



Brüssel, 24. veebruar 2026
(OR. en)

6659/26

MI 175
COMPET 231

SAATEMÄRKUSED

Saatja:	Euroopa Komisjoni peasekretär, allkirjastanud Martine DEPREZ, direktor
Kättesaamise kuupäev:	20. veebruar 2026
Saaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopa Liidu Nõukogu peasekretär
Komisjoni dok nr:	COM(2026) 86 final
Teema:	KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE kutsekvalifikatsioonide tunnustamist käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiivi 2005/36/EÜ rakendamise kohta

Käesolevaga edastatakse delegatsioonidele dokument COM(2026) 86 final.

Lisatud: COM(2026) 86 final



Brüssel, 20.2.2026
COM(2026) 86 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

**kutsekvalifikatsioonide tunnustamist käsitleva Euroopa Parlamendi ja nõukogu
7. septembri 2005. aasta direktiivi 2005/36/EÜ rakendamise kohta**

{SWD(2026) 64 final}

SISUKORD

1. Poliitiline taust: tööjõu ja oskuste liikuvus tööjõupuuduse olukorras	4
2. Kutsevalifikatsioonide direktiiv toetab oluliselt liikuvust ühtsel turul.....	6
3. Üldine kasutajakogemus	10
3.1. Kättesaadavus ja teabevahetus.....	10
3.2. Tunnustamissüsteemid	11
3.2.1. Tunnustamise üldsüsteem	11
3.2.2. Töökogemusel põhinev automaatne tunnustamine	13
3.2.3. Koolituse miinimumnõuetel põhinev automaatne tunnustamine	14
4. Vastastikune usaldus ja koostöö on õigusraamistiku toimimiseks oluline	17
4.1. Teavitamine	17
4.2. Hoiatusmehhanism.....	18
4.3. Koolituse miinimumnõuetel põhineva automaatse tunnustamise ajakohastamine	19
5. Digiüleminek	21
6. Kokkuvõte.....	23

Ühtse turu tõhus toimimine sõltub kõigi valdkondade ja mitmesuguse pädevustasemega kvalifitseeritud kutsetöötajate vabadusest asuda elama ja töötada kõikjal, kus nende oskusi vajatakse. Euroopa konkurentsivõime oleneb sellest, kui tugev ja terviklik on ühtne turg, mis on endiselt ELi majanduse peamine liikumapanev jõud. Tõeliselt integreeritud turg ei saa aga tulemuslikult toimida, kui see ei võimalda inimeste liikuvust ja oskuste vaba ringlust. Seepärast on president von der Leyen oma poliitilistes suunistes teatanud, et komisjon esitab oskuste ülekantavuse algatuse, mille eesmärk on tagada ühes riigis omandatud oskuste tunnustamine teises riigis. Ka 2025. aasta ühtse turu strateegias rõhutatakse ametialase liikuvuse tähtsust ja tuuakse kutsekvalifikatsioonide tunnustamine esile kui peamine tõke, mis takistab teenuste ja töötajate vaba liikumist ELis. Kutsetöötajatele liikuvuse ja nende kutsekvalifikatsiooni piiriülese tunnustamise võimaldamine on väga oluline selleks, et kutsetöötajad saavutaksid edu, ettevõtjad leiaksid vajalikke talente, innovatsioon leviks ja tootlikkus suureneks.

Kutsekvalifikatsioonide ametlik tunnustamine liikmesriigi pädeva asutuse poolt on vajalik vaid siis, kui juurdepääs kutsealale on selles riigis reguleeritud¹. Kutsealade reguleerimine on endiselt liikmesriikide pädevuses, kes sellega seotud otsuseid tehes peavad järgima ELi õigust, sealhulgas mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse põhimõtteid. Praegu on ELi liikmesriikides reguleeritud üle 5 700 kutseala,² kuid liikmesriikide vahel on suuri erinevusi. Viimaste kättesaadavate hinnangute kohaselt töötab ligikaudu 22 % ELis tööga hõivatud inimestest reguleeritud kutsealal³. Õigustatud ja proportsionaalne reguleerimine võib olla oluline avaliku poliitika eesmärkide täitmisel, tarbijate kaitsmisel ja üldsuse ohutuse tagamisel, samuti tarbijakaitse, avaliku julgeoleku ning tervise ja keskkonnakaitse tagamisel. Samal ajal võivad ELis reguleeritud kutsealale juurdepääsu suhtes kohaldatavad erisugused nõuded takistada piiriülest ametialast liikuvust.

Kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivil⁴ on jätkuvalt otsustav roll nii töötajate kui ka üksikettevõtjate jaoks liikuvuse sellisel viisil tegelikkuseks muutmisel, et samal ajal kaitstaks üldist huvi pakkuvaid eesmärke, näiteks teenuste kvaliteet ja inimeste ohutus. Sellega nähakse ette liikmesriikides

¹ Muudetud direktiivi 2005/36/EÜ artikli 3 lõike 1 punkti a tähenduses.

² [Reguleeritud kutsealade andmebaas.](#)

³ Vt [komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, milles käsitletakse reformisoovitusi seoses kutsealateenuste reguleerimisega](#) (COM (2016) 820 final).

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (edaspidi „direktiiv“) võeti vastu selleks, et koondada mitu varasemat õigusakti, mis käsitlevad kutsekvalifikatsioonide tunnustamist ELis. Pärast seda, kui direktiiv 2007. oktoobriks liikmesriikide õigusesse üle võeti, on selles tehtud mitu tähtsat muudatust, et seda ajakohastada ning muutuva ametialase ja õigusliku olukorraga kohandada. Kõige tähtsama reformiga, mis võeti vastu 2013. aastal ja rakendati 2016. aastaks, kehtestati Euroopa kutsekaart, hoiatusmehhanism, ühtlustatud tunnustamise menetlus ja osalise juurdepääsu võimalus piiriülestele kutsetöötajatele. Lisaks anti komisjonile õigus võtta vastu delegeeritud ja rakendusakte, mis muudavad süsteemi paindlikumaks. Järgnevate delegeeritud ja rakendusaktidega tagatakse direktiivi korrapärane ajakohastamine, mis aitab säilitada usaldust süsteemi vastu ja vaba liikumist ELi ühtsel turul, kaitstes samal ajal teenuste kvaliteeti ja inimeste ohutust.

kutsekvalifikatsioonide tunnustamisel kohaldatav menetluskord,⁵ mis võimaldab kutsetöötajatel asuda tegutsema ja tegutseda reguleeritud kutsealadel teistes liikmesriikides kas alaliselt, ajutiselt või episoodiliselt. Direktiiviga kehtestatud normide alusel pidevalt tehtud tunnustamisotsused kinnitavad, et direktiiv toetab ametialast liikuvust. Paljud tunnustamisotsused käsitlevad tööjõupuudusega kutsealasid olulistes valdkondades, kus on suur nõudlus kvalifitseeritud töötajate järele, näiteks tervishoid ja haridus. Ilma direktiivita oleks üldõdedel, arstidel, õpetajatel, arhitektidel, elektrikutel, torulukkseppadel ja paljudel muudel kutsetöötajatel, kes taotlevad oma kutsekvalifikatsiooni tunnustamist teises liikmesriigis, rohkem raskusi ja nad peaksid tulema toime liikmesriikide erisuguste tunnustamiskordade ja menetlustega. Direktiiviga loodud õiguslikult siduv ja ühtlustatud raamistik, mis reguleerib tunnustamist kogu ELis, hõlbustab juurdepääsu ühtse turu eelistele kutsealadel ja ametites, mis on tähtsad liidu konkurentsivõime seisukohalt.

Kehtivas õigusraamistikus tegutsevate kutsetöötajate kogemused näitavad, et tunnustamine on sageli keerukas ja aeganõudev protsess. Kuigi raamistik tugineb kindlatele põhialustele, võivad selle potentsiaali nõrgendada pikk menetlusaeg, ebaühtlane digiüleminek riiklike protsesside ja menetluste puhul ning dokumentide esitamise keerukad nõuded. Sidusrühmadel on direktiiviga saavutatu üle hea meel, kuid nad kutsuvad üles keskendumisele lihtsustamisele, läbipaistvusele ja digiüleminekule, et täita tänapäeva liikuva tööjõu vajadusi. Ka Euroopa Kontrollikoda märkis oma 2024. aasta eriaruandes kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta, et direktiivi kohaldamisel liikmesriikides on puudujääke, sealhulgas elektrooniliste menetluste puudumine, lüngad ja vasturääkivused avalikkusele esitatavas teabes, kulukad ja keerukad protsessid ning puudujäägid hoiatusmehhanismi kasutamisel, mis kehtestati selleks, et aidata tagada patsientide ja tarbijate ohutus.

Käesolevas aruandes hinnatakse direktiivi rakendamist. Sellega täidetakse direktiivi artikli 60 lõikes 2 sätestatud kohustus, mille kohaselt peab komisjon koostama direktiivi rakendamise kohta aruande kord viie aasta järel⁶. Käesolevas direktiivi rakendamist käsitlevas aruandes, mis käsitleb ajavahemikku 2020–2024,⁷

⁵ Direktiivis 2005/36/EÜ sätestatud ja hiljem muudetud norme kohaldavad Euroopa Majanduspiirkonna lepingu alusel väikeste kohandustega ka Island, Liechtenstein ja Norra. Direktiivi 2005/36/EÜ teatavaid norme kohaldatakse ELi ja Šveitsi vahelise isikute vaba liikumist käsitleva lepingu alusel ka Šveitsis. Käesolevas aruandes käsitletakse eelkõige direktiivi kohaldamist ELi liikmesriikides.

⁶ Mõned andmed hõlmavad ajavahemikku 2018–2023 järgmistel põhjustel. Esiteks selleks, et saada parem võrdlus eelmiste aastatega, sest tunnustamisotsuste arv vähenes COVID-19 pandeemia ajal. Teiseks ei ole 2024. aasta andmed tunnustamisotsuste kohta veel täielikult kättesaadavad, sest liikmesriigid peavad need statistilised andmed esitama komisjonile igal aastal ja sageli esitatakse need järgmise aasta teises pooles, kuna liikmesriigid peavad need esmalt pädevatelt asutustelt koguma.

⁷ Komisjoni [viimane direktiivi rakendamist käsitlev aruanne](#) ja sellele [lisatud komisjoni talituste töödokument](#) avaldati 11. mail 2020. See hõlmas viie aasta pikkust ajavahemikku (2014–2019) ja keskendus direktiiviga 2013/55/EL kehtestatud uutele elementidele, nagu Euroopa kutsekaart, teadmiste, oskuste ja pädevuste ajakohastamine sektoraalsete kutsealade jaoks, ühised koolituspõhimõtted ja Rumeenia õdede spetsiaalne kvalifikatsioonitõstmisprogramm. 2020. aasta aruandes direktiivi rakendamise kohta järeldati, et kutsekvalifikatsioonide direktiivile tuginev õigusraamistik hõlbustas kutsetöötajate liikuvust liikmesriikides ja komisjoni kehtestatud täitemeetmed olid parandanud direktiivi rakendamist. Aruandes osutati aga ka mitmele murettekitavale aspektile, sealhulgas taotlejate jaoks märkimisväärset haldus- ja finantskoormust tekitavatele menetlusnõuetele ning riiklike ühtsete kontaktpunktide ja hoiatusmehhanismide töös esinevatele puudustele.

püütakse kindlaks määrata praeguses poliitilises olukorras direktiivi rakendamisega seotud puudused, probleemid ja ülesanded. Täpsemalt käsitletakse aruandes seda, kuidas soodustab direktiiv spetsialistide liikuvust ühtsel turul (punkt 2) ja kuidas saab erinevate tunnustamiskordade puhul parandada üldist kasutajakogemust (punkt 3). Lisaks analüüsitakse, kuidas suurendab õigusraamistik usaldust ja edendab haldusalast koostööd liikmesriikide pädevate asutuste vahel (punkt 4) ning mil määral kasutatakse digivahendeid raamistiku menetluslike aspektide toetamiseks (punkt 5). Aruanne põhineb dokumentide analüüsil ja ulatuslikel konsultatsioonidel sidusrühmadega, sealhulgas kutsekvalifikatsioonide tunnustamise koordinaatorite rühma liikmete,⁸ pädevate ja reguleerivate asutuste, kutseliitude, kodanikuühiskonna, sotsiaalpartnerite ja kodanikega⁹.

1. Poliitiline taust: tööjõu ja oskuste liikuvus tööjõupuuduse olukorras

Pärast COVID-19 pandeemiat elavnes ELi tööturg kiiresti ja selle aktiivsus ületas pandeemiaeelse taseme, mille tulemuseks oli rekordiliselt madal töötuse määr. Tööhõive järkjärguline suurenemine, mis algas 2022. aastal, jätkus ka 2025. aasta esimesel poolel, kuid liit ei ole kaldunud kõrvale oma põhieesmärgist saavutada 2030. aastaks tööhõive määr 78 %¹⁰. Väikeste kõikumistega on tööturu lõtk ELi laiendatud tööjõu kohta pidevalt vähenenud: 18,6 %-lt 2015. aastal 10,9 %-le 2025. aasta teises kvartalis¹¹.

Tööjõu ja oskuste nappus on aga kogu ELis endiselt märkimisväärne ja püsiv probleem. Hoolimata langusest võrreldes 2022. aasta tippasemega on nappus varasemaid standardeid arvestades siiski suur ja kahjustab jätkuvalt ELi konkurentsivõimet maailmamajanduses¹². Nappus mõjutab eelkõige väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid. Eelkõige terav on tööjõupuudus ja oskuste nappus haldus- ja tugiteenuste, kutse-, teadus- ja tehnikaalase tegevuse, transpordi, majutus- ja toitlustusteenuste, ehituse ning info- ja sideteenuste valdkonnas. Kriitilise tööjõupuudusega kutsealadena on enamik liikmesriikidest toonud esile info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, tervishoiu ja transpordi (nt elukutselised juhid) valdkonna elukutsed. Struktuursed tegurid, nagu demograafilised muutused ning digi- ja roheüleminekust tulenev nõudlus oskuste järele, samuti mõnes sektoris esinevad halvad töötingimused, võivad tuua kaasa selle, et tõenäoliselt jääb see puudus kestma ka lähitulevikus. Kiireneva digiülemineku ja tehisintellekti kasutuselevõtu tõttu on paljudel töökohtadel vaja uusi, kohandatud või täiustatud oskusi, mis võib valitsevat puudust süvendada, kui ei suudeta rahuldada nõudlust asjakohase koolituse saanud kutsetöötajate järele.

⁸ Komisjoni 19. märtsi 2007. aasta otsusega 2007/172/EÜ loodi kutsekvalifikatsioonide tunnustamise koordinaatorite rühm, et aidata kaasa direktiivi ühetaolisele kohaldamisele ning koguda igasugust kohaldamiseks olulist teavet. Koordinaatorite rühma kuuluvad liikmesriikide määratud riiklikud koordinaatorid.

⁹ Lisateavet konsultatsioonistrateegia ja mitmesuguste sidusrühmade tõstatatud küsimuste kohta on esitatud sellele aruandele lisatud talituste töödokumendis.

¹⁰ Ettepanek: „Ühine tööhõivearuanne 2026“.

¹¹ Euroopa majandusprognoos. 2025. aasta sügis.

¹² Ettepanek: „Ühine tööhõivearuanne 2026“.

Samal ajal on ELi tööturu üks struktuurne tunnus endiselt ülekvalifitseerimine. Kuigi kõrghariduse tase on kõikjal ELis pidevalt tõusnud, ei kasuta paljud kutsetöötajad oma oskusi võimalikult hästi ära, eriti piiriülese liikumise korral¹³. See osutab oskuste alakasutusele ja tööjõu ebatõhusale jaotumisele.

Sellises olukorras kujutab 2025. aasta märtsis vastu võetud komisjoni teatis „Oskuste liit“¹⁴ endast terviklikku ja koordineeritud strateegiat, mille eesmärk on tugevdada ELi konkurentsivõimet, arendades inimkapitali ja seda võimalikult hästi kasutades ning meelitades ligi talente väljastpoolt ELi. Strateegia eesmärk on kvaliteetsete töökohtade ja hea elu tarbeks vajalike oskuste arendamine, sealhulgas ka tugeva haridusliku aluse toel, mis vastab tööturu vajadustele. Selles on ühendatud haridus-, koolitus-, tööhõive-, rände- ja tööstuspoliitika, et edendada täiend- ja ümberõpet igal tasemel ja kõikides valdkondades, soodustada elukestvat õpet ning leevendada tööjõu ja oskuste nappust liikmesriikides. Samas kontekstis nõutakse komisjoni ettepanekus võtta osana Euroopa poolaastast esmakordselt vastu nõukogu soovitus inimkapitali kohta viivitamatuid meetmeid, et lahendada inimkapitaliga seotud struktuurseid probleeme, mis võivad kahjustada ELi konkurentsivõimet. Tööjõu ja oskuste nappuse vähendamiseks töötab komisjon välja ka algatust talentide välismaalt ligimeelitamiseks, sealhulgas loob ELi talendireservi, s.o esimese kogu ELi hõlmava platvormi, mille eesmärk on hõlbustada kolmandatest riikidest pärit töötajate rahvusvahelist värbamist, kellel on oskused, mis on vajalikud töötamiseks kogu ELi hõlmava tööjõupuudusega kutsealadel. Ka ELi viisapoliitika strateegia raames esitas komisjon soovitus talentide välismaalt ligimeelitamise kohta, mis on suunatud üliõpilastele, teadlastele, kõrgelt kvalifitseeritud töötajatele, innovaatilistele ettevõtjatele ja idufirmade asutajatele.

Oskuste liidus on kesksel kohal ka oskuste ülekantavus. Võimaldades eri riikide, sektorite ja õppesüsteemide vahel tunnustada ja väärtustada töötajate võimeid ja kvalifikatsioone, tagatakse inimeste vaba liikumine ühtsel turul, ilma et nende oskused kaotaksid väärtust. See toetab tööjõu liikumist, parandab oskuste ümberpaiknemist ja aitab vähendada oskuste piir- ja valdkondlikku mittevastavust tööturu vajadustele.

Direktiiv on ELi poliitikavahendite seas otsustava tähtsusega õigusakt, mis soodustab liikuvust, et ühtsel turul oleks juurdepääs reguleeritud kutsealadele. Proportsionaalsuse kontrolli direktiiv (EL) 2018/958 on ennetav kaitsevahend, millega kohustatakse liikmesriike enne uute kutsealade reguleerivate õigusnormide vastuvõtmist või olemasolevate normide muutmist hindama proportsionaalsust, tagamaks et õigusnormid oleksid mittediskrimineerivad, vajalikud ja proportsionaalsed kavandatud eesmärkidega. Kutsekvalifikatsioonide direktiiv moodustab aga tervikliku õigusraamistiku, mis reguleerib kutsekvalifikatsioonide vastastikust tunnustamist liikmesriikides juhtudel, mil kutsealal tegutsemiseks peab seaduste kohaselt olema omandatud konkreetne kvalifikatsioon. Täpsemalt nähakse direktiiviga teatavate ühtlustatud koolituse miinimumnõuetega sektoraalsete kutsealade puhul ette automaatne tunnustamine ning mõne kaubandus- ja äritegevuse liigi puhul

¹³ 2024. aastal oli teises liikmesriigis sündinud töötajate hulgas ülekvalifitseerituse määr 30,3 %, töökohariigis sündinute hulgas aga 20,2 %. Allikas: Eurostat, „Migrant integration statistics“.

¹⁴ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Oskuste liit“, COM(2025) 90 final.

töökogemusel põhinev tunnustamine ning kehtestatakse selged eeskirjad teistes ELi liikmesriikides omandatud, reguleeritud kutsealadel tegutsemiseks vajalike kutsekvalifikatsioonide hindamise ja tunnustamise kohta. Direktiiviga kehtestatakse ka menetlustähtajad ning edendatakse liikmesriikides koostööd riiklike kontaktpunktide ja pädevate asutuste vahel. Kõigi nende mehhanismide eesmärk on tagada õiglane, järjepidev ja õigeaegne kutsekvalifikatsioonide tunnustamine kogu ELis.

Selleks et töötajad ja ettevõtjad saaksid täiel määral kasutada ära ametialase liikuvuse potentsiaali ühtsel turul, on komisjoni oskuste liitu käsitlevas teatises kuulutatud välja oskuste ülekantavuse algatus. See on osa suuremast tööjõu õiglase liikuvuse paketist, mis peaks vastu võetama 2026. aastal ning mille eesmärk on hõlbustada töötajate ja teenuste liikumisvabaduse õiguse kasutamist. Pakett sisaldab ka ettepanekut kehtestada Euroopa sotsiaalkindlustuspass, anda Euroopa Tööjõuametile (ELA) suuremad õigused ning võtta meetmeid tööjõu liikuvuse normide ja tavade täiendamiseks, lihtsustamiseks ja paremaks rakendamiseks, nagu on soovitanud sidusrühmad, kes osalesid hiljutises tööjõu õiglast liikuvust käsitlevas rakendusdialoogis juhtiva asepresidendi Roxana Mînzatuga. Käesolev aruanne direktiivi rakendamise kohta aitab kujundada oskuste ülekantavuse algatust, kuna aruandes hinnatakse reguleeritud kutsealade kontekstis kutsekvalifikatsioonide tunnustamise suhtes kohaldatava õigusraamistiku üldist toimimist ning tehakse kindlaks rakendamisel tekkinud puudujäägid ja võimalikud valdkonnad, mida on vaja veelgi parandada.

2. Kutsekvalifikatsioonide direktiiv toetab oluliselt liikuvust ühtsel turul

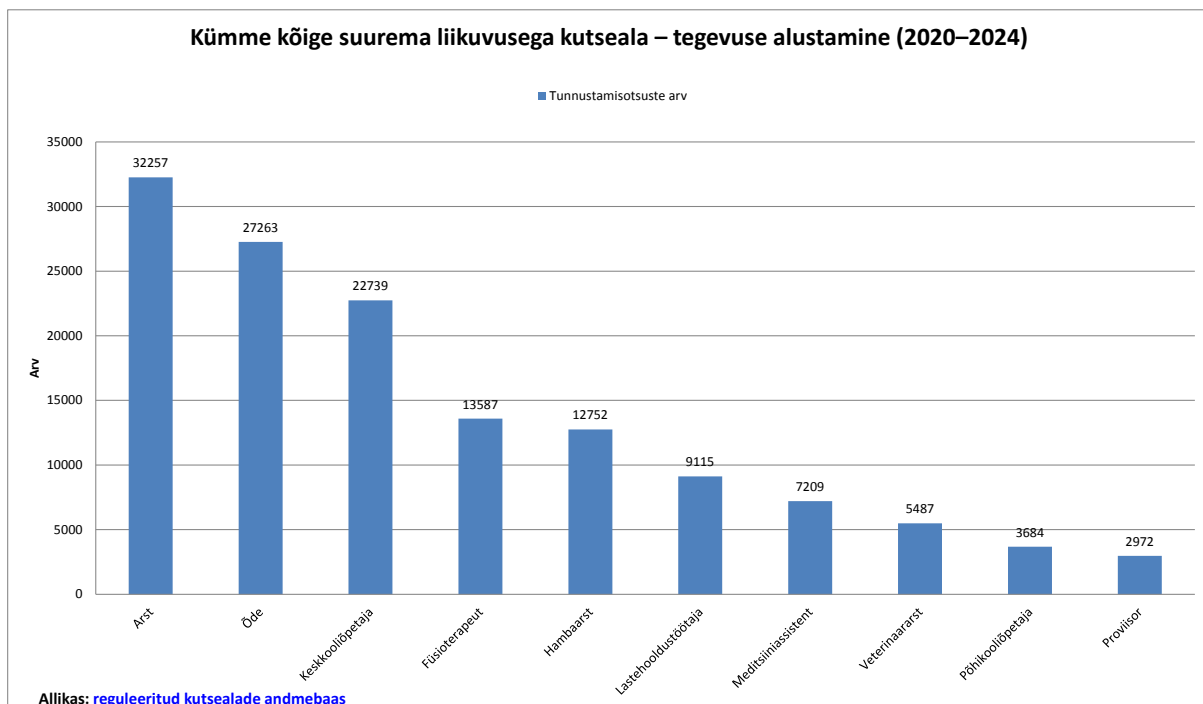
Direktiiv on ühtse turu toimimise tähtis tugisammas. Sellega kehtestatakse kutsetöötajate jaoks, kes on mõnes liikmesriigis omandanud kutsekvalifikatsiooni, menetlused, mis tagavad, et nende kvalifikatsiooni tunnustatakse ja nad võivad tegutseda või hakata tegutsema samal reguleeritud kutsealal teises liikmesriigis selle kodanikega samadel tingimustel.

Üldiselt nähakse direktiiviga ette kolm peamist tunnustamise süsteemi. Lisaks sektoraalsete kutsealade automaatsele tunnustamisele koolituse miinimumnõuete alusel on ette nähtud käsitöö-, kaubandus- ja tööstussektori teatavate kutsealade automaatne tunnustamine töökogemuse alusel ja nn tunnustamise üldsüsteem kõikide teiste reguleeritud kutsealade jaoks, v.a mõni üksik erand. Igas süsteemis kohaldatavad normid ja menetlused on aga erinevad.

Andmed näitavad, et direktiiv lihtsustab kutsetöötajate liikumist nii tegevuse alustamiseks kui ka ajutise ja episoodilise iseloomuga teenuste osutamiseks¹⁵.

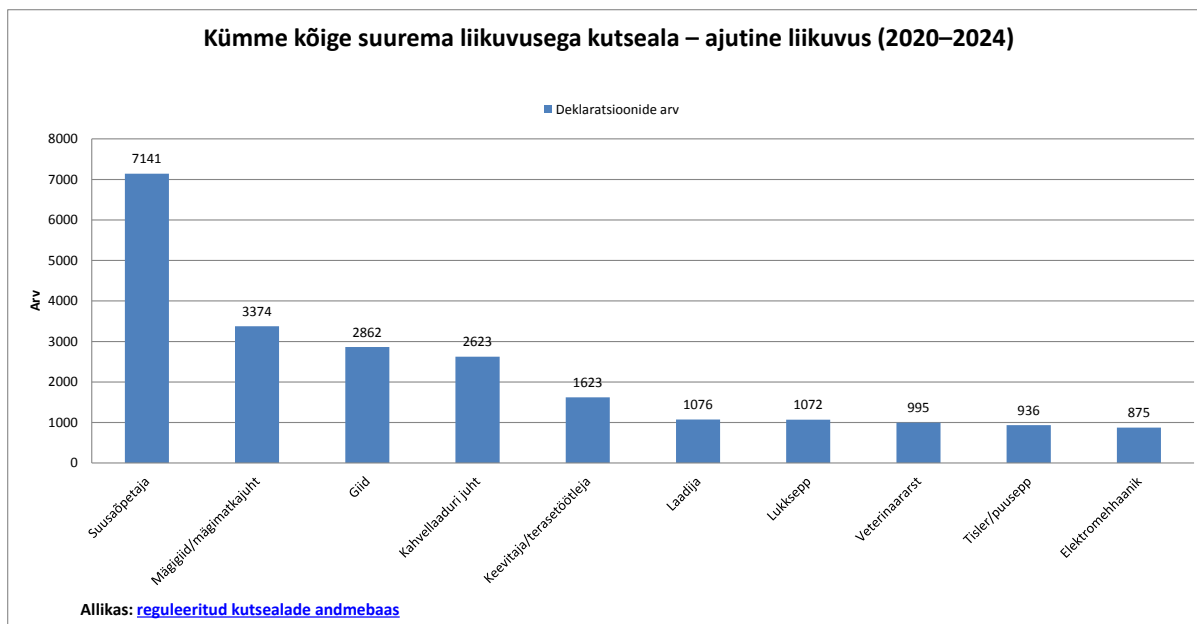
¹⁵ Teenuste vaba liikumine hõlmab kahte põhiõigust, mis on sätestatud ELi toimimise lepingus (artiklid 49 ja 56). Tegevuse alustamine tähendab, et kutsetöötaja liigub teise liikmesriiki eesmärgiga tegutseda seal alaliselt või püsivalt ja selleks, et ta saaks vastuvõtva liikmesriigi kutsenimetuse all tegutseda, peab vastuvõttev liikmesriik tema kutsekvalifikatsiooni ametlikult tunnustama. Ajutine teenuse osutamine viitab aga sellele, kui päritoluliikmesriigis juba asutatud kutsetöötaja osutab teises riigis teenuseid kas episoodiliselt või tähtajaliselt päritoluliikmesriigi kutsenimetuse all. Selleks et osutada teenust ajutiselt, peab kutsetöötaja igal aastal esitama enne deklaratsiooni ega pea taotlema oma kutsekvalifikatsiooni tunnustamist, välja arvatud rahvatervise ja ohutusega seotud kutsealadel.

Selle põhielemendid on asjakohased ka praeguses sotsiaal-majanduslikus keskkonnas, nagu kinnitavad sidusrühmad. Aastatel 2020–2024 tehti ELi liikmesriikides hoolimata COVID-19 pandeemia tõttu kehtestatud liikumispiirangutest umbes 185 000 kutsekvalifikatsiooni tunnustamise otsust seoses tegevuse alustamisega¹⁶. Üle 83 % otsustest olid positiivsed¹⁷ ja üle 140 000 otsuse tehti oluliste sektorite, nagu tervise sektori ja haridusega seotud kutsealade suhtes. Sama perioodi jooksul esitasid umbes 40 000 kutsetöötajat deklaratsiooni teises ELi liikmesriigis ajutiste ja episoodiliste teenuste osutamise kohta. Ligikaudu 5 %-i juhtudest ei rahuldatud teenuste osutamiseks esitatud taotlust tervisekaitse ja ohutuse kaalutlustel.



¹⁶ Ajavahemikul 2016–2019 oli nende arv 230 000. Reguleeritud kutsealade andmebaasis on esitatud üksikasjalikumad statistilised andmed riikide, ajavahemike, tunnustamise süsteemide ja kutsealade üldnimetuste lõikes. Andmed on kättesaadavad järgmisel aadressil: [reguleeritud kutsealade andmebaas](#).

¹⁷ Positiivsed otsused on arvatud protsendina kõikide positiivsete, negatiivsete, kehtestatud kohandamisajaga ja edasikaevatud otsuste koguarvust.



Koolituse miinimumnõuetel või kutsealasel töökogemusel põhineva automaatse tunnustamise alla kuuluvatel kutsealadel valitseb terav tööjõupuudus. Euroopa tööturuasutuste võrgustiku (EURES) viimase tööjõu puuduja ülejääke käsitleva aruande¹⁸ kohaselt on riikide arvu ja terava nappuse püsivust arvestades kõige suurema tööjõupuudusega õendusspetsialisti, pere- ja eriarsti, proviisori ja hambaarsti kutsealad. Direktiivi kohaselt hõlmab koolituse miinimumnõuetel põhineva automaatse tunnustamise süsteem üldõdesid, üldarstiõpet ja perearstiõpet, samuti 56 eriarsti kvalifikatsiooni. Sama kehtib ka hambaarsti ning proviisori põhi- ja erikvalifikatsioonide suhtes. Kõige suurema tööjõupuudusega kutsealad ELis on ka paljud kaubanduse, käsitööstuse ja tööstusega seotud kutsealad, mille suhtes kohaldatakse töökogemusel põhinevat automaatset tunnustamist, nagu metalli- ja ehitustöölised, insenerid ja tehnikud. See näitab, et praeguses õigusraamistikus kasutatakse automaatse tunnustamise võimalust liikuvuse suurendamiseks just aladel, kus seda kõige rohkem vajatakse.

Sidusrühmad on üldiselt direktiivi põhielementidega rahul. Liikuvad kodanikud ja ettevõtjad nõustuvad üldjuhul sellega, et ühtsete normide kehtestamine vähendab teises liikmesriigis tööd otsivate kutsetöötajate ebakindlust ja loob kvalifikatsiooni tunnustamiseks struktureeritud menetluse. Kuigi sidusrühmad on osutanud probleemidele, mis võivad mõnel juhul takistada direktiivi potentsiaali täielikku ära kasutamist, ja rõhutanud täiustamise vajadust, ei sea nad kahtluse alla direktiivi vajalikkust, asjakohasust ega kasulikkust. Siiski kutsuvad nad üles vähendama liikuvuse tõkkeid ja lihtsustama tunnustamiskordi, sealhulgas digivahendite kasutamise kaudu, mis on täielikult kooskõlas direktiivi ja selle rakendamise eesmärkidega¹⁹.

¹⁸ [EURES Report on labour shortages and surpluses 2024 \(aruanne tööjõupuuduse ja -ülejäägi kohta\).](#)

¹⁹ Komisjoni talituste töödokumendi 10. peatükis on esitatud rohkem teavet mitmesuguste direktiiviga hõlmatud sidusrühmade arvamuste kohta, milles tõstetakse esile konkreetsed valdkonnad, kus on nende arvates veel arenguruumi.

Aastatel 2020–2025 jätkas komisjon direktiivi rakendamist ja täitmise tagamist. Kuna ühtlane kohaldamine on väga tähtis, on selle aja jooksul algatatud mitme liikmesriigi²⁰ suhtes direktiivi eri aspektidele mittevastavuse tõttu uusi rikkumismenetlusi. Nende hulka kuuluvad direktiivi 2005/36/EÜ artikli 7 lõike 4 ebaõige kohaldamisega seotud 22 juhtumit, mis algatati põhjusel, et kutsealadel, mis ei kuulu selle sätte kohaldamisalasse, nõuti enne teenuse episoodilist ja ajutist osutamist teenuseosutaja kutsekvalifikatsiooni kontrollimist. Nagu on rõhutatud juhtiva asepresidendi Roxana Mînzatu 2025. aasta eduaruandes lihtsustamise, rakendamise ja täitmise tagamise kohta, on need täitemeetmed tähtsad selleks, et kõrvaldada ebaproportsionaalsed haldustõkked ja toetada otseselt komisjoni laiemat eesmärki edendada ametialast liikuvust ning tagada ELi õiguse järjepidev rakendamine kõikides liikmesriikides²¹.

Komisjon jätkas tööd rikkumismenetlustega, mis algatati kahe kogumina vastavalt 2018. ja 2019. aastal seoses muudetud direktiivi eri aspektide ebaõige ülevõtmisega. Esimene, 2018. aastal ebaõige ülevõtmise tõttu algatatud rikkumismenetluste kogum käsitles muudetud direktiivi toimimiseks hädavajalikke uusi teemasid, eelkõige uut Euroopa kutsekaarti, hoiatusmehhanismi, osalist juurdepääsu kutsetegevusele, keelenõuete proportsionaalsust ning tugikeskuste asutamist. Lisaks tõstatas komisjon ka kutsealateenuste regulatiivsete tõkete läbipaistvuse ja proportsionaalsusega seotud küsimusi, lähtudes reformisoovitustest kutsealateenuste kohta²². Teine kogum hõlmas 2019. aastal algatatud rikkumismenetlusi, mis käsitlesid vastavust asutamisevabaduse, teenuse osutamise vabaduse, ühtlustatud koolituse miinimumnõuetele, dokumentatsioonil ja formaalsustel põhineva automaatse tunnustamise alla kuuluvate kutsealade, õppepraktikate tunnustamise ning halduskoostöö normidele. Kuigi need täitemeetmed keskendusid direktiivist 2013/55/EL²³ tulenevatele peamistele muudatustele, käsitlesid need ka muudetud direktiivi üldist rakendamist riiklikes õigusraamistikes.

Suurem osa mittevastavuse probleemidest, mille komisjon on tõstatanud seoses direktiivi ülevõtmisega liikmesriikide õigusesse, on juba leidnud lahenduse. Ajavahemikus 2020–2024 vähenes nende 2018. ja 2019. aastal algatatud menetluste arv, mis olid veel lahendamata: 2020. aastal lõpetati kolm, 2021. aastal neli, 2023. aastal üheksa ja 2024. aastal kaks menetlust. 2025. aastal olid veel pooleli

²⁰ Euroopa Komisjon algatas sel ajavahemikul 30 uut rikkumismenetlust: 22 juhtumit seoses direktiivi 2005/36/EÜ artikli 7 lõike 4 ebaõige kohaldamisega (Austria, Belgia, Bulgaaria, Küprose, Tšehhi, Saksamaa, Taani, Kreeka, Hispaania, Soome, Prantsusmaa, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Luksemburgi, Läti, Malta, Madalmaade, Poola, Rumeenia, Rootsi ja Sloveenia suhtes) ja kaheksa juhtumit mitmesuguste direktiiviga 2005/36/EÜ seotud probleemide tõttu: kaks juhtumit Kreeka ja ülejäänud kuus vastavalt Belgia, Küprose, Saksamaa, Hispaania, Iirimaa ja Malta puhul.

²¹ [Juhtiva asepresidendi Roxana Mînzatu 2025. aasta eduaruanne lihtsustamise, rakendamise ja täitmise tagamise kohta, september 2025.](#)

²² [Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele, milles käsitletakse reformisoovitusi seoses kutsealateenuste reguleerimisega \(COM\(2016\) 820 final\).](#)

²³ Direktiiviga 2013/55/EL tehti direktiivi 2005/36/EÜ mitu suurt muudatust, mis hõlmasid Euroopa kutsekaardi kasutuselevõttu, hoiatusmehhanismi, siseturu infosüsteemi (IMI) kasutuselevõttu ja mõistet „osaline juurdepääs“.

kaheksa liikmesriigi²⁴ suhtes algatatud rikkumismenetlused. Kaks rikkumismenetlust lahendati Euroopa Liidu Kohtu otsusega²⁵.

3. Üldine kasutajakogemus

3.1. Kättesaadavus ja teabevahetus

Kutsekvalifikatsioonide tunnustamise süsteemi toimimine ELis sõltub asjakohase teabe kättesaadavusest. Teabevahetus liikmesriikide vahel on halduskoostöö toetamise seisukohalt äärmiselt tähtis. Selleks et kodanikud saaksid kasutada õigusi, mis on neile antud direktiivi ja riiklike rakendamisraamistikuga, on lisaks tähtis tagada, et teave kutsealasil reguleerivate õigusnormide, kutsehariduse ja koolituse kohta, konkreetsel kutsealal tegutsemiseks nõutud kutsekvalifikatsiooni tõendavad dokumendid, pädevate asutuste kontaktandmed ning teave käitumise ja kogemuste kohta oleksid selgelt mõistetavad ja et neid levitatakse tõhusalt.

Direktiiviga sätestatakse mitu meetet, mis tagavad, et sidusrühmad oleksid hästi informeeritud ja neil oleks juurdepääs asjakohasele teabele kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta. Üks põhimeede on riiklike tugikeskuste loomine,²⁶ mis tegutsevad peamise kontaktpunktina, kust kutsetöötajad ja pädevad asutused saavad suuniseid ja teavet. Need toetavad taotlejaid, andes teavet tunnustamismenetluse kohta, aidates taotlejatel mõista nõudeid ning nõustades neid ELi ja riikliku õigusega tagatud õiguste ja kohustustega seotud küsimustes. Tugikeskused edendavad ka pädevate asutuste koostööd, millega tagatakse lihtsam vastastikune abistamine ja teabevahetus.

Tugikeskustest on saanud komisjonile väärtuslik teabeallikas, kust saab teavet probleemide kohta, millega liikuivad kutsetöötajad sageli silmitsi seisavad. Üks teatatud probleem, mis näitab teabe andmise ja teadlikkuse suurendamise tähtsust, on vähesed teadmised reguleeritud kutsealade lihtsamat ja kiiremat elektroonilist tunnustamist võimaldava Euroopa kutsekaardi kättesaadavusest ja eesmärgist²⁷. Mitme liikmesriigi vastajad täheldasid, et kutsetöötajad sageli ei teagi, et ühe variandina on võimalik kasutada Euroopa kutsekaarti²⁸. Konsultatsiooni tulemused näitasid, et sidusrühmad soovivad tihedamat teabevahetust ja suuniseid kutsekvalifikatsioonide tunnustamise mitmesuguste võimaluste kohta, samuti tugikeskuste suutlikkuse toetamist ja neile vahendite eraldamist.

²⁴ Esimesest kogumist on senini lõpetamata menetlused Belgia, Saksamaa, Kreeka, Horvaatia ja Slovakkia suhtes (kaks neist on lõpetamisel) ning teisest kogumist menetlused Belgia, Tšehhi (kohtuotsus), Saksamaa, Hispaania ja Slovakkia (kohtuotsus) suhtes.

²⁵ Üksikasjad direktiivi täitmise kohta hinnatud ajavahemikus on esitatud komisjoni talituste töödokumendi 9. peatükis.

²⁶ Direktiivi 2005/36/EÜ artikli 57b lõikes 1 on sätestatud, et iga liikmesriik peab määrama tugikeskuse, mille ülesanne anda teavet ning abistada kodanikke ja asutusi kutsekvalifikatsioonide tunnustamise vallas.

²⁷ Euroopa kutsekaart kehtib praegu üldõe, proviisori, füsioterapeudi, mägigiidi ja kinnisvaramaakleri kutsealadel.

²⁸ Näiteks on liikmesriigid teatanud, et erinevatel põhjustel ei anna nad alati taotlejatele teavet Euroopa kutsekaardi kasutamise võimaluse kohta (vt talituste töödokumendi punkt 6.1).

Lisaks tugikeskustele rõhutatakse direktiivis keskse veebipõhise teabe olulisust. Ühtsed kontaktpunktid toimivad digiväravana kutsekvalifikatsioonide tunnustamise menetluste ja neile vastava kutsetegevuse kohta teabe saamiseks. Ühtsed kontaktpunktid, mis võimaldavad koondada paljud menetlusega seotud detailid ühte kasutajasõbralikku portaali, muudavad suhtlemise sujuvamaks ja kiiremaks nii taotlejate kui ka pädevate asutuste jaoks. Nende abil tagatakse, et liikuvad kodanikud ja pädevad asutused leiavad kõik vajalikud vormid, suunised ja nõuded, ilma et nad peaksid neid otsima mitmest teabeallikast, mis lihtsustab protsessi ja teeb selle tulemuslikumaks.

Mitmesugustest mehhanismidest hoolimata ei ole avalikkusele antav teave alati usaldusväärne ja järjepidev. Euroopa Kontrollikoda on näiteks oma 2024. aasta eriaruandes direktiivi toimimise kohta²⁹ märkinud, et mõnikord erineb liikmesriikide andmebaasides esitatud reguleeritud kutsealade loend teabest, mille liikmesriigid on edastanud ELi reguleeritud kutsealade andmebaasi, kuhu kogutakse teavet kõikide reguleeritud kutsealade, nende suhtes kohaldatavate konkreetsete nõuete ja pädevate asutuste kohta ELis, EMP riikides ja Šveitsis. Lisaks näitasid aruande koostamiseks tehtud küsitlused, et vastuvõtva ja päritoluliikmesriigi esitatud teabe vahel esineb vastuolusid. Mitmel juhul olid mõlemast riigist teavet küsinud vastajad saanud vastuolulisi ja puudulikke juhiseid³⁰. Probleemi lahendamiseks soovitas Euroopa Kontrollikoda, et komisjon tagaks üldsusele usaldusväärse ja järjepideva teabe andmise, tehes seda eelistatult ühtse ELi tasandi teabeallika kaudu.

ELi õiguse kohaselt liikmesriigi õigusega reguleeritud küsimustes on usaldusväärseks teabeallikaks jätkuvalt vastuvõtva liikmesriigi pädevad asutused. Kodanikele teabe jagamise hõlbustamiseks tuleks anda ELi tasandil üksikasjalikku teavet tunnustamismenetluse praktiliste etappide, dokumendinõuete, tasude ja võimaluse kohta valida korvamismeetmena kohanemisaja ja sobivustesti vahel. Tulevikku silmas pidades võivad tehisintellektil põhinevad suured keelemudelid märkimisväärselt täiendada teabe otsimise võimalusi, samuti võivad need järk-järgult asendada veebisaitidel traditsioonilise teabe ülesehituse intuitiivsema ja tõhusama meetodiga, mida kodanikud saavad kasutada õigusnormidega seotud teabele juurdepääsuks.

3.2. Tunnustamissüsteemid

Teises liikmesriigis kutsekvalifikatsiooni tunnustamist taotlevate ELi kodanike kogemus oleneb kohaldatavast tunnustamissüsteemist.

3.2.1. Tunnustamise üldsüsteem

Tunnustamise üldsüsteemi kohaselt peab taotleja, kes soovib hakata tegutsema teises liikmesriigis, esitama mitmesuguseid dokumente, sealhulgas kodakondsust, kutsekvalifikatsiooni ja kohaldamise korral ka asjaomast töökogemust tõendavad dokumendid. Vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus võrdleb seejärel igal üksikjuhul eraldi taotleja kvalifikatsioone, mis lubavad taotlejal tegutseda konkreetsel kutsealal päritoluliikmesriigis, nõuetega, mis kehtivad sama kutseala

²⁹ [Euroopa Kontrollikoja eriaruanne „Kutsekvalifikatsioonide tunnustamine ELis“, 2024.](#)

³⁰ Vt selle kohta lisateavet komisjoni talituste töödokumendi punktis 8.2.

suhtes vastuvõttavas liikmesriigis. Kui kvalifikatsioonid tunnistatakse võrdväärseteks, antakse tunnustus, mille alusel võib taotleja alustada tegevust. Kui esinevad sisulised erinevused, mida ei saa korvata töökogemuse ja/või elukestva õppega, võib pädev asutus puudujäägi korvamiseks nõuda sobivustesti sooritamist või kohanemisaega. Pärast edukat sooritamist tunnistatakse taotleja kvalifikatsiooni ja ta võib vastuvõttavas liikmesriigis seaduslikult sellel kutsealal tegutseda.

Kuigi direktiivis sätestatud tähtaegu peetakse realistlikuks ja üldiselt peetakse neist kinni, võivad viivitusi põhjustada mitu tegurit. Direktiivi artikli 51 lõike 2 kohaselt peab üldsüsteemi alusel esitatud taotluse läbi vaatama võimalikult kiiresti ja maksimaalselt nelja kuu jooksul pärast seda, kui taotleja on esitanud kõik nõutud dokumendid. Nelja suure liikuvusega kutseala hõlmanud valimianalüüs³¹ näitas, et sellest tähtajast peetakse üldiselt kinni. Mõnikord pikendavad protsessi puudulikud taotlused, aga ka viibinud eksperdi hinnangud või dokumentide kinnitamine liikmesriigis, kus kvalifikatsiooni tunnustamist taotletakse. Viivitusi põhjustab ka liikmesriigi tasandil taotlusi menetlevate töötajate vähesus ja teatavate taotluste keerukus, eelkõige siis, kui kaalutakse korvamismeetmete rakendamist³².

Menetlus hõlmab paljude dokumendinõuete täitmist ja seda ei lihtsustata alati elektrooniliste ja/või digivahenditega³³. Direktiivi VII lisas on loetletud kõik dokumendid, mida liikmesriikide pädevad asutused võivad tegevuse alustamiseks nõuda. Põhidokumentide hulka, mida liikmesriigid üldiselt koos kutsekvalifikatsiooni tunnustamise taotlusega nõuavad, kuuluvad tavaliselt kodakondsust, kvalifikatsiooni ja töökogemust tõendavad dokumendid. Kutsealade ja riikide lõikes erinevad aga suurel määral neile lisanduvad nõuded, näiteks tõend hea maine kohta, tervisetõend või sõlmitud kindlustus. Keskmiselt peavad taotlejad esitama 5–10 dokumenti kogumahuga umbes 10–20 lehekülge, mõnes liikmesriigis isegi rohkem. Liikmesriigid kehtestavad dokumentide esitamiseks üha enam ka digitaalseid menetlusi, kuid elektrooniline töötlemine erineb liikmesriigiti ja mõnes liikmesriigis kasutatakse senini osaliselt digitaalset või paberipõhist süsteemi³⁴. Siiski kasutatakse kõikides

³¹ Liikmesriikide asutustele täpsete ja võrreldavate andmete saamiseks keskenduti uuringus radioloogi, keskkooliõpetaja, meditsiiniassistendi ja sotsiaaltöötaja kutsealale. Need neli valiti seepärast, et nad kuuluvad kõige suurema liikuvusega kutsealade hulka, millele kohaldatakse tunnustamise üldsüsteemi, nagu näitavad reguleeritud kutsealade andmebaasis sisalduvad andmed ja nende liikuvusmustrid (mis hõlmavad mitte ainult üksikuid, vaid paljusid liikmesriike).

³² Lisateavet menetluse kestuse ja võimalike viivituste põhjuste kohta on esitatud komisjoni talituste töödokumendi punktis 2.

³³ Vt komisjoni talituste töödokumendi punkt 2, kus on esitatud lisateavet dokumendiliikide kohta, mida nõutakse tunnustamise üldsüsteemi raames lisaks kodakondsust, kvalifikatsiooni ja töökogemust tõendavatele dokumentidele, samuti selle kohta, mil määral saab liikmesriikides kasutada tunnustamismenetluses elektroonilisi vahendeid.

³⁴ Kui arvata välja kutsealad, mille suhtes kehtib Euroopa kutsekaart, on täielikult elektrooniliste menetluste kättesaadavus eri liikmesriikides ja kutsealadel erinev. Näiteks on meditsiiniassistendi kutsealal tunnustamismenetlus täielikult elektrooniline vaid neljas liikmesriigis (Taani, Soome, Portugal ja Rumeenia), kuid sotsiaaltöötaja kutsealal ei saa kogu tunnustamismenetlust läbida elektrooniliste vahendite abil ainult kolmes liikmesriigis. Lisaks erineb olulisel määral ka kättesaadavate elektrooniliste menetluste kasutamine. Näiteks saavad radioloogi kutsealal liikuvad kodanikud läbida kogu tunnustamismenetluse elektrooniliste vahendite abil peaaegu kõikides liikmesriikides, kuid seda võimalust kasutavate kodanike osakaal erineb suurel määral: kui Horvaatias teeb seda 10 %, siis

liikmesriikidest digitaalset menetlust kutsealade korral, mille suhtes kohaldatakse Euroopa kutsekaarti.

Üldsüsteemi kohaste tunnustamismenetluste keerukus oleneb sellest, kui sarnaselt on kutsealad liikmesriikides reguleeritud. Menetlus on lihtsam, kui kutseala suhtes kohaldatavad nõuded on vastuvõtvast ja päritoluliikmesriigis sarnaselt reguleeritud. Kui õigusnormid erinevad oluliselt või kui kutseala on reguleerimata päritoluliikmesriigis, aga reguleeritud vastuvõtvast liikmesriigis, on tunnustamine küll võimalik, kuid taotlejal on raske koguda nende kutsekvalifikatsiooni tõendavaid dokumente.

Tunnustamise üldsüsteemi kohastes menetlustes tehtud negatiivsete tunnustamisotsuste arv on väike³⁵. Need on otsused, mis ei luba taotlejal tegutseda tema valitud kutsealal. Selliste otsuste põhjuste kindlakstegemiseks on vaja täiendavat analüüsi, eelkõige on vaja analüüsida juhtumeid, kus taotlejad ei ole suutnud esitada pädeva asutuse nõutud tõendeid. Mõned negatiivsed otsused võivad tuleneda jäikadest nõuetest, mis vähendavad paindlikkust dokumentide vastuvõtmisel. Mõnel juhul võivad taotlejad loobuda taotlusega seotud toimingutest, kui neil seisab ees kauakestev või keerukas menetlus. Mõnikord võib taotleja jätta dokumendid esitamata seepärast, et tal puudub nõutud ametlik kvalifikatsioon või töökogemus ja/või ta on varem kohtulikult karistatud.

3.2.2. Töökogemusel põhinev automaatne tunnustamine

Töökogemusel põhinevat tunnustamist kohaldatakse peamiselt nende käsitöö, kaubanduse ja tööstusaladega seotud kutsealade suhtes, millel puuduvad ELi tasandil ühtlustatud koolituse miinimumnõuded. Täpsemalt kohaldatakse seda tunnustamissüsteemi direktiivi IV lisas loetletud kutsealade suhtes (nt maaler, müürsepp, puusepp, toitlustusjuht jne). Selle süsteemi alusel võidakse ühes liikmesriigis reguleeritud kutsealal piisava ja kontrollitud kogemuse omandanud kutsetöötaja kvalifikatsiooni tunnustada teises liikmesriigis automaatselt ilma täiendava hindamiseta. Taotleja peab esitama dokumendid (näiteks pädeva asutuse väljastatud tõendi või tunnistuse), mis tõendavad, et ta on kutsealal ettenähtud aja vältel (olenevalt kutsealast, tööalasest staatusest ja koolitustasemest tavaliselt kaks kuni kuus aastat) seaduslikult ja tulemuslikult tegutsenud. Vastuvõttev liikmesriik peab seejärel tunnustama taotleja õigust tegutseda samal või võrdväärsel alal. Selle menetlusega lihtsustatakse kogunud kutsetöötajate liikumist, säilitades aga samal ajal teenuse kvaliteedi ja elanikkonna kaitse.

Hoolimata selle tunnustamissüsteemi eelistest kasutatakse seda harva. Võrreldes üldsüsteemiga on see tunnustamissüsteem tavaliselt kiirem, sest menetlus võib kesta alla ühe kuu kuni kolm kuud pärast taotluse esitamist. Süsteemi eelised on ka tuginemine kontrollitavale kutsealasele kogemusele, mitte formaalsele koolitusele, ja suhteliselt väike nõutavate dokumentide arv. Siiski kasutatakse seda süsteemi ebaühtlaselt – vaid vähestes liikmesriikides korrapäraselt, paljudes liikmesriikides aga

lirimaal, Soomes, Portugalis ja Taanis teeb seda enam kui 95 % kodanikest. Käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumentid leiab selle kohta rohkem illustreerivaid andmeid.

³⁵ Ajavahemikus 2020–2024 oli neid 7,4 %.

üldse mitte või väga harva³⁶. Selle põhjus ei ole selge ja vajab täiendavat analüüsi ka seepärast, et küsitluses saadi sel teemal vähe vastuseid. Näiteks hindavad liikmesriikides eri sidusrühmad süsteemi kasutajasõbralikkust ja kehtivust erinevalt. Kuigi paljud pädevad asutused ja liikmesriikide eksperdid peavad kehtivat süsteemi praktiliseks ja töökogemuse hindamist suhteliselt lihtsaks (eelkõige siis, kui seda toetavad päritoluliikmesriigis välja antud tõendid), arvavad paljud, et menetlus ja selle aluseks olevad tegevusalade loetelud on aegunud³⁷. Sellised liikmesriikide eksperdid on seisukohal, et IV lisa esitatud kutsealade loetelud ja nende aluseks olev nomenklatuur ei ole selged ning seal on kasutatud kattuvaid või ebatäpseid määratlusi, mistõttu on raske otsustada, milliseid kutsealasid nende alla liigitada. Lisaks muudavad taotlemise keerukaks bürokraatlikud tõkked, digitaalsete protsesside puudumine ja liikmesriigiti erinevad dokumenteerimistavad.

3.2.3. Koolituse miinimumnõuetel põhinev automaatne tunnustamine

Koolituse miinimumnõuetel põhinev kutsekvalifikatsioonide tunnustamine on kõige lihtsam tunnustamissüsteem, sest pädev asutus peab kontrollima vaid dokumentide autentsust. Seda süsteemi käsitletakse direktiivi III jaotise III peatükis ja üldiselt nimetatakse seda automaatseks tunnustamissüsteemiks. Süsteemi kohaldatakse näiteks arsti, üldõe, hambaarsti, veterinaararsti, ämmaemanda, proviisori ja arhitekti kutseala suhtes (neid nimetatakse sektoraalseteks kutsealadeks).

Sektoraalsete kutsealade ühtlustatud koolituse miinimumnõuded tagavad hariduse ja koolituse järjepideva lähtetaseme kogu ELis. Need nõuded tagavad liikmesriikide usalduse ja vähendavad haridusstandardite ebaühtlust, tagades teatava kontrollitava pädevustaseme ning suurendades patsientide ja teenusesaajate ohutust. Direktiiviga nähakse kutsealade suhtes ette konkreetseid koolituse miinimumnõuded, kuid teatavaid nõudeid võib kohandada delegeeritud õigusaktidega, et need vastaksid teaduse ja tehnika edusammudele. Sellega austatakse liikmesriikide haridus- ja koolitussüsteemide sõltumatust, võimaldades liikmesriikidel kohaldada vajaduse korral rangemaid nõudeid.

Üldiselt leiavad sidusrühmad, et koolituse miinimumnõuetel põhinev süsteem toimib teistest tunnustamissüsteemidest paremini. Kuna üldiselt on taotleja suhtes kohaldatavad tasud väikesed, menetlusele seatud tähtaegadest peetakse kinni ja dokumentide esitamise nõudeid suudetakse täita, lihtsustab see tunnustamissüsteem ametialast liikumist tulemuslikult ja kulutõhusalt. Neil põhjustel nõustuvad sidusrühmad üldiselt, et koolituse miinimumnõuetel põhinev automaatne tunnustamissüsteem on parem lahendus kui tunnustamise üldsüsteem, mille tulemuslikkus ja tõhusus oleneb liikmesriikide õigusnormide ühtlustamise tasemest. Seda peetakse paremaks ka töökogemusel põhinevast tunnustamissüsteemist, mille

³⁶ Ajavahemikus 2020–2024 tehti selle süsteemi raames 72 % otsustest viies ELi liikmesriigis, kus võeti vastu enamik töökogemusel põhinevatest tunnustamisotsustest (Prantsusmaa, Rumeenia, Poola, Portugal ja Saksamaa). Kümnes liikmesriigis tehti töökogemuse alusel kuni 20 tunnustamisotsust.

³⁷ Näiteks arvab 55 % pädevatest asutustest ja 50 % liikmesriikide ekspertidest, et IV lisa tuleb kohandada, lähtudes kutsetöötajate praegustest vajadustest. Lisaandmed selle kohta, kuidas hindavad sidusrühmad IV lisa toimimist, on esitatud komisjoni talituste töödokumendi punktis 3.1.

raames taotlemist peavad mõned asutused eespool esitatud põhjustel keerukamaks³⁸.

Võttes arvesse automaatse tunnustamissüsteemi eeliseid, ollakse selgelt huvitatud selle laiendamisest täiendavatele kutsealadele. Automaatse tunnustamise laiendamine kutsealadele, mida see praegu ei hõlma, lihtsustaks ja kiirendaks tunnustamisprotsessi, mis omakorda hõlbustaks kutsekvalifikatsioonide tunnustamist ja edendaks ametialast liikuvust ELis. Seda saab teha mitmel moel. Lisaks nende kutsealade loetelu täiendamisele, mille suhtes kohaldatavaid koolituse miinimumnõudeid õigusmuudatustega ühtlustatud on, võib kasutada ka ühiseid koolitusraamistikke või ühiseid eksaminõudeid, mille saab kehtestada delegeeritud õigusaktidega.

Ühised koolitusraamistikud on kõige paindlikum võimalus. Nende eesmärk on võimaldada enamatel kutsetöötajatel liikuda ELis ühest liikmesriigist teise, laiendades kutsealal tegutsemiseks vajalike teadmiste, oskuste ja pädevuste ühisel kogumil põhinevat automaatset tunnustamist. Ühised koolitusraamistikud ei ühtlusta täielikult koolitusnõudeid ja liikmesriigid võivad korraldada nii ühisele koolitusraamistikule vastavaid kui ka muid koolitusi, mille sooritamise järel saab alustada tegevust reguleeritud kutsealal. Direktiivi kohaselt võib luua ühise koolitusraamistiku kutsealade jaoks, kus on märkimisväärne liikuvus või potentsiaali suuremaks piiriüleseks liikuvuseks ning mille puhul on kutseala reguleerimine viidud piisavalt vastavusse hariduse ja koolitusega minimaalses arvus liikmesriikides. Täpsemalt peab vähemalt kolmandikus ELi liikmesriikidest olema kutseala reguleeritud ja vähemalt kolmandikus liikmesriikidest peab olema kehtestatud teadmiste, oskuste ja pädevuste ühine kogum, mille alusel saab luua võimaliku koolitusraamistiku. Lisaks peab raamistik olema kooskõlas ELi ja liikmesriikide kehtivate õigusaktidega ning peab olema näidatud, et see teenib avalikku huvi proportsionaalsel viisil. Konkreetsel ühisel koolitusraamistikul põhinevat automaatset tunnustamist ja koolitusnõuete üldkogumit kohaldatakse ainult ühise koolitusraamistiku nõuetele vastavate kvalifikatsioonide suhtes ja selles osalevate liikmesriikide vahel. Kuigi ühised koolitusraamistikud lihtsustavad tunnustamismenetlusi ja on äratanud nende kutseorganisatsioonide huvi, kes soovivad suurendada oma nähtavust ELi tasemel, ei ole senini loodud ühtki ühist koolitusraamistikku, sest kaalumise all olnud kutsealad ei ole vastanud täielikult nõuetele, mis on sätestatud direktiivis ja mida on selgitatud eespool. Sageli on see tingitud liikmesriikide erinevatest haridus- ja koolitusnõuetest, mida peab täitma kõnealusel kutsealal tegutsemiseks. 2019. aastal korraldati suusaõpetajate ühine koolitustest.

Praegu tehakse jõupingutusi füsioterapeutide ühise koolitusraamistiku loomiseks. Komisjon korraldas 2022. ja 2023. aastal ühiste koolitusraamistike loomise teemal arutelu kutsekvalifikatsioonide tunnustamise koordinaatorite rühmaga, kus leiti, et ühise koolitusraamistiku võiks luua füsioterapeudi ja ehitusinseneri kutseala jaoks. 2024. aasta märtsis loodi komisjoni kutsekvalifikatsioonide tunnustamise koordinaatorite eksperdirühma raames ühiste koolitusraamistike

³⁸ Lisateavet pädevate asutuste kogemuste kohta seoses automaatse tunnustamissüsteemiga ja süsteemile antud hinnangu kohta on esitatud komisjoni talituste töödokumendi 4. peatükis.

alltöörühm. Praegu kuuluvad sellesse liikmesriikide esindajad ja liikmesriikide määratud füsioteraapia valdkonna eksperdid ning töörühm on keskendunud ainult füsioterapeudi kutseala jaoks ühise koolitusraamistiku loomise teostatavusele. Eelkõige on see ekspertide töörühm aidanud komisjonil uurida kutsealaga seotud haridust, koolitust ning reguleerimist liikmesriikides. Töörühma tegevuse esialgsete tulemuste alusel viib komisjon lõpule uurimise, mille põhjal ta kavatseb koostada delegeritud õigusakti füsioterapeutide kohta kui osa oskuste ülekantavuse algatusest.

Koostöös liikmesriikidega jätkab komisjon tööd selleks, et tuvastada ka teisi kutsealasid, mille jaoks võiks edaspidi välja töötada ühised koolitusraamistikud. Samal ajal kaalutakse võimalusi, kuidas veelgi lihtsustada ja struktureerida protsessi, millega valitakse, prioriseeritakse ja hinnatakse keskpikas perspektiivis ühise koolitusraamistiku väljatöötamiseks sobivaid kutsealasid. Selleks tuleb teha tihedat koostööd liikmesriikide, asjaomaste kutseorganisatsioonide ja teiste sidusrühmadega.

Lisaks automaatse tunnustamise laiendamisele enamatele kutsealadele saab lihtsustada koolituse miinimumnõuetel põhinevat tunnustamismenetlust. Põhimõtteliselt peaks protsess, mille käigus kontrollitakse taotleja esitatud kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide vastavust direktiivi V lisas loetletud vastuvõetavatele dokumentidele, olema lihtne ja kiire. Praktikas võib aga taotleja esitatud dokumentide analüüsimine olla pädevate asutuste jaoks mõnikord väga aega- ja vaevanõudev. Tõendid näitavad, et liikmesriikides või isegi ühe liikmesriigi eri asutustes on otsuste tegemiseks kuluv aeg erinev.

Peamine probleem näib olevat dokumentide autentsuse kontrollimine. Sageli hõlmab see suhtlust mitme asjaomase asutuse vahel. Kuigi seda protsessi toetab siseturu infosüsteem (IMI),³⁹ mõjutavad kontrollimise sujuvust ja kiirust vahendite, haldusstruktuuride ja -menetluste kättesaadavus ning pädevate asutuste vastamisaeg. Paradoksaalsel moel peavad pädevad asutused aga mõnikord tehnoloogilisi uuendusi riskiks, mitte võimaluseks, millega saab protsesse lihtsustada ja täiustada (nt võib uusima tehnoloogia abil olla lihtsam dokumente võltsida).

Selleks et muuta koolitusnõuete miinimumnõuetel põhinev tunnustamissüsteem tõeliselt automaatseks, on haldusülesannete minimeerimiseks vaja kasutada uusi ja kujunemisjärgus tehnoloogiaid, näiteks suuri keelemudeleid. Asjakohastel juhtudel saaks sellega vabastada ressursse tunnustamisega seotud sisuliste ülesannete täitmiseks. Sellised lahendused võivad olla näiteks digitaalsed kvalifikatsioonitunnistused ja menetlused, mis on kooskõlas komisjoni ulatuslikuma digipoliitika algatustega (vt punkt 5). See eeldab aga digitõendite väljaandmist, mille koostamiseks kasutatud andmeid on lihtne kontrollida, ja/või alternatiivseid menetlusetappe, mille käigus kontrollib ja kinnitab dokumendid esimese etapina päritoluliikmesriik (nagu Euroopa kutsekaardi menetluses).

³⁹ Siseturu infosüsteem on turvaline mitmekeelne veebipõhine andmebaas, mis hõlbustab teabevahetust ametiasutuste vahel, kes osalevad ELi õigusaktide praktilises rakendamises.

Kuigi direktiiv juba hõlmab digivahendite võimalikku kasutamist, võiks ülemineku potentsiaali täielikuks ära kasutamiseks kehtivaid sätteid veelgi kohandada. Direktiivi muutmisega 2013. aastal muudeti õigusraamistikku paindlikumaks, võimaldades rakendada selliseid vahendeid nagu Euroopa kutsekaart ja kasutada rohkem siseturu infosüsteemi. Need sätted näitavad, et direktiiviga saab tulemuslikult kaasata tunnustamisprotsessi digivahendeid. Elektroonilised menetlused ja koostööplatvormid on vähendanud halduskeerukust ning toonud esile lisaväärtuse, mida annab uute tehnoloogiliste lahenduste lisamine direktiivi toimimismehhanismidesse⁴⁰. Digimenetlustele üleminek on aga liikmesriikides ebaühtlane. Paljudel juhtudel nõuavad pädevad asutused liikuvatelt töötajatelt ja spetsialistidelt allkirja kontrollimiseks või muudel turvakaalutlustel ikka veel paberdokumente, kuigi on olemas ka võimalused dokumentide elektrooniliselt esitamiseks. Digitehnoloogia märkimisväärne areng on loonud hea võimaluse kasutada paremini ära täielikult elektroonilisi ja koostalitlusvõimelisi menetlusi, mis on kiiremad, järjepidevamad, turvalisemad ja kättesaadavamad nii kodanikele kui ka pädevatele asutustele.

4. Vastastikune usaldus ja koostöö on õigusraamistiku toimimiseks oluline

Direktiiviga ette nähtud õigusraamistiku nõuetekohase toimimise tagamisel on äärmiselt tähtis liikmesriikidevaheline usaldus. Suure usalduse säilitamiseks on vaja, et liikmesriikides kutsekvalifikatsioonide reguleerimise ja tunnustamise suhtes kohaldatavad õigusnormid oleksid läbipaistvad, järjepidevad ja proportsionaalsed. See sõltub suurel määral ka liikmesriikide õigeaegselt esitatud teavitustest, et tagada läbipaistvus ning hõlbustada järelevalvet ja normide täitmise tagamist (4.1), ja kehtestatud hoiatusmehhanismi tulemuslikust kasutamisest, et jagada olulist teavet endast ohtu kujutavate kutsetöötajate kohta (4.2). Lisaks peab usalduse alalhoidmiseks raamistikku korrapäraselt ajakohastama, et tagada selles teaduse ja tehnika uusimate arengusuundade kajastumine (4.3).

4.1. Teavitamine

Kutsekvalifikatsioonide direktiiviga on liikmesriikide suhtes ette nähtud teatamisnõuded, et tagada läbipaistvus ja koordineerida tulemuslikult tunnustamisprotsessi. Näiteks peavad liikmesriigid teatama komisjonile kõikidest kutsealadest, millele juurdepääsu nad reguleerivad, ning kvalifikatsiooninõuetest ja pädevatest asutustest, kelle ülesanne on kanda tunnustamine reguleeritud kutsealade andmebaasi. Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid teatama komisjonile ka vastuvõetud õigus- või haldusnormidest, mis mõjutavad liikmesriigis kvalifikatsiooni tõendamiseks nõutavaid dokumente kutsealadel, millel omandatud kvalifikatsiooni tunnustatakse direktiivi kohaselt automaatselt ELi ühtlustatud koolituse miinimumnõuete põhjal. Seepärast peaks teatama ka kõikidest uutest koolitustest, mille läbimise järel antakse liikmesriigis välja direktiivi V lisas esitatud kvalifikatsiooni tõendav dokument, samuti kõikidest muudatustest, mis on seotud direktiivi V lisas

⁴⁰ Euroopa kutsekaardi menetluse kõige selgem eelis on lühike menetlusaeg. Pädevate asutuste seas tehtud küsitluses vastas üle 60 % liikmesriikidest, et neil kulub tunnustamismenetluse lõpetamiseks alla ühe kuu, samas kui ülejäänud liikmesriikides kestab menetlus üks kuni kaks kuud. Üheski vastanud liikmesriigis ei kestinud menetlus üle kahe kuu.

loetletud kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide, nende aluseks olevate koolituste ja tööendeid väljastavate asutustega. Sellised teated peab edastama IMI kaudu. Seejärel ajakohastab komisjon delegeeritud õigusaktidega V lisa. Lisaks peavad liikmesriigid eraldi teatama komisjonile liikmesriigi tasandil tehtud tunnustamisotsuste arvu, mis tagab liikmesriikidevahelise ametialase liikuvuse ning tunnustamisotsuste arvu läbipaistvuse kutsealade ja riikide lõikes. Nende teatamiskohustuste kaudu tagab direktiiv läbipaistvuse, järelevalve ja koostöö, mis teeb võimalikuks selle, et kutsekvalifikatsioonid ja kutsealad käsitlevate õigusnormidega seotud teave on järjepidev ja ajakohastatud ning seda usaldatakse kogu ELis.

Kuigi 90 % küsitluses osalenud pädevatest asutustest leiab, et IMI-le tuginev teavitussüsteem on tõhus, on protsess mõne vastanu arvates koormav ja aeganõudev. Aruande ettevalmistamiseks korraldatud küsitlused on näidanud, et pädevad asutused on teavitamisega seotud küsimustes väga pädevad⁴¹. Üldiselt tunnustavad pädevad asutused, et teavitussüsteem on kogu ELis läbipaistvuse, koostöö ja õigusnormide järjepidevuse saavutamisel oluline vahend. Mõni asutus on seisukohal, et protsess on halduslikult koormav ja aeganõudev, eriti kui sageda ajakohastamise ja liikmesriigi keerukate reformide tõttu tuleb esitada mitu teadet. Mõned asutused väljendavad muret seoses väheste juhustega ja erinevate tõlgendustega selle kohta, millist teavet tuleb esitada, ja seetõttu võib liikmesriikide esitatud teave olla vastuoluline. Teised asutused toovad esile teabe elektroonilise esitamisega seotud tehnilised raskused ja vajaduse oma riigi ministeeriumide ja kutseasutuste vahelist tegevust paremini koordineerida.

4.2. Hoiatusmehhanism

Alates 2016. aastast on kasutusel direktiiviga ette nähtud hoiatusmehhanism, mille kaudu teatatakse kutsetöötajatest, kellel riiklikud asutused või kohtud on liikmesriigi territooriumil piiranud kutsealal tegutsemist või keelanud seda teha. Selle peamine eesmärk on võimaldada kiiret suhtlemist pädevate asutuste vahel, kui kutsetöötaja õigus tegutseda on distsiplinaar- või kriminaalkaristuse tõttu piiratud, peatatud või alaliselt ära võetud – eelkõige sektorites, mis mõjutavad otseselt inimeste ohutust, nagu tervishoid või alaealiste haridus. Liikmesriigid peavad saatma hoiatusteate ka siis, kui kutsetöötaja on kvalifikatsiooni tunnustamise menetluse käigus kasutanud võltsitud diplomit. **Kuna pädevus on jaotatud ELi ja liikmesriikide vahel, on viimastel hoiatusmehhanismisüsteemi riiklikul tasandil rakendamisel ja korraldamisel tähtis osa.** Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid vahetama teavet kõikide otsuste kohta, mis tehakse selleks, et piirata kutsetöötajal kutsealal tegutsemist või see keelata, kas või ajutiselt. Liikmesriikidele jääb aga õigus määrata ise selle põhjused. Seetõttu võivad põhjused liidu eri piirkondades olla väga erinevad. Seega vastutavad liikmesriigid hoiatusmehhanismi riigi tasandil rakendamise ja pärast hoiatuste saamist järelemeetmete võtmise eest. Nende pädevad asutused peavad tegema kindlaks asjaomased juhtumid ja saatma IMI kaudu hoiatusteate kindlaksmääratud aja (tavaliselt kolme päeva) jooksul. Lisaks peavad liikmesriigid tagama, et hoiatusteated oleksid täpsed ja õigeaegsed ning sisaldaksid kooskõlas

⁴¹ Üle 90 % vastanutest kinnitab, et nad teavad, kuidas esitada teateid IMI kaudu, ja sama paljud leiavad, et teavitussüsteem on tõhus. Lisateavet sidusrühmade arvamuse kohta seoses teabe esitamise ja kontrollimisega on esitatud komisjoni talituste töödokumendi punktis 4.4.

andmekaitse eeskirjadega vaid tingimata vajalikku teavet. Pärast hoiatusteate saamist peavad vastuvõtva liikmesriigi asutused teabe läbi vaatama, hindama selle asjakohasust oma jurisdiktsioonis ja võtma sobivaid meetmeid, järgides oma riigi õigusakte. Kuigi komisjon haldab IT-vahendit (IMI-t), ei võta ta teabevahetuses endale saatja, vastuvõtja ega vastutava töötaja rolli. Komisjoni ülesanne on jälgida süsteemi üldist toimimist, tagada selle ühetaoline kasutamine liikmesriikides ning esitada tehnilisi ja menetluslikke suuniseid IMI raamistiku kaudu.

Hoiatussüsteemi ei tohiks käsitleda eraldiseisvana. See ei asenda ühtki riigisisest registrit, mille liikmesriigid on loonud näiteks selleks, et jälgida kutsetöötajaid, kelle tegutsemine kutsealal on peatatud, keelatud või piiratud; see täiendab direktiivi teisi sätteid, mis võimaldavad riigiasutustel kaitsta tarbijate ja patsientide huve, kontrollides kutsealal tegutsemise ajutise või lõpliku peatamise või kriminaalkorras karistatuse puudumist.

Siiski on vaja põhjalikumalt analüüsida liikmesriikidest saadetud hoiatusteade arvu märkimisväärset kõikumist. Kindlasti on hoiatusteade erinev arv mõningal määral seotud liikmesriigi suuruse ja registreeritud kutsetöötajate arvuga. Samavõrra olulised näivad aga ka muud tegurid, sealhulgas haldustavade ja õigusraamistike erinevused (nt kehtivate peatamismeetmete olemasolu ja kohaldamine ning nende võtmise põhjused) ning kutsealad käsitlevate õigusnormide üle järelevalve tegemiseks ja nende täitmise tagamiseks kasutatavate vahendite kättesaadavus. Halduslikel põhjustel esitatud hoiatusteade arvu suurenemine⁴² osutab sellele, et ELi tasandil on vaja rohkem ühtlustamist ja hoiatusmehhanismi rakendamist tuleb täiustada, et tagada liidus järjepidevus ja tulemuslikkus.

Komisjon võtab meetmeid, et lahendada hoiatusmehhanismi rakendamisega seotud probleeme, mille liikmesriigid on tõstatanud. Enne 2020. aastat algatas komisjon mitu rikkumismenetlust seoses hoiatusmehhanismi käsitlevate õigusraamistike ülesehitusega. Menetluste tulemusel on liikmesriigid võtnud direktiivi järgimiseks vajalikke meetmeid. Lisaks on komisjon loonud hoiatusteateid saatvatele asutustele võimaluse eristada kutsealal tegutsemisega seotud olulisi põhjuseid ja muid põhjuseid. Muudel põhjustel saadetud hoiatusteade hulka kuuluvad näiteks need, milles teatatakse kutsealal tegutsemise peatamisest seetõttu, et kutsetöötaja on jätnud täitmata haldusnõuded. Kuigi sidusrühmad kiitsid selle meetme heaks, palusid mõned neist selgitusi, mida rõhutati ka Euroopa Kontrollikoja 2024. aasta auditi aruandes esitatud soovitusel sama küsimuse kohta. Sellest lähtudes töötab komisjon pädevate asutuste jaoks välja suuniseid ja praktilist koolitust, et selgitada hoiatusteade liigitust ja lahendada muid hoiatusteadetega seotud praktilisi probleeme, mille liikmesriigid on esile toonud.

4.3. Koolituse miinimumnõuetel põhineva automaatse tunnustamise ajakohastamine

Direktiivis sätestatud automaatse tunnustamise jaoks kõlblike kutsealade koolituse miinimumnõuete ajakohastamine on hädavajalik selleks, et säilitada ELis dünaamiline ja tulemuslik kutsekvalifikatsioonide tunnustamise süsteem.

⁴² Vt komisjoni talituste töödokumendi punkt 8.1.

Alates 2013. aastast on komisjonil õigus ajakohastada neid nõudeid delegeeritud õigusaktidega, et tagada automaatse tunnustamise alla kuuluvate kvalifikatsioonide kooskõla üldtunnustatud teaduslike ja tehniliste arengusuundadega kõikjal ELis. See protsess on väga tähtis liikmesriikide vahel usalduse säilitamiseks ning rahvatervise, patsientide ohutuse ja teenuste kvaliteedi kaitsmiseks, tagades samal ajal, et automaatne tunnustamine kajastab kutseala tegelikku olukorda, mitte aegunud standardeid.

Koolituse miinimumnõuete ajakohastamisel võetakse arvesse seda, kuidas kajastavad ELis kehtivad õigusraamistikud ja õppekavad teaduse ja tehnika edusamme. Direktiiviga tunnustatakse liikmesriikide haridus- ja koolitussüsteemide sõltumatust ning koolitusmeetodite mitmekesisust ELis. Eesmärk on kajastada ja võtta arvesse liikmesriikide õigusaktide muudatusi, mitte suruda peale vastavusse viimist. Selleks on direktiivis kehtestatud koolituse miinimumnõuded, mis on vajalikud piiriüleseks automaatseks tunnustamiseks, kuid liikmesriigid võivad oma erivajadusi ja haridusalast konteksti arvesse võttes neid nõudeid oma territooriumil pakutava hariduse ja koolituse eesmärgil karmistada või leevendada. Ajakohastamine hõlmab tehnilist ja teaduslikku hindamist, mida sageli toetavad uuringud, konsultatsioonid ekspertidega ja teave, mida saadakse sidusrühmadelt, näiteks kutseliitidelt, haridusasutustelt ja liikmesriikide ekspertidelt kutsekvalifikatsioonide tunnustamise koordinaatorite rühma kaudu.

Koolituse miinimumnõuete ajakohastamise arutelud on sageli keerukad ja tehnilised. Püsiv tasakaal tuleb leida vajaduse vahel hõlbustada liikuvust, kehtestades selleks saavutataval tasemel ühine standard, ja tagada, et direktiivis sätestatud koolituse miinimumnõuded kajastaksid liikmesriikides üldtunnustatud praeguseid tavasid ja tehnika arengut. Lisaks tuleb teaduse edusammud hoida tasakaalus õigusliku stabiilsusega, vältides sagedasi või häirivaid muudatusi, mis raskendavad rakendamist.

Praeguseks on teaduse ja tehnika edusammudele tuginedes ajakohastatud delegeeritud aktidega üldõe, hambaarsti, proviisori ja veterinaararsti kutseala suhtes kehtivaid koolituse miinimumnõudeid. Komisjon on tellinud ka ämmaemanda kutseala käsitleva uuringu. Komisjon hindab uuringu tulemusi ja võib selle põhjal ajakohastada ka ämmaemandate koolituse miinimumnõudeid.

Süsteemi usaldusvääruse säilitamiseks on väga oluline ajakohastada korrapäraselt nende kutsekvalifikatsiooni tõendavate dokumentide loetelu, mis annavad õiguse automaatsele tunnustamisele koolituse miinimumnõueteel põhjal. Ajakohastamiseks kasutatakse delegeeritud õigusakte ja loetelusse tehakse muudatusi liikmesriigilt IMI kaudu saadud teabe alusel. Direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid teatama komisjonile kõikidest liikmesriigi õigus-, haldus- ja täitenormide muudatustest, mis mõjutavad automaatse tunnustamisega hõlmatud kvalifikatsioone tõendavaid dokumente, ja liikmesriikide õigeaegne koostöö on süsteemi tulemuslikuks toimimiseks hädavajalik.

Selle kohta, kas komisjonile delegeeritud volitust ajakohastada direktiiviga kehtestatud koolituse miinimumnõudeid tuleks laiendada, puudub üksmeelne arvamus. Mõned sidusrühmad on seisukohal, et komisjoni praegust õigust

ajakohastada direktiivi delegeeritud õigusaktidega tuleks laiendada enamatele automaatse tunnustamise süsteemi elementidele, et süsteemi saaks paindlikumalt viia vastavusse muutuva olukorraga. Rohkem teavet leiab selle kohta käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendist. Selles on toodud näiteid oluliste (nt üldarstiõppe kestus) ja tehniliste elementide (nt arsterialade üldnimetused) kohta, mida komisjoni delegeeritud volitused ei hõlma. Küsimusele komisjoni delegeeritud volituste võimaliku laiendamise kohta vastanud sidusrühmad soovivad keskenduda tehnilisele ajakohastamisele üksnes delegeeritud õigusaktide kaudu ja hoida põhisisu muutumatuna. Enamik neist, kellega konsulteeriti, oli vastu delegeeritud volituste kasutamisele selleks, et muuta olulisi elemente (nagu üldarstiõppe miinimumkestus) delegeeritud õigusaktidega⁴³.

Eraldi küsimus on, kas kehtivat delegeeritud õigusaktidel põhinevat protsessi saaks automatiseerida. Koolituse miinimumnõuete ajakohastamise osalise automatiseerimisega võivad kaasneda ka riskid. Põhimõtteliselt saaks õigusraamistikku muuta nii, et liikmesriigid tohiksid automaatselt muuta või lisada uusi kvalifikatsiooni tõendavaid dokumente, millele kohaldatakse automaatset tunnustamist, kvalifikatsiooni tõendavaid dokumente välja andvate asutuste nimesid, võrdluskuupäevi jne, ilma et oleks vaja töödelda IMI kaudu esitatud teateid, konsulteerida teiste liikmesriikidega ja koostada komisjoni delegeeritud otsuseid. Selline hüpoteetiline protsess võib küll olla kiirem, kuid praeguse süsteemiga hoitakse ära paljud ohud ja vead. Hoolimata sellest, et koolituse miinimumnõuete ajakohastamine praegusel viisil nõuab suhteliselt palju ressursse, suurendavad ettenähtud kontrollimehhanismid ja liikmesriikide kaasamine üldiselt vastastikust usaldust ja automaatse tunnustamise süsteemi usaldusväarsust. Seepärast võiks jõupingutused suunata pigem sellele, kuidas suurendada kehtivate sisemenetluste tulemuslikkust, mitte nende täielikule asendamisele.

5. Digiüleminek

Käesoleva aruande järeldustes tuuakse esile mitu menetluslikku probleemi, mis mõjutavad kutsekvalifikatsioonide tunnustamise tulemuslikkust ja protsessi kasutajasõbralikkust. Need kajastuvad ka sidusrühmade tagasisides, milles eraisikud, spetsialistid, ettevõtjad ja tugikeskused teatavad pidevalt keerukatest ja kauakestvatest menetlustest, mõnes liikmesriigis kehtivatest paberipõhistest nõuetest ja elektrooniliste taotlusmenetluste vahel esinevatest suurtest erinevustest.

Euroopa kutsekaardi kehtestamine on suur samm digiülemineku poole, sest sellega on loodud ELi tasandil elektrooniline taotluste esitamise kord⁴⁴. Taotlejate jaoks on peamine eelis asjaolu, et kehtestatud kord võimaldab neil oma kutsekvalifikatsiooni tunnustamiseks teises ELi liikmesriigis kasutada lihtsamat,

⁴³ Sidusrühmad, kes pooldavad koolituse miinimumnõuete ajakohastamist delegeeritud õigusaktidega, põhjendavad seda paindlikkuse ja kiirusega, skeptilisemad osalejad rõhutavad aga vajadust standardite stabiilsuse ja liikmesriikide tehtava kontrolli järele. Lisateavet sidusrühmade arvamuse kohta seoses delegeeritud õigusaktide kasutamise ja koolituse miinimumnõuete ajakohastamiseks on esitatud komisjoni talituste töödokumendi punktis 4.3.

⁴⁴ 2016. aastal võeti Euroopa kutsekaart esmalt kasutusele viiel konkreetset reguleeritud kutsealal, kuid tulevikus saab selle teha kättesaadavaks ka teistele kutsealadele.

kiiremat⁴⁵ ja läbipaistvamat elektroonilist menetlust. Aruande koostamise eel peetud konsultatsioonide kohaselt väärtustavad pädevad asutused seda, et menetlus vähendab haldusalast dubleerimist, suurendab läbipaistvust ja muudab kogu protsessi kasutajasõbralikumaks, eelkõige nende taotlejate jaoks, kes liiguvad sageli ühest liikmesriigist teise. See tugevdab ka IMI kaudu tehtavat haldusalast koostööd, mis tõhustab kvalifikatsiooni või töölase seisundi kontrollimise ajal asutuste vahelist teabevahetust.

Euroopa kutsekaardil on aga ka kitsaskohti, mida saaks ületada tänapäevase digitehnoloogia abil. Mõne pädeva asutuse arvates võib Euroopa kutsekaardi menetlus olla keerukas ja koormav ning hõlmata etappe, mis ei säästa alati aega võrreldes tavapärase, koolituse miinimumnõuetel põhineva tunnustussüsteemi või üldsüsteemiga. Sujuvat toimimist tõkestavad ka tehnilised ja koostalitlusvõimega seotud probleemid (mis on tingitud digiülemineku ebaühtlasest tasemest liikmesriikides). Üks puudujääk on kutsetöötajate ja ametiasutuste vähene teadlikkus, mistõttu kasutatakse kutsekaarti vähe, hoolimata selle võimalikest eelistest. Kuna dokumentide autentsuse kinnitamine ja nende liigitamine ei ole menetluses automatiseeritud ega lihtsustatud, on see endiselt üks kõige enam aega nõudvatest ülesannetest, mis tuleb paljudes pädevates asutustes teha käsitsi.

2008. aastal kasutusele võetud IMI-I on direktiivi toimimises tähtis osa. See hõlbustab teabe ja teadete veebipõhist vahetamist pädevate asutuste ja komisjoni vahel. Võimalusi loova platvormina ei taga see iseenesest kiireid vastuseid, sest andmeid peavad sinna sisestama siiski liikmesriikide pädevad asutused. IMI-s tehtavad toimingud on kogu ELis ühtlustatud ja lihtsustatud. Need võimaldavad küll esitada dokumente digitaalselt, kuid süsteemis puuduvad automatiseeritud kontrolliprotsessid, mis võivad mitmes liikmesriigis uute tehnoloogiliste lahenduste abil juba kättesaadavad olla. Kuigi paljudes liikmesriikides saab dokumente esitada juba ka teiste, digitaalsete riiklike kanalite kaudu, näitab tagasiside, et protsessid on siiski ebaühtlased ning mitmes liikmesriigis tuginetakse ikka veel paberdokumentidele ja bürokraatlikele protsessidele.

Võttes arvesse kogemusi Euroopa kutsekaardi ja IMI-ga, võiks ühtlasem digitaalne lähenemisviis aidata tugevdada direktiivist tulenevat kaitset ja vastastikust usaldust, suurendades samal ajal tulemuslikkust ja läbipaistvust ning pakkudes kasutajatele paremat kogemust. Sidusrühmad on rõhutanud, et kuigi praegune õigusraamistik on järkjärguliseks täiustamiseks küllalt paindlik, ei ole see piisavalt selge ega ambitsioonikas, et kasutada täielikult ära digiülemineku ja lihtsustamise potentsiaali, ning mitmel juhul on kutsutud üles tunnustama laialdasemalt digitaalseid kvalifikatsioonitunnistusi, suurendama süsteemide koostalitlusvõimet, looma kesket elektroonilist platvormi ja tagama kiiremat töötlemist. Taotlejate jaoks võivad täielikult elektroonilised ja koostalitlusvõimelised digitaalsed tunnustamismenetlused muuta kõik toimingud lihtsamaks, kiiremaks ja paremini prognoositavaks. Pädevate asutuste jaoks võib digiülemineku suurendada tulemuslikkust, järjepidevust ja andmete usaldusväärsust. Need jätavad lõpliku otsuse

⁴⁵ Komisjoni talituste töödokumendis käsitletud kahe kutseala kohta, kus on kasutusele võetud Euroopa kutsekaart, on enamik liikmesriikidest teatanud, et menetluse lõpetamiseks kulus vähem kui kuu aega (vt punkt 6.1).

tegemise ülesande pädevatele asutustele, kuid suurendavad täpsust ja tulemuslikkust. Digiülemineku tõhusus oleneb aga terviklikust ajakohastatud teabest reguleeritud kutsealade ja pädevate asutuste kohta, mistõttu tuleb lahendada punktis 3.1 kirjeldatud teabe järjepidevusega seotud probleemid.

6. Kokkuvõte

Üldiselt toimib ELis kutsekvalifikatsioonide tunnustamist reguleeriv õigusraamistik hästi. See loob selge õigusliku aluse liikuvusele eelkõige tugevalt reguleeritud ja suure liikuvusega valdkondades, nagu tervishoid, inseneeria, arhitektuur ja haridus. Ühiste õigusnormide kehtestamise kaudu on direktiiviga vähendatud teises liikmesriigis tööd otsivate kutsetöötajate ebakindlust ja loodud vastuvõtva liikmesriigi ametiasutuste jaoks struktureeritud tunnustamisprotsess, nagu on tunnistanud paljud sidusrühmad. Ajavahemikus 2020–2024 tehti umbes 185 000 tunnustamisotsust tegevuse alustamiseks. Suur positiivsete otsuste arv – 140 000 olulistes valdkondades, nagu tervishoid ja haridus – näitab, et direktiiv toetab kindlalt kutsetöötajate liikuvust ühtsel turul.

Kõige tähtsam on usalduse säilitamine süsteemi vastu. Usalduse säilitamisel on väga tähtsad range täitmise tagamine, uusimaid teadus- ja koolitusalasid arengusuundi kajastav ajakohastamine, korrapärased koolitused, suunised, kogemuste jagamine ja tihe haldusalane koostöö. Selle eest vastutavad ühiselt komisjon ja liikmesriikide pädevad asutused. Usalduse säilitamine oleneb palju ka hoiatusmehhanismi tulemuslikust kasutamisest, et jagada kriitilise tähtsusega teavet kutsetöötajate kohta, kes võivad ohustada patsiente ja alaealisi.

Direktiiv on paindlik ning võimaldab reageerida uutele teaduslikele ja koolitusalastele arengusuundadele liikmesriikides. Õigusraamistikust tulenevad volitused võimaldavad ajakohastada koolituse miinimumnõudeid ja kutsenimetuste loetelu, ilma et õigusaktid tuleks täies ulatuses läbi vaadata. Nende volituste ulatuslikum kasutamine võib kiirendada ajakohastamist. Seda peaks aga hoidma tasakaalus edasiste meetmete edendamise, seadusandliku järelevalve ja sidusrühmade kaasamisega, et säiliks õiguspärasus ja sidusrühmade heakskiit.

Kuigi õigusraamistik on kehtestatud, on kutsetöötajate liikuvusel ühtsel turul siiski ka tõkkeid. Mõned neist tulenevad liikmesriikide õigusraamistike erinevustest ja neid ei saa kõrvaldada üksnes ELi tasandi reguleeriva tegevusega. Teatud tingimustel võib teostatav lahendus olla automaatse tunnustamise laiendamine uutele kutsealadele, kasutades selleks ühiseid koolitusraamistikke. Sellega töötatakse praegu edasi. Lisaks saab parandada taotlejatele järjepidava ja usaldusväärse teabe andmist ning lihtsustada ja ühtlustada tunnustamismenetlusi sihipärase sekkumisega. Kutsetöötajate kogemus näitab, et tunnustamine võib pika menetlusaja, ebaühtlase digiülemineku ja rangete dokumendinõuete tõttu olla ikka veel keerukas ja aeganõudev protsess.

Digiülemineku potentsiaali ärakasutamine võib muuta tunnustamismenetlusi kiiremaks ja lihtsamaks. Digivahendite abil saab lihtsustada menetlusi, vähendada halduskoormust ja muuta kogu protsessi nii taotlejate kui ka pädevate asutuste jaoks sujuvaks. Täielikult elektroonilised ja koostalitlusvõimelised menetlused, sealhulgas

turvaliste ja masinloetavate digitaalsete kutsekvalifikatsioonitunnistuste kasutamine, võimaldavad kõikides tunnustamissüsteemides kontrollida kvalifikatsiooni kohe ja vähendada nii taotlejate kui ka pädevate asutuste jaoks märkimisväärselt menetlusaega. Selline ajakohastamine, lihtsustamine ja parem rakendamine aitaks kõrvaldada olemasolevad puudused, sillutades samal ajal teed integreeritumale ja reageerimisvõimelisemale ELi kutsekvalifikatsioonide süsteemile. See on äärmiselt vajalik selleks, et kutsetöötajad saavutaksid ühtsel turul edu ja saaksid sellest kasu, ettevõtjad leiaksid vajalikke talente, innovatsioon leviks ja tootlikkus suureneks.