwzględniona dla celów stwierdzenia posiadania brakującej wiedzy (wyroki: w sprawie Vlassopoulou, pkt 20; w sprawie Fernández de Bobadilla, pkt 33; w sprawie Morgenbesser, pkt 71; w sprawie Peśla, pkt 41).

W odniesieniu do kwalifikacji zawodowych wymaganych przez ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego należy dokonywać oceny wiedzy, potwierdzonej dyplomem wydanym

w innym państwie członkowskim i kwalifikacji i/lub doświadczenia zawodowego uzyskanego w innych państwach członkowskich, jak również doświadczenia zdobytego w państwie członkowskim, w którym kandydat składa wniosek o wpis (zob. również podobnie wyroki: w sprawie Aguirre Borrell i in., pkt 11; z dnia 1 lutego 1996 r. w sprawie C-164/94 Aranytis, Rec. s. I-135, pkt 31; w sprawie Dreessen, pkt 24; w sprawie Morgenbesser, pkt 67; w sprawie Peśla, pkt 45). Rozstrzygając w sprawie Peśla TSUE wskazał, że sama okoliczność, iż odbyte studia prawnicze w zakresie prawa państwa członkowskiego pochodzenia można uznać za porównywalne, zarówno z punktu widzenia odbytego szkolenia, jak i czasu oraz włożonego w nie wysiłku, nie może prowadzić do powstania, w ramach porównawczego badania, obowiązku uprzywilejowania. Uprzywilejowanie to polegałoby na tym, że w miejsce wiedzy wymaganej w świetle przepisów przyjmującego państwa członkowskiego, w którym kandydat wnosi o możliwość odbycia szkolenia zawodowego wymaganego dla uzyskania dostępu do zawodów prawniczych, uznano wiedzę obejmującą zasadniczo prawo państwa pochodzenia. Trybunał orzekł, że art. 39 TWE (obecnie art. 45 TFUE) należy interpretować w ten sposób, iż wiedza, którą należy uwzględnić jako element odniesienia w celu dokonania oceny równoważności szkolenia w następstwie wniosku o bezpośrednie dopuszczenie do aplikacji prawniczej – bez przystąpienia do egzaminów pisemnych w tym zakresie – jest wiedzą potwierdzoną kwalifikacjami wymaganymi w państwie członkowskim, w którym kandydat wnosi o dopuszczenie go do takiej aplikacji (wyrok w sprawie Peśla, pkt 48).

Rozstrzygając w sprawie Peśla (pkt 44) TSUE odniósł się również do kwestii, czy dla celów badania równoważności należy obniżyć, choćby nieznacznie, poziom wymaganej znajomości prawa przyjmującego państwa członkowskiego, w celu nadania skuteczności art. 39 TWE (obecnie art. 45 TFUE). Trybunał stwierdził, że w tym zakresie skuteczność tego postanowienia TFUE nie wymaga, aby dostęp do działalności zawodowej w państwie członkowskim był poddany mniejszym wymogom niż zazwyczaj stosowane w tym państwie (wyrok w sprawie Peśla, pkt 50). Trybunał uznał potrzebę pogodzenia wymogu kwalifikacji niezbędnych do wykonywania określonego zawodu z wymogami skutecznego korzystania z podstawowych swobód zagwarantowanych przez art. 39 i 43 TWE (zob. również wyrok w sprawie Heylens i in., pkt 13). Z orzecznictwa TSUE wynika, że badanie równoważności musi zostać dokonane w świetle ogółu szkoleń, akademickich i zawodowych, na które zainteresowany może się powołać, w celu oceny, czy ogół tych szkoleń może zostać uznany za spełniający, choćby częściowo, przesłanki wymagane dla uzyskania dostępu do rozpatrywanej działalności (wyrok w sprawie Morgenbesser, pkt 66, 67). Jeśli to porównawcze badanie wykazuje, że ogół szkoleń jedynie częściowo spełnia te przesłanki, przyjmujące państwo członkowskie jest uprawnione, aby żądać od zainteresowanego wykazania, że zdobył brakującą wiedzę i kwalifikacje.

Okoliczność, że przyjmujące państwo członkowskie musi w ten sposób uwzględnić wiedzę jedynie częściowo odpowiadającą wiedzy potwierdzonej przez wymagane przepisami krajowymi tego państwa członkowskiego kwalifikacje zawodowe, i to w sposób inny niż w drodze egzaminów poprzedzających przyznanie tych kwalifikacji, przyczynia się do ułatwienia swobody przemieszczania się pracowników (wyrok w sprawie Peśla, pkt 53). Trybunał podkreślił, że o ile art. 39 TWE samoistnie nie zobowiązuje do obniżenia wymaganego, w sytuacjach takich jak w sprawie Peśla, poziomu znajomości prawa

przyjmującego państwa członkowskiego, to tego postanowienia nie należy interpretować jako pozbawiającego państwa członkowskie możliwości dokonania uelastycznienia wymaganych kwalifikacji (wyrok w sprawie Peśla, pkt 56). Rozstrzygając w sprawie Peśla TSUE podkreślił, że gdy porównanie między kwalifikacjami zainteresowanego kandydata i wymaganą wiedzą wykazuje jedynie częściową zbieżność, przyjmujące państwo członkowskie nie musi wymagać w każdym przypadku przeprowadzenia egzaminów kwalifikacyjnych o tym samym zakresie, niezależnie od mniejszego lub większego zakresu stwierdzonej częściowej wiedzy. Z jednej strony brak właściwego rozdziału dziedzin będących przedmiotem porównawczego badania mógłby prowadzić do praktycznego wyłączenia częściowego uznania nabytych kwalifikacji w ten sposób, że zainteresowani musieliby wykazać następnie, iż zdobyli nie tylko brakującą wiedzę, lecz również wiedzę i kwalifikacje, które podlegają uznaniu, i to na wymaganym poziomie, w ramach badania porównawczego. Z drugiej strony w zakresie, w jakim złożenie z wynikiem pozytywnym krajowych egzaminów prawniczych, takich jak pierwszy egzamin państwowy, jest dowodem zdobycia szerokiej i pogłębionej wiedzy w ramach objętych nimi dziedzin prawa, to obowiązek rozdziału nie może prowadzić do tego, aby podstawowa i wrywkowa wiedza w zakresie pewnych aspektów tych dziedzin była wystarczająca, aby zainteresowany mógł zasadnie wnosić o częściowe uznanie jego kwalifikacji (wyrok w sprawie Peśla, pkt 60).

6. Uznawanie kwalifikacji dla celów zawodowych a uznawanie kwalifikacji dla celów naukowych (akademickich)

U podłoża dualizmu wzajemnego uznawania dyplomów i innych dokumentów potwierdzających posiadanie kwalifikacji do celów zawodowych oraz do celów naukowych (akademickich) leżą różne kompetencje prawodawcze UE i państw członkowskich oraz organizacji międzynarodowych. W efekcie przyjmowane są w tej materii różnorodne akty prawne: międzynarodowe (m.in. Konwencja Rady Europy i UNESCO o uznaniu kwalifikacji związanych z uzyskaniem wykształcenia wyższego w Regionie Europy, zawarta w Lizbonie 11 kwietnia 1997 r. oraz Deklaracja bolońska z dnia 19 czerwca 1999 r.), unijne i wewnętrzne państw członkowskich, które mając różną moc prawną, powodują odmienne skutki prawne (Kozuch M. (2014)).

Wzajemne relacje między uznawaniem zawodowym a uznawaniem akademickim były przedmiotem rozważań w orzecznictwie TSUE. Należy podkreślić, że rozróżnienie pomiędzy systemami uznawania zawodowego a uznawanie akademickiego nie zawsze jest klarowne (zob. Górka, 2014). Warto w tym zakresie przytoczyć wyrok z dnia 28 kwietnia 1977 r. w sprawie 71/76 Thieffry (*Rec. s. 765*). J. Thieffry był adwokatem belgijskim i posiadał belgijski dyplom doktora praw, uznany przez uniwersytet francuski za odpowiednik francuskiego stopnia licencjata prawa. Uzyskał również francuskie świadectwo umiejętności uprawniające do zawodu adwokata. Rada adwokacka w Paryżu odrzuciła jego wniosek o wpisanie na listę adwokatów na podstawie tego, że „nie ma francuskiego dyplomu poświadczającego uzyskanie stopnia licencjata lub doktora”. Zdaniem rady adwokackiej chociaż skutkiem postanowień Traktatu ma być zniesienie w tym zakresie wszelkiej

dyskryminacji ze względu na obywatelstwo innego państwa członkowskiego, to równoważność dyplomów nie wynika automatycznie z zastosowania tych postanowień, ponieważ taka równoważność może wywodzić się jedynie z dyrektyw dotyczących uznawania, przyjętych zgodnie z art. 57 Traktatu (obecnie art. 53 TFUE), które jeszcze wówczas nie zostały uchwalone w odniesieniu do zawodu adwokata. Przedstawiający pytanie prejudycjalne sąd krajowy odwołał się konkretnie do skutku uznania równoważności „przez władze uniwersyteckie państwa przyjmującego” i kwestii: czy należy dokonać rozróżnienia, w odniesieniu do równoważności dyplomów, między uznaniem uniwersyteckim, przyznany w celu umożliwienia podjęcia studiów, a uznaniem przyznany w celu umożliwienia wykonywania zawodu.

Rozróżnienie między skutkiem akademickim a skutkiem zawodowym uznania dyplomów zagranicznych jest przyjęte, w różnych formach, w ustawodawstwie i praktyce państw członkowskich. Trybunał podkreślił, że to rozróżnienie mieści się w zakresie autonomii prawa wewnętrznego państw i do organów krajowych należy ocena jego następstw, przy uwzględnieniu jednak celów prawa wspólnotowego (wyrok w sprawie Thieffry, pkt 22). W związku z tym ważne jest, aby w każdym państwie członkowskim wzajemne uznawanie tytułów kwalifikacji zawodowych dla potrzeb podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej mogło zostać przyjęte w pełnym zakresie (zob. wyrok w sprawie Thieffry, pkt 23, 24). Trybunał wskazał, że do właściwych organów krajowych, przy uwzględnieniu wymogów prawa wspólnotowego, należy ocena faktów, która umożliwi im stwierdzenie, czy uznanie przyznane przez władze uniwersyteckie może, poza skutkiem akademickim, stanowić ważny tytuł kwalifikacji zawodowych (wyrok w sprawie Thieffry, pkt 25). Trybunał podkreślił, że okoliczność, iż w ustawodawstwie krajowym przewiduje się uznanie równoważności tylko dla potrzeb uniwersyteckich, nie uzasadnia odmowy uznania takiej równoważności również dla kwalifikacji zawodowych (wyrok w sprawie Thieffry, pkt 26). Jest tak szczególnie w przypadku, gdy dyplom uznany dla celów uniwersyteckich jest uzupełniony zawodowym świadectwem kwalifikacyjnym, uzyskanym zgodnie z ustawodawstwem państwa przyjmującego. Trybunał rozstrzygając w sprawie Thieffry orzekł, że w sytuacji, gdy obywatel jednego państwa członkowskiego, zamierzający prowadzić działalność zawodową w innym państwie członkowskim, taką jak zawód adwokata, uzyskał dyplom w państwie członkowskim pochodzenia, (który został uznany za równoważny przez właściwy organ na mocy ustawodawstwa państwa przyjmującego, i który wobec tego umożliwił mu złożenie i zdanie specjalnego egzaminu kwalifikującego do tego zawodu), wymaganie dyplomu krajowego, przewidzianego przez ustawodawstwo państwa przyjmującego, stanowi, nawet w przypadku braku dyrektyw przewidzianych w art. 57 Traktatu, ograniczenie, które jest niezgodne ze swobodą przedsiębiorczości zagwarantowaną przez art. 52 Traktatu (obecnie art. 49 TFUE).

Z orzecznictwa Trybunał wynika, że przesłanki dostępu do kształcenia zawodowego są objęte zakresem stosowania Traktatu (wyroki: z dnia 13 lutego 1985 r. w sprawie 293/83 Gravier, Rec. s. 593, pkt 25; z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie C-65/03 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-6427, pkt 25). Z orzecznictwa wynika również, że zarówno kształcenie wyższe, jak i kształcenie uniwersyteckie stanowią kształcenie zawodowe (zob. wyroki: z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawie 24/86 Blaizot, Rec. s. 379, pkt 15–20 oraz z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 42/87 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. 5445, pkt 7 i 8; w sprawie C-147/03 Komisja przeciwko Austrii, pkt 33). Ze względu na

analizowaną materię na uwagę zasługuje stanowisko TSUE przedstawione w sprawie Komisja przeciwko Austrii (C-147/03). Komisja wniosła w skardze do TSUE o stwierdzenie, że Republika Austrii, nie podejmując kroków niezbędnych w celu zagwarantowania, osobom posiadającym dyplom ukończenia szkoły średniej uzyskany w innych państwach członkowskich, dostępu do kształcenia na poziomie wyższym i uniwersyteckim w tym państwie na takich samych warunkach, jak osobom posiadającym dyplom ukończenia szkoły średniej uzyskany w Austrii, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciąży na mocy postanowień art. 12, 149 i 150 TWE. Austriackie prawo, a dokładnie § 36 ustawy o studiach uniwersyteckich (zwanej dalej: UniStG) ustanawia przesłanki dostępu do kształcenia na poziomie wyższym lub uniwersyteckim w Austrii. W tym zakresie przewiduje, że osoby posiadające dyplom ukończenia nauki w szkole średniej uzyskany w innych państwach członkowskich, oprócz obowiązku spełnienia ogólnych przesłanek dostępu do kształcenia na poziomie wyższym lub uniwersyteckim, zobowiązane są udowodnić, iż spełniają szczególne przesłanki wstępu na wybrany kierunek, ustanowione przez państwo, które wydało dyplom, umożliwiające bezpośredni wstęp na te studia, takie jak między innymi zdanie egzaminu wstępnego.

Paragraf 36 UniStG nie tylko wprowadza zróżnicowane traktowanie na szkodę osób, które uzyskały dyplom ukończenia szkoły średniej w państwie członkowskim innym niż Republika Austrii, lecz również przewiduje zróżnicowane traktowanie w zależności od państwa, w którym uzyskały one dyplom ukończenia szkoły średniej. Zgodnie z jednolitym orzecnictwem TSUE zasada równego traktowania zabrania nie tylko jawnej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, ale również wszelkich ukrytych form dyskryminacji, które poprzez stosowanie innych kryteriów rozróżniających powodują de facto ten sam skutek (zob. w szczególności wyroki: z dnia 12 lutego 1974 r. w sprawie 152/73 Sotgiu, Rec. s. 153, pkt 11; z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 Bidar, Zb.Orz. s.I-2119, pkt 51). Uprawnienia przyznane przez Traktat w dziedzinie swobody przemieszczania się nie są w pełni skuteczne, w sytuacji gdy obywatel innego państwa członkowskiego przemieszczający się na obszarze Unii tylko z powodu migracji znajduje się w mniej korzystnej sytuacji (wyrok w sprawie 147/03 Komisja przeciwko Austrii, pkt 44). Trybunał podkreślił, że to stwierdzenie jest szczególnie ważne w dziedzinie edukacji, wzięwszy pod uwagę cele Traktatu, a zwłaszcza sprzyjanie mobilności studentów i nauczycieli (zob. wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-224/98 D’Hoop, Rec. s. I-6191, pkt 30–32). Ponadto, w orzecnictwie TSUE ustalono, że status obywatela Unii powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w tej samej sytuacji, na korzystanie – z zastrzeżeniem wyjątków wyraźnie w tym względzie przewidzianych – z takiego samego traktowania z punktu widzenia prawa bez względu na ich przynależność państwową (wyroki: z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk, Rec. s. I-6193, pkt 31; w sprawie D’Hoop, pkt 28; w sprawie C-147/03 Komisja przeciwko Austrii, pkt 45).

Trybunał stwierdził, że z § 36 UniStG wynika mniej korzystna sytuacja osób posiadających dyplom ukończenia szkoły średniej uzyskany w państwie członkowskim innym niż Republika Austrii, ponieważ nie mogą one uzyskać dostępu do kształcenia na poziomie wyższym w Austrii na takich samych warunkach jak osoby posiadające równoważny dyplom austriacki (wyrok w sprawie C-147/03

Komisja przeciwko Austrii, pkt 46). Chociaż § 36 UniStG jest stosowany jednakowo wobec wszystkich absolwentów szkół średnich, to dotyczy jednak znacznie bardziej obywateli innych państw członkowskich niż obywatele austriackich (dyskryminacja pośrednia). Ta różnica w traktowaniu mogłaby być uznana za uzasadnioną jedynie wtedy, gdyby była oparta na obiektywnych przesłankach niezależnych od przynależności państwowej osób zainteresowanych i proporcjonalnych do celu prawa krajowego (wyrok w sprawie C-147/03 Komisja przeciwko Austrii, pkt 48; zob. również wyroki: z dnia 24 listopada 1998 r. w sprawie C-274/96 Bickel i Franz, Rec. s. I-7637, pkt 27; w sprawie D’Hoop, pkt 36;). Rząd austriacki uzasadniał obowiązywanie § 36 UniStG podnosząc m.in. konieczność zapobiegania nadużyciom prawa wspólnotowego, podkreślając istnienie uzasadnionego interesu, jaki może mieć państwo członkowskie w zapobieganiu sytuacjom, w których niektórzy z jego obywateli uchylaliby się od przestrzegania przepisów krajowych w dziedzinie kształcenia zawodowego dzięki uprawnieniom przyznanym im przez Traktat. Trafnie TSUE nie podzielił tej argumentacji wskazując, że istnienie zachowania oszukańczego bądź polegającego na nadużyciu prawa powinno być przedmiotem indywidualnego badania w każdym konkretnym przypadku i powinno opierać się na elementach obiektywnych (szerzej: Skibińska, 2008). Trybunał stwierdził, że możliwość przyznania dostępu do austriackiego systemu kształcenia na poziomie wyższym lub uniwersyteckim obywatelowi Unii, który nie uzyskał dyplomu ukończenia szkoły średniej w Austrii, lecz w innym państwie członkowskim na takich samych warunkach jak osobom posiadającym taki dyplom uzyskany w Austrii jest właśnie istotą gwarantowanej przez Traktat swobody przemieszczania się studentów, a zatem nie może sama w sobie stanowić nadużycia prawa (wyrok w sprawie 147/03 Komisja przeciwko Austrii, pkt 70).

Z orzecznictwa TSUE wynika, że działanie Unii zmierza do sprzyjania mobilności studentów i nauczycieli, między innymi poprzez zachęcanie do akademickiego uznawania dyplomów i okresów studiów (art. 165 TFUE). Ponadto, celem Unii jest ułatwienie dostępu do kształcenia zawodowego (wyrok w sprawie C-147/03 Komisja przeciwko Austrii, pkt 69; zob. art. 166 TFUE). Orzekając w sprawie Komisja przeciwko Austrii TSUE orzekł, że Republika Austrii, nie podejmując kroków niezbędnych w celu zagwarantowania osobom posiadającym dyplom ukończenia szkoły średniej uzyskany w innych państwach członkowskich dostępu do kształcenia na poziomie wyższym i uniwersyteckim w tym państwie na takich samych warunkach jak osobom posiadającym dyplom ukończenia szkoły średniej uzyskany w Austrii, uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy art. 12, 149 i 150 TWE.

Trybunał odniósł się również do granic autonomii kompetencyjnej państw członkowskich na podstawie postanowień art. 165 TFUE. Trybunał wielokrotnie podkreślał, że państwa członkowskie mają kompetencje w zakresie organizacji edukacji i polityki nauczania (wyroki: w sprawie Gravier, pkt 19; w sprawie C-65/03 Komisja przeciwko Belgii, pkt 25; w sprawie C-147/03 Komisja przeciwko Austrii, pkt 32; z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-40/05 Lyyski, Rec. s. I-99, pkt 29). Państwa członkowskie zachowują kompetencje na podstawie art. 165 ust. 1 TFUE w zakresie treści nauczania i organizacji ich systemów edukacyjnych, jednakże te kompetencje powinny być wykonywane z poszanowaniem prawa Unii, a zwłaszcza postanowień Traktatu odnoszących się do swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, wskazanej w art. 21 ust. 1 TFUE

(zob. wyroki: w sprawach połączonych Morgan i Bucher, pkt 24; w sprawach połączonych Prinz i Seeberger, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo). Z orzecznictwa TSUE wynika, że uregulowanie krajowe, które stawia w mniej korzystnej sytuacji obywateli danego kraju z tego tylko powodu, że skorzystali oni ze swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, stanowi ograniczenie uprawnień gwarantowanych przez art. 21 ust. 1 TFUE każdemu obywatelowi Unii (zob. wyroki: z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie C-406/04 De Cuyper, Zb.Orz. s. I-6947, pkt 39; w sprawach połączonych Morgan i Bucher, pkt 25; w sprawach połączonych Prinz i Seeberger, pkt 27). W tym kontekście obywatel państwa członkowskiego, który przeniósł się do innego państwa członkowskiego, w którym uczęszcza do szkoły średniej, korzysta ze swobody przemieszczania się zapewnionej przez art. 20 TFUE (zob. podobnie wyroki: w sprawie D'Hoop, pkt 29–34; z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 Bidar, Zb.Orz. s. I-2119, pkt 35). Uprawnienia przyznane przez Traktat w zakresie swobody przemieszczania się obywateli Unii nie byłyby w pełni skuteczne, jeżeli obywatel państwa członkowskiego mógłby zostać odwiedziony od skorzystania z nich z powodu przeszkód wynikających z jego pobytu w innym państwie członkowskim za sprawą przepisów prawnych państwa członkowskiego jego pochodzenia, powodujących zaistnienie niekorzystnej dla niego sytuacji z tego tylko względu, że skorzystał z tych uprawnień (zob. wyroki: w sprawie D'Hoop, pkt 31; w sprawach połączonych Morgan i Bucher, pkt 26; w sprawach połączonych Prinz i Seeberger, pkt 28). Trybunał podkreślił, że ten aspekt jest szczególnie ważny w dziedzinie edukacji ze względu na cele realizowane przez art. 6 lit. e) TFUE i art. 165 ust. 2 tiret drugie TFUE, zaś w szczególności sprzyjanie mobilności studentów i nauczycieli (zob. wyroki: w sprawie D'Hoop, pkt 32; w sprawie C-147/03 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-5969, pkt 44; w sprawach połączonych Morgan i Bucher, pkt 27; w sprawach połączonych Prinz i Seeberger, pkt 29).

Lista omawianych wyroków TSUE:

- z dnia 12 lutego 1974 r. w sprawie 152/73 Sotgiu, Rec. s. 153
- z dnia 21 czerwca 1974 r. Jean Reyners przeciwko Belgii, C-2-74
- z dnia 28 kwietnia 1977 r. w sprawie 71/76 Thieffry, Rec. s. 765
- z dnia 13 lutego 1985 r. w sprawie 293/83 Gravier, Rec. s. 593
- z dnia 4 grudnia 1986 r. w sprawie 220/83 Komisja przeciwko Francji, Rec. s. 3663
- z dnia 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens i in., Rec. s. 4097
- z dnia 2 lutego 1988 r. w sprawie 24/86 Blaizot, Rec. s. 379
- z dnia 27 września 1988 r. w sprawie 42/87 Komisja przeciwko Belgii, Rec. s. 5445
- z dnia 7 maja 1991 r. w sprawie C-340/89 Vlassopoulou, Rec. s. I-2357
- z dnia 7 maja 1992 r. w sprawie C-104/91 Aguirre Borrell i in., Rec. s. I-3003
- z dnia 31 marca 1993 r. w sprawie C-19/92 Kraus, Rec. s. I-1663
- z dnia 9 lutego 1994 r. w sprawie C-154/93 Tawil-Albertini, Rec. s. I-451
- z dnia 22 marca 1994 r. w sprawie C-375/92 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-923
- z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 Gebhard, Rec. s. I-4165
- z dnia 1 lutego 1996 r. w sprawie C-164/94 Aranitis, Rec. s. I-135
- z dnia 27 listopada 1997 r. w sprawie C-57/96 Meints, Rec. s. I-6689
- z dnia 29 października 1998 r. w sprawach połączonych C-193/97 i C-194/97 De Castro Freitas i Escallier, Rec. s. I-6747
- z dnia 24 listopada 1998 r. w sprawie C-274/96 Bickel i Franz, Rec. s. I-7637
- z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-234/97 Fernández de Bobadilla, Rec. s. I-4773
- z dnia 21 września 1999 r. w sprawie C 124/97 Läärä i in., Rec. s. I-6067
- z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C 424/97 Haim, Rec. s. I-5123
- z dnia 14 września 2000 r. w sprawie C-238/98 Hoczman, Rec. s. I-6623
- z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C-58/98 Corsten, Rec. s. I-7919
- z dnia 1 lutego 2001 r. w sprawie C-108/96 Mac Quen i in., Rec. s. I-837
- z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie C-212/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-4923
- z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk, Rec. s. I-6193
- z dnia 20 października 2001 r., sprawie Jany i in., C-268/99, Zb. Orz. 2001, s. I-8615
- z dnia 16 maja 2002 r. w sprawie C-232/99 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-4235
- z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-224/98 D'Hoop, Rec. s. I-6191
- z dnia 9 września 2003 r. w sprawie C-285/01 Burband, Rec. s. I-8219
- z dnia 11 września 2003 r. w sprawie C-6/01 Anomar i in., Rec. s. I-8621
- z dnia 13 listopada 2003 r. w sprawie C-313/01 Morgenbesser, Rec. s. I-13467
- z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-102/02 Beuttenmüller, Rec. s. I-5405
- z dnia 1 lipca 2004 r. w sprawie C-65/03 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-6427
- z dnia 7 października 2004 r. w sprawie C-255/01 Markopoulos i in., Rec. s. I-9077

- z dnia 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 Bidar, Zb.Orz. s.I-2119
- z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie C-147/03 Komisja przeciwko Austrii, Zb.Orz. s. I-5969
- z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie C-406/04 De Cuyper, Zb.Orz. s. I-6947
- z dnia 11 stycznia 2007 r. w sprawie C-40/05 Lyyski, Rec. s. I-99
- z dnia 23 października 2007 r. w sprawach połączonych C-11/06 i C-12/06 Morgan i Bucher, Zb.Orz. s. I-9161
- z dnia 17 kwietnia 2008 r. w sprawie C-197/06 Van Leuke, Zb.Orz. s. I-2627
- z dnia 8 maja 2008 r., Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii C-39/07, EU:C:2008:265
- z dnia 16 października 2008 r. w sprawie C-136/07 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii, Zb. Orz. s. I-07793
- z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie C-345/08 Peśla, Zb.Orz. s. I-11677
- z dnia 14 września 2010 r. w sprawie C-550/07 P Akzo Nobel, Zb. Orz. 2009, s. I-08237
- z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawach połączonych C-422/09, C-425/09 i C-426/09 Vandorou i in., Zb.Orz. s. I-12411
- z dnia 17 marca 2011 r. w sprawach połączonych C-372/09 i C-373/09, Josepa Peñarroy Fa, Zb. Orz. s. I-01785
- z dnia 27 czerwca 2013 r. w sprawie C-575/11, Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos przeciwko Ypourgos Ygeias kai Pronoias, niepubl.
- z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawach połączonych C-523/11 i C-585/11 Prinz i Seeberger, niepubl.

Literatura cytowana

Górka M. (2014). *Zasada wzajemnego uznawania w prawie Unii Europejskiej*. Warszawa.

Kożuch M. (2014). *Uznawanie kwalifikacji w Unii Europejskiej*. Warszawa.

Ortino M. (2007). The Role and Functioning of Mutual Recognition in the European Market of Financial Services, *International and Comparative Law Quarterly* Volume 56 4/2007.

Pelkmans J. (2003). Mutual Recognition in Goods and Services: An Economic Perspective. *ENEPRI Working Paper* No. 16, 3/2003.

J. Bröhmer J. (2007). W: Ch. Callies, Ruffert M. (red.). *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, München EUV/EGV.

Skibińska E. (2008). *Swoboda zakładania przedsiębiorstw przez osoby prawne*. Warszawa.

Szwarc-Kuczera M. (2012) W: Wróbel A. (red. naukowa), Miąsik D., Półtorak N.(red.). *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Warszawa.

Rozdział 3.

Systemy kwalifikacji w ustawodawstwach wybranych państwach członkowskich UE

Marta Ponikowska

Niniejszy rozdział powstał w oparciu o informacje dostępne w krajowych raportach referencyjnych oraz na podstawie konsultacji z pracownikami wybranych europejskich instytucji ds. kwalifikacji. Stan prawny przedstawiony w niniejszym rozdziale jest aktualny na dzień 1 stycznia 2015 r. Biorąc pod uwagę fakt, że wszystkie państwa członkowskie miały obowiązek transpozycji dyrektywy dot. uznawania kwalifikacji zawodowych, poniższy przegląd nie bada ustaw związanych z transpozycją dyrektywy do porządku krajowego, a jedynie elementy krajowych systemów kwalifikacji w rozumieniu zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie [Dziennik Urzędowy C 111, 6.5.2008] (dalej jako „zalecenie o ERK”).

„Krajowy system kwalifikacji” w rozumieniu zalecenia o ERK, oznacza wszystkie aspekty działalności państw członkowskich związane z uznawaniem uczenia się i inne mechanizmy łączące kształcenie i szkolenie z rynkiem pracy i społeczeństwem obywatelskim. Obejmuje on opracowanie i wdrażanie rozwiązań instytucjonalnych i procedur związanych z zapewnianiem jakości, oceną i przyznawaniem kwalifikacji. Krajowy system kwalifikacji może składać się z kilku podsystemów i może obejmować krajowe ramy kwalifikacji. Analizie poddane zostało ustawodawstwo państw członkowskich UE, które w sposób najbardziej kompleksowy uregulowały dotychczas krajowe systemy kwalifikacji: Belgia (Flandria), Estonia, Irlandia, Malta, Chorwacja, Litwa. Wśród analizowanych państw nie znalazły się Francja oraz Wielka Brytania, których systemy kwalifikacji można uznać za najbardziej dojrzałe i kompleksowe, jakkolwiek były one już przedmiotem szczegółowych analiz w ramach prac projektowych Instytutu Badań Edukacyjnych (patrz: e-Biblioteka KRK). Analiza prawa edukacyjnego została przeprowadzona w oparciu o elementy składające się na definicję krajowego systemu

kwalifikacji w rozumieniu zalecenia o ERK: rozwiązania instytucjonalne, procedury zapewniania jakości, przyznawanie kwalifikacji i rama kwalifikacji, uznawanie pozaformalnego i nieformalnego uczenia się, mechanizmy łączące kształcenie i szkolenie z rynkiem pracy i społeczeństwem obywatelskim, rejestr/baza danych.

Akty prawa poddane analizie:

Belgijska ustawa z dnia 30 kwietnia 2009 r. *Flemish Act of 30 April 2009 on the Qualifications Structure*, (Belgian Official Gazette (het Belgisch Staatsblad – le Moniteur Belge) 16 July 2009). Ustawa składa się z siedmiu rozdziałów i zawiera następujące definicje legalne: zawód, profil kompetencji zawodowych, kwalifikacje zawodowe, kompetencje, profil kompetencji, uznane kwalifikacje (recognised qualifications), kwalifikacja, certyfikat potwierdzający kwalifikacje, rama kwalifikacji, struktura kwalifikacji (klasyfikacja kwalifikacji), opis poziomu kwalifikacji, branża. Ustawa wskazuje cel klasyfikowania kwalifikacji, jako zapewnienie podmiotom sektora edukacji oraz innym aktorom życia społecznego właściwego poziomu komunikacji poprzez przejrzystość opisów i zależności pomiędzy kwalifikacjami. Dzięki temu jak wskazuje ustawodawca, podmioty sektora edukacji oraz inne podmioty społeczeństwa będą mogły komunikować się bez przeszkód w zakresie kwalifikacji i związanymi z nimi kompetencjami. Postanowienia ustawy dotyczą uznawanych i zarejestrowanych kwalifikacji (recognised and registered qualifications).

Estońska ustawa z czerwca 2008 r.: *Occupational Qualifications Act* z 5 czerwca 2008 r. Ustawa stanowi podstawę prawną systemu kwalifikacji zawodowych. Ustawa składa się z pięciu rozdziałów i dwóch załączników. Celem wprowadzenia ustawy do estońskiego porządku prawnego, jak wskazuje art. 2 ustawy jest zapewnienie większej konkurencyjności estońskich pracowników, promowanie rozwoju, oceny, uznawania i porównywania ich kompetencji zawodowych. System kwalifikacji zawodowych ma łączyć system edukacji z rynkiem pracy. Ustawa określa następujące definicje legalne: kompetencje, kwalifikacje zawodowe, obszar zawodowy, kwalifikacja. Ustawa reguluje standard kwalifikacji zawodowych (dokument określający czynności zawodowe, wymagane kompetencje do wykonywania zawodu oraz poziom kwalifikacji zawodowej) oraz wskazuje podmiot, który zatwierdza standardy kwalifikacji zawodowych (rady sektorowe) jak również upoważnia Ministra Edukacji i Badań do wydania rozporządzenia określającego procedury w przedmiotowym zakresie. Ustawa określa ośmiopoziomową ramę kwalifikacji oraz podmioty odpowiedzialne za określanie poziomów kwalifikacji (rady sektorowe). Załączniki (nr 1 i nr 2) do ustawy szczegółowo opisują 8 poziomową estońską ramę kwalifikacji i jej poszczególne poziomy. Do procedur opisanych w przedmiotowym akcie zastosowanie mają przepisy ustawy o postępowaniu administracyjnym, z uwzględnieniem specyfiki regulowanej materii.

Chorwacka ustawa *Croatian Qualifications Framework Act, 22/2013* składa się z siedmiu rozdziałów oraz załącznika przedstawiającego opis poziomów w chorwackiej ramie kwalifikacji. Ustawa ustanawia Chorwacką ramę kwalifikacji CROQF. Artykuł 2 ustawy, określa zestaw pojęć używanych w ustawie:

Chorwacka rama kwalifikacji, Europejska rama kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie, ramy kwalifikacji w szkolnictwie wyższym, kwalifikacja, pełna kwalifikacja, kwalifikacja częściowa, kompetencje, efekty uczenia się, formalne, nieformalne i pozaformalne uczenie się, uczenie się przez całe życie, sektor, walidacja efektów uczenia się.

Dla przedstawienia Maltańskiego systemu kwalifikacji niezbędna jest interpretacja ustawy o zmianie ustawy o edukacji z 13 lipca 2012 r. (Act No. XIII of 2012) w połączeniu z rozporządzeniami z 24 września 2012 r.: *Legal notice 294 of 2012, Malta Qualifications Framework For Lifelong Learning Regulations; Legal notice 295 of 2012, Validation of non-formal and informal learning regulations; Legal notice 296 of 2012, Further and Higher education (licensing, accreditation and quality assurance) Regulations*. Ustawa wprowadza nowe definicje w prawie edukacyjnym: formalne uczenie się, pozaformalne uczenie się (informal learning), nieformalne uczenie się, uczenie się przez całe życie, Maltańska Rama Kwalifikacji, kwalifikacja, uznawanie, zestaw definicji związanych z zapewnianiem jakości.

Dwa najważniejsze akty prawa regulujące system kwalifikacji na Litwie to ustawa *Republic of Lithuania law amending the law on education 17 March 2011 No XI-1281* oraz Rozporządzenie z maja 2010 r. (zmienione w 2011 r.) zatwierdzające Litewską Ramę Kwalifikacji (LRK), *Resolution approving the description of the Lithuanian Qualifications Framework No. 535*. Ustawa z 2011 r. wprowadza do litewskiego porządku prawnego pojęcia takie jak: kwalifikacja, litewska rama kwalifikacji, edukacja nieformalna. W art. 24 ustawa wprowadza prawo każdego obywatela Litwy do uzyskania kwalifikacji. Warte uwagi jest preambuła do rozporządzenia, która odwołuje się nie tylko do zalecenia o ERK, ale również do dyrektywy Rady 2009/50/WE z 29 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji. Załącznik do rozporządzenia stanowi tabelaryczny opis poszczególnych poziomów Litewskiej ramy kwalifikacji (nowelizowany w rok po publikacji pierwszej wersji (*Annex to the Description of the Lithuanian Qualifications Framework as amended by Resolution No 986 of the Government of the Republic of Lithuania of 24 August 2011*)).

Qualifications and Quality Assurance (Education and Training) Act (2012) to irlandzka ustawa, która uchylila całkowicie ustawę z roku 1999 i powołała jedną agencję krajową *Qualifications and Quality Ireland (QQI)*, zastępującą dotychczasowe instytucje działające w sektorze edukacji: FETAC, HETAC, NQAI oraz IUQB. Ustawa składa się z dziesięciu rozdziałów oraz trzech załączników. Rozdział pierwszy zawiera między innymi definicje pojęć używanych w ustawie, upoważnienie dla ministra do spraw edukacji i umiejętności do wydawania aktów wykonawczych do ustawy, określenie zakresu i wymiaru kar za nieprzestrzeganie postanowień ustawy (np. kar dla pracownika instytucji do spraw kwalifikacji obowiązującego do nieujawniania danych osobowych obywateli). Rozdział szósty ustawy dotyczy ochrony osób uczących się- zawiera między innymi postanowienia o zakresie ochrony osób uczących się oraz obowiązkach instytucji do spraw kwalifikacji w zakresie pomocy udzielanej osobom uczącym się. Załączniki do ustawy: załącznik 1 opisuje zasady działania QQI; załącznik 2 określa zakres obowiązywania pozostałych aktów dotyczących kwalifikacji; załącznik 3 wskazuje na zmiany

wprowadzane w innych aktach prawnych w związku z wejściem w życie przedmiotowej ustawy.

1. Instytucje odpowiedzialne za funkcjonowanie systemów kwalifikacji i procedury zapewniania jakości

Instytucje ds. kwalifikacji są zazwyczaj umiejscowione w ramach administracji rządowej, z możliwością delegowania niektórych uprawnień na podległe im podmioty lub powoływania nowych podmiotów, które przejmują wykonywanie określonych działań z zakresu funkcjonowania systemu kwalifikacji.

Ustawa belgijska wymienia kilka instytucji odpowiedzialnych za poszczególne funkcje systemu kwalifikacji, posługując się niekiedy wyłącznie określeniem „kompetentne podmioty Rządu Flandrii” bez wskazywania *explicite* jednostki odpowiedzialnej. Przykładem są Art. 13, 15 i 18, rozdziału IV ustawy belgijskiej nakładające na „właściwe jednostki rządowe” obowiązek rejestracji kwalifikacji zawodowych i edukacyjnych w bazie danych o kwalifikacjach. Ponadto ustawa reguluje działanie następujących aktorów systemu kwalifikacji: the Flemish Education Council (VLOR) i Flander's Social and Economic Council (SERV), Flemish Public Employment and Vocational Training Service (VDAB), the Flemish Agency for Entrepreneurial Training (SYNTRA Flanders). Ustawa wskazuje „Rząd Flandrii” jako ciało decyzyjne w zakresie systemu kwalifikacji, wspierane przez przywołane wyżej podmioty oraz inne strategiczne instytucje doradcze.

Estońska ustawa (art. 6) wskazuje już *explicite* Ministerstwo Edukacji i Badań jako odpowiedzialne za rozwój systemu kwalifikacji zawodowych, zwane dalej w ustawie instytucją ds. kwalifikacji zawodowych. Minister Edukacji i Badań może podpisać kontrakt (zgodnie z przepisami krajowego prawa publicznego) z osobą prawną, która pełniłaby funkcje przypisane instytucji ds. kwalifikacji, podlegając przepisom ustawy o postępowaniu administracyjnym. Art. 7 ustawy zawiera katalog zadań instytucji ds. kwalifikacji zawodowych oraz określa zasady współpracy z zarządami sektorowych rad umiejętności. Art. 8-9 ustawy określają skład, sposób funkcjonowania oraz cele sektorowych rad umiejętności. Kolejno Art. 10- 13 określają zasady działania podmiotów przyznających kwalifikacje, ich zadania oraz wybór w drodze konkursu jak również procedurę odwoławczą od decyzji w sprawie przyznania danemu podmiotowi prawa do przyznawania kwalifikacji, artykuły te zawierają również zasady rejestrowania instytucji w rejestrze kwalifikacji zawodowych. Rozdział 4 ustawy (art. 23- 25) zawiera postanowienia dotyczące nadzoru państwa nad systemem kwalifikacji, jego zakres, cel, oraz uprawnienia względem instytucji ds. kwalifikacji.

Chorwacka ustawa w rozdziale trzecim reguluje aspekty instytucjonalne systemu kwalifikacji. Art. 9 wymienia instytucje odpowiedzialne za system kwalifikacji: the National Council for Development of Human Potential; ministerstwo odpowiedzialne za edukację i naukę; ministerstwo odpowiedzialne za sektor pracy, ministerstwo odpowiedzialne za rozwój regionalny, rady sektorowe. Art. 10 reguluje rolę,

funkcję, skład (oraz procedury wyboru) National Council for Development of Human Potential (NCDHP), podmiotu pełniącego centralną, strategiczną rolę w rozwoju CROQF. Niektóre z zadań NCDHP to ocena polityki publicznej w zakresie m.in. edukacji, zatrudnienia, doradztwa na rzecz uczenia się przez całe życie; przedstawianie rekomendacji w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego, edukacji, rynku pracy; monitorowanie wpływu chorwackiej ramy kwalifikacji na edukację i rynek pracy; monitorowanie rad sektorowych i przedstawianie rekomendacji dla ich rozwoju. NCDHP składa się z 24 członków wybieranych przez określone ustawą osoby oraz Prezydenta, którego kadencja wynosi 5 lat. Skład NCDHP jest powoływany przez Parlament Chorwacji na podstawie propozycji rządu. NCDHP przedstawia sprawozdanie ze swojej działalności parlamentowi raz w roku. Art. 11 ustawy określa podmioty odpowiedzialne za koordynację wdrożenia i rozwoju CROQF: ministerstwo edukacji i nauki, ministerstwo pracy, ministerstwo rozwoju regionalnego. Ustawa zawiera katalog zamknięty zadań poszczególnych ministerstw w przedmiotowym zakresie. Art. 11 ust. 5 nakłada na wskazane wyżej ministerstwa obowiązek wymiany danych z rejestrów lub baz danych przez nich prowadzonych (lub przez instytucje im podlegające) w zakresie odnoszącym się do określonych ustawą zadań.

Maltańska ustawa o zmianie ustawy o edukacji z 13 lipca 2012 r. (Act No. XIII of 2012) ustanowiła National Commission for Further and Higher Education (NCFHE), wśród zadań której znajdują się m.in.: promocja i rozwój uczenia się przez całe życie, wykonywanie zadań Malta Qualifications Recognition Information Centre, promowanie i rozwijanie Maltańskiej Ramy Kwalifikacji, zatwierdzanie i zapewnianie publikacji krajowych standardów wiedzy, umiejętności i kompetencji dla poszczególnych sektorów rynku pracy; walidowanie nieformalnego i pozaformalnego uczenia się oraz określanie poziomu Maltańskiej Ramy Kwalifikacji, proponowanie rozwiązań w zakresie polityki dot. uczenia się. Ustawa o zmianie ustawy o edukacji z 13 lipca 2012 r. wprowadza również obowiązek prowadzenia przez National Commission for Further and Higher Education (NCFHE) rejestru kwalifikacji przypisanych do Maltańskiej Ramy Kwalifikacji (art. 13 lit g). Legal notice 294 of 2012, Malta Qualifications Framework For Lifelong Learning Regulations zwane dalej „rozporządzeniem 294/2012” wprowadza dodatkowe zadania i funkcje jakie pełnić ma National Commission for Further and Higher Education (art. 4 ust 2 rozporządzenia 294/2012) oraz nowy podmiot, tzw. Koordynatora Maltańskiej Ramy Kwalifikacji, wybieranego przez NCFHE, określając jednocześnie jego zakres działań. W maltańskim rozporządzeniu 294/2012 art. 6 ust 2 znajduje się uprawnienie NCFHE do nałożenia kary finansowej nie przekraczającej 2,300 EUR w przypadku gdy szkoła lub inny podmiot nie będzie stosował się do przedmiotowego rozporządzenia, w toku procesu szkolenia/nauczania, które ma prowadzić do uzyskania kwalifikacji klasyfikowanej w Maltańskiej ramie kwalifikacji. Rozporządzenie powołuje również Organ Odwoławczy Maltańskiej Ramy Kwalifikacji, określając jego skład, sposób wyboru oraz zadania. Od decyzje Organu Odwoławczego ds. MRK przysługuje odwołanie do Sądu Apelacyjnego zgodnie z maltańskim kodeksem postępowania cywilnego. Rozporządzenie zawiera opis poziomów kwalifikacji w MRK.

W przypadku Irlandii, Rozdział drugi ustawy regulującej system kwalifikacji dotyczy sposobu funkcjonowania instytucji QQI; wymienia funkcje instytucji, upoważnia właściwego ministra do nadzoru

nad działalnością instytucji, określa: zasady współpracy z innymi instytucjami, sposób zarządzania instytucją, zakres zadań i obowiązków dyrektora zarządzającego QQI oraz zakres jego odpowiedzialności przed komisjami parlamentarnymi, zasady transferu pracowników dotychczas funkcjonujących instytucji do spraw kwalifikacji, postanowienia dotyczące polityki kadrowej instytucji oraz jej finansowania. Rozdział siódmy ustawy jest poświęcony odwołaniom; powołuje specjalny podmiot do spraw odwołań od decyzji QQI, zawiera również upoważnienie ustawowe do określenia na podstawie ustawy procedur odwoławczych. Rozdział ósmy dotyczy kwestii rozwiązania dotychczas funkcjonujących instytucji do spraw kwalifikacji (NQAI, FETAC, HETAC); reguluje między innymi kwestie przeniesienia praw do nieruchomości będących własnością dotychczas funkcjonujących instytucji, zobowiązań oraz kontynuacji obowiązywania licencji oraz pozwoleń przyznanych przez rozwiązywane instytucje

Procedury zapewniania jakości

W art. 4 ustawy belgijskiej wskazano, że właściwe struktury rządu Flandrii są odpowiedzialne za organizację nadzoru nad jakością edukacji, szkoleń oraz procedur uznawania kompetencji, prowadzących do uzyskania kwalifikacji. Rozdział IV chorwackiej ustawy zatytułowany jest „Zapewniania jakości w implementacji Chorwackiej ramy kwalifikacji (CROQF)”. W rozdziale tym znajdują się przepisy dotyczące funkcjonowania rejestru kwalifikacji, jako narzędzia służącego zapewnianiu jakości i aktualności systemu. Maltańskie rozporządzenie *Legal notice 295 of 2012, Validation of non-formal and informal learning regulations; Legal notice 296 of 2012, Further and Higher education (licensing, accreditation and quality assurance) Regulations*, określa zasady zapewniania jakości, zadania centralnej instytucji ds. zapewniania jakości oraz wskazuje na powiązania zapewniania jakości z Maltańską ramą kwalifikacji. Rozdział trzeci irlandzkiej ustawy *Qualifications and Quality Assurance (Education and Training) Act (2012)* dotyczy zapewniania jakości krajowego systemu; określa zasady prowadzenia polityki zapewniania jakości przez centralną instytucję ds. kwalifikacji QQI, obowiązki podmiotów oferujących kwalifikacje w zakresie zapewniania jakości, zasady weryfikowania przez QQI procedur zapewniania jakości.

2. Ustanawianie kwalifikacji i rama kwalifikacji

Art. 5 ustawy z dnia 30 kwietnia 2009 r. *Flemish Act of 30 April 2009 on the Qualifications Structure* reguluje ramę kwalifikacji składającą się z ośmiu poziomów. Opis każdego poziomu składa się z opisu kompetencji typowych dla danego poziomu kwalifikacji. Elementy opisu to: wiedza, umiejętności, poziom samodzielności i odpowiedzialności. Te elementy opisu mają zastosowanie zarówno do klasyfikacji kwalifikacji z sektora edukacji jak i kwalifikacji zawodowych. Art. 6 ustawy przedstawia tabelaryczny opis każdego z ośmiu poziomów flamandzkiej struktury kwalifikacji (*Flemish qualifications structure, VKS*). Ustawa wprost określa, że opisy poziomów 6-8, odpowiadają opisom tytułów, licencjat, magister, doktor określonym w art. 58, par. 2 ustawy *Flemish Act of 4 April 2003 on higher education reform*. Art. 7 ustawy z dnia 30 kwietnia 2009 r. *Flemish Act of 30 April 2009 on the Qualifications Structure* zawiera upoważnienie do wydania rozporządzenia, które powinno zawierać

model opisywania profili kompetencji, metodologię określania poziomu w ramie kwalifikacji, działania komisji ad hoc właściwych dla danego sektora/ branży; procedurę postępowania dla właściwych jednostek rządowych w razie braku konsensusu na poziomie komisji danego sektora/branży co do określenia profilu kompetencji oraz przypisania ich do poziomu w ramie kwalifikacji. Art. 8 i 9 wskazują legalne definicje typów kwalifikacji: kwalifikacje zawodowe i kwalifikacje edukacyjne. Ustawa określa, że tylko instytucje akredytowane przez rząd Flandrii mogą wydawać certyfikaty poświadczające kwalifikacje edukacyjne (educational qualifications).

Rozdział 3 (art. 15- 22) ustawy estońskiej dotyczy przyznawania kwalifikacji zawodowych: procedury przyznawania kwalifikacji, wydatki związane z przyznawaniem kwalifikacji oraz zasady udzielania poniesionych kosztów związanych z nabywaniem kwalifikacji, działanie komisji ds. kwalifikacji zawodowych oraz komisji ds. oceny, zasady dokumentacji i archiwizacji procesu przyznawania kwalifikacji, sposób certyfikacji i procedura odbioru przyznanego certyfikatu przez komisję ds. kwalifikacji zawodowych.

Chorwacka ustawa w rozdziale I, art. 3 określa cele i zasady jakim podlega chorwacka rama kwalifikacji. Są to m.in. zapewnianie warunków dla rozwoju wysokiej jakości edukacji dostosowanej do potrzeb osobowych i społeczno-ekonomicznych, rozwój osobistej i społecznej odpowiedzialności oraz wdrażanie standardów demokracji z poszanowaniem podstawowych praw, wolności oraz godności człowieka; wzmacnianie roli kompetencji kluczowych w uczeniu się przez całe życie; zapewnianie warunków dla rozwoju poprzez uzyskiwanie nowych kwalifikacji oraz ich uznawanie, wzmacnianie konkurencyjności chorwackiej gospodarki opartej o zasoby ludzkie; osiągnięcie harmonijnego rozwoju społecznego opartego o edukację; wprowadzenie zintegrowanego systemu zapewniania jakości dla istniejących i przyszłych kwalifikacji; - rozwój systemu uznawania i walidacji nieformalnego i pozaformalnego uczenia się; powołanie i podtrzymywanie rozwoju partnerstwa między policy makers oraz stakeholders systemu kwalifikacji; łatwa uznawalność i przejrzystość zagranicznych kwalifikacji w Chorwacji i chorwackich kwalifikacji za granicą; udział w procesie integracji europejskiej (EQF and QF-EHEA, EU); kultywowanie tradycji chorwackiego systemu edukacji; wzmacnianie i promowanie edukacji w Republice Chorwacji. Kolejne artykuły ustawy (rozdział II, art. 4 -8) regulują następujące kwestie: objętość kwalifikacji, jednostki efektów uczenia się (ECTS, ECVET); opis efektów uczenia się; poziomy pełnych i częściowych kwalifikacji; przypisywanie kwalifikacji do poziomu CROQF. Rozdział VI ustawy reguluje odniesienie CROQF do EQF oraz QF-EHEA.

Maltańska ustawa o zmianie ustawy o edukacji z 13 lipca 2012 r. (Act No. XIII of 2012) wprowadza do ustawodawstwa pojęcie Maltańskiej ramy kwalifikacji, której szczegółowa regulacja znajduje się w Legal notice 294 of 2012, Malta Qualifications Framework For Lifelong Learning Regulations zwanym dalej „rozporządzeniem 294/2012”. Rozporządzenie 294/2012 określa ilość poziomów w ramie kwalifikacji, wskazując, że zawiera ona wszystkie krajowe kwalifikacje zatwierdzone przez National Commission for Further and Higher Education (NCFHE) zwaną dalej „Komisją”. Art. 3 ust 2 rozporządzenia 294/2012 zawiera katalog zamknięty warunków, jakie muszą spełniać kwalifikacje aby być włączone do maltańskiej ramy kwalifikacji. Art. 3 ust 3 przedmiotowego rozporządzenia określa, iż

w maltańskiej ramie kwalifikacji zawarte są zarówno kwalifikacje nabyte w toku edukacji formalnej, jak i poza- i nieformalnego uczenia się. Muszą one również być określone przez wiedzę, umiejętności i kompetencje odpowiadające poszczególnym poziomom ramy.

Rozporządzenie z maja 2010 r. (zmienione w 2011 r.) zatwierdzające Litewską Ramę Kwalifikacji (LRK), *Resolution approving the description of the Lithuanian Qualifications Framework No. 535* w art. 1 (Postanowienia ogólne) wskazuje cele stworzenia opisu Litewskiej Ramy Kwalifikacji: aby skategoryzować litewskie kwalifikacje, wskazując na kwalifikacje przygotowujące do pracy oraz kwalifikacje przygotowujące do dalszych studiów; aby ustanowić warunki dostosowywania kwalifikacji do potrzeb krajowej gospodarki oraz koordynacji krajowej polityki zatrudnienia i społeczno-ekonomicznej; aby zapewnić przejrzystość i dostępność do procesów uzyskiwania, ewaluowania i uznawania kwalifikacji; w celu informowania osób o rozwoju i zmianach w zakresie kwalifikacji wymaganych dla danego zawodu; aby umożliwić zwiększenie mobilności siły roboczej na skalę krajową i międzynarodową; aby zachęcić do uczenia się przez całe życie poprzez wprowadzenie różnych form uczenia się (pozaformalne i nieformalne) i zdobywania kwalifikacji z różnych poziomów litewskiej ramy kwalifikacji. Art. 4 rozporządzenia ustanawia ośmiopoziomowość litewskiej ramy kwalifikacji. Art. 8-12 rozporządzenia określają drogi umożliwiające uzyskanie kwalifikacji na danym poziomie (uwzględniając zarówno uczenie się w trybie formalnym, nieformalnym i pozaformalnym, doświadczenie zawodowe). Art. 12 rozporządzenia wskazuje, że kwalifikacje z poziomów VI-VIII powinny być uznawane za wysokiego stopnia kwalifikacje zawodowe. Art. 13 rozporządzenia umożliwia powstanie w przyszłość sub- poziomów, w ramach poszczególnych poziomów ramy kwalifikacji. Art. 16 określa zastosowanie opisu Litewskiej Ramy Kwalifikacji m.in do: zarządzania Rejestrem Studiów, Programów nauczania i Kwalifikacji (Register of Studies, Training Programmes and Qualifications); rozwoju standardów opisu zawodu oraz standardów szkolnictwa zawodowego; ewaluacji umiejętności zdobytych w toku formalnego, nieformalnego i pozaformalnego uczenia się; konsultacji dot. funkcjonowania litewskiego systemu kwalifikacji; wydawania certyfikatów.

Rozdział czwarty irlandzkiej ustawy *Qualifications and Quality Assurance (Education and Training) Act* (2012) jest poświęcony funkcjonowaniu krajowej ramy kwalifikacji; wskazuje między innymi obowiązki instytucji QQI w zakresie określenia zasad walidacji programów szkoleniowych i edukacyjnych; upoważnia QQI do określenia zakresu wiedzy, umiejętności i kompetencji społecznych wymaganych dla danej kwalifikacji; określa uprawnienia QQI względem innych podmiotów,

3. Uznawanie pozaformalnego i nieformalnego uczenia się

Rozdział IV ustawy belgijskiej reguluje uznawanie kwalifikacji i zawiera: procedury uznawanie kwalifikacji zawodowych oraz dwie procedury dla uznawania kwalifikacji edukacyjnych (odrębnie dla poziomów 1-5, odrębnie dla poziomów 6-8) oraz wskazuje role instytucji państwowych w tych procesach. Rozdział IV dotyczy uznawania kwalifikacji.

Chorwacka ustawa poświęca uznawaniu różnych form uczenia się odrębny rozdział, zatytułowany „Uznawanie i walidacja jednostek efektów uczenia się”, zawierający procedurę uznawania i walidacji uprzednio uzyskanych efektów uczenia się. Art. 15 ustawy wskazuje na zaakceptowane programy walidacji efektów uczenia się znajdujące się w rejestrze CROQF jako podstawę do wniosku osoby prawnej lub fizycznej o walidację uzyskanych efektów uczenia się. Szczegółowe zasady procesu walidacji regulowane są w rozporządzeniu o uznawaniu i walidacji nieformalnego i pozaformalnego uczenia się (delegacja ustawowa, art. 15 ust 2). Zapewnianie jakości w związku z procedurą uznawania i walidacji powinno być zapewnione przez akredytowaną instytucję ds. zapewniania jakości, która podlega regularnym procedurom oceny jakości.

Maltańskie rozporządzenie Legal notice 295 of 2012, Validation of non-formal and informal learning regulations w kompleksowy sposób reguluje walidację pozaformalnego i nieformalnego uczenia się i wprowadza do maltańskiego porządku prawnego jej prawną definicję. Celem walidacji regulowanej w przedmiotowym akcie jest jak wskazuje art. 3, włączanie nowych dyplomów do klasyfikacji w maltańskiej ramie kwalifikacji. Rozporządzenie jako podmiot odpowiedzialny za walidację oraz przypisywanie jej wyników do odpowiedniego miejsca w maltańskiej ramie kwalifikacji wskazuje *National Commission for Further and Higher Education*, która powołuje komisję do spraw umiejętności sektorowych (ang. *Sector Skills Committee*), której skład i zadania określa rozporządzenie w art. 5 (m.in. powoływanie menedżerów do spraw walidacji, prowadzenie rejestru podmiotów umożliwiających uczenie się nieformalne oraz dyplomów i certyfikatów zdobywanych w ten sposób; prowadzenie walidacji dla osób fizycznych, które chcą przejść przez proces walidacji indywidualnej); w akcie powołano również sektorową radę do spraw odwołań *Sector Skills Appeal Board* z określeniem zasad jej działania; akt zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw edukacji, który na wniosek komisji do spraw umiejętności sektorowych (*Sector Skills Committee*) może określić opłaty za przeprowadzanie procesu walidacji.

Art. 39 ust 5. Litewskiej ustawy wskazuje lakonicznie, że osoba która ukończyła nieformalny program edukacyjny (nie będący uzupełnieniem programu edukacji formalnej) może otrzymać certyfikat potwierdzający efekty uczenia się.

4. Rejestr/ baza danych

Rozdział V ustawy belgijskiej powołuje bazę danych kwalifikacji oraz bazę certyfikatów (learning certificates and certificates for work experience). Art. 19 oraz art. 20 ustawy stanowią podstawy prawne funkcjonowanie dwóch baz danych (*database*). Ustawa wskazuje na funkcje informacyjne baz danych, które zgodnie z flamandzką polityką dot. kwalifikacji, mają pełnić funkcje informacyjne wobec potrzeb osób indywidualnych, instytucji oraz podmiotów rządowych. Artykuł 19 ustawy stanowi, że rząd Flandrii jest odpowiedzialny za prowadzenie bazy danych wszystkich uznanych kwalifikacji edukacyjnych i zawodowych. W bazie tej powinien znaleźć się opis kompetencji związanych z daną kwalifikacją oraz wskazanie możliwych dróg jej uzyskania. Instytucją prowadzącą bazę danych o

kwalfikacjach możliwych do uzyskania we Flandrii ma być Agencja ds. zapewniania jakości edukacji i szkoleń (*Agency for Quality Assurance in Education and Training, AKOV*) - instytucja odpowiedzialna za flamandzki system kwalifikacji. Art. 20 ustawy dotyczy funkcjonowania bazy danych certyfikatów potwierdzających zakończenie procesu nauki oraz tzw. *certificate for work experience*, czyli certyfikatów potwierdzających kompetencje wymagane do wykonywania konkretnych zawodów. Baza certyfikatów ma być prowadzona przez właściwy podmiot rządowy przy udziale flamandzkiego *Punktu Koordynacyjnego E-Government*.

Art. 10 ustawy estońskiej określa zasady działania podmiotów przyznających kwalifikacje, w tym zasady rejestrowania instytucji w rejestrze kwalifikacji zawodowych. Art. 14 ustawy dotyczy rejestru kwalifikacji zawodowych. Szczegółowe funkcjonowanie rejestru kwalifikacji określa statut z 28 maja 2009 r. wydany jako rozporządzenie, do którego upoważnienie ustawowe znajduje się w art. 14 par. 2 ustawy.

Funkcjonowanie chorwackiego rejestru kwalifikacji uregulowane jest w rozdziale IV ustawy zatytułowanym „Zapewnianie jakości w implementacji CROQF”. Art. 13 ustawy wskazuje rodzaj danych, jakie zawierać ma rejestr, są to m.in. informacje o: standardach w zawodzie, standardach kwalifikacji, programach umożliwiających walidację efektów uczenia się. Nadrzędnym celem gromadzenia danych jest integracja i harmonizacja systemu. Chorwacki rejestr jest rejestrem publicznym, składającym się z podjednostek (sub-registers):

- subrejestru jednostek efektów uczenia się, prowadzonego przez ministerstwo edukacji i nauki, zawierającego: jednostki efektów uczenia się, programy walidacji, listy osób prawnych i fizycznych akredytowanych do przyznawania certyfikatów potwierdzających efekty uczenia się, itp.;
- subrejestru standardów zawodowych, prowadzonego przez ministerstwo pracy, zawierającego: standardy zawodu, kompetencje potrzebne do wykonywania danego zawodu, itp.
- subrejestru standardów kwalifikacji, prowadzonego przez ministerstwo edukacji i nauki, zawierającego: standardy kwalifikacji, programy prowadzące do uzyskania kwalifikacji, listę osób prawnych uprawnionych do przyznawania certyfikatów potwierdzających kwalifikacje, itp.

Zgodnie z ustawą (Art. 13 ust 5) wpis do rejestru jest podstawą do bycia podmiotem praw wynikających z przypisania CROQF do EQF oraz QF- EHEA. Art. 14 opisuje procedurę wpisu do rejestru. Zgodnie z procedurą właściwe ministerstwo (w zależności od tego, którego subrejestru dotyczy wniosek), na podstawie opinii eksperta z odpowiedniej Rady Sektorowej wydaje zarządzenie o wpisie do właściwego sub rejestru. Szczegółowa procedura wpisu do rejestru regulowana jest w rozporządzeniu o rejestrze CROQF, do którego wydania ustawowa delegacja znajduje się w art. 14 ust. 6.

Maltańska ustawa o zmianie ustawy o edukacji z 13 lipca 2012 r. wprowadza obowiązek prowadzenia przez National Commission for Further and Higher Education (NCFHE) rejestru kwalifikacji przypisanych do Maltańskiej Ramy Kwalifikacji (art. 13 lit g). Ponadto, rozporządzenie *Legal notice 295 of 2012, Validation of non-formal and informal learning regulations* w art. 8 upoważnia The Sector Skills Committee do prowadzenia rejestru podmiotów zapewniających nieformalne uczenie się, określa również czas ważności wpisu do rejestru (3 lata), procedury związane z wpisem do rejestru, wnioskowaniem o walidację oraz karach administracyjnych za nieprzestrzeganie postanowień prawa w przedmiotowej materii. Litewska ustawa w art.56 ust 4 wskazuje Ministerstw Edukacji i Nauki jako właściwe do prowadzenia Rejestru Studiów, programów nauczania i kwalifikacji. Rozdział dziewiąty irlandzkiej ustawy obejmuje zagadnienia różne, między innymi kwestię powołania rejestru podmiotów oferujących kwalifikacje, bazy danych kwalifikacji znajdujących się w krajowej ramie kwalifikacji oraz opłat nakładanych przez QQI.

5. Mechanizmy łączące kształcenie i szkolenie z rynkiem pracy i społeczeństwem obywatelskim

Przedmiotowa ustawa Belgii wprowadza zmiany do ustawodawstwa w zakresie edukacji oraz działania Rady Społeczno Ekonomicznej Flandrii (Flemish Act of 18 January 2002 on final objectives, developmental objectives and specific final objectives in full-time mainstream and special secondary education; Flemish Act of 30 April 2004 on the flexibilisation of higher education in Flanders; Flemish Act of 30 April 2004 on the acquirement of a Title of Professional Competence; Flemish Act of 7 May 2004 on the Flanders Social and Economic Council; Flemish Act of 15 June 2007 on adult education). Ponadto zauważalne jest w ustawodawstwie Flandrii sieciowanie różnych podmiotów z sektora edukacji i pracy, poprzez włączanie ich w proces opiniodawczy lub decyzyjny, na różnych etapach funkcjonowania systemu kwalifikacji.

W art. 9 chorwackiej ustawy wśród podmiotów biorących udział w rozwoju i implementacji chorwackiej ramy wymienione są: ministerstwo pracy oraz rady sektorowe. Art. 12 ustawy określa definicję prawną rady sektorowej, jako profesjonalnego ciała doradczego, zapewniającego rozwój kapitału ludzkiego zgodnie z potrzebami rynku pracy, w danym sektorze. Ustawa określa katalog zadań rad sektorowych, wskazując m.in. na zatwierdzanie propozycji standardów zawodowych oraz standardów kwalifikacji w danym sektorze, analizowanie istniejących oraz nowych kompetencji w danym sektorze, przygotowywanie rekomendacji dla ministerstw, współpraca z centralną instytucją ds. kwalifikacji the National Council for Development of Human Potential. Ustawa określa skład, sposób wyboru oraz procedowania rad sektorowych.

6. Wnioski

Każdy z analizowanych aktów prawnych zawiera wyjaśnienia nowo wprowadzanych definicji, które w razie wątpliwości interpretować można przez pryzmat celu wprowadzenia nowej regulacji, wskazanego w ustawie. Cel wprowadzenia nowej materii ustawodawczej jest zazwyczaj określony w

sposób jasny, podkreślający próbę systematyzacji oraz ułatwienia podmiotom sektora edukacji, rynku pracy i wszystkim uczącym się łatwiejszego funkcjonowania. Adresaci poszczególnych postanowień ustaw i rozporządzeń są wskazani w sposób jasny, podobnie zakres ich praw i obowiązków wynikających z nowej regulacji. W przypadku niektórych państw regulacja wybranych elementów systemu kwalifikacji była przyczyną zmian dotychczas obowiązujących ustaw o edukacji (Malta, Irlandia) lub ustaw o szkolnictwie zawodowym (Litwa). W przypadku Litwy i Irlandii ustawy o systemie kwalifikacji oraz rozporządzenie zatwierdzające litewską ramę kwalifikacji były już nowelizowane. Analizowane ustawodawstwo wprowadza nowe prawa, przywileje oraz obowiązki dla określonych podmiotów sektora edukacji i rynku pracy oraz osób uczących się nieformalnie. W przypadku ustawy irlandzkiej, ustawa reformuje całkowicie instytucjonalne zaplecze systemu kwalifikacji powołując centralną instytucję przejmującą zadania dotychczas spełniane przez szereg mniejszych podmiotów. Zarówno belgijski jak i estoński ustawodawca ogranicza się do wskazania istniejących struktur rządowych jako właściwych ds. kwalifikacji (z możliwością delegowania tego zadania na inny podmiot), podczas gdy irlandzki, maltański oraz chorwacki ustawodawca wprowadza do porządku prawnego nowe instytucje, określając ich struktury, funkcje oraz procedury działania. Zarówno ustawa maltańska jak i irlandzka określają odpowiedzialność karną za nieprzestrzeganie przedmiotowych ustaw (kary finansowe, kary ograniczenia lub pozbawienia wolności). W ustawach wskazywane są również opłaty związane z przeprowadzaniem określonych procedur systemu kwalifikacji.

Analizowane ustawodawstwo w jasny i przejrzysty sposób zawiera delegacje do wydawania rozporządzeń lub zarządzeń w przedmiotowej materii (np. statut rejestru w Estonii, zasady walidacji różnych form uczenia się na Malcie). Zauważyć można różny stopień szczegółowości w regulacji elementów systemu kwalifikacji. Kompleksowej interpretacji ustawodawstwa w zakresie kwalifikacji powinna towarzyszyć analiza całego prawa edukacyjnego w danym systemie prawa (ze szczególnym uwzględnieniem uczenia się przez całe życie, uczenia się osób dorosłych oraz sektora szkolnictwa zawodowego), którą należy przeprowadzić w celu określenia właściwych wniosków *de lege ferenda* i *de lege lata* dla polskiego ustawodawcy.

Treść przykładowego aktu prawnego regulującego krajową ramę kwalifikacji została określona przez ekspertów European Training Foundation (Castejon, Chakroun, Coles, Deij, McBride, 2011). Ich zdaniem akt prawa krajowego regulujący krajową ramę kwalifikacji powinien zawierać następujące elementy i odpowiadać na następujące pytania:

- struktura i zakres KRK (czy jest sektorowa, międzysektorowa, systemowa): ilość poziomów KRK, wskazanie sektorów objętych ramą, możliwość walidacji pozaformalnego i nieformalnego uczenia się, sposób współpracy między sektorem edukacji a pracy, określenie porządku instytucjonalnego;
- zakres i cele funkcjonowania KRK: sposób zarządzania KRK, sposób finansowania KRK, sposób nadzorowania KRK, sposób przejścia ze strageo systemu do systemu opartego na KRK
- definicje takie jak, kwalifikacja, poziom kwalifikacji, rama kwalifikacji

Przegląd wybranego ustawodawstwa państw członkowskich nie pozwala na poparcia tez dowodzących o ukrytej harmonizacji, czy pozatraktatowej europeizacji sektora edukacji (teza Borrás i Melkin, patrz Wprowadzenie). Pomimo identyfikacji takich samych zagadnień w poszczególnych ustawodawstwach, nie można stwierdzić, że rozwiązania te stanowią elementy jednego spójnego europejskiego obszaru kwalifikacji i umiejętności. Niewątpliwi pozwalają one na posługiwanie się podobnymi kryteriami w analizie danego aktu/systemu, natomiast same postanowienia i rozwiązania przyjęte w poszczególnych ustawodawstwach różnią się.

Załącznik nr 1

Przegląd prac legislacyjnych- wybrane kraje członkowskie Unii Europejskiej.

Kraj	Obowiązujące prawo krajowe regulujące materię krajowej ramy kwalifikacji lub/i walidację pozaformalnego i nieformalnego uczenia się	Komentarz
Austria	Brak aktu prawnego regulującego krajowy system kwalifikacji, krajową ramę kwalifikacji, rejestr oraz nadawanie poziomów ERK na świadectwach i dokumentach Europass.	Trwają konsultacje na szczeblu politycznym.
Belgia (Flandria)	Ustawa z dnia 30 kwietnia 2009 r. <i>Flemish Act of 30 April 2009 on the Qualifications Structure</i> , (Belgian Official Gazette (het Belgisch Staatsblad – le Moniteur Belge) 16 July 2009).	Wersja elektroniczna: www.evcvlaanderen.be/files/DecreetVKS_ENG.pdf
Bułgaria	Dekret Rady Ministrów z 2 lutego 2012 r.: <i>Council of Ministers decision No 96 of 2 February 2012 on the Bulgarian national qualifications framework for lifelong learning</i> .	
Cypr	Decyzja Rady Ministrów z 2008 r.: <i>Council of Ministers Decision on creating NQF, 2008 (Decision No 67.445)</i> .	

<p>Republika Czeska</p>	<p>Ustawa z 2006 r.: <i>Act 179/2006 Sb., on the Verification and Recognition of Further Education Results</i></p>	
<p>Dania</p>	<p>Brak aktu prawnego, który bezpośrednio reguluje duńską ramę kwalifikacji. Obowiązują natomiast akty prawa, które w sposób pośredni wprowadzają ramę do systemu prawnego. Są to rozporządzenia dotyczące akredytacji instytucji szkolnictwa wyższego, zarządzenia dotyczące szkolnictwa zawodowego oraz egzaminowania.</p>	
<p>Estonia</p>	<p>Ustawa z czerwca 2008 r.: <i>Occupational Qualifications Act</i> z 5 czerwca 2008 r. Funkcjonowanie rejestru kwalifikacji określa statut z 28 maja 2009 r.</p>	<p>Wersja elektroniczna dokumentów: www.kutsekoda.ee/en/kutsesysteme/oigusaktidkutseseadus</p>
<p>Finlandia</p>	<p>Rząd przedstawił parlamentowi propozycję prawa ustanawiającego krajową ramę kwalifikacji w maju 2012 roku. Od tego momentu brak decyzji i dalszych działań legislacyjnych. <i>Law on National Framework for Qualifications and Other Learning presented to the Parliament on the 3 May 2012.</i></p>	<p>Założenia rządowej propozycji regulacji krajowej ramy kwalifikacji: http://www.oph.fi/qualificationsframework</p>
<p>Francja</p>	<p>Kodeks: <i>Code de l'éducation</i></p> <p>Ustawa: <i>Loi de modernisation sociale n° 2002-73</i> (2002)</p>	

	Kodeks: <i>Code du travail</i>	
--	--------------------------------	--

<p>Grecja</p>	<p>Ustawa z 2010 r.: <i>Act on Lifelong Learning (Act 3879/10)</i>, September 2010</p>	
<p>Irlandia</p>	<p>Ustawa z 2012 r.: <i>Qualifications and Quality Assurance Act (2012)</i></p>	
<p>Litwa</p>	<p>Rozporządzenie z maja 2010 r. (zmienione w 2011 r.) powołujące Litewską Ramę Kwalifikacji (LRK), <i>Resolution No. 535</i>.</p>	
<p>Łotwa</p>	<p>Rozporządzenie Rady Ministrów z 2008 r. zmienione rozporządzeniem z 2010 r.: <i>Cabinet of Ministers Regulations No.931 Riga, 5 October 2010 (Minutes No.51, § 16) Amendments to the Cabinet of Ministers Regulations of 2 December 2008 No. 990 "Regulations on the classification of Latvian education"</i>.</p>	
<p>Malta</p>	<p>Ustawa: <i>Education Act (2012)</i>,</p> <p>Akty wykonawcze do ustawy dotyczące zapewniania jakości, walidacji nieformalnego i pozaformalnego uczenia się.</p>	

Słowacja	Ustawa z 2009 r. nowelizowana z 2012 r.: <i>Lifelong Learning Act No 568/2009, adopted in December 2009, Ammended in 2012 (Act No 315/2012)</i>	
Słowenia	<p>Dekret rządu z 2006 r.: <i>Government decree on the introduction and use of the eight-level classifications system of education and training with two sublevels (OG, No 46/2006).</i></p> <p>National Professional Qualifications Act</p> <p>Official Gazette of RS 1/2007 of 05/01/2007</p>	
Szwecja	Prawdopodobnie wydane będzie zarządnie ustanawiające szwedzką ramę kwalifikacji. Podjęcie decyzji opóźnione jest ze względu na zmianę rządu.	
Węgry	Dekret rządu z 2012 r.: <i>Government decree on comprehensive NQF for lifelong learning (2012).</i>	
Wielka Brytania	<i>Ustawa z 2009 r.: Apprenticeships, Skills, Children and Learning Act (2009)</i>	

Włochy	Ustawa z 2012 r.: <i>Law of June 28th 2012, no. 92 "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita"</i>	

Tabela powstała na podstawie informacji dostępnych w krajowych raportach referencyjnych oraz konsultacji z pracownikami wybranych instytucji ds. kwalifikacji. Stan prawny na 1 stycznia 2015 r.

Załącznik nr 2.

Wybrane zalecenia prawa UE w zakresie porównywania i uznawania kwalifikacji

Niniejszy załącznik przedstawia opis czterech zaleceń UE, dotyczących najważniejszych aspektów uznawania i porównywania kwalifikacji, takich jak: ramy kwalifikacji, zapewnianie jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym, walidacja pozaformalnego i nieformalnego uczenia się, transfer osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym.

- ZALECENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (Tekst mający znaczenie dla EOG) (2008/C 111/01)
- ZALECENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (2009/C 155/02)
- ZALECENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym (Tekst mający znaczenie dla EOG) 2009/C 155/01
- ZALECENIE RADY z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego (2012/C 398/01)

Rekomendacje zawarte w zaleceniach uzupełniają się i zawierają *explicite* odwołania do postanowień pozostałych dokumentów. Zasadne wydaje się więc interpretowanie przedmiotowego zestawu aktów prawa UE jako całości. Najważniejszym w analizowanym zestawie dokumentów jest zalecenie dot. ERK. Wniosek w sprawie zalecenia ERK nie jest pierwszą inicjatywą wspólnotową w zakresie kwalifikacji. Już w latach 80. decyzją Rady 85/386/EWG z dnia 16 lipca 1985 r., wprowadzono system porównywalności kwalifikacji w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego (VET). Czynniki zewnętrzne, takie jak na przykład szybka ewolucja kwalifikacji sprawiły, że przerwane zostały prace związane z wdrażaniem ww. decyzji. Prace na poziomie europejskim nie cieszyły się ponadto dużym zainteresowaniem na poziomie krajowym i sektorowym. Gwarantem sukcesu w „drugim podejściu” ma być nacisk na przejrzystość kwalifikacji oraz zdecentralizowany charakter współpracy. Swoistym preludium do wprowadzenia nowego europejskiego instrumentu- ERK, była decyzja nr 2241/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie jednolitych ram wspólnotowych dla przejrzystości kwalifikacji i kompetencji (Europass). Odniesienie do odpowiedniego poziomu ERK ma znajdować się na wszystkich istotnych dokumentach Europass. ERK ma również stanowić

wzmocnienie dla innych istniejących już instrumentów, takich jak ECTS oraz ECVET oraz dla rozwiązań dopiero wdrażanych, takich jak walidacja uczenia się nieformalnego i pozaformalnego.

ZALECENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (Tekst mający znaczenie dla EOG) (2008/C 111/01)

Wniosek dotyczący wydania zalecenia w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie, „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego Wniosek dotyczący Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (przedstawiony przez Komisję) {SEC(2006) 1093} {SEC(2006) 1094}”, został przygotowany w oparciu o efekty prac agencji CEDEFOP, grupy monitorującej proces boloński, państw biorących udział w programie prac KE Edukacja i Kształcenie w 2010 r., partnerów społecznych, instytucji edukacyjnych i innych organizacji sektorowych.

Jak wskazuje wniosek przedstawiony przez Komisję w sprawie zalecenia ERK, głównym jego celem jest ustanowienie narzędzia porównania i neutralnego punktu odniesienia służącego do porównywania kwalifikacji uzyskanych w ramach różnych systemów kształcenia i szkolenia oraz wzmocnienie współpracy i wzajemnego zaufania między zainteresowanymi stronami. Zdaniem wnioskodawców zwiększyć ma to przejrzystość, ułatwić przenoszenie i wykorzystanie kwalifikacji w różnych systemach kształcenia i szkolenia oraz na różnych ich poziomach.

Uchwalenie przedmiotowego zalecenia poprzedza szereg aktów prawa i dokumentów UE, potwierdzających kierunek zmian akceptowany zarówno przez instytucje jak i państwa członkowskie:

- Rezolucja Rady z dnia 27 czerwca 2002 r. w sprawie uczenia się przez całe życie, wzywająca Komisję do opracowania ram uznawania kwalifikacji w zakresie kształcenia i szkolenia;
- wspólne sprawozdania Rady i Komisji w sprawie wdrożenia programu prac „Edukacja i szkolenie 2010” w latach 2004 i 2006, podkreślające potrzebę opracowania europejskich ram kwalifikacji;
- konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich, zebranych w Radzie z dnia 15 listopada 2004 r., w sprawie przyszłych priorytetów wzmocnionej współpracy europejskiej w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego;
- Decyzja nr 2241/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie jednolitych ram wspólnotowych dla przejrzystości kwalifikacji i kompetencji (Europass);
- Zalecenie 2006/962/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie;
- Konkluzje Rady dotyczące zapewniania jakości kształcenia i szkolenia zawodowego z 23 i 24 maja 2004 r.;
- Zalecenie 2006/143/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 lutego 2006 r. w sprawie dalszej europejskiej współpracy w zakresie zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym;
- Normy i wytyczne w zakresie zapewniania jakości w europejskim obszarze szkolnictwa wyższego uzgodnione przez ministrów szkolnictwa wyższego podczas spotkania w Bergen w maju 2005 r. zawierają wspólne zasady zapewniania jakości, które powinny stanowić podstawę realizacji europejskich ram kwalifikacji.

Wydanie zalecenia poprzedziła ponadto dyrektywa 2005/36/WE, nakładająca prawne zobowiązania na organy państw członkowskich w zakresie transgranicznego uznawania kwalifikacji. W

przeciwieństwie do dyrektywy, zalecenie ERK nie nadaje żadnych praw obywatelom UE migrującym między państwami członkowskimi i nie nakłada zobowiązań na organy państw członkowskich, pozostając bez uszczerbku dla dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych.

Jak zauważają wnioskodawcy zalecenia ERK, przyczyni się ono również do skutecznego stosowania dyrektywy Rady 2003/109/WE (Dz. U. L 16 z 23.1.2004, str.44), w sytuacjach, w których nie ma zastosowania dyrektywa 2005/36/WE (Dyrektywa Rady 2003/109/WE stanowi, że "rezydent długoterminowy korzysta z równego traktowania z obywatelami danego państwa pod względem: c) uznawania dyplomów zawodowych, świadectw i innych kwalifikacji, zgodnie z odpowiednimi procedurami krajowymi", również wtedy, gdy korzysta z prawa do mobilności wewnątrz UE przyznanej na mocy tej dyrektywy.)

Rozpatrując różne możliwości dotyczące wyboru instrumentu prawnego w zakresie ramy kwalifikacji wnioskodawca przyjął za najbardziej optymalne rozwiązanie formę zalecenia. Podstawę prawną do działań instytucji UE, w zakresie edukacji i kształcenia zawodowego stanowią art. 165 ust. 4 i art. 166 ust. 4 TFUE. Zgodnie z procedurą określoną przez TFUE, wydaniu przedmiotowego zalecenia towarzyszyły opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz opinia Komitetu Regionów.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie COM(2006) 479 wersja ostateczna — 2006/0163 (COD) (2007/C 175/18)

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa EKES, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w przedmiotowej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 2 maja 2007 r. (Sprawozdawcą wyznaczony został José Isaias Rodríguez García Caro). Sprawozdawca przypomina na początku, że opiniowany wniosek stanowi odpowiedź na jeden z celów wyznaczonych przez Radę Europejską w Lizbonie w 2000 r., dotyczący poprawy przejrzystości w zakresie kwalifikacji oraz krzewienia idei uczenia się przez całe życie w celu dostosowania europejskich systemów edukacji i szkoleń tak, aby osiągnąć wyznaczone przez Radę cele dotyczące konkurencyjności, wzrostu, zatrudnienia i spójności społecznej w Europie.

EKES zajął bardzo przychylne stanowisko, podkreślając potrzebę ustanowienia europejskich ram kwalifikacji, dostrzegając jednocześnie szereg trudności i czynników, które mogą opóźnić pełne wprowadzenie w życie proponowanych rozwiązań. W swojej opinii EKES wskazuje na najważniejsze walory inicjatywy takie jak: ułatwienie uznania kształcenia nieformalnego i incydentalnego, pobudzanie wymiany i korzystania z kwalifikacji między państwami członkowskimi oraz systemami kształcenia i szkoleń (pkt. 4.3. opinii), tworzenie powiązań między poszczególnymi systemami kształcenia oraz ułatwianie mobilności między kształceniem zawodowym i ogólnym (pkt. 4.5. opinii). Opinia zawiera również wątpliwości Komitetu w zakresie wyboru instrumentu prawnego. Jak wskazuje w pkt. 4.6.:', (...) zalecenie, które nie ma charakteru wiążącego, a tym samym jest niezobowiązujące dla odbiorców z punktu widzenia prawa, może stać się instrumentem o krótkofalowym zastosowaniu, niepozwalającym na realizację wyznaczonych celów w dalszej perspektywie — zwłaszcza, jeśli odniesienie ma zostać ustanowione przy pomocy hipotetycznych krajowych ram kwalifikacji opracowanych w każdym z państw członkowskich." EKES wezwał również Komisję (pkt. 4.10) do wskazania jakie konsekwencje dla procesu wdrażania ERK miałyby nieprzyjęcie przez jedno lub wiele państw członkowskich krajowych ram kwalifikacji lub też niezwiązanie ich z ERK. Ponadto terminy wskazane we wniosku zalecenia budziły wątpliwości opiniodawcy, który prognozował ich znaczne wydłużenie (pkt. 5.2).

Opinia Komitetu Regionów „Skuteczność i równy dostęp do europejskich systemów kształcenia i szkolenia” i „Europejskie ramy kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie” (2007/C 146/12)

Komitet Regionów poparł cele wprowadzenia nowego aktu prawa UE, tj. poprawę przejrzystości kwalifikacji i wspieranie mobilności w Unii Europejskiej. Zwraca szczególną uwagę na poziom krajowy i regionalny prac nad ramami, których władze powinny zgodnie z opinią być przede wszystkim odpowiedzialne za reformę kwalifikacji. Komitet zwrócił Komisji uwagę na konieczność

przeprowadzenia oceny wpływu opiniowanej propozycji legislacyjnej na szczeblu lokalnym i regionalnym (pkt. 2.2). Komitet Regionów wezwał jednocześnie o przypisanie większej roli szczeblowi lokalnemu i regionalnemu, który w wielu państwach bezpośrednio odpowiada za dostarczanie usług z zakresu kształcenia i szkolenia, poprzez świadczenie usług przeznaczonych dla poziomu przedszkolnego, szkolnego, a także dla młodzieży, dorosłych i całej społeczności.

Preambuła/motywy

Jak czytamy w preambule zalecenia o ERK, efektami podjęcia przez UE działań w zakresie opracowania ramy kwalifikacji, są m.in.: rozwój osobisty obywateli, wzrost konkurencyjności, zatrudnienia i spójności społecznej w UE, ułatwienie mobilności osób uczących się i pracujących, rozwój europejskiego rynku pracy, promocja uczenia się przez całe życie.

Pewne wątpliwości budzić może pkt. 2 zalecenia, odwołujący się do obrad Rady Europejskiej (Lizbona, 2000 r.) przywołujący stwierdzenie, że większa przejrzystość kwalifikacji powinna być jednym z głównych elementów koniecznych do dostosowania systemów kształcenia i szkolenia we Wspólnocie do potrzeb społeczeństwa opartego na wiedzy. Zgodnie z TUE i TFUE, edukacja i szkolenie są wyłączone z zakresu kompetencji UE, nie może być mowy o dostosowywaniu systemów kształcenia i szkolenia. Swojego rodzaju niespójność wynika z zestawienia pkt. 2 nawiązującego do dostosowywania systemów krajowych oraz 15 preambuły zalecenia. Punkt 15 bowiem wskazuje na niewiążący charakter zalecenia oraz określa że, wdrożenie zalecenia ma się odbyć zgodnie z krajowym prawem i praktyką, w związku z czym różnorodność przyjętych rozwiązań krajowych podważa

Punkt 16 wskazuje na zgodność wydanego dokumentu z zasadą pomocniczości oraz zasadą proporcjonalności wyrażonych w art. 5 Traktatu. Prawodawca stwierdza, że utworzenie wspólnych ram odniesienia służących jako mechanizm przekładu między różnymi systemami kwalifikacji i ich poziomami, nie może być osiągnięte w wystarczającym stopniu przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na rozmiary i skutki zamierzonego działania możliwe jest jego lepsze osiągnięcie na poziomie wspólnotowym.

Ramy kwalifikacji są przedstawiane jako otwarte i elastyczne narzędzia, oparte na przejrzystości i wzajemnym zaufaniu, które powinny być wspólnym odniesieniem zarówno dla kształcenia, jak i szkolenia. Ramy mają obejmować zarówno kształcenie ogólne, wyższe oraz zawodowe. Kwalifikacje uwzględnione w ramach powinny być osiągalne przez osoby realizujące różne ścieżki edukacji i kariery. Ramy kwalifikacji mają podnieść poziom przejrzystości, porównywalności i możliwości przenoszenia kwalifikacji obywateli. Ramy kwalifikacji mają ułatwić nie tylko porównywanie kwalifikacji przez osoby prywatne, ale również przez międzynarodowe organizacje sektorowe, posiadające swoje wewnętrzne systemy kwalifikacji. Sukces wdrożenia ram mają gwarantować m.in. przejrzyste zasady zapewniania jakości.

W zaleceniu, instytucje rekomendują państwom członkowskim 6 działań, w poszanowaniu dla bogactwa różnorodności krajowych systemów edukacji:

- Stosowanie europejskich ram kwalifikacji jako narzędzia odniesienia w celu porównywania poziomów kwalifikacji w różnych systemach kwalifikacji oraz wspieranie zarówno uczenia się przez całe życie, jak i równych szans w społeczeństwie opartym na wiedzy, a także dalszą integrację europejskiego rynku pracy;
- Odniesienie krajowych systemów kwalifikacji do europejskich ram kwalifikacji do 2010 r., w szczególności poprzez odniesienie w sposób przejrzysty poziomów kwalifikacji do poziomów określonych w załączniku II i poprzez opracowanie, w stosownych przypadkach, krajowych ram kwalifikacji zgodnie z krajowym ustawodawstwem i praktyką.
- W odpowiednich przypadkach przyjęcie środków mających na celu zagwarantowanie, że do 2012 r. wszystkie nowe świadectwa, dyplomy i dokumenty Europass potwierdzające zdobyte kwalifikacje, wydane przez właściwe organy, będą zawierały wyraźne odniesienie — za pośrednictwem krajowych systemów kwalifikacji — do odpowiedniego poziomu europejskich ram kwalifikacji.

- Stosowanie podejścia opartego na efektach uczenia się przy definiowaniu i opisywaniu kwalifikacji oraz promowanie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego zgodnie ze wspólnymi europejskimi zasadami uzgodnionymi w konkluzjach Rady z dnia 28 maja 2004 r., przy zwróceniu szczególnej uwagi na obywateli najbardziej narażonych na bezrobocie lub niepewne formy zatrudnienia, w przypadku których takie podejście może ułatwić zwiększanie uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie oraz dostęp do rynku pracy.
- Promowanie i stosowanie zasad zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu, określonych w załączniku III, przy odnoszeniu kwalifikacji zdobytych w kształceniu wyższym oraz kształceniu i szkoleniu zawodowym umieszczonych w krajowych systemach kwalifikacji do europejskich ram kwalifikacji.
- Wyznaczenie krajowych struktur koordynacyjnych, powiązanych ze szczególnymi strukturami i wymogami państw członkowskich, w celu wspierania oraz — wraz z innymi odpowiednimi organami krajowymi — kierowania powiązaniem między krajowymi systemami kwalifikacji a europejskimi ramami kwalifikacji dla promowania jakości i przejrzystości tych powiązań. Zadania krajowych struktur koordynacyjnych powinny obejmować: a) odnoszenie poziomów kwalifikacji w ramach krajowych systemów kwalifikacji do poziomów europejskich ram kwalifikacji opisanych w załączniku II; b) zapewnianie stosowania przejrzystej metodyki ustalania odniesień między krajowymi poziomami kwalifikacji a europejskimi ramami kwalifikacji, z jednej strony w celu ułatwienia porównań między nimi, a z drugiej dla zapewnienia publikacji wynikających z niej decyzji; zapewnianie zainteresowanym stronom dostępu do informacji oraz wytycznych w zakresie tego, w jaki sposób kwalifikacje krajowe odnoszą się do europejskich ram kwalifikacji poprzez krajowe systemy kwalifikacji; d) wspieranie uczestnictwa wszystkich odpowiednich zainteresowanych stron, w tym, zgodnie z krajowym ustawodawstwem i praktyką, instytucji szkolnictwa wyższego oraz kształcenia i szkolenia zawodowego, partnerów społecznych, sektorów i ekspertów w zakresie porównywania i wykorzystania kwalifikacji na poziomie europejskim.

Jednocześnie unijny ustawodawca zapewnia swoją pomoc w następującym zakresie:

- Wspierania państw członkowskich w realizowaniu wspomnianych powyżej zadań i międzynarodowych organizacji sektorowych w stosowaniu poziomów odniesienia i zasad europejskich ram kwalifikacji określonych w niniejszym zaleceniu, w szczególności poprzez ułatwienie współpracy, wymianę dobrych praktyk i testowanie, między innymi w drodze dobrowolnej wzajemnej weryfikacji i programów pilotażowych w ramach programów wspólnotowych, poprzez inicjowanie działań informacyjnych i konsultacyjnych z udziałem komitetów dialogu społecznego oraz opracowanie materiałów pomocniczych i wytycznych;
- Ustanowienia do 23 kwietnia 2009 r. grupy doradczej ds. europejskich ram kwalifikacji, złożonej z przedstawicieli państw członkowskich, z odpowiednim udziałem europejskich partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron) odpowiedzialnej za zapewnianie ogólnej spójności i promowanie przejrzystości procesu ustalania odniesień systemów kwalifikacji do europejskich ram kwalifikacji;
- Oceny i analizy we współpracy z państwami członkowskimi, po przeprowadzeniu konsultacji z zainteresowanymi stronami, działań podejmowanych w odpowiedzi na niniejsze zalecenie, w tym kompetencji grupy doradczej i okresu, na jaki została powołana, a także przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie, w terminie do 23 kwietnia 2013 r., sprawozdania na temat zdobytych doświadczeń i wniosków na przyszłość, w tym, w razie konieczności, możliwego przeglądu i zmiany niniejszego zalecenia;
- Wspierania ścisłych powiązań między europejskimi ramami kwalifikacji a istniejącymi lub przyszłymi europejskimi systemami transferu i akumulacji osiągnięć w szkolnictwie wyższym oraz kształceniu i szkoleniu zawodowym, w celu zwiększenia mobilności obywateli i ułatwiania uznawania efektów uczenia się.

Zalecenie uzupełniają trzy załączniki: I zawiera zestaw definicji używanych w treści dokumentu, II zawiera Deskryptory definiujące poziomy europejskich ram kwalifikacji (ERK), trzeci zawiera wspólne zasady zapewniania jakości w szkolnictwie wyższym oraz w kształceniu i szkoleniu zawodowym w kontekście europejskich ram kwalifikacji.

ZALECENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET) (Tekst mający znaczenie dla EOG) (2009/C 155/02)

Zalecenie dot. ECVET poprzedzone było m.in. :

- wnioskami posiedzeniu Rady Europejskiej w Barcelonie w 2002 roku gdzie podkreślono, jak ważne jest, zwiększanie przejrzystości i doskonalenie metod uznawania osiągnięć w obszarze kształcenia i szkolenia zawodowego;
- rezolucją Rady z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wspierania wzmocnionej współpracy europejskiej w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego („proces kopenhaski”);
- wspólnym okresowym sprawozdaniem Rady i Komisji z 2004 r. na temat postępów w realizacji programu prac „Edukacja i szkolenie 2010”;
- wspólnym sprawozdaniem Rady i Komisji z 2008 r.;
- konkluzjami Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich, zgromadzonych w Radzie z dnia 15 listopada 2004 r., w sprawie przyszłych priorytetów wzmocnionej współpracy europejskiej na rzecz kształcenia i szkolenia zawodowego.

Ustawodawca unijny wprost odwołuje się do postanowień decyzji nr 2241/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie jednolitych ram wspólnotowych dla przejrzystości kwalifikacji i kompetencji (Europass), zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie mobilności transnarodowej we Wspólnocie w celach edukacji i szkolenia: Europejska karta na rzecz jakości mobilności, zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym oraz zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie, które powinny być brane pod uwagę przy interpretacji omawianego aktu.

Explicite wskazana jest uzupełniająca rola omawianego dokumentu względem zalecenia o ERK. „Podczas gdy głównym celem EQF jest zwiększenie przejrzystości, porównywalności i możliwości przenoszenia posiadanych kwalifikacji, system ECVET ma na celu ułatwienie transferu, uznawania i akumulacji efektów uczenia się osób dążących do uzyskania określonej kwalifikacji.” System ECVET ma mieć zastosowanie do wszystkich efektów uczenia się, osiągalnych w ramach szeregu ścieżek kształcenia i uczenia się na wszystkich poziomach europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie, a następnie podlegać transferowi i uznaniu.

Podobnie jak zalecenie o ERK, omawiane zalecenie nie narusza przepisów dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i nie powinno mieć wpływu na dostęp do rynku pracy w przypadku uznania kwalifikacji zawodowych na podstawie dyrektywy 2005/36/WE.

Cele omawianego zalecenia to:

- stworzenie europejskiego systemu transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym („system ECVET”) (ang. European Credit System for Vocational Education and Training) w celu ułatwienia transferu, uznawania i akumulacji efektów uczenia się osób zamierzających uzyskać określoną kwalifikację.

- Zwiększenie zrozumienia efektów uczenia się obywateli, przejrzystość tych efektów, transnarodową mobilność oraz możliwość przenoszenia efektów uczenia się zarówno pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, jak i, w stosownych przypadkach również wewnątrz samych państw członkowskich, w wolnym od granic obszarze uczenia się przez całe życie,
- zwiększenie mobilność i możliwość przenoszenia kwalifikacji na szczeblu krajowym pomiędzy różnymi sektorami gospodarki oraz na rynku pracy.
- rozwój i rozszerzenia europejskiej współpracy w dziedzinie edukacji i szkoleń.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskiego systemu transferu i akumulacji punktów w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET) COM(2008) 180 wersja ostateczna – 2008/0070 (COD) (2009/C 100/25)

W ocenie opiniodawcy, zalecenie ECVET wnosi wartość dodaną w dziedzinie mobilności i uczenia się przez całe życie, wspierając istniejące już instrumenty tj. ECTS i EQF. Podkreśla również, że system ECVET nie zakłada harmonizacji kwalifikacji ani systemów kształcenia (punkt 2.1 opinii).

Wartym podkreślenia jest punkt 3.8. opinii, podkreślający, że w toku konsultacji z Komisją „powinno się uwzględnić fakt, że kształcenie nie należy do usług rynkowych, przeciwnie, powinno ono pozostać podstawową usługą dostępną dla jak największej liczby obywateli, której gwarancją powinny być inwestycje państwowe i spójność polityczna, zarówno na szczeblu krajów, jak i negocjacji w WTO, jeżeli chcemy zachować szeroko pojętą konkurencyjność Europy”

Ponadto w punkcie 3.11. EKES wskazuje, że „Ponieważ system ECVET został stworzony z myślą o wstępnym i ustawicznym kształceniu i szkoleniu zawodowym, uznawaniu i poświadczaniu kwalifikacji formalnych (wykształcenie) i nieformalnych (doświadczenie), Komitet zaleca, aby system certyfikacji uwzględniał w sposób szczególny uczenie się przez całe życie oraz uznawanie kwalifikacji pracowników delegowanych” (zob. więcej: Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług – maksymalizacja korzyści i możliwości przy równoczesnym zagwarantowaniu ochrony pracowników”, sprawozdawca: An LE NOUAIL-MARLIÈRE (Dz.U. C 224 z 30.8.2008, str. 95).

Opinia Komitetu Regionów „Europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewnienia jakości w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego” oraz „Europejski system transferu i akumulacji punktów w kształceniu i szkoleniu zawodowym” (2008/C 325/07)

Komitet Regionów podobnie jak w przypadku pozostałych omawianych projektów zaleceń, podkreślał, że w wielu państwach członkowskich to władze lokalne i regionalne są odpowiedzialne za kształcenie i szkolenie zawodowe. Władze lokalne i regionalne są w opinii Komitetu ważnym partnerem w promowaniu systemu ECVET, dlatego też opinia zawiera apel o zaangażowanie się odpowiednich władz lokalnych w integrację systemu ECVET z istniejącymi już instrumentami.

W punkcie 10 Komitet podkreślił, że niezależnie od tego, czy dane państwo członkowskie przystąpi do systemu ECVET regiony posiadające ustawową odpowiedzialność za system oświaty powinny mieć bezpośredni dostęp do wspólnych gremiów zajmujących się dalszym rozwojem tego systemu. W kolejnych punktach opinii system ECVET jest jednoznacznie określony jako instrument dostosowany do potrzeb rozwoju mobilności w obszarach uczenia się i pracy zawodowej.

Ustawodawca unijny zaleca państwom członkowskim, aby:

- promowały europejski system transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym („system ECVET”), określony w załącznikach I i II, na wszystkich poziomach EQF, w odniesieniu do kwalifikacji

z zakresu VET, aby ułatwiać transnarodową mobilność i uznawanie efektów uczenia się w VET oraz w wolnym od granic uczeniu się przez całe życie;

- stworzyły niezbędne warunki, a w stosownych przypadkach przyjęły odpowiednie środki, tak aby od 2012 roku – zgodnie z krajowym ustawodawstwem i krajową praktyką oraz na podstawie testów i prób – możliwe było stopniowe stosowanie systemu ECVET w odniesieniu do kwalifikacji VET na wszystkich poziomach EQF, i używany do celów transferu, uznawania i akumulacji indywidualnych efektów uczenia się, uzyskanych w kontekście formalnym oraz – tam gdzie to stosowne – w kontekście pozaformalnym i nieformalnym;

- wspierały rozwój krajowych i europejskich partnerstw i sieci skupiających instytucje i organy odpowiedzialne za kwalifikacje i dyplomy, organizatorów kształcenia i szkolenia zawodowego, partnerów społecznych oraz inne zainteresowane podmioty prowadzące działalność polegającą na testowaniu, wdrażaniu i promowaniu systemu ECVET;

- zagwarantowały zainteresowanym stronom i osobom indywidualnym w obszarze VET dostęp do informacji oraz wytycznych z zakresu stosowania systemu ECVET, a jednocześnie ułatwiły wymianę informacji pomiędzy państwami członkowskimi. Ponadto aby zadbały o należyte upowszechnianie przez właściwe organy informacji o zastosowaniu systemu ECVET do kwalifikacji oraz o to, by pokrewne dokumenty „Europass”, wydawane przez właściwe organy, zawierały jasno przedstawione sprecyzowane informacje i odniesienia;

- stosując system ECVET przestrzegały, zgodnie z krajowym ustawodawstwem i praktyką, wspólnych zasad dotyczących zapewniania jakości VET, określonych w konkluzjach Rady z dnia 28 maja 2004 r., w sprawie zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym w szczególności w odniesieniu do oceny, walidacji i uznawania efektów uczenia się;

- zagwarantowały funkcjonowanie mechanizmów koordynacji i monitorowania na odpowiednich szczeblach, zgodnie z ustawodawstwem, strukturami i wymogami poszczególnych państw członkowskich, aby zapewnić jakość, przejrzystość i spójność inicjatyw mających na celu wdrożenie systemu ECVET

Zalecenia uzupełniają deklaracje dalszych działań Komisji Europejskiej w przedmiotowym zakresie:

- wspieranie państw członkowskich w wykonywaniu zadań, o których mowa w pkt 1–6, oraz w stosowaniu zasad i specyfikacji technicznych systemu ECVET, określonych w załączniku II, szczególnie poprzez ułatwianie testowania, współpracy, wzajemnego uczenia się oraz promocję i podejmowanie działań informacyjnych i konsultacyjnych, z jednoczesnym zagwarantowaniem wszystkim zainteresowanym obywatelom dostępu do wytycznych odnośnie do stosowania systemu ECVET;

- opracowanie przewodników i narzędzi dla użytkowników systemu oraz dostosowanie odpowiednie dokumenty „Europass” we współpracy z państwami członkowskimi oraz krajowymi i europejskimi ekspertami i użytkownikami; pogłębiać specjalistyczną wiedzę w celu zwiększenia spójności i komplementarności systemu ECVET z europejskim systemem transferu i osiągnięć ECTS stosowanym w szkolnictwie wyższym we współpracy z ekspertami ds. kształcenia i szkolenia zawodowego i szkolnictwa wyższego oraz z użytkownikami na szczeblu europejskim i krajowym; a także regularnie informować o rozwoju systemu ECVET;

- promowanie i współtworzenie wraz z państwami członkowskimi europejską sieć ECVET, skupiającą podmioty działające w sektorze VET oraz właściwe instytucje krajowe, która będzie zajmować się upowszechnianiem i wspieraniem systemu ECVET w państwach członkowskich i stanowić dla państw członkowskich trwałe forum wymiany informacji i doświadczeń; w ramach sieci utworzyć grupę użytkowników systemu ECVET, która będzie pomagać w uaktualnianiu przewodnika dla użytkowników systemu oraz wpływać na jakość i ogólną spójność współpracy służącej wdrażaniu systemu ECVET;

- monitorowanie podejmowane działania, w tym wyniki testów i prób, a po dokonaniu wraz z państwami członkowskimi oceny i ewaluacji wspomnianych działań, sporządzać sprawozdanie – w terminie dnia 18 czerwca 2014 r. dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące zgromadzonych

doświadczeń i wniosków na przyszłość, w tym, w razie konieczności, dokonywać we współpracy z państwami członkowskimi przeglądu i dostosowania niniejszego zalecenia, a także uaktualnienia załączników i wytycznych odnośnie do stosowania systemu.

Zalecenia zawiera dwa załączniki. Pierwszy to zestaw definicji użytych w akcie. Drugi Załącznik to zasady i specyfikacje techniczne systemu ECVET.

ZALECENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym (Tekst mający znaczenie dla EOG) 2009/C 155/01

Wydanie przedmiotowego zalecenia poprzedzają m.in. następujące dokumenty:

- rezolucja Rady z dnia 19 grudnia 2002 r. w sprawie wspierania wzmocnionej współpracy europejskiej w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego („proces kopenhaski”) oraz w wyniku późniejszych wspólnych prac Komisji, państw członkowskich, partnerów społecznych, państw EOG-EFTA-EOG i krajów kandydujących nad priorytetem, którym jest zapewnienie wysokiej jakości, opracowano wspólne ramy służące zapewnianiu wysokiej jakości kształcenia i szkolenia zawodowego (zwane dalej „wspólnymi ramami zapewniania jakości”),

- prace Rady ds. Edukacji w maju 2004 r. w których Rada zatwierdziła koncepcję wspólnych ram zapewniania jakości i zwróciła się do państw członkowskich i Komisji o dobrowolne promowanie tej koncepcji w ramach przysługujących im kompetencji wspólnie z odpowiednimi zainteresowanymi stronami.

- konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich z 2006 roku w sprawie skuteczności edukacji i szkoleń i równego dostępu do nich.

W omawianym zaleceniu wzięto pod uwagę również „Wspólne zasady zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu”, zamieszczone w załączniku III do zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie („europejskie ramy kwalifikacji”). Ramy odniesienia powinny zatem pomóc we wdrażaniu europejskich ram kwalifikacji, zwłaszcza w odniesieniu do jakości dokumentowania wyników uczenia się. Powinny również pomóc we wdrażaniu innych instrumentów europejskich, takich jak europejski system transferu i osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym oraz wspólne europejskie zasady identyfikacji i walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego.

Ustawodawca wskazuje na następujące cele wprowadzenia przedmiotowego zalecenia:

- wspieranie działań państw członkowskich przy jednoczesnym zachowaniu różnorodności stosowanych przez nie podejść;

- udostępnienie zestawu środków, z których poszczególni użytkownicy mogą wybierać te deskryptory i wskaźniki, które uznają za najbardziej odpowiadające wymogom swoich systemów zapewniania jakości;

-
- upowszechnianie polityki i praktyki opartych na konkretnych danych prowadzących do większej skuteczności i sprawiedliwości;
 - przyczynienie się do unowocześnienia systemu kształcenia i szkolenia, wzmocnienie skuteczności kształcenia poprzez zapobieganie przypadkom porzucania nauki bez uzyskania kwalifikacji;
 - poprawienie wzajemnej zależności między kształceniem, szkoleniem i zatrudnieniem;
 - zwiększenie liczby pomostów między formalnym, nieformalnym i pozaformalnym uczeniem się i szkoleniem oraz rozwinąć potwierdzanie kwalifikacji na podstawie nabytego doświadczenia.

Opinia Komitetu Regionów „Europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewnienia jakości w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego” (2008/C 325/07) oraz Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram odniesienia na rzecz zapewnienia jakości w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego COM(2008) 179 wersja ostateczna – 2008/0069 COD) (2009/C 100/24) w sposób pozytywny odnoszą się do wniosku dot. zalecenia, przywołując, że głównym zadaniem ram odniesienia na rzecz zapewniania jakości w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego, jest dostarczanie uzgodnionych punktów odniesienia o ponadkrajowym zasięgu, które mogą pomóc państwom członkowskim i innym podmiotom w udokumentowaniu, rozwoju, monitorowaniu, ocenie i poprawie efektywności oferty oraz praktyki w zakresie zarządzania jakością w tej dziedzinie (opinia EKES).

Przedmiotowe zalecenie rekomenduje państwom członkowskim aby:

- stosowały i dalej rozwijały europejskie ramy odniesienia na rzecz zapewniania jakości („ramy”), kryteria jakości, orientacyjne deskryptory oraz wskaźniki odniesienia określone i opisane w załącznikach I i II w celu dalszego doskonalenia i rozwoju krajowych systemów kształcenia i szkolenia zawodowego, wspierania strategii uczenia się przez całe życie i wdrażania ram kwalifikacji i europejskiej karty na rzecz jakości mobilności oraz zachęcania do doskonalenia jakości i innowacji na wszystkich szczeblach. Należy zwrócić szczególną uwagę na przejście z kształcenia i szkolenia zawodowego do szkolnictwo wyższego;
- opracowanie przez każde z nich, nie później niż dnia 18 czerwca 2011 r., podejścia mającego na celu poprawę, w miarę potrzeby, systemów zapewniania jakości na szczeblu krajowym i jak najlepsze stosowanie ram, angażującego partnerów społecznych, władze regionalne i lokalne oraz wszelkie inne zainteresowane strony zgodnie z krajowym ustawodawstwem i praktyką;
- aktywne uczestnictwo w sieci ds. europejskich ram odniesienia na rzecz zapewniania jakości („sieć ds. ram”), co powinno stanowić podstawę do dalszego rozwoju wspólnych zasad, kryteriów i wskaźników odniesienia oraz wytycznych i narzędzi poprawy jakości kształcenia i szkolenia zawodowego na poziomach krajowym, regionalnym i lokalnym;
- powołanie, o ile jeszcze nie istnieje, krajowego punktu referencyjnego na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym, powiązanego z odpowiednimi strukturami i wymogami poszczególnych państw członkowskich i grupującego, z uwzględnieniem praktyki krajowej, istniejące odpowiednie organy krajowe oraz angażującego partnerów społecznych i wszystkie zainteresowane strony na poziomie krajowym i regionalnym w celu zapewnienia kontynuacji inicjatyw. Punkty referencyjne powinny: — zapewniać szerokiemu gronu zainteresowanych stron informacje na temat

działalności sieci ds. ram, — aktywnie wspierać realizację programu prac sieci ds. ram, — podejmować konkretne inicjatywy na rzecz dalszego rozwijania ram na szczeblu krajowym, — wspierać samoocenę jako uzupełniający i wydajny środek zapewniania jakości, umożliwiający pomiar osiągnięć oraz określenie dziedzin wymagających ulepszeń pod względem wdrażania programu prac sieci ds. ram, — zapewniać zainteresowanym stronom dostęp do skutecznego rozpowszechniania informacji;

- przeprowadzanie przeglądu procesu wdrażania co cztery lata (i włączanie takiego przeglądu do co drugiego krajowego sprawozdania z postępu prac, przygotowywanego w ramach przyszłych ram strategicznych europejskiej współpracy w zakresie kształcenia i szkolenia) na podstawie kryteriów odniesienia, które zostaną określone we współpracy z Komisją i państwami członkowskimi w ramach sieci ds. ram. 8.7.2009 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 155/3 (1) Dz.U. C 311 z 21.12.2007, s. 13.

Zalecenie popiera plany Komisji:

- by wspierać państwa członkowskie w realizacji wyżej wymienionych zadań, zwłaszcza przez ułatwianie wspólnej pracy i wzajemnego uczenia się, testowanie i opracowywanie wskazówek oraz informowanie o stanie jakości kształcenia i szkolenia zawodowego w państwach członkowskich;

- propagowania i uczestniczenia wraz z państwami członkowskimi w sieci ds. ram, a w stosownych przypadkach przyczyniania się w ten sposób do rozwoju polityki w tej dziedzinie poprzez konkretne wnioski i inicjatywy;

- zapewniania kontynuacji realizacji niniejszego zalecenia poprzez przedstawianie co cztery lata Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania na temat zdobytych doświadczeń i wniosków na przyszłość, w tym w razie potrzeby dokonywanie przeglądu niniejszego zalecenia we współpracy z państwami członkowskimi i z udziałem poszczególnych zainteresowanych stron;

- przeprowadzania, na podstawie tego sprawozdania oraz we współpracy z państwami członkowskimi, oceny realizacji niniejszego zalecenia oraz w razie potrzeby dokonywania w nim zmian.

Załączniki do zalecenia zawierają proponowane deskryptory (załącznik I) i wskaźniki (załącznik II) służące jako wskazówka dla podmiotów wdrażających ramy stosownie do własnych wymogów i struktur.

ZALECENIE RADY z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego (2012/C 398/01)

Dokumenty poprzedzające wydanie zalecenia:

- konkluzje Rady z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia („ET 2020”) (1) zwrócono uwagę, że uczenie się przez całe życie należy uznać za kluczową zasadę leżącą u podstaw całych ram współpracy, które mają objąć uczenie się we wszystkich kontekstach – formalnym, pozaformalnym i nieformalnym.

- komunikat z Brużii z grudnia 2010 roku, w którym europejscy ministrowie odpowiedzialni za kształcenie i szkolenie zawodowe, europejscy partnerzy społeczni oraz Komisja Europejska oświadczyli, że uczestniczące państwa powinny najpóźniej w 2015 roku rozpocząć tworzenie krajowych procedur uznawania i walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, w stosownym przypadku wspartych krajowymi ramami kwalifikacji.

- rezolucja Rady z dnia 28 listopada 2011 r. w sprawie odnowionej europejskiej agendy w zakresie uczenia się dorosłych za jeden z priorytetowych obszarów w okresie 2012–2014 uznano stworzenie w pełni działających systemów walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego oraz promowanie korzystania z tych systemów przez wszystkie osoby dorosłe w każdym wieku i na dowolnym poziomie kwalifikacji oraz przez przedsiębiorstwa i inne organizacje.

- Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 18 maja 2004 r. promują wspólne europejskie zasady identyfikacji i walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego.

- rezolucja Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 18 maja 2006 r. dotyczącej uznawania wartości kształcenia nieformalnego i incydentalnego wśród młodzieży europejskiej.

Zalecenie odnosi się wprost do zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie oraz zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 czerwca 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym, podkreślając kompatybilność i uzupełnianie się instrumentów.

Cele zalecenia:

- aby dać osobom indywidualnym możliwość wykazania, czego nauczyły się poza systemem formalnego kształcenia i szkolenia, w tym podczas mobilności, oraz możliwość wykorzystania tego uczenia się na potrzeby kariery zawodowej i dalszego uczenia

Zaleca się państwom członkowskim:

- najpóźniej w 2018 roku posiadać – stosownie do krajowych uwarunkowań i krajowej specyfiki oraz w stopniu, w jakim uznają to za właściwe – rozwiązania dotyczące walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, które pozwolą osobom indywidualnym: a) uzyskać w wyniku procesu walidacji potwierdzenie wiedzy, umiejętności i kompetencji zdobytych w drodze uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, w tym w stosownym przypadku za pomocą otwartych zasobów edukacyjnych; b) uzyskać pełną lub w stosownym przypadku częściową kwalifikację na podstawie potwierdzonych doświadczeń z zakresu uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, bez uszczerbku dla innych mających zastosowanie przepisów prawa Unii, w szczególności dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (2). W ramach rozwiązań dotyczących walidacji państwa członkowskie mogą zgodnie ze swoimi potrzebami uznać pewne dziedziny lub sektory za priorytetowe;

- w rozwiązaniach dotyczących walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego uwzględnić w stosownym przypadku przedstawione poniżej elementy, umożliwiając osobom indywidualnym korzystanie z nich – zależnie od potrzeb – osobno lub łącznie: a) Identyfikacja efektów uczenia się

uzyskanych przez osobę indywidualną w drodze uczenia się pozaformalnego i nieformalnego; b) Dokumentacja efektów uczenia się uzyskanych przez osobę indywidualną w drodze uczenia się pozaformalnego i nieformalnego; c) Ocena efektów uczenia się uzyskanych przez osobę indywidualną w drodze uczenia się pozaformalnego i nieformalnego; d) Poświadczenie wyników oceny efektów uczenia się uzyskanych przez osobę indywidualną w drodze uczenia się pozaformalnego i nieformalnego – w formie kwalifikacji, punktów lub osiągnięć prowadzących do uzyskania kwalifikacji bądź w innej stosownej formie;

- do rozwiązań dotyczących walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego zastosować w przedstawione poniżej zasady, uwzględniając przy tym krajowe, regionalne, lokalne lub sektorowe potrzeby i cechy: a) rozwiązania dotyczące walidacji są powiązane z krajowymi ramami kwalifikacji i są zgodne z europejskimi ramami kwalifikacji; b) osoby indywidualne i organizacje mają dostęp do informacji i doradztwa na temat korzyści i możliwości związanych z walidacją oraz na temat stosownych procedur; c) z rozwiązań dotyczących walidacji najprawdopodobniej będą korzystać zwłaszcza grupy defaworyzowane, w tym osoby, które są bezrobotne i osoby zagrożone bezrobociem, ponieważ walidacja może zwiększyć ich uczestnictwo w uczeniu się przez całe życie i dostęp do rynku pracy; d) osoby, które są bezrobotne lub zagrożone bezrobociem mają możliwość – zgodnie z krajowym ustawodawstwem i krajową specyfiką – przeprowadzenia bilansu kompetencji mającego w rozsądnym terminie (najlepiej w ciągu sześciu miesięcy od stwierdzenia takiej potrzeby) zidentyfikować ich wiedzę, umiejętności i kompetencje; e) walidacja uczenia się pozaformalnego i nieformalnego jest wsparta odpowiednim doradztwem i poradnictwem i jest łatwo dostępna; f) istnieją przejrzyste środki zapewniania jakości – zgodne z obowiązującymi ramami zapewniania jakości – stanowiące wsparcie dla niezawodnych, aktualnych i wiarygodnych metod i narzędzi oceny; g) przewiduje się rozwój kompetencji zawodowych osób zaangażowanych w proces walidacji we wszystkich stosownych sektorach; h) kwalifikacje lub w stosownym przypadku częściowe kwalifikacje uzyskane w drodze walidacji doświadczeń z zakresu uczenia się pozaformalnego i nieformalnego są zgodne z ustalonymi standardami, które są takie same jak standardy kwalifikacji uzyskanych w formalnych programach edukacyjnych albo są wobec nich równoważne; i) promuje się korzystanie z unijnych narzędzi przejrzystości, takich jak ramy Europass oraz dokument Youthpass, po to by ułatwić dokumentację efektów uczenia się ;j) istnieje synergia między rozwiązaniami dotyczącymi walidacji a systemami osiągnięć stosowanymi w formalnym systemie kształcenia i szkolenia, np. systemami ECTS i ECVET;

- działać na rzecz tego, by w opracowywaniu i wdrażaniu elementów i zasad, o których mowa w pkt 1–4, uczestniczyły wszystkie zainteresowane strony, takie jak pracodawcy, związki zawodowe, izby przemysłowe, handlowe i rzemieślnicze, krajowe jednostki uczestniczące w procesie uznawania kwalifikacji zawodowych, służby zatrudnienia, organizacje młodzieżowe, osoby pracujące z młodzieżą, organizatorzy kształcenia i szkolenia oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Aby uczestnictwo w przedmiotowym procesie było szerokie: a) pracodawcy, organizacje młodzieżowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinni propagować i ułatwiać identyfikację i dokumentację efektów uczenia się uzyskanych w pracy lub poprzez wolontariat, korzystając z odpowiednich unijnych narzędzi przejrzystości, takich jak narzędzia opracowane w związku z ramami Europass i dokumentem Youthpass; b) organizatorzy kształcenia i szkolenia powinni ułatwiać dostęp do formalnego kształcenia i szkolenia na podstawie efektów uczenia się uzyskanych w kontekście pozaformalnym i nieformalnym, a w stosownych przypadkach i w miarę możliwości powinni przyznawać odpowiednie zwolnienia lub uznawać stosowne efekty uczenia się uzyskane w takim kontekście;

- promować koordynację w zakresie rozwiązań dotyczących walidacji między zainteresowanymi stronami z sektora kształcenia, szkolenia, zatrudnienia i młodzieży oraz między zainteresowanymi stronami z innych stosownych obszarów polityki. 2. Państwa członkowskie i Komisja powinny przedsięwziąć następujące środki: a) podjąć prace wynikające z niniejszego zalecenia za pośrednictwem grupy doradczej ds. europejskich ram kwalifikacji ustanowionej na mocy zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie (1) (EQF) i w stosownym przypadku włączyć w jej dalsze działania odpowiednie organizacje młodzieżowe i przedstawicieli sektora wolontariatu; b) przedstawiać postępy poczynione po przyjęciu niniejszego zalecenia w przyszłych wspólnych sprawozdaniach Rady i Komisji opracowywanych w kontekście strategicznych ram „ET 2020” oraz w przyszłych wspólnych sprawozdaniach Unii Europejskiej na temat młodzieży opracowywanych w kontekście odnowionych ram europejskiej współpracy na rzecz młodzieży; c) wspierać wdrażanie niniejszego zalecenia, korzystając z fachowej wiedzy unijnych agencji, szczególnie Cedefopu, oraz przedstawiając sytuację odnośnie do walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego w dorocznym sprawozdaniu z tworzenia krajowych ram kwalifikacji.

Komisja jak wskazuje unijny ustawodawca powinna:

- wspierać państwa członkowskie i zainteresowane strony: — ułatwiając skutecznie wzajemne uczenie się oraz wymianę doświadczeń i sprawdzonych rozwiązań, — regularnie weryfikując, w pełnym porozumieniu z państwami członkowskimi, europejskie wytyczne w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, — regularnie weryfikując, we współpracy z państwami członkowskimi, „Europejski przegląd walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego”;

- przed 2018 rokiem rozważyć dalsze rozwinięcie – w porozumieniu z państwami członkowskimi, jak określono w decyzji nr 2241/2004/WE – narzędzi w ramach Europass, które przyczyniałyby się do ogólnounijnej przejrzystości potwierdzonych efektów uczenia się uzyskanych w ramach doświadczeń z zakresu uczenia się pozaformalnego i nieformalnego;

- zapewnić, we współpracy z państwami członkowskimi, by do wsparcia realizacji niniejszego zalecenia wykorzystane zostały programy „Uczenie się przez całe życie” i „Młodzież w działaniu” oraz – bez uszczerbku dla negocjacji w sprawie przyszłych wieloletnich ram finansowych – przyszły europejski program na rzecz kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu oraz europejskie fundusze strukturalne; d) we współpracy z państwami członkowskimi i po konsultacjach z zainteresowanymi stronami ocenić działania podjęte w reakcji na niniejsze zalecenie i do dnia 31 grudnia 2019 r. złożyć Radzie sprawozdanie na temat zdobytych doświadczeń i wniosków na przyszłość, w tym w razie potrzeby zaproponować ewentualny przegląd i zmianę niniejszego zalecenia. Załącznik do zalecenia to zestaw definicji używanych w dokumencie.

Nota o autorach

Dr Mateusz Pilich – doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Ukończył studia podyplomowe z zakresu finansów i rachunkowości przedsiębiorstw. Był pracownik Społecznego Towarzystwa Oświatowego (1999-2000); w latach 2000-2005 zatrudniony w Centralnym Ośrodku Doskonalenia Nauczycieli, od 2003 r. jako wicedyrektor CODN. Obecnie członek Biura Studiów i Analiz SN w Dziale Prawa Cywilnego. Ukończył aplikację sądową; w latach 2009-2011 był wpisany na listę adwokatów w Warszawie. Autor kilkudziesięciu publikacji popularyzujących wiedzę o prawie oświatowym, w tym książki pt. „*Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*” (wyd. Wolters Kluwer w Warszawie, 5 wyd., ostatnie w 2013 r.).

Marta Ponikowska – prawnik. Absolwentka prawa i nauk politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, stypendystka programu Erasmus na Universiteit Maastricht. Doświadczenie zawodowe zdobywała w sektorze publicznym, prywatnym oraz organizacjach pozarządowych m.in. w Parlamencie Europejskim, Ministerstwie Sprawiedliwości oraz polsko- belgijskiej kancelarii prawnej. Zainteresowania naukowe: prawo europejskie, prawa człowieka, polityka i prawo edukacyjne. Pracownik Instytutu Badań Edukacyjnych w latach 2011-2015

dr Ewa Skibińska – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Gospodarczego Prywatnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; członek Kolegium Redakcyjnego „Studiów Prawa Prywatnego” oraz „Monitora Prawa Handlowego”. Autorka licznych publikacji z zakresu prawa Unii Europejskiej oraz polskiego prawa prywatnego, m.in. monografii „Swoboda zakładania przedsiębiorstw przez osoby prawne, podręcznika „Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)” oraz zbiorów orzeczeń „Prawo Unii Europejskiej. Orzecznictwo” i „Kodeks spółek handlowych. Orzecznictwo”.