

*Dr Boris Tučić**

*Mr Radmila Dragišić***

PRIZNAVANJE PROFESIONALNIH
KVALIFIKACIJA U OKVIRU INICIJATIVE ZA
REGIONALNU SARADNJU
„OTVORENI BALKAN“

Na ravni Evropske unije, baš kao i na ravni zemalja članica inicijative za regionalnu saradnju „Otvoreni Balkan“, kvalifikacije je moguće priznati iz dva bazična razloga – radi nastavka školovanja i radi obavljanja privredne djelatnosti u inostranstvu. Ovo istraživanje, u kojem koristimo analitičke i sintetičke metode, pri čemu u okviru njih centralno mjesto zauzimaju analiza sadržaja i istorijsko-komparativna analiza, pokazuje da je priznavanje profesionalnih kvalifikacija u okviru predmetne regionalne inicijative, shodno obavezama iz evropskog integracionog procesa, moguće vršiti isključivo u skladu sa mjerama predviđenim sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju sadržanim u okviru poglavlja o poslovnom nastanjivanju, prema kojima savjeti za stabilizaciju i pridruživanje imaju posebnu ulogu kada je riječ o međusobnom priznavanju kvalifikacija između Evropske unije i zemalja kandidata za članstvo u ovoj organizaciji.

Ključne riječi: Evropska unija. – Inicijativa za regionalnu saradnju „Otvoreni Balkan“. – Profesionalne kvalifikacije. – SSP. – Pravo poslovnog nastanjivanja.

* Autor je docent na Fakultetu bezbjednosnih nauka Univerziteta u Banjoj Luci, boris.tucic@fbn.unibl.org, ORCID: 0009-0004-3248-2320 (Republika Srpska, BiH).

** Autorka je magistar pravnih nauka i doktorand na Pravnom fakultetu Univerziteta u Banjoj Luci, zaposlena na mjestu zamjenika direktora Republičkog sekretarijata za zakonodavstvo u Vladi Republike Srpske, stbacr73@gmail.com i r.dragisic@rsz.vladars.rs, ORCID: 0009-0007-4492-2722 (Republika Srpska, BiH).

1. UVODNA RAZMATRANJA

Priznavanje profesionalnih kvalifikacija u Evropskoj uniji¹ postalo je aktuelno još šezdesetih godina XX vijeka i svoju motivaciju je nalazilo u stvaranju novih radnih mjesta, smanjenju nezaposlenosti te potrebi promovisanja konkurentnosti među državama članicama, što implicira da je ono indukovano u bazu evropskog integracionog projekta. Zemlje koje su aplicirale za članstvo u Evropskoj uniji, sa danom pristupanja ovoj organizaciji, počinju u punom kapacitetu sprovođiti nacionalne propise o profesionalnim kvalifikacijama kojima su u svoja zakonodavstva preuzele relevantne izvore prava Evropske unije, a sve u funkciji ostvarivanja slobodnog poslovnog nastana² i slobode pružanja usluga.

U Direktivi 2005/36/EZ Evropskog parlamenta i Savjeta o priznavanju profesionalnih kvalifikacija (u daljem tekstu: Direktiva 2005/36/EZ)³, objedinjeni su mnogi raniji izvori prava Evropske unije koji garantuju licima koja su stekla profesionalne kvalifikacije u jednoj od država članica pristup istoj profesiji i ista prava prilikom obavljanja te profesije u drugoj državi članici, kao i državljanima te države članice. Jedan on nekada najinovativnijih izvora koji je „svrstan“ pod okrilje Direktive 2005/36/EZ bila je na primjer Direktiva 89/48/EEZ⁴.

Direktiva 2013/55/EU,⁵ predstavlja posljednje izmjene i dopune Direktive 2005/36/EZ i Regulative (EU) 1024/2012 o administrativnoj

- 1 U ovom radu koristiće se izraz „Evropska unija“, uključujući tamo gdje se odnosi na Zajednicu prije Ugovora iz Lisabona, osim tamo gdje kontekst zahtijeva drugačije.
- 2 Poslovno nastanjivanje podrazumijeva stabilan i dugotrajan smještaj u državi članici, kao i ispunjavanje uslova za bavljenje profesijom u državi članici, s tim da lice ne smije imati zabranu bavljenja profesijom. Poslovni nastan lice može imati kao zaposleno ili samozaposleno lice i ne mora se nužno zaista baviti konkretnom profesijom u vrijeme kada planira pružati svoju uslugu.
- 3 Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications, *OJ L* 255, 30. 9. 2005, 22–142.
- 4 Directive 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans, *OJ L* 19, 24. 1. 1989, 16–23.
- 5 Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition

saradnji putem Informacionog sistema unutrašnjeg tržišta („Regulativa IMI“), a njen osnovni zadatak je da se unaprijede pravila važećih sistema priznavanja kvalifikacija u kontekstu iskustava, kao i da se održe načela i garancije slobodnog poslovnog nastanjivanja koja su ugrađena u te sisteme.⁶ Između ostalog, Direktiva 2013/55/EU sadrži nova pravila u pogledu djelimičnog pristupa, pripravnštva i provjera poznavanja jezika. Direktiva 2005/36/EZ je na snazi, zajedno sa Direktivom 2013/55/EU,⁷ s tim da je zadiranje u oblast profesionalnih kvalifikacija na ravni Evropske unije vršeno na početku pandemije COVID-19 kada je Komisija brzo reagovala kroz izdavanje Komunikacije o olakšavanju međusobnog priznavanja kvalifikacija zdravstvenih radnika⁸, koja predstavlja izvor mekog prava (eng. *soft law*). Pored toga, 30. jula 2020. godine je istekao rok u kojem su u državama članicama trebali stupiti na snagu propisi neophodni za usklađivanje sa Direktivom (EU) 2018/958 Evropskog parlamenta i Savjeta od 28. juna 2018. godine o ispitivanju proporcionalnosti prije donošenja novih propisa kojima se regulišu profesije (u daljem tekstu: Direktiva 2018/958).⁹

of professional qualifications and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System (‘the IMI Regulation’) Text with EEA relevance, *Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System (‘the IMI Regulation’) Text with EEA relevance OJ L 354, 28. 12. 2013, 132–170.*

- 6 Direktiva 2013/55/EU je stupila na snagu 18. januara 2013. godine, a rok za njenu transpoziciju u nacionalne pravne sisteme država članica je bio 18. januar 2016. godine.
- 7 Kada je riječ o Direktivi 2013/55/EU, gotovo sve države članice Evropske unije, osim Litvanije, nisu izvršile njenu blagovremenu transpoziciju u nacionalne pravne sisteme. Jedan od razloga za neblagovremenu transpoziciju je to što su se decentralizovane države članice suočile s administrativnim opterećenjem pri transpoziciji. Evropska komisija je u julu 2018. godine pokrenula prvi ciklus postupaka zbog povrede prava Evropske unije, dok je u januaru 2019. godine pokrenula drugi ciklus postupaka zbog povrede prava. Većina postupaka zbog povrede su još u toku.
- 8 Communication from the Commission Guidance on free movement of health professionals and minimum harmonisation of training in relation to COVID-19 emergency measures – recommendations regarding Directive 2005/36/EC 2020/C 156/01, C/2020/3072, OJ C 156, 1–4.
- 9 Directive (EU) 2018/958 of the European Parliament and of the Council of 28 June 2018 on a proportionality test before adoption of new regulation of professions, OJ L 173, 9. 7. 2018, 25–34.

Iz navedenih izvora prava, a posebno iz sadržine Direktive 2013/55/EU proizilazi da su institucije Evropske unije činile sve kako bi se izbjegla pogrešna primjena načela uzajamnog priznavanja profesionalnih kvalifikacija, a samim tim i ugrozilo pravo na slobodu kretanja radnika i poslovnog nastanjivanja stručnjaka na tržištu usluga. U tu svrhu su komunitarne institucije inicijalno slale note u vezi sa profesionalnim kvalifikacijama i djelovale kao promoteri poslovnog nastanjivanja, te su kroz sekundarne izvore prava koje su donosile uvele logističke mehanizme kao što je Evropska profesionalna kartica (EPC),¹⁰ koja zajedno sa Informacionim sistemom za unutrašnje tržište (eng. IMI – *The Internal Market Information System*) doprinosi razvoju online i lako dostupnih postupaka za pojednostavljenje priznavanja profesionalnih kvalifikacija.

Međutim, priznavanje profesionalnih kvalifikacija na ravni Evropske unije, u institucionalnom smislu, najveću podršku je dobilo kroz presude koje je donosio Sud pravde Evropske unije (Sud pravde). Naime, ovaj sud je, u službi ostvarivanja slobode poslovnog nastana, još sedamdesetih godina XX vijeka donosio presude, poput onih u predmetima *Reyners*¹¹ i *Thieffry*,¹² za koje se veže podrška poslovnom nastanjivanju. I naprijed pomenuta pravila u pogledu djelimičnog pristupa profesiji kodifikovana su na način što je u Direktivu 2013/55/EU preuzeta praksa Suda pravde¹³ iz predmeta *de Cami-*

10 Izrada Evropske profesionalne kartice predviđena je Direktivom 2013/55/EU za odabrane profesije a u cilju da se stručnjacima omogući jednostavnije i brže priznavanje kvalifikacija posredstvom standardizovanog elektroničkog postupka. Sama kartica se bazira na upotrebi IMI izdaje se u obliku elektronske potvrde. U početku se izdavala za medicinske sestre opšte zdravstvene njege, fizioterapeute, farmaceute, gorske vodiče, posrednike za nekretnine. Evropska komisija je 2015. godine donijela Implementacionu regulativu 2015/983 u kojoj je utvrdila postupak za izdavanje EPC i primjenu mehanizma upozorenja uvedenog Direktivom 2005/36/EZ koji osigurava da su pacijenti i potrošači u Evropskoj uniji na odgovarajući način zaštićeni od lica kojima je zabranjeno ili ograničeno bavljenje profesijom ili su upotrebljavali falsifikovane diplome za prijavu za priznavanje svojih kvalifikacija. U 2020. godini donesena je Implementaciona regulativa 2020/1190 kojom se vrši ispravka Implementacione regulative 2015/983 i pojašnjava da će nadležno tijelo države domaćina odlučiti da li će produžiti privremene EPC izdane nakon prethodne provjere kvalifikacija shodno čl. 7(4) Direktive 2005/36/EZ.

11 Judgment of 21 June 1974, *Reyners*, C-2/74, ECLI:EU:C:1974:68.

12 Judgment of 28 April 1977, *Thieffry*, C-71/76, ECLI:EU:C:1977:65.

13 U radu se koristi oficijelni metod citiranja prakse Suda pravde Evropske unije. Dostupno na: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_126035/en/, 15.10.2023.

nos,¹⁴ dok su pravila o obavezi priznavanja stručnog pripravničkog staža obavljenog u drugoj državi članici u kojoj je obavljanje pripravništva obavezno za ostvarivanje pristupa regulisanoj profesiji, kao i pravila o izvršavanju sistemskih provjera poznavanja jezika samo kada je riječ o profesijama u kojima postoji rizik za sigurnost pacijenata, preuzeta iz predmeta *Salomone*.¹⁵

U nastavku se između ostalog sadrže ključna pojašnjenja rješenja iz sekundarnih izvora prava Evropske unije kojima je uređena oblast priznavanja profesionalnih kvalifikacija, te se daje pregled odabrane prakse Suda pravde u toj oblasti. Navedeno je neophodno u kontekstu obaveza koje proizilaze iz procesa pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji, pa tako i u kontekstu inicijative za regionalnu saradnju „Otvoreni Balkan“ koja kako se pokazuje ne može biti „istrgnuta“ iz evropskog integracionog puta zemalja koje učestvuju u toj regionalnoj saradnji, već treba da je u funkciji prenosnice za uređenje regionalnih ekonomskih, pravnih, političkih i inih pitanja prije pristupanja evropskoj organizaciji.

2. RJEŠENJA IZ SEKUNDARNIH IZVORA ACQUIS U OBLASTI PRIZNAVANJA PROFESIONALNIH KVALIFIKACIJA

Na ravni Evropske unije oduvijek se težilo ukidanju distrakcija u domenu slobodnog kretanja lica i usluga između njenih konstituenata (država članica), a jedna od tih distrakcija ticala se potrebe redefinisavanja prava na obavljanje određene profesije u svojstvu samozaposlenog ili zaposlenog lica. Naime, u evropskoj organizaciji se nikada nije odustalo od cilja iz člana 53(1) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije¹⁶ (UFEU) (*ex* član 47(1) UEZ) da se osigura da državljani država članica ostvaruju pravo na obavljanje određene profesije u državi članici različitoj od one u kojoj su ostvarile svoje profesionalne kvalifikacije.

Kontemplacioni milje za donošenje Direktive 2005/36/EZ, koja je trebalo da na iskustvenoj osnovi poboljša i objedini pravila tadašnjeg

14 Judgment of 19 January 2006, *de Caminos*, C-330/03, ECLI:EU:C:2006:45, 26, 29.

15 Judgment of 4. July 2000, *Salomone*, C-424/97, ECLI:EU:C:2000:357, 59–61.

16 Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26. 10. 2012, 47–390.

sistema priznavanja kvalifikacija koji je počivao na 15 direktiva, izgrađen je primarno na bazi sastanka Evropskog savjeta koji je 2001 godine zadužio Komisiju da u roku od godinu dana izradi i dostavi prijedloge rješenja priznavanja kvalifikacija koji bi bio ujednačeniji, transparentniji i fleksibilniji od tadašnjeg, te koji bi obezbijedio automatsko priznavanje ograničenog broja profesija na bazi usklađenih minimalnih uslova osposobljavanja (sektorske profesije), generalnog sistema prepoznavanja dokaza o osposobljenosti i automatskog priznavanja stručnog iskustva (tri sistema priznavanja kvalifikacija).¹⁷

Slijedom navedenih zaduženja, usvojena je Direktiva 2005/36/EZ koja, zajedno sa Direktivom 2013/55/EU (u daljem tekstu: Direktive),¹⁸ pretenduje da licima sa ostvarenim profesionalnim kvalifikacijama u jednoj garantuje pristup istoj profesiji i jednaka prava prilikom njenog obavljanja u drugoj državi članici kao i državljanima te države članice, kao i da ukloni sve diskriminirajuće pretpostavke ili uslove obavljanja dotične profesije koje je utvrdila ta država članica, ako oni nisu objektivno opravdani i proporcionalni.¹⁹ Posebno je važno ukazati na to da je riječ o izvorima prava koji su namijenjeni samo stručnjacima koji su u potpunosti kvalifikovani za vršenje nekog zanimanja u jednoj državi članici, a žele isto to zanimanje obavljati u drugoj državi članici. To znači da se ona ne primjenjuje na one koji žele da studiraju u drugoj državi članici, niti na one koji su započeli školovanje u jednoj državi članici i žele ga nastaviti u drugoj državi članici.²⁰

Direktivama se uvode uzajamno ocjenjivanje nacionalnih propisa o profesionalnim kvalifikacijama i program transparentnosti (npr. pregled ograničenja pristupa zanimanjima i ocjena njihove nužnosti), kao i obaveza država članica da Komisiji dostavljaju obavijesti o razlozima zbog kojih smatraju da su postojeći ili novi zahtjevi iz nacionalnih propisa u oblasti regulisanih profesija u skladu s načelima nediskriminacije i proporcionalnosti.²¹ Primjenjuju se na sve državljane

17 Uvodna izjava 1. Direktive 2013/55/EU.

18 Lavinia Kortese, „Exploring professional recognition in the EU: a legal perspective“, *Journal of international Mobility* 1/2016, 43–58.

19 20. oktobar 2007. godine je datum do kojeg su države članice Evropske unije trebale izvršiti transpoziciju Direktive u svoja zakonodavstva.

20 Oni treba da kontaktiraju Nacionalne izvještajne centre o akademskom priznavanju (NARIC) u svrhu ostvarenja školovanja.

21 Na ravni Evropske unije objavljena je i interaktivna baza regulisanih profesija a to su profesije kojima pristup, ili pravo na obavljanje, zavisi od posjedovanja

država članica Evropske unije, Evropskog ekonomskog prostora kao i Švajcarske koji žele obavljati regulisanu profesiju,²² bilo u svojstvu samozaposlenog ili zaposlenog lica, u zemlji različitoj od one u kojoj su stekli svoje profesionalne kvalifikacije (prekogrančni element). Ne primjenjuju se na zanimanja obuhvaćena posebnim direktivama kao što je Direktiva 2006/43/EZ o ovlaštenim revizorima.²³ Na primjer, u slučaju advokata, iako su njihove kvalifikacije obuhvaćene Direktivama, na njih se odnose dvije posebne direktive – Direktiva 77/249/EEZ²⁴ i Direktiva 98/5/EZ²⁵ – koje uključuju dodatne načine na koje oni mogu pružati prekogranične usluge na privremenoj osnovi ili putem trajnog poslovnog nastana u ostalim državama članicama. Čini se najispravnijim zaključiti da je riječ o „kišobran direktivama“ koje se primjenjuju na sve profesije koje nisu regulisane posebnim direktivama.

Direktivama se, u kontekstu naprijed pomenutih očekivanja Evropskog savjeta, propisuju tri sistema priznavanja kvalifikacija – automatsko priznavanje zanimanja za koje su minimalni uslovi osposobljavanja usklađeni do određene granice na ravni Evropske unije (ljekari, medicinske sestre za opštu zdravstvenu njegu, stomatolozi, veterinari, primalje, farmaceuti i arhitekti – sektorske profesije); automatsko priznavanje određenih zanimanja na osnovu stručnog iskustva (stručnjaci u preduzetničkim, trgovačkim i industrijskim zanimanjima); opšti sistem za navedena zanimanja koja nisu obuhvaćena

određenih kvalifikacija i ona obuhvataju i zanimanja kod kojih je zaštićena upotreba određenog naziva (npr. ovlašteni certifikovani računovođa). European Commission, „Regulated Professions Database“, <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/home>, 14. 10. 2023.

- 22 Regulisana profesija je profesija kojoj je pristup ili bavljenje njome u državi članici domaćinu propisom (zakonom ili uredbom) uslovljen posjedovanjem određene profesionalne kvalifikacije.
- 23 Directive 2006/43/EC of the European Parliament and of the Council of 17 May 2006 on statutory audits of annual accounts and consolidated accounts, amending Council Directives 78/660/EEC and 83/349/EEC and repealing Council Directive 84/253/EEC (Text with EEA relevance), *OJ L* 157, 9. 6. 2006, 87–107.
- 24 Council Directive 77/249/EEC of 22 March 1977 to facilitate the effective exercise by lawyers of freedom to provide services, *OJ L* 78, 26. 3. 1977, 17–18.
- 25 Directive 98/5/EC of the European Parliament and of the Council of 16 February 1998 to facilitate practice of the profession of lawyer on a permanent basis in a Member State other than that in which the qualification was obtained, *OJ L* 77, 14. 3. 1998, 36–43.

sistemom automatskog priznavanja zasniva se na načelu uzajamnog priznavanja kvalifikacija (profesije iz opšteg sistema). Opšti sistem primjenjuje se i na ostale regulisane profesije kojima je pristup garantovan svakom licu koje može dokazati da je u potpunosti kvalifikovano u svojoj zemlji, s tim da ako nadležna tijela pronađu značajne razlike između osposobljavanja stečenog u matičnoj zemlji i osposobljavanja koje je potrebno za istu aktivnost u njihovoj državi, mogu licu ponuditi izbor da prođe period prilagođavanja ili provjeru osposobljenosti.

Uvedeno je načelo djelimičnog pristupa profesiji kada se djelatnosti obuhvaćene regulisanom profesijom razlikuju od države do države članice a što može pogodovati stručnjacima koji rade u realnom privrednom sektoru koji kao takav ne postoji kao profesija u državi članici u koju se žele preseliti. Pored toga državama domaćinima omogućuje se sistematska provjera znanja jezika samo za profesije koje utiču na sigurnost pacijenta. Provjera znanja jezika trebalo bi da se provodi tek nakon što država domaćin prizna kvalifikaciju i trebalo bi da bude ograničena na znanje jednog službenog jezika države domaćina i da bude proporcionalna predmetnoj djelatnosti. Države članice moraju pružati sve informacije o priznavanju kvalifikacija za sve regulisane profesije putem jedinstvenih kontakt tačaka te bi stručnjaci trebali biti u mogućnosti da završe sve postupke i formalnosti iz Direktiva na internetu putem jedinstvene kontakt tačke ili tijela nadležnih za određenu profesiju.

Danas se Direktive primjenjuju na državljane 30 država – 27 država članica Evropske unije, Islanda, Norveške i Lihtenštajna²⁶ i odnose se na lica koja u trenutku traženja priznanja profesionalne kvalifikacije imaju državljanstvo jedne od tih 30 država, čak i ako su ranije imala drugo državljanstvo i čak i ako imaju dvojno državljanstvo, pa se može primjenjivati i na državljanina Bosne i Hercegovine (BiH) ili Srbije koji istovremeno imaju na primjer hrvatsko državljanstvo. Primjenjuju se i na državljane trećih zemalja²⁷ koji su članovi porodice građanina

26 Za Švajcarsku vrijede posebna pravila o priznavanju profesionalnih kvalifikacija.

27 S tim da se na državu članicu ova Direktiva ne primjenjuje ako je profesionalna kvalifikacija stečena u trećoj zemlji ako je ta država članica zahtjev za priznanje dobila prvi put tj. ako je riječ o priznavanju kvalifikacije prvi put u Evropskoj uniji. Svaki naredni zahtjev, nakon što je prvi uvažan, dovodi do priznavanja u različitim državama članicama.

Evropske unije i koriste svoje pravo na slobodno kretanje unutar ove organizacije,²⁸ te na državljane trećih zemalja koji imaju status izbjeglice u državi članici Evropske unije.²⁹ Nadalje, primjenjuju se na državljane trećih zemalja koji imaju status lica sa redovnim boravištem u Uniji.³⁰ Direktivom 2005/36/EZ je propisano da se od 19. juna 2011. godine primjenjuje i na državljane trećih zemalja koji imaju diplomu visokoškolske ustanove i ponudu za posao, ali samo za djelatnosti kojima se bave kao zaposleni, a ne samozaposleni, s izuzetkom Irske i Danske.³¹ Međutim, Direktive se ne primjenjuju na privremeno pružanje usluga.

Kada je riječ o poslovnom nastanjivanju razlikujemo dvije situacije u kojima se primjenjuju Direktive. Prva se odnosi na situaciju kada lice želi da se poslovno nastani u državi članici i tada može koristiti odredbe Direktiva. Druga se odnosi na situaciju kada lice već ima zakoniti poslovni nastan u državi članici u smislu Direktiva i privremeno se želi baviti svojom profesijom u drugoj državi članici i pružati uslugu u toj državi članici te je takođe obuhvaćeno pravilima Direktiva ali onima koja se odnose na pružanje usluga. U potonjem slučaju, na primjer ako država u kojoj lice ima poslovni nastan ne reguliše profesiju za koju je lice kvalifikovano ili pripremano i osposobljavano država članica može tražiti od tog lica kao uslov prethodno bavljenje profesijom

-
- 28 Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC (Text with EEA relevance), *OJ L* 158, 30. 4. 2004,77–123.
- 29 Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (recast), *OJ L* 337, 20. 12. 2011, 9–26.
- 30 Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, *OJ L* 16, 23. 1. 2004, 44–53. Vid. i Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (recast), {SEC(2022) 200 final} – {SWD(2022) 650 final} – {SWD(2022) 651 final} of 27 April 2022.
- 31 Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment, *OJ L* 155, 18. 6. 2009, 17–29.

dvije godine u državi u kojoj lice ima nastan, s tim da se ovaj uslov ne mora odnositi na lice koje je arhitekt koji uživa povlasticu automatskog priznavanja ili ako se lice bavi zanimanjem iz oblasti trgovine, industrije ili preduzetništva i ispunjava uslove za korištenje automatskog priznavanja u okviru sistema poslovnog nastana. Međutim, ako lice pruža uslugu u državi članici domaćinu ne napuštajući svoju državu članicu porijekla, onda se na njega primjenjuje Direktiva 2000/31/EZ o elektronskoj trgovini³² ili Direktiva 2006/123/EZ o uslugama na unutrašnjem tržištu,³³ a ne Direktiva 2005/36/EZ.

Kada se lice poslovno nastani u drugoj državi članici da bi se bavilo regulisanom profesijom, njegove se kvalifikacije provjeravaju i u tu svrhu se obavlja određeni broj formalnosti i procedura (dokaz o državljanstvu, dokaz o profesionalnoj kvalifikaciji ili stručnoj osposobljenosti, dokaz o stručnom iskustvu, dokaz o dobrom karakteru i ugledu, dokaz da nije objavljen stečaj, dokaz da lice nije suspendovano, dokaz da licu nije zabranjeno obavljanje profesije, zdravstvena potvrda, dokaz o finansijskom stanju, dokaz o pokriću osiguranja) za koje se lice može obratiti jedinstvenim kontakt tačkama uspostavljenim shodno Direktivi o uslugama na unutrašnjem tržištu.³⁴ Priznanjem profesionalne kvalifikacije, lice se može početi baviti profesijom pod istim uslovima koji vrijede za državljane države članice domaćina, na osnovu istih propisa koji vrijede za te državljane. Ako se lice bavi profesijom kao zaposlenik, ima pravo konkurisati za poslove koji se nude u državi članici domaćinu i učestvovati u postupcima odabira zaposlenika (intervjui, itd) na isti način kao i imalac nacionalne kvalifikacije.

Naprijed pomenuta Direktiva 2018/958 je usvojena kako bi se otklonile nejasnoće u pogledu kriterijuma koje države članice primjenjuju

32 Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market ('Directive on electronic commerce'), *OJ L* 178, 17. 7. 2000, 1–16.

33 Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, *OJ L* 376, 27. 12. 2006, 36–68.

34 Radmila Dragišić, „Direktiva o uslugama na unutrašnjem tržištu“, *Moderna uprava – časopis za upravno pravnu teoriju i praksu* 7–8/2012; R. Dragišić, „Jurisprudencija Suda pravde u službi zaštite prava na slobodno pružanje usluga“, *Poslovne studije* 25–26/2021, 215–227; R. Dragišić, „Značaj jurisprudencije Suda pravde Evropske unije za dosljednu primjenu Direktive o uslugama“, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka* 11/2021, 166–185.

pri ocjenjivanju proporcionalnosti zahtjeva kojima se ograničava pristup regulisanim profesijama ili njihovo obavljanje, ujednačio nivo kontrole takvih zahtjeva i izbjegla fragmentacija unutrašnjeg tržišta. Ona propisuje pravila o zajedničkom okviru za provođenje ocjena proporcionalnosti prije uvođenja novih ili izmjene postojećih odredbi zakona ili drugih propisa kojima se ograničava pristup regulisanim profesijama ili njihovo obavljanje.

3. ODABRANA PRAKSA SUDA PRAVDE U OBLASTI PRIZNAVANJA PROFESIONALNIH KVALIFIKACIJA

Sudu pravde je imanentno permanentno djelovanje u pravcu razvoja pravnog poretka Evropske unije, te je stoga ova pravosudna institucija, u proteklih sedam decenija, kroz svoj interpretativni autoritet³⁵ ali i kroz provođenje postupaka zbog kršenja prava organizacije, dala veliki doprinos razvoju oblasti priznavanja profesionalnih kvalifikacija. U okviru odabrane prakse Suda, pored naprijed navedena četiri predmeta, u cilju identifikacije problema u primjeni propisa Evropske unije iz navedene oblasti, u nastavku se ukazuje i na ostale značajne predmete.

Stav o tome da odredba holandskog zakonodavstva, prema kojoj samo lica sa redovnim boravištem³⁶ u Holandiji mogu pravno zastupati stranke u žalbenom postupku, nije u skladu sa komunitarnim pravom jer se uvođenjem ograničenja kojima bi građanin Zajednice zbog svog državljanstva ili redovnog boravišta mogao biti podvrgnut čini povreda člana 59 Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici (UEEZ),³⁷

35 Boris Tučić, R. Dragišić, „Postupak o prethodnom pitanju između interpretativnog i pravnostvaralačkog delovanja Suda pravde Evropske unije“, *Zbornik radova – „Pravo između stvaranja i tumačenja“* (ur. D. Čeranić et al.), Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu, Istočno Sarajevo 2022, 134–162.

36 R. Dragišić, „Koncept redovnog boravišta kroz odabrane izvore Međunarodnog privatnog prava i jurisprudenciju Suda pravde Evropske unije – funkcionalni pristup nasuprot striktnog tekstualizma“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu 62/2022*.

37 Presuda u ovom predmetu značajna je i zbog toga što je Sud pravde utvrdio da čl. 59(1) i čl. 60(3) UEEZ imaju neposredno dejstvo. O principu neposrednog dejstva vid. B. Tučić, „Suverenitet, jurisprudencija i ustavni pluralizam: o gled o pravnom poretku Evropske unije“, *Suverenitet, jurisprudencija i ustavni pluralizam: o gled o pravnom poretku Evropske unije*, Univerzitetska i narodna biblioteka Republike Srpske, Banja Luka, 117–139.

Sud je iznio u predmetu *van Binsbergen*,³⁸ dok je u presudi u predmetu *Vlassopoulou*³⁹ utvrdio na nadležno nacionalno tijelo mora uzeti u obzir svjedočanstva, potvrde i ine dokaze o kvalifikacijama koje je lice steklo radi obavljanja profesije advokata u drugoj državi članici, i to na način da se upoređi specijalističko znanje i sposobnosti koje potvrđuju ta svjedočanstva i znanje, kao i kvalifikacije koje se traže nacionalnim propisima.

Vezano za profesiju stomatologa, cijeneći odredbe člana 20 Direktive 78/686,⁴⁰ Sud je u presudi u predmetu *Haim*⁴¹ zaključio da država članica ima pravo da od državljanina druge države članice koji ne posjeduje dokaz o osposobljenosti iz člana 3 ove direktive, kao uslov za priznavanje prava da obavlja navedenu profesiju, zatraži pripremno osposobljavanje, bez obzira što je to lice ovlašteno obavljati tu profesionalnu djelatnost na teritoriji prve države. Pored toga, odredba iz navedenog člana Direktive ne propisuje mogućnost da se državljanin države članice koji posjeduje diplomu treće zemlje oslobodi obaveze pripremnog osposobljavanja, čak i kada je druga država članica priznala tu diplomu kao jednako vrijednu nekoj od diploma iz člana 3 Direktive. Sud je utvrdio i da, prema članu 52 UEEZ, nadležna tijela države članice ne mogu državljanina druge države članice koji ne posjeduje nijedan od dokaza o osposobljenosti iz člana 3 Direktive 78/686, ali koji je ovlašten da svoju profesionalnu djelatnost obavlja i u prvoj i u drugoj državi članici, odbiti imenovati stomatologom u sistemu zdravstvenog osiguranja uz obrazloženje da nije završio pripremno osposobljavanje propisano pravom prve države, a da pritom ne provjere odgovara li, i ako da, u kojoj mjeri, iskustvo koje je već stekao onome što je tim pravom propisano.

Određujući se o uticaju Direktive 78/686/EEZ, Sud je u presudi u predmetu *Albertini*⁴² utvrdio da ta direktiva ne utiče na nadležnost država članica za sklapanje ugovora s trećim zemljama u oblasti koju

38 Judgment of 3 December 1974, *van Binsbergen*, C-33/74, ECLI:EU:C:1974:131.

39 Judgment of 7 May 1991, *Vlassopoulou*, C-340/89, ECLI:EU:C:1991:193.

40 Council Directive 78/686/EEC of 25 July 1978 concerning the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of the formal qualifications of practitioners of dentistry, including measures to facilitate the effective exercise of the right of establishment and freedom to provide services, *OJ L 233*, 24.8.1978. Repealed by Directive 2005/36/EC.

41 Judgment of 9 February 1994, *Haim*, C-319/92, ECLI:EU:C:1994:47, 18, 22, 29.

42 Judgment of 9 February 1994, *Albertini*, C-154/93, ECLI:EU:C:1994:51, 12.

uređuje ova direktiva te je ukazao da navedeno može dovesti do toga da su kvalifikacije državljana jedne države članice priznate na državnom području treće zemlje, a da nisu priznate kvalifikacije državljana druge države članice, i to uprkos činjenici da se u Zajednici kvalifikacije jednih i drugih trebaju smatrati jednako vrijednima. Ova situacija, ocijenio je Sud, proizilazi iz podjele nadležnosti između Zajednice i država članica u predmetnoj oblasti i ne može se smatrati da je sama po sebi protivna unutrašnjem tržištu, te je dodao da ovakav stav treba *a fortiori* biti isti u pogledu mogućnosti država članica da zaključe ugovore sa trećim zemljama u području usluga u sektorima za koje nisu donesena komunitarna pravila.⁴³

O slučaju njemačkog advokata koji je otvorio svoje poslovne jedinice u Italiji, čije prethodno iskustvo iz Njemačke nije priznato u Italiji, te je protiv njega pokrenut postupak zbog obavljanja advokatske djelatnosti u Milanu bez valjane registracije i ovlaštenja, Sud pravde oglosio se u presudi u predmetu *Gebhard*.⁴⁴ Gospodin Gebhard je tvrdio da ovo ograničenje nije u skladu sa pravom na slobodu poslovnog nastana iz člana 49 UFEU kojim je utvrđeno pravo neometanog obavljanja privredne djelatnosti u jednoj ili više država članica Evropske unije. Presuda u predmetu *Gebhardt* značajna je i po tome što je Sud u njenoj izreci razvio kriterijume razgraničenja između slobode pružanja usluga i slobode poslovnog nastana,⁴⁵ od kojih ukazujemo na kriterijum prema kojem nacionalne mjere koje mogu ometati, ili koje čine manje privlačnim korištenje osnovnih sloboda garantovanih Ugovorom, moraju ispunjavati četiri uslova – moraju se primjenjivati na nediskriminirajući način, moraju biti opravdane važnim razlozima u opštem interesu, moraju biti prikladne za ostvarenje cilja kojem teže i ne smiju ići dalje od onoga što je potrebno za ostvarenje tog cilja – te na onaj prema kojem države članice moraju uzeti uobzir jednakovrijednost diploma i, ukoliko je potrebno, provesti uporedno ispitivanje znanja i kvalifikacija koje zahtijevaju nacionalne odredbe sa znanjem i kvalifikacijama dotičnog lica.⁴⁶

43 Howard Davies, „Policy Briefing: Recognition of Professional Qualifications“, European University Association, Brussels 2023, www.eua.eu, 4.

44 Judgment of 30 November 1995, *Gebhard*, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411.

45 Armin Cuyvers, „Freedom of Establishment and the Freedom to Provide Services in the EU“, *East African Community Law – Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects* (eds. A. Cuyvers et al.), Brill Nijhoff, Leiden, Boston 2017, 380–382.

46 Preostali kriterijumi su sljedeći: privremena priroda pružanja usluge ocjenjuje se u odnosu na njeno trajanje, učestalost, periodičnost ili kontinuiranost;

U predmetu *Hocsman*,⁴⁷ Sud je utvrdio da član 52 UEZ treba tumačiti tako da, u situacijama koje nisu regulisane Direktivom 93/16/EEZ,⁴⁸ tijela države članice kojima je državljaniin Zajednice podnio zahtjev za odobrenje za obavljanje profesije kojoj pristup zavisi, prema nacionalnom pravu, od posjedovanja diplome ili profesionalne kvalifikacije ili od perioda praktičnog iskustva, moraju uzeti u obzir sve diplome, svjedočanstva i druge dokaze o formalnim kvalifikacijama dotičnog lica i njegovo relevantno iskustvo, upoređujući tako certificirana specijalizovana znanja i sposobnosti i to iskustvo sa znanjem i kvalifikacijama koje zahtijevaju nacionalna pravila.

U vezi sa pravom samozaposlenog lica da obavlja trgovačke, industrijske i preduzetničke djelatnosti Sud pravde se odredio u predmetu *Queen v Secretary*.⁴⁹ Riječ je o jednoj od pet presuda Suda pravde u predmetima u čijem je fokusu pravo na samozapošljavanje državljanina država potpisnica evropskih sporazuma, prije pristupanja država istočne i srednje Evrope Evropskoj uniji 2004. godine.⁵⁰ U tim presudama

pružalac usluge u smislu Ugovora može se u državi članici domaćinu opremiti infrastrukturom koja mu je potrebna za pružanje usluge; na državljanina jedne države članice, koji na stabilnoj i trajnoj osnovi obavlja stručnu djelatnost u drugoj državi članici, u kojoj iz svog mjesta poslovanja pruža usluge, između ostalog, i državljanima te države, primjenjuju se odredbe poglavlja o pravu poslovnog nastanjanja, a ne odredbe poglavlja o uslugama; mogućnost državljanina jedne države članice da vrši svoje pravo poslovnog nastana i uslove vršenja tog prava, valja cijeniti u odnosu na djelatnosti koje namjerava obavljati na području države članice domaćina; ukoliko u državi domaćinu ne postoje nikakva pravila koja bi uređivala pravo pokretanja posebne djelatnosti, tada državljaniin svake druge države članice ima pravo poslovnog nastana i pravo obavljanja tih istih djelatnosti na području države domaćina, međutim, ukoliko su za pokretanje ili obavljanje neke posebne djelatnosti u državi članici domaćinu propisani posebni uslovi, tada ih državljaniin druge države članice koji tu djelatnost namjerava obavljati načelno mora ispunjavati.

47 Judgment of 14 September 2000, *Hocsman*, C-238/98, ECLI:EU:C:2000:440, 23.

48 Council Directive 93/16/EEC of 5 April 1993 to facilitate the free movement of doctors and the mutual recognition of their diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications, OJ L 165, 7. 7. 1993, 1–24. Repealed by: Directive 2005/36/EC.

49 Judgment of 27 September 2001, *Queen v Secretary*, C-257/99, ECLI:EU:C:2001:491, 50, 83.

50 Judgment of 27 September 2001, *Gloszczuk*, C-63/99, ECLI:EU:C:2001:488, 86; Judgment of 27 September 2001, *Kondova*, C-235/99, ECLI:EU:C:2001:489, p. 91; Judgment of 20 November 2001, *Jany*, C-268/99, ECLI:EU:C:2001:616,

Sud je odlučivao o primjerenosti nacionalnih migracionih pravila država članica domaćina na navedene kategorije državljana trećih država koji su se željeli samozaposliti u pojedinim državama članicama. Pravni osnov u tim predmetima bile su relevantne odredbe evropskih sporazuma koje državljanima država potpisnica tih sporazuma garantuju određena prava koja ti državljani može bitno ne bi imali na osnovu opštih propisa o državljanima trećih država. Suštinski su ove presude korisne jer je u njima Sud razgraničio primjerena od neprimjerenih ograničenja prava navedenih kategorija državljana trećih država i boravak u državi članici domaćinu u svrhu samozapošljavanja. Sumarno prikazano, kriterijumi koje državljanima država potpisnica evropskih sporazuma moraju zadovoljiti da bi im bio odobren ulazak i boravak u državi članici domaćinu u svrhu samozapošljavanja su: pokazivanje istinske namjere, nepristupanje tržištu rada države članice, nekorištenje sredstava iz javnih fondova države članice, dovoljna finansijska sredstva od samog početka i razumne šanse za uspjeh.⁵¹

U predmetu *Burbaud*,⁵² Sud pravde je između ostalog utvrdio dejstvo člana 1 (c) (d) Direktive 89/48/EEZ na način što je naglasio da je to dejstvo tamo gdje su uslovi za početak ili obavljanje profesionalne djelatnosti neposredno ili posredno uređeni propisima kojima se zahtjeva posjedovanje diplome i da takva aktivnost predstavlja regulisanu profesiju, dok je u predmetu *Ingeborg*⁵³, utvrdio da se član 1 (a) alineja 2 ove direktive mora tumačiti da se kvalifikacija za zvanje učitelja, poput one koja se ranije dodjeljivala na osnovu dvogodišnjeg perioda obrazovanja i osposobljavanja u Austriji, treba tretirati na isti način kao i diploma u smislu člana 1 (a) alineja 1 prema kojoj nadležno tijelo te države članice potvrđuje da je diploma dodijeljena nakon obrazovanja i osposobljavanja u trajanju od dvije godine priznata kao nivo koji je

34,70 and verdict; Judgment of 16 November 2004, *Georgieva Panayotova*, C-327/02, ECLI:EU:C:2004:718, 39.

51 Iris Goldner Lang, „Prava ulaska i boravka državljana trećih državljana u Hrvatskoj u kontekstu približavanja Evropskoj uniji, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 5/2006, 1563; Jeese Moritz, „Third-country nationals, integration and access to employment and occupation under EU law“, *Integration for Third-Country Nationals in the European Union: The Equality Challenge* (eds. G. Rikalović, D. Molnar, S. Josipović), Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2012, 145–166.

52 Judgment of 9 September 2003, *Burbaud*, ECLI:EU:C:2003:432, 45.

53 Judgment of 29 April 2004, *Ingeborg*, C-102/02, ECLI:EU:C:2004:264.

jednak diplomi koja se trenutno dodjeljuje nakon trogodišnjeg studija i daje ista prava u toj državi članici u pogledu preuzimanja i obavljanja profesije učitelja.

O tome da pristup profesiji za koju je potrebna diploma iz oblasti prava koja se stiče po završetku studija u trajanju od najmanje dvije godine predstavlja profesiju za koju se može pretpostaviti da je za bavljenje njome potrebno precizno poznavanje nacionalnog prava u smislu člana 4 (1) alineja 3 Direktive 89/48/EEZ Sud se odredio u predmetu *Harold Price*.⁵⁴ Da bi se ova odredba primijenila, prema shvatanju Suda, nije nužno da predmetna aktivnost uključuje pružanje savjeta i/ili pomoći u vezi sa svim nacionalnim propisima, već je dovoljno da se odnosi na specijalizovano područje i da je bitan i sadržajan element te djelatnosti.

U okviru postupka zbog kršenja prava Zajednice zbog propusta Grčke da ispuni svoje obaveze iz čl. 1, 3, 4, 8 i 10 Direktive 89/48/EEZ, u predmetu *Commission v Hellenic Republic*,⁵⁵ Sud pravde je utvrdio da član 1 (a) niti bilo koja druga odredba Direktive 89/48/EEZ ne sadrži ograničenje u pogledu države članice u kojoj podnosilac zahtjeva mora steći svoje profesionalne kvalifikacije, te da iz člana 1 (a) alineja 1 izričito proizilazi da je dovoljno da su obrazovanje i osposobljavanje stečeni „uglavnom u Zajednici“. Dalje je utvrdio da se, prema sistemu uspostavljenom tom direktivom, diploma ne priznaje na osnovu intrinzične vrijednosti obrazovanja i osposobljavanja koje potvrđuje, već zato što daje pravo na bavljenje regulisanom profesijom u državi članici u kojoj je bila priznata. Razlike u trajanju ili sadržaju obrazovanja i osposobljavanja stečenog u drugoj državi članici u usporedbi s onim u državi članici domaćinu nisu dovoljne da opravdaju odbijanje priznavanja određene profesionalne kvalifikacije. Opšti sistem za priznavanje diploma visokog obrazovanja utvrđen Direktivom 89/48/EEZ, prema ocjeni suda, osniva se na međusobnom povjerenju⁵⁶ koje države članice imaju u profesionalne kvalifikacije koje dodjeljuju, a taj sistem u osnovi uspostavlja pretpostavku da su kvalifikacije podnosioca zahtjeva

54 Judgment of 7 September 2006, *Harold Price*, C-149/05, ECLI:EU:C:2006:532, 49, 60.

55 Judgment of 23 October 2008, *Commission v Hellenic Republic*, C-274/05, ECLI:EU:C:2008:585, 28–30.

56 R. Dragišić, „Opšte pravno načelo međusobnog povjerenja u pravu Evropske unije“, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka* 12/2022, 132–144.

koji ima pravo obavljati regulisanu profesiju u jednoj državi članici dovoljne za obavljanje te profesije u drugim državama članicama.⁵⁷

U vezi sa brojnim pritužbama koje je Komisija primila zbog odbijanja nadležnih španskih tijela (u predmetnom slučaju Ministarstva prometa) da udovolje zahtjevima podnesenim u skladu sa španskim propisom o priznavanju profesionalnih kvalifikacija inženjera stečenih u Italiji a kako bi podnosioci zahtjeva mogli obavljati profesiju inženjera za ceste, kanale i luke u Španiji, Sud pravde je u predmetu *Commission v Spain*⁵⁸ utvrdio da je odbijanjem priznavanja profesionalnih kvalifikacija inženjera stečenih u Italiji na osnovu univerzitetskog obrazovanja i osposobljavanja koje je omogućeno isključivo u Španiji i omogućavanjem pristupa internim ispitima za napredovanje u predmetu državne službe u slučaju inženjera sa profesionalnim kvalifikacijama stečenim u drugoj državi članici u pogledu akademskog priznavanja tih kvalifikacija Kraljevina Španija propustila da ispuni svoje obaveze iz Direktive 89/48/EEZ, a posebno njenog člana 3. U još jednom predmetu *Commission v Spain*,⁵⁹ Sud pravde je utvrdio da je, propuštanjem donošenja svih mjera potrebnih za transponovanje Direktive 89/48/EEZ, što se tiče profesije bolničkog farmaceuta, Kraljevina Španija propustila da ispuni svoje obaveze iz te direktive.

U predmetu *Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos*,⁶⁰ Sud je utvrdio da se član 49 UFEU mora tumačiti na način da sa njim nije u skladu nacionalno zakonodavstvo koje isključuje djelimičan pristup regulisanoj profesiji fizioterapeuta, dok je u predmetu *Hannes Preindl*⁶¹ utvrdio da kada studij ispunjava zahtjeve osposobljavanja propisane Direktivom 2005/36/EZ, a što provjerava tijelo države članice koje izdaje dokaz o formalnoj osposobljenosti, tijela države članice domaćina ne mogu odbiti da priznaju taj dokaz. Takođe, u potonjem predmetu

57 Živa Šuta, Karmen Pišek Šuta: „Professional Qualifications Recognition of Doctors in the EU: a perspective of EU Citizens and Third-Country Nationals“, *Medicine, Law & Society* 1/2023, 150–151.

58 Judgment of 13 October 2008, *Commission v Spain*, C-286/06, ECLI:EU:C:2008:586, 83.

59 Judgment of 8 May 2008, *Commission v Spain*, C-39/07, ECLI:EU:C:2008:265, Verdict.

60 Judgment of 27 June 2013, *Eleftherios-Themistoklis Nasiopoulos*, C-575/11, ECLI:EU:C:2013:430, 35.

61 Judgment of 6 December 2018, *Hannes Preindl*, C-675/17, ECLI:EU:C:2018:990, 40, 41.

je ocijenio da okolnost da je zainteresovano lice pohađalo vanredno osposobljavanje, shodno članu 22(a) Direktive, ili više istovremenih studija ili studija koji traju u periodima koji se djelimično preklapaju, ne utiče na navedeno ako su ispunjeni zahtjevi za osposobljavanje propisani tom direktivom. Sud je utvrdio da član 21 i član 22 (a) Direktive 2005/36/EZ treba tumačiti na način da sa njima nije u skladu to da država članica domaćin provjerava da li je ispunjen uslov da sveukupno trajanje, nivo i kvalitet vanrednog osposobljavanja nisu manji od redovnog osposobljavanja u punoj nastavnoj satnici.

O tome da se član 45 UFEU primjenjuje na situaciju u kojoj je državljani države članice koji boravi i radi u toj državi članici imalac diplome stečene u drugoj državi članici, na koju se poziva u svrhu prijave na konkurs za zapošljavanje sudskih savjetnika pri kasacionom sudu prve države članice, Sud pravde se odredio u predmetu *Brouillard*.⁶² Utvrdio je i da funkcija sudskog savjetnika pri Kasacionom sudu nije regulisana profesija u smislu Direktive 2005/36. Pored toga stao je na poziciju da nije u skladu sa članom 45 UFEU situacija u kojoj komisija za zapošljavanje sudskih savjetnika pri sudu države članice, prilikom ispitivanja prijave na konkurs, koju je podnio državljani te države članice, uslovljava učešće na konkursu posjedovanjem diploma koje zahtijeva zakonodavstvo te države članice ili priznanje akademske istovjetnosti magistarske diplome koju je izdao univerzitet druge države članice, ne uzimajući u obzir sve diplome, potvrde i druge dokaze kao i relevantno profesionalno iskustvo podnosioca zahtjeva, te nastavi sa upoređivanjem njime potvrđenih profesionalnih kvalifikacija i onih koje zahtijeva to zakonodavstvo.

U predmetu *Proceedings brought by A*⁶³ Sud je utvrdio da je u suprotnosti sa čl. 45 i 49 UFEU činjenica da nadležno tijelo države članice domaćina na osnovu nacionalnog zakonodavstva priznaje pravo licu na obavljanje liječničke profesije koje je ograničeno na period od tri godine i podliježe dvostrukom uslovu, s jedne strane, da to lice svoju djelatnost obavlja pod vodstvom i nadzorom ovlaštenog liječnika i, s druge strane, da u tom periodu uspješno završi posebnu obuku iz oblasti opšte medicine u trajanju od tri godine kako bi u državi članici domaćinu moglo steći pravo na samostalno obavljanje djelatnosti

62 Judgment of 2 October 2015, *Brouillard*, C-298/14, ECLI:EU:C:2015:652.

63 Judgment of 3 March 2022, *Proceedings brought by A*, C-634/20, ECLI:EU:C:2022:149, 48.

ljekara, imajući u vidu da to lice, koje je u matičnoj državi članici završilo osnovno liječničko obrazovanje, posjeduje dokaz o obrazovnoj kvalifikaciji ali ne i potvrdu kojom se dokazuje da je obavila stručni pripravnički staž u trajanju od jedne godine koji matična država članica zahtijeva kao dodatni uslov za sticanje profesionalnih kvalifikacija.

4. PERSPEKTIVA PRIZNAVANJA PROFESIONALNIH KVALIFIKACIJA UZ PODRŠKU INICIJATIVE ZA REGIONALNU SARADNJU „OTVORENI BALKAN“

Inicijativa za regionalnu saradnju „Otvoreni Balkan“ podrazumijeva stvaranje regionalnog tržišta od 12 miliona ljudi, po uzoru na jedinstveno tržište Evropske unije. Regionalno tržište⁶⁴ čijem uspostavljanju teži ova inicijativa ne može postojati bez uređivanja oblasti priznavanja profesionalnih kvalifikacija.⁶⁵ Na regionalnoj ravni trenutno paralelno egzistira mnogo inicijativa, od kojih se pored „Otvorenog Balkana“, najčešće protežiraju međuvladina inicijativa u okviru Berlinskog procesa⁶⁶ i CEFTA.⁶⁷ U okviru Berlinskog procesa potpisani su između ostalog sporazumi o međusobnom priznavanju diploma i profesionalnih kvalifikacija, dok je u kontekstu CEFTA, kada je na primjer riječ o Bosni i Hercegovini, potpisan Sporazum o priznavanju profesionalnih kvalifikacija doktora medicine, doktora dentalne medicine i arhitekata.⁶⁸ U okviru Inicijative „Otvoreni Balkan“ lideri Srbije, Sjeverne Makedonije i Albanije potpisali su sporazum o uzajamnom priznanju diploma i naučnih zvanja i memorandume o saradnji u nekoliko oblasti.

64 Antonela Dhimolea, „Open Balkan – A Step Forward Towards Common Regional Market“, Friedrich-Ebert-Stiftung – Open Balkan, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/albanien/19888.pdf>, 1. 10. 2023.

65 Gojko Rikalović, Dejan Molnar, Sonja Josipović, „The Open Balkan as a Development Determinant of the Western Balkan Countries“, *Acta Economica* 36/2022, 31–51.

66 Western Balkans Summit, „Chair’s conclusions“, https://www.berlinprocess.de/uploads/documents/chairs-conclusions-wb-summit-2022_1686662529.pdf, 17. 10. 2023.

67 Central European Free Trade Agreement.

68 CEFTA, „Professional qualifications“, <https://cefta.int/what-we-do/trade-in-services/professional-qualifications/>, 10. 10. 2023.

Postoje različita viđenja odnosa između međuvladine inicijative u okviru Berlinskog procesa i inicijative za regionalnu saradnju „Otvoreni Balkan“, pri čemu se često ističe da je potonjoj cilj unapređenje slobode kretanja roba, usluga i ljudi, dok se Berlinski proces striktno vezuje za put članstva u Evropskoj uniji. Budući da bez mobilnosti radne snage nema otvorenog tržišta kakvom teže naprijed pomenute regionalne inicijative, neumitno se nameće pitanje zašto regionalne inicijative, poput u ovom radu navedenih, nisu žustrije ukazivale na potrebu priznavanja profesionalnih kvalifikacija. Za razliku od ovih inicijativa, Evropska unija, kroz zajednička tijela formirana na osnovu sporazuma o stabilizaciji i pridruživanja, od zemalja Zapadnog Balkana uporno zahtijeva da izvrše transpoziciju propisa Evropske unije u toj oblasti. O tome, kada je na primjer riječ o Bosni i Hercegovini, svjedoče i preporuke Evropske komisije sa šestog sastanka Pododbora za unutrašnje tržište i konkurenciju, uključujući zaštitu zdravlja potrošača, održanog 28. februara 2023. godine, kojima se između ostalog od kandidata za članstvo traži da: sastavi listu profesija koje su regulisane u BiH, uključujući detalje o relevantnim propisima, pritom ukazujući na značaj ovog postupka kako za domaće potrebe tako i za potrebe procesa pridruživanja; intenzivira napore na usklađivanju sa *EU acquis* o uzajamnom priznavanju profesionalnih kvalifikacija, što uključuje Direktivu 2005/36/EU, Direktivu 2018/958 i dvije direktive o slobodnom kretanju advokata.

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Obaveze koje iz procesa pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji proizilaze za zemlje Zapadnog Balkana u oblasti priznavanja profesionalnih kvalifikacija veoma su kompleksne. Kroz tijela formirana na osnovu sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koje su te zemlje zaključile sa Evropskom unijom, insistira se na transpoziciju ovom radu prikazanog skupa sekundarnih izvora prava Evropske unije u domaće pravne poretke. Veoma je važna i sudska praksa Suda pravde u oblasti priznavanja profesionalnih kvalifikacija, koja je u ovom radu prikazana kroz odabrane predmete.

Savjeti za stabilizaciju i pridruživanje, koji su formirani na osnovu sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koje su zemlje Zapadnog Balkana zaključile sa Evropskom unijom, nadziru primjenu i provođenje

tih sporazuma. Članom 55 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju koji je BiH zaključila sa evropskim zajednicama i njihovim državama članicama, propisano je da će Savjet za stabilizaciju i pridruživanje, kako bi se državljanima Zajednice i državljanima BiH olakšalo pokretanje i bavljenje regulisanim profesijama u BiH ili Zajednici, ispitati potrebne korake za međusobno priznavanje kvalifikacija te da u tu svrhu može preduzeti sve potrebne mjere. Savjeti za stabilizaciju i pridruživanje nadziru i odredbe sporazuma koji se odnose na obavezu promovisanja i ostvarivanja međusobne saradnje (regionalna saradnja), kao i izvršenje obaveze obavještanja i konsultovanja Evropske unije o ostvarivanju takve saradnje. Iz navedenog proizilazi da regionalne inicijative treba da su u skladu sa obavezama preuzetim u procesu stabilizacije i pridruživanja, te bi bilo veoma korisno započeti sa intenzivnijim uklanjanjem preprjeka slobodnom kretanju stručnjaka na regionalnoj ravni jer bi se na taj način moglo djelovati u pravcu zadržavanja što više stručnjaka u regionu Zapadnog Balkana budući da bi tržište rada bilo konkurentnije. Sam Region bi imao više benefita jer bi došlo do smanjena odliva radne snage u zemlje Evropske unije koji se neumitno odvija, bez obzira što zemlje Regiona nisu ispunile zahtjeve iz procesa stabilizacije i pridruživanja. Ostvarivanje benefita bazirano je na osnovnoj funkciji regionalnih inicijativa koja se sadrži u otklonu višestrukih zahtjeva za kvalifikacije, dugotrajnih procedura i prekomjernih troškova prilikom širenja poslovanja. Od njih se očekuje da budu poveznica sa sistemima priznavanja koji su regulisani sekundarnim izvorima prava Evropske unije u oblasti priznavanja profesionalnih kvalifikacija. U ovom radu je ukazano na dugotrajan i ustrajan rad koji je okupio i animirao gotovo sve institucionalne i pravne kapacitete Evropske unije, ali i kapacitete država članica, u cilju ostvarenja priznanja profesionalnih kvalifikacija u okviru ove organizacije, iz čega proizilazi logičan zaključak da bi zemlje Zapadnog Balkana, kroz regionalne inicijative, pa tako i kroz inicijativu za regionalnu saradnju „Otvoreni Balkan“, trebale intenzivnije djelovati u pravcu stvaranja hipoteza za ostvarenje tog priznanja na regionalnoj ravni.

Boris Tučić, PhD

Assistant professor at the Faculty of Security Science at the University of Banja Luka

Radmila Dragišić, LL.M

Deputy Director at the Legislative Secretariat of the Republic of Srpska and a PhD candidate at the Faculty of Law at the University of Banja Luka

RECOGNITION OF PROFESSIONAL QUALIFICATIONS WITHIN THE REGIONAL COOPERATION INITIATIVE “OPEN BALKAN”

Summary

At the level of the European Union, just like at the level of the member countries of regional cooperation initiative “Open Balkan”, qualifications can be recognized for two basic reasons – for continuing education and for performing economic activities abroad. This research, in which we use analytical and synthetic methods, where content analysis and historical-comparative analysis take a central place within them, shows that the recognition of professional qualifications within the subject regional initiative, in accordance with the obligations from the European integration process, can only be done in accordance with the measures foreseen by the Stabilization and Association Agreements contained in the Chapter on Establishment, according to which Stabilization and Association Councils have a special role when it comes to the mutual recognition of qualifications between the European Union and candidate countries for membership in this organization.

Key words: *European Union. – Regional cooperation initiative “Open Balkan”. – Professional Qualifications. – SAA. – Right of establishment.*

LITERATURA

- Cuyvers A., „Freedom of Establishment and the Freedom to Provide Services in the EU“, *East African Community Law – Institutional, Substantive and Comparative EU Aspects* (eds. A. Cuyvers et al.), Brill Nijhoff, Leiden, Boston 2017, 380–382.
- Davies H., Policy Briefing: Recognition of Professional Qualifications, European University Association, *www.eua.eu*, 4.
- Dhimolea A., „Open Balkan – A Step Forward Towards Common Regional Market“, Friedrich-Ebert-Stiftung – Open Balkan.
- Dragišić R., „Direktiva o uslugama na unutrašnjem tržištu“, *Moderna uprava*, Banja Luka 2012.
- Dragišić R., „Jurisprudencija Suda pravde u službi zaštite prava na slobodno pružanje usluga“, *Poslovne studije* 25/26, 2021 215–227.
- Dragišić R., „Značaj jurisprudencije Suda pravde Evropske unije za dosljednu primjenu Direktive o uslugama“, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka*, Banja Luka 2021, 166–185.
- Dragišić R., „Koncept redovnog boravišta kroz odabrane izvore Međunarodnog privatnog prava i jurisprudenciju Suda pravde Evropske unije – funkcionalni pristup nasuprot striktnog tekstualizma“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* 62/2022, 137–151.
- Dragišić R., „Opšte pravno načelo međusobnog povjerenja u pravu Evropske unije“, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka* 12/2022, 134–145.
- Goldner Lang I., „Prava ulaska i boravka državljana trećih državljana u Hrvatskoj u kontekstu približavanja Evropskoj uniji“, *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 5/2006, 1531–1565.
- Kortese L., „Exploring professional recognition in the EU: a legal perspective“, *Journal of international Mobility* 1/2016, 43–58.
- Moritz J., „Third-country nationals, integration and access to employment and occupation under EU law“, *Integration for Third-Country Nationals in the European Union: The Equality Challenge* (eds. G. Rikalović, D. Molnar, S. Josipović), Edward Elgar Publishing, Cheltenham 2012, 145–166.

- Rikalović G., Molnar D., Sonja Josipović, „The Open Balkan as a Development Determinant of the Western Balkan Countries“, *Acta Economica* 36/2022, 31–51.
- Šuta Ž., Pišek Š., „Professional Qualifications Recognition of Doctors in the EU: a perspective of EU Citizens and Third-Country Nationals“, *Medicine, Law & Society* 1/2023, 150–151.
- Tučić B., *Suverenitet, jurisprudencija i ustavni pluralizam: ogleđ o pravnom poretku Evropske unije*, Univerzitetska i narodna biblioteka Republike Srpske, Banja Luka, 117–175.
- Tučić B., Dragišić R., „Postupak o prethodnom pitanju između interpretativnog i pravnostvaralačkog delovanja Suda pravde Evropske unije“, *Zbornik radova – „Pravo između stvaranja i tumačenja“* (ur. D. Čeranić *et al.*), Tom I, Pravni fakultet Univerziteta u Istočnom Sarajevu, Pale 2022, 134–162.

Article history:

Received: 14. 10. 2023

Accepted: 20. 11. 2023