

Uvjeti za prekograničnu djelatnost geodeta sukladno s europskim zakonodavstvom

Profesor Dr. Martin Henssler, Köln

A. Dobrodošli/uvod

Poštovani gosp. Predsjedniče, dame i gospodo,

Zadovoljstvo mi je što vam danas mogu govoriti o temi koja već neko vrijeme muči geodete u Europi i koja je, prema mojem mišljenju, uzrokovala znatnu dvojbu, a to je: status geodeta prema europskom zakonodavstvu s obzirom na direktive o novim uslugama i profesionalnim kvalifikacijama. Dozvolite mi da vas već na početku utješim jer niste sami u svojim brigama i nesigurnostima – gotovo sve regulirane profesije se bore kako bi pronašle način pravilne procjene nedavnih postupaka europskih zakonodavaca. Nadam se da će moj govor ponešto umanjiti vašu zabrinutost i razjasniti ona područja na kojima je pravna situacija sve do danas bila zbunjujuća.

Temelj za moj govor je stručno izvješće od više od 100 stranica koje je posljednjih mjeseci na Sveučilištu u Kölnu sastavljeno kao zajednički istraživački projekt između Dr. Kiliana i mene. Potrebno je napomenuti da je to rezultat združene suradnje između našeg istraživačkog tima u Kölnu, njemačkog BDVI-a i Geodeta Europe. Kao što se neki od vas sjećaju, prije nekoliko godina sam bio uključen u pripremu još jednog iscrpnog stručnog izvješća. To izvješće je dalo podršku njemačkim geodetima koji su osporavali postupke povrede pravila kojima je prijetila Europska komisija. Doista, moguće je da je izvješće odigralo značajnu ulogu u pobjedi njemačkih geodeta nad Komisijom. 2004. godine, kao što se neki od vas sjećaju, Dr. Kilian je govorio pred vama u Briselu – a ja sam imao priliku osobno upoznati neke od vas tijekom konferencije BDVI-a u Magdeburgu. Dozvolite mi da vas uvjerim da mi je vaša profesija prirasla srcu te mi je zadovoljstvo

što smo tijekom posljednjih nekoliko godina imali mogućnost razviti posebne vještine pri istraživanju zakona koji se odnose na vašu profesiju.

Naravno, uzimajući u obzir vrijeme koje mi je dostupno danas, nemoguće mi je u potpunosti s vama podijeliti rezultate našeg izvješća koje ima više od 100 stranica. Stoga se moram ograničiti i mogu samo naglasiti glavnu misao i sažeto iznijeti glavna otkrića. Sukladno tome, moje izlaganje je podijeljeno na četiri dijela. Prvo bih vam htio pokazati kako bi se profesija, kao što je geodetska, trebala sustavno preispitati u odnosu na europsko zakonodavstvo. Naposljetku, ne radi se o *profesiji* geodeta, već radije specifičnim *poslovima* koji on ili ona obavljaju. Zatim ću okvirno naglasiti koje se djelatnosti geodeta u stvarnosti koriste prekogranično u okviru europskog zakonodavstva. Jednom kad se na temelju ovih razmatranja definiraju djelatnosti koje geodet može u stvarnosti obavljati u drugim državama članicama, sljedeći korak je izlaganje pravnih normi koje uređuju takve prekogranične djelatnosti. Naposljetku ću istaknuti važnost novijeg europskog zakonodavstva za nacionalne zakona koji se odnose na profesiju. Ključna riječ ovdje je „dubinsko snimanje normi“, koncept koji je u mnogim reguliranim profesijama već postao pravi bauk.

B. Djelatnosti geodeta i europsko zakonodavstvo

Molim vas dopustite mi da s vama podijelim neka uvodna razmatranja o metodologiji europskog zakonodavstva, pošto se moja daljnja razmatranja temelje na ovome. Zbog složene naravi profesije u pojedinim državama članicama, europsko zakonodavstvo se obično ne odnosi na apstraktne pojmove kao što su „geodet“, već umjesto toga na specifične djelatnosti. Stoga, kada pokušamo geodete klasificirati unutar europskog zakonodavstva, prvo moramo identificirati različita područja njihovog djelovanja. Zatim treba zasebno za svaku djelatnost preispitati da li su ove djelatnosti obuhvaćene europskim zakonodavstvom.

Prva djelatnost koju treba preispitati s europskog gledišta jest izvršavanje službenih ovlasti od strane geodeta. U nekim pravosuđima, zakonodavac

geodetima dodjeljuje službene ili poluslužbene ovlasti – to jest, zadaće koje je originalno obavljala država. Na tom području se pojavljuje pitanje da li su i u kojem opsegu ove djelatnosti podložne temeljnim slobodama slobodnog gibanja osoba na međunarodnom tržištu rada. Odgovor ovisi o tome da li obveze povjerene geodetu od strane zakonodavca spadaju unutar iznimaka sukladno Članku 45 EC, koji a priori isključuje određene neovisne djelatnosti iz opsega primjene temeljnih sloboda.

Drugo područje djelatnosti koje treba preispitati u okviru njegove važnosti prema europskom zakonodavstvu se odnosi na stručne usluge koje ne spadaju pod Članak 45 EC, već ih zakon koristi u svoju korist. Ovo područje se odnosi na pripadnost geodeta skupini takozvanih reguliranih profesija. To su profesije za koje je dotična država članica u svrhu javnog interesa utvrdila pravila o izobrazbi pružatelja usluga, njihovoj strukovnoj organizaciji, ili o pružanju usluga kao takvih. Stoga je potrebno preispitati do koje mjere se prema europskom zakonodavstvu mogu opravdati nacionalna ograničenja pristupu toj profesiji ili do koje mjere se zahtjeva da države članice stručnjacima iz ostalih država članica dopuštaju da ove djelatnosti – podložno određenim uvjetima - kao prekogranične usluge obavljaju privremeno ili trajno u drugim državama članicama.

Treće područje djelatnosti koje bi potencijalno također moglo biti pod utjecajem europskog zakonodavstva su općenite komercijalne djelatnosti geodeta, do mjere do koje geodet, kao član regulirane profesije ili kao netko izvršava ovlasti koje mu je dala država ima stvarno pravo provođenja takvih komercijalnih djelatnosti koje su srodne onima „običnog“ trgovca. U načelu, geodet djeluje na ovom području kao bilo koji drugi trgovac na bilo kojem drugom području djelovanja, pa se temeljne slobode iz Ugovora o EZ-u primjenjuju bez ograničenja. Pitanja koja proizlaze iz ovog konteksta ne moramo dalje razmatrati u mojem izlaganju.

Stručno izvješće sastavljeno za europske geodete je analiziralo tri područja djelovanja koja sam opisao nešto detaljnije. Na temelju tripartidne kategorizacije djelatnosti geodeta kao javnog službenika, kao člana slobodne profesije i kao

trgovca, prvo smo analizirali relevantnost svake aktivnosti u pogledu temeljnih sloboda iz Ugovora o EZ-u. Zatim smo, što se tiče onih djelatnosti koje su obuhvaćene temeljnim slobodama, preispitali da li su te djelatnosti regulirane u sklopu europskog zakonodavstva u regulativama ili direktivama koje se odnose na profesiju. U trećem koraku smo istražili pitanje da li su opće direktive ili regulative koje se specifično ne odnose na profesiju, kao što je Direktiva 2005/36/EC o priznavanju stručnih kvalifikacija ili Direktiva 2006/123/EC o uslugama na međunarodnom tržištu, primjenjive na dane djelatnosti. Tada smo, u opsegu primjene takvih direktiva, morali procijeniti koje specifične zahtjeve direktive postavljaju na prekogranične djelatnosti geodeta i koje opće zahtjeve zakonodavstvo Zajednice postavlja na prilagođavanje nacionalnih zakona koji reguliraju profesiju geodeta.

Općenito, nacionalni zakoni koji bi mogli priječiti ili učiniti neatraktivnim afirmiranje temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom o EZ-u moraju zadovoljiti sljedeća četiri uvjeta sukladno sa sudskom praksom Europskog suda pravde.

- moraju se primjenjivati na nediskriminirajući način,
- moraju biti opravdani zahtjevima nužnosti od javnog interesa,
- moraju biti primjereni za osiguravanje ostvarenja cilja, te
- ne smiju ići dalje od onoga što je potrebno da se ostvari taj cilj (kušnja proporcionalnosti)

Pregled međunarodnih zakona koji reguliraju profesiju geodeta, a koji se temelje na ovim normama, može dovesti do primjedbi sukladno europskom zakonodavstvu koje još nisu razmatrane na razini nacionalnih zakona država članica. Stoga bi svaka dobro utemeljena diskusija o utjecaju europskog zakonodavstva na obavljanje profesije geodeta trebala u obzir uzeti da bi procjena djelatnosti geodeta na temelju temeljnih sloboda prema Ugovoru o EZ-u, sekundarnom zakonodavstvu i Europskom zakonu o natjecanju – u što ne mogu ovdje ulaziti detaljnije zbog ograničenog vremena – mogla dovesti do neželjenih rezultata sa stajališta struke.

Nadležnost prema europskom zakonodavstvu neizbježno potiče pitanje u kojoj mjeri pravila država članica o obavljanu profesije u toj državi članici ometaju slobodno kretanje te stručne usluge na zajedničkom tržištu – i tako dovode do primjedbi sukladno s europskim zakonodavstvom. Oni koji podržavaju liberalizaciju nacionalnih pravila koja reguliraju profesije stoga prima facie (očigledno) imaju veću korist od preispitivanja nacionalnih zakona od onih koji preferiraju tradicionalniji koncept strukovne regulative – na primjer s obzirom na prava na monopol, oblike organizacija, oglašavanje, naknade za rad itd.

C. Profesionalne mogućnosti za geodete na međunarodnom tržištu

I. Uvod

Članak 43 Ugovora o EZ-u omogućava geodetu da pruža prekogranične usluge na cijelom zajedničkom tržištu tako da uspostavi svoj **trajni** poslovni nastan u drugoj državi članici. Članak 49 EC dopušta **privremeno** pružanje usluga.

Nasuprot jamstvima koja su izložena u primarnom zakonu, Direktiva 2006/123/EC, koja se često dvosmisleno naziva „Direktiva o uslugama“, ne regulira samo privremene prekogranične usluge u državi članici domaćinu – dok u isto vrijeme zadržava profesionalnu bazu u državi porijekla, već također i trajni poslovni nastan u državi članici koja nije država porijekla. Cilj Direktive o uslugama je u osnovi regulirati sudsku praksu Europskog suda pravde vezanu za slobodu pružanja usluga i pravo poslovnog nastana. Kao rezultat regulacije, ova sudska praksa postaje opće primjenjiva. No Direktiva o uslugama također unaprjeđuje sudsku praksu Europskog suda za pravdu vezano za slobodu pružanja usluga i pravo poslovnog nastana, ograničavajući temelje za opravdavanje ograničavanja sloboda pružanja usluga i postavljajući pravila koja, u osnovi, služe za zaštitu potrošača. Nadalje, Direktiva o uslugama prisiljava države članice da identificiraju i uklone prepreke za prekograničnu razmjenu usluga koje uzrokuju nacionalne regulative.

Ako se specifično zanimanje može kvalificirati kao usluga, svi pružatelji usluga u principu spadaju pod Direktivu o uslugama, bez obzira da li obavljaju istu profesiju ili pripadaju istom sektoru. To znači da se, u skladu s liberalnim pristupom Direktive, prekogranična djelatnost *kao takva* potiče. Stoga, dok god pružanje specifične usluge nije rezervirana zadaća u državi članici domaćinu, stručna osoba se također može natjecati s pružateljima usluga koji su članovi profesije koja izravno ne odgovara istoj profesiji u državi članici iz koje potječe.

II. Isključenje službenih ovlasti (Čl. 45 EC)

Direktiva o uslugama izuzima određene uslužne sektore i djelatnosti iz djelokruga primjene slobode kretanja radnika. Ona se ne odnosi na djelatnosti povezane s ispunjenjem službenih ovlasti sukladno Članku 45 EC. Htio bi se samo nakratko osvrnuti na ovo gledište, pošto je moj koautor, dr. Kilian, 2004. na vašoj konferenciji u Briselu detaljno raspravljao o problemu službenih ovlasti geodeta. Ovdje će biti dovoljno istaknuti nekoliko ključnih točaka: Početna točka kod procjene da li djelatnost koju obavlja geodet predstavlja izvršavanje službene ovlasti je definicija profesije od strane dane države članice. Ako se odnosi na izvršavanje službenih ovlasti sukladno s posebnostima nacionalnog pravnog sustava onda moramo preispitati da li nacionalna kategorizacija odgovara kriteriju Zakona zajednice koji je razvio Europski sud pravde. Kako bi se sukladno s pravnom praksom Europskog suda pravde kvalificirala kao službena, djelatnost mora ispunjavati sljedeće kriterije:

- Djelatnost mora premašivati obične pomoćne funkcije koje samo pripremaju djelatnosti države bez izravnog pravnog učinka na građane. Vezano za djelatnost, osoba koja izvršava službenu ovlast mora imati posebna prava koja premašuju opća temeljna prava dostupna svima.
- Udijeljena ovlast ne mora nužno uključivati restriktivne ovlasti u užem smislu. Takve restriktivne ovlasti predstavljaju dostatne no ne i

nužne uvjete za izvršavanje službenih ovlasti; u toj mjeri, stanovište Europskog suda pravde se podudara s literaturom.

- Djelatnost se mora obavljati uz vanjski učinak na građane i ne smije biti u isključivom interesu podupiranja administrativnog procesa.
- Ako se obavljana djelatnost temelji na transakciji prema građanskom pravu i ako je stručna osoba slobodna stupiti u pravne transakcije s građanima tada to znači da ista ne izvršava službene ovlasti.
- Naposljetku, djelatnost namijenjena uspostavljanju službene ovlasti se mora odvijati učestalo.

Kako bi sami sebi odgovorili na pitanje dali vi, kao geodet obavljate "djelatnost koja je sa stajališta europskog zakonodavstva vezana uz izvršavanje službenih ovlasti", trebali biste razmotriti ovih pet točaka uzimajući u obzir posebnosti pravnog sustava vaše države; općenite izjave nisu moguće.

Ako se ispune ovi uvjeti, odluka države članice da potvrdi službenu ovlast privatnih tijela u obavljanju određenih državnih zadaća nije protivna europskom zakonodavstvu. Upravo suprotno: u tom slučaju je država slobodna odabrati da li će takve djelatnosti obavljati njezini vlastiti javi službenici ili privatne stručne osobe iz profesije. Zahtjev za udjeljivanjem zadaća izravno na državne subjekte bi s europskog stajališta bio besmislen, pošto je jedan od ciljeva Europe voditi ekonomske djelatnosti bez intervencije države kad god je to moguće. Navodna opasnost da bi država članica mogla zaobići temeljne slobode Ugovora o EZ-u kvalificiranjem određenih djelatnosti pod izvršavanje službenih ovlasti u stvarnosti ne postoji. Radije, kriterij je od samog početka razmatrao jamstvo da se samo veoma usko područje stvarnih ovlasti države može uzimati u obzir pri isključenju.

Za sve one države članice u kojima pružanje geodetskih usluga do danas nije bilo izvršavanje službenih ovlasti, interesantno pitanje je da li se traži da države članice zadrže status quo. Odgovor je: Ne! Djelatnost koja do danas nije bila povezana s izvršavanjem službenih ovlasti u državi članici može biti sagledana u kontekstu Čl. 45 EC i tako u budućnosti izuzeta iz prava na slobodu poslovnog nastana i pružanja usluga. Međutim, ova odluka mora biti procijenjena po principu proporcionalnosti, to jest, država članica mora dokazati da ispunjenje djelatnosti koje u prošlosti nisu bile povezane s izvršavanjem službenih ovlasti moraju biti premještene u područje službenih ovlasti zbog važnosti za javni interes. Europske institucije će temeljito razmotriti takvu odluku.

Također je moguće da država članica zadaće koje je do danas obavljala sama prenese na privatne stručnjake; međutim to ne mijenja službenu narav djelatnosti sukladno Čl. 45 EC. Stoga, država članica koja trenutno geodetske usluge pruža preko vlastitih agencija može odlučiti povjeriti relevantne službene ovlasti na geodete iz privatnog sektora.

Što proizlazi iz ovoga? Ako se određeno područje djelatnosti geodeta može kvalificirati kao izvršavanje službenih ovlasti sukladno Članku 45 EC (ovo se pretpostavlja za slučaj u odnosu na službeno postavljene geodete u Njemačkoj), tada se prava na slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga koja su zajamčena Ugovorom o EZ-u sukladno Čl. 43, 49 EC ne primjenjuju na djelatnosti geodeta. Istovremeno, Čl. 2 Direktive o uslugama isključuje sve djelatnosti koje spadaju pod izvršenje službenih ovlasti s gledišta direktive.

III. Ostale prekogranične djelatnosti

1. Općenito

Iz dosadašnjih zaključaka također slijedi da su djelatnosti geodeta koje nisu vezane za izvršavanje službene dužnosti u osnovi obuhvaćene pravom na slobodu poslovnog nastana, slobodom pružanja usluga i specifičnim odredbama direktiva. Pošto nema direktiva koje izričito reguliraju profesiju geodeta, primjenjuju se opće direktive, Direktiva o uslugama 2006/123/EC i direktiva 2005/36/EC o Priznavanju profesionalnih kvalifikacija. Obje uređuju probleme trajnog i privremenog pružanja usluga u drugoj državi članici. Cilj Direktive o priznavanju profesionalnih kvalifikacija je poglavito da ukloni prepreke za korištenje slobode za pružanje usluga i prava na poslovni nastan koje se odnose na kvalifikaciju pružatelja usluge, to jest, pristup tržištu. Direktiva ovo postiže definirajući standardni postupak za zajedničko priznavanje kvalifikacija koje su stečene u drugoj državi članici. Ovdje Direktiva zamjenjuje postojeće regulative o priznavanju profesionalnih kvalifikacija i služi primarno kao konsolidacija i pojednostavljenje primjenjivog zakona. U mjeri u kojoj Direktiva o priznavanju profesionalnih kvalifikacija također obuhvaća neslužbene, no regulirane djelatnosti geodeta, potrebno je razjasniti njezin odnos prema Direktivi o uslugama. U osnovi, govoreći pojednostavljeno, vrijedi sljedeće:

Privremene prekogranične djelatnosti, to jest, usluge geodeta kao člana regulirane profesije u drugoj državi članici, su primarno uređene Direktivom o priznavanju profesionalnih kvalifikacija. Ona u potpunosti zamjenjuje Direktivu o uslugama na svim pitanjima pristupa profesiji s obzirom na „ako“. S druge strane, Direktiva o uslugama se primjenjuje na sva ostala pitanja privremene prekogranične djelatnosti, a naročito vezano za ponašanje na tržištu - to jest, na „kako“.

I Direktiva o priznavanju profesionalnih kvalifikacija i Direktiva o uslugama se u načelu primjenjuju na **trajne** prekogranične djelatnosti tijekom uspostave poslovnog nastana u drugoj državi članici. U slučaju proturječnih odredbi u direktivama, Direktiva o priznavanju profesionalnih kvalifikacija istiskuje Direktivu o uslugama pošto je Direktiva o kvalifikacijama određenija od Direktive o uslugama.

2. Trajni poslovni nastan u drugoj državi članici

Pod ovim okolnostima, vrijedi sljedeće: vezano za prekograničnu poslovnu nastanu, Direktiva o priznavanju profesionalnih kvalifikacija zahtjeva da države članice međusobno priznaju profesionalne kvalifikacije geodeta na temelju principa jednakosti stručne izobrazbe (u različitim državama članicama). Čak iako je u drugoj državi članici razina kvalifikacije jedan stupanj niža od onog što se zahtjeva u državi članici domaćinu dovoljna za ulazak u profesiju, npr. diploma veleučilišta umjesto sveučilišne diplome, profesionalna kvalifikacija se mora priznati. Priznavanje profesionalne kvalifikacije znači da se nositelj takve kvalifikacije može uspostaviti svoj poslovni nastan u državi članici domaćinu i u istoj se baviti profesijom geodeta pod stručnim zvanjem koje mu je dano u njegovoj zemlji, pod uvjetom da to ne utječe na izvršavanje službene ovlasti.

Međutim, pod određenim uvjetima (kraće vrijeme izobrazbe, različiti nastavni planovi izobrazbe) država članica može zatražiti od nositelja profesionalne kvalifikacije koja se mora priznati da se podvrgne procesu prilagodbe u obliku tečaja za prilagodbu ili ispita sposobnosti. Opseg u kojem pružanje usluga kao poslovno nastanjenog geodeta u drugoj državi članici može biti zavisno o uspješnom ispunjenju ispita sposobnosti ili procesa prilagodbe se može razmatrati samo od slučaja do slučaja uspoređujući dane pravne sustave i zahtjeve za izobrazbom u svakoj državi članici.

Poslovni nastan se ne može odbiti na temelju nacionalnosti geodeta koji migrira ili nedostatka potrebe za uslugama koje pruža. Stoga se broj geodeta u državi članici više ne može ograničavati na temelju argumenta da nema potražnje za dodatnim pružateljima usluga sa ekonomskog stajališta. Posljedično, ne može se zahtijevati da geodet migrant dokaže da trenutni broj geodeta nije dostatan za zadovoljavanje potreba na tržištu. Također bi bilo nezakonito kad bi nacionalni zakoni koji reguliraju profesiju donijeli odredbu kojom se usluge geodeta iz drugih država članica uvjetuju zahtjevom da njegovo osobno prebivalište bude u državi domaćinu, da svoje profesionalne usluge pruža pretežno u državi članici domaćinu, a ne u državi svog porijekla ili trećoj državi, ili da se organizira u pravni oblik države članice domaćina. Međutim, dopušteno je da država članica zahtjeva da svaki geodet koji je aktivan na teritoriju te države održava osiguranje od profesionalne odgovornosti kako bi zaštitio svoje klijente. Geodeta koji svoje usluge pruža prekogranično se ne može tražiti da takvo osiguranje uzima isključivo kod osiguravatelja i državi članici domaćinu.

3. Uspostava privremenog pružanja usluga?

Spomenuti principi se, kao što se možda sjećate, odnose samo na poslovni nastan – to jest, trajnu, djelatnost u drugoj državi članici. Drugi principi se odnose na privremenu djelatnost u drugoj državi članici. Razlika između privremene usluge i poslovnog nastana se ne može uvijek jasno razlučiti. Da li je djelatnost i dalje privremena usluga ili se već radi o trajnom poslovnom nastanu ovisi o mnogo aspekata. Kao pravilo, općenito se prihvaća da se trajanje, učestalost, redovito ponavljanje i kontinuitet djelatnosti moraju uzeti u obzir. Privremena djelatnost ne postaje poslovni nastan samo zato što pružatelj usluge stekne određenu infrastrukturu, kao što su uredi, pod uvjetom da je to objektivno potrebno za pravilno pružanje usluge. Pružatelj usluge spada pod pravo poslovnog nastana samo ako on ili ona u državi članici domaćinu profesiju obavljaju „postojano i kontinuirano“,

na primjer vodeći ured ili provodeći cilijane nabave. Trajanje djelatnosti u tom pogledu nije značajno. Europski sud pravde je donio odluku da se trogodišnja djelatnost ne može okarakterizirati kao pravo na poslovni nastan, pošto u danom slučaju nije uspostavljena minimalna infrastruktura.

4. Privremeno pružanje usluga u drugoj državi članici

Ako razlikovanje pokaže da je usluga privremene naravi, tada je također jasno da nije potrebno **službeno priznavanje profesionalne kvalifikacije** za ovakvu pograničnu djelatnost na domaćem tržištu. Umjesto toga, ovdje se primjenjuje princip uzajamnog povjerenja. Ovo uspostavlja nepobitnu pretpostavku da građanin EU koji zakonski obavlja svoju profesiju u drugoj državi članici može također tu profesiju prema svojem izvornom stručnom zvanju obavljati u državi članici domaćinu. Direktiva daje niz izričitih zabrana čiji cilj je jamčiti da države članice ne narušavaju prilike za pružanje usluga na nacionalnoj razini. Na primjer, neće se tražiti da geodet koji usluge pruža na privremenoj bazi bude ili postane član strukovnog udruženja u državi članici domaćinu. Nadalje, nacionalni zakoni ne smiju tražiti da geodet koji usluge pruža na privremenoj bazi uspostavi poslovni nastan u državi članici domaćinu i/ili da tamo održava infrastrukturu. Zabrana korištenja određenih radnih sredstava također nije dopuštena.

Međutim, pružanje usluga se ne odobrava bez ograničenja. Nacionalno zakonodavstvo može tražiti da strani pružatelji usluga prije prvog ulaska na tržište moraju uredi za registraciju u državi članici domaćinu dati pismenu obavijest koja sadrži određene informacije. Na primjer, obveza podnošenja akreditacije koja potvrđuje da je pružatelj usluge ima poslovni nastan i ima pravo obavljati svoju profesiju u različitim EEA državama, nije problematična. Također se može tražiti i certifikacija profesionalne kvalifikacije te dokaz o osiguranju od profesionalne odgovornosti. Nadalje, geodeti koji usluge obavljaju na privremenoj bazi

su obvezni primatelju svoje usluge podastrijeti određene podatke na isti način na koji to moraju činiti geodeti s trajnim poslovnim nastanom. Ovo uključuje osobne podatke, podatke o profesionalnom nadzoru i sadržaj ugovora prema kojem pružaju svoje usluge. Geodet neke od tih podataka mora podastrijeti bez da se to od njega traži, a neke samo po zahtjevu. U načelu se od geodeta traži da posao obavlja pod stručnim zvanjem (titulom) njegove vlastite domovini. Europsko zakonodavstvo ovo smatra dostatnim u interesu zaštite potrošača. Obveza korištenja „stranog“ stručnog zvanja bi trebala potrošača dostatno upozoriti na činjenicu da pružatelj usluge nema kvalifikaciju prema zakonu države članice domaćina.

Kao što sam već ranije napomenuo, državama članicama se ne brani niti su obavezne tražiti osiguranje od profesionalne odgovornosti za djelatnosti geodeta kako bi zaštitile klijenta. U načelu, nacionalni zakon države članice ne smije braniti geodetima da oglašavaju svoje profesionalne usluge na području onih djelatnosti koje ne spadaju pod izvršavanje službene ovlasti. Ograničenja načela slobode oglašavanja su moguća sam ako nisu diskriminatorne naravi, te su opravdana razlogom javnog interesa i srazmjerna. Europsko zakonodavstvo zahtjeva da države članice dopuste geodetima da obavljaju sekundarnu profesiju i da se povežu s članovima te druge profesije. Ograničenja su moguća, no isključivo ako služe kako bi se u obzir uzele specifičnosti profesije geodeta, posebice neovisno i nepristrano obavljanje usluga.

5. Primjenjivi zakoni koji reguliraju profesije u nedostatku regulativa prema europskom zakonodavstvu

Unatoč relativno detaljnim odredbama dvije direktive o ponašanju na tržištu u slučaju prekograničnih djelatnosti geodeta, ostaju pitanja vezana za profesionalnu praksu, koja nije regulirana prema europskom zakonodavstvu. Stoga se izravno iz Direktive o profesionalnim kvalifikacijama i Direktive o uslugama ne mogu izvesti rješenja.

U takvim slučajevima pravni okvir za prekogranične djelatnosti slijedi iz načela odredišta. Ovo načelo se primjenjuje i na trajni poslovni nastan u drugoj državi članici i na privremeno pružanje usluga. Stoga se na ovom području primjenjuje zakon koji profesiju regulira u državi članici domaćinu.

D. Dubinsko snimanje normi

Dame i gospodo, u skladu s mojim dosadašnjim izlaganjem, europski zakonodavac je stvorio poprilično velik broj dosta detaljnih odredbi za zakone koji reguliraju profesije, kao što smo mogli vidjeti u mojoj analizi dvije dane direktive. One se djelomično sastoje od pozitivnih zahtjeva, koji zamjenjuju različite nacionalne odredbe i djelomično od popisa zabrana koje kategorički zabranjuju određena nacionalna pravila o pristupu tržištu i ponašanju na tržištu.

Osim toga, Direktiva o uslugama pruža treći kontrolni mehanizam: sukladno s Člancima 15 i 16, karakteristična pravila ponašanja na tržištu zahtijevaju posebno opravdanje. Nacionalna pravila koja reguliraju obavljanje profesije nisu općenito zabranjena; ona mogu biti predviđena nacionalnim zakonom. Međutim, prema europskom zakonodavstvu će biti prihvaćena samo ako nisu diskriminatorne naravi, te su opravdana razlogom javnog interesa i srazmjerna. Sama Komisija ne preispituje da li je nacionalni zakon usuglašen s ova tri zahtjeva, već tu zadaću dodjeljuje državama članicama. Stoga se od država članica zahtjeva da tijekom takozvanog "postupka dubinskog snimanja" sistematično preispitaju svoj vlastiti pravni sustav s obzirom na ograničenja koja nisu u skladu s europskim zakonodavstvom. Ako je potrebno, od njih se zahtjeva da promjene svoj zakon kako bi bio u skladu sa zahtjevima Direktive. Namjera ovog postupka je da jamči učinkovitije usklađivanje nacionalne regulative s odredbama europskog zakonodavstva nego što se to može postići kroz postupke zbog povrede pravila, za koje se pokazalo da su izrazito dugotrajni i koji nadalje djeluju selektivno, a ne sistematski.

Unatoč nametanju ovih obveza na države članice, prava utvrđena od strane Komisije, kao čuvara temeljnih sloboda, ostaju važeća. Da se izrazimo pretjerano, ove ovlasti imaju samo „destruktivne“ osobine. EU nema pozitivne ovlasti donošenja zakona o profesijama u državama članicama. Najviše što može jest zabraniti određene nacionalne regulative. To dovodi do percepcije EU kao običnog uništavača nacionalnih zakona koji se odnose na profesije. Dodjeljivanje postupka dubinskog snimanja državama članicama je podsjetnik svakom nacionalnom zakonodavcu i svakom nacionalnom strukovnom udruženju da je jedna od središnjih obveza zakonodavaca u državama članicama da u europskom kontekstu pravilno koncipiraju i definiraju sadržaj nacionalnih zakona koji reguliraju profesije.

Zahtjev za dubinskim snimanjem normi obuhvaća sve razine nacionalne hijerarhije normi, to jest, ne samo parlamentarno zakonodavstvo, već također i pravne odredbe koje se temelje na dodijeljenim ovlastima donošenja pravila – kao što su one strukovnih organizacija. Tijekom postupka dubinskog snimanja normi, države članice mogu opravdati nacionalne odredbe koje reguliraju profesije na temelju javnog interesa. Na području prava na slobodu poslovnog nastana nisu zabranjene čak ni norme koje određuju kvantitativna ili teritorijalna ograničenja pružanja usluga, zahtjevi za specifičnim oblikom profesionalnog partnerstva, provedba posebnih zahtjeva za dioničare u profesionalnim partnerstvima, pravila koja zabranjuju predstavništva ili određivanje minimalnih i maksimalnih cijena. Takva ograničenja se mogu opravdati ako su motivirana nužnim okolnostima od javnog interesa, pri čemu države članice imaju široku diskreciju u procjeni takvih okolnosti od javnog interesa. Međutim, što se tiče slobode pružanja privremenih usluga, nacionalni zakon ne može opravdati ograničenja koja se temelje na javnom interesu. Samo su održavanje javne sigurnosti, javnog reda i zdravlja kao i zaštita okoliša javni interesi na kojima se mogu temeljiti ograničenja sloboda pružanja privremenih usluga. Stoga, općenite okolnosti zaštite potrošača nisu dostatne.

E. Osvrt

Dame i gospodo,

Dopustite mi da vas na kraju moje prezentacije još jednom uvjerim: Nemojte se bojati Europe! Iako nas europsko zakonodavstvo odista prisiljava da preispitujemo dugogodišnja nacionalna pravila vezana za profesije, ono nam također nudi dostatne mogućnosti i okvir kako bi profesiju geodeta doveli u sigurnu budućnost. Nacionalne regulative koje su neophodne kako bi i dalje mogli jamčiti visokokvalitetne geodetske usluge prema primjerenim uvjetima natjecanja su i dalje moguće te ostaju na snazi. Međutim, vidim opasnost – čak i slabost – koju ne bi trebalo podcijeniti, u veoma nedosljednoj naravi profesije geodeta u različitim državama članicama EU. Bez sumnje, ovaj nedostatak uniformnosti je prepreka za prihvaćanje regulativa o obavljanju profesija od strane europskih institucija; doista, to potiče ključno pitanje da li su ograničenja koja su na snazi samo u nekim državama članicama odista „nužna“ u okviru europskih odredbi. Primarni cilj nacionalnih strukovnih udruženja geodeta i njihovih međunarodnih tijela, „Vijeća europskih geodeta“, bi stoga trebao biti definiranje dosljednih temeljnih vrijednosti i standarda kvalitete za svoju profesiju. Stoga vam čestitam na novim „pravilima ponašanja“ koja ste danas usvojili. Takvi standardi odgovaraju ciljevima Direktive o uslugama. Druge profesije, kao što su odvjetnici, koji su uspješno utvrdili takva načela, su uspjeli postići prihvaćanje na razini EU vezano za profesionalna pravila koja pomažu u zaštiti tih temeljnih vrijednosti.

Htio bih iskoristiti ovu priliku da zaželim Vijeću europskih geodeta sreću u provođenju ovog važnog cilja za geodete!