



Bryssel, 24. helmikuuta 2026
(OR. en)

6659/26

MI 175
COMPET 231

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	20. helmikuuta 2026
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2026) 86 final
Asia:	KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE ammattipätevyyden tunnustamisesta 7 päivänä syyskuuta 2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY täytäntöönpanosta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2026) 86 final.

Liite: COM(2026) 86 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 20.2.2026
COM(2026) 86 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**ammattipätevyyden tunnustamisesta 7 päivänä syyskuuta 2005 annetun Euroopan
parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY täytäntöönpanosta**

{SWD(2026) 64 final}

SISÄLLYSLUETTELO

1. Poliittinen tausta: työvoiman ja osaamisen liikkuvuus työvoima- ja osaamispulan yhteydessä.....	4
2. Ammattipätevyysdirektiivi tarjoaa ratkaisevaa tukea liikkuvuudelle sisämarkkinoilla.....	7
3. Yleinen käyttäjäkokemus	11
3.1. Saatavuus ja tietojenvaihto	11
3.2. Tunnustamisjärjestelmät	12
3.2.1. Yleinen tunnustamisjärjestelmä	12
3.2.2. Automaattinen tunnustaminen ammattikokemuksen perusteella	14
3.2.3. Automaattinen tunnustaminen koulutusta koskevien vähimmäisvaatimusten perusteella	15
4. Keskinäinen luottamus ja hallinnollinen yhteistyö ovat olennaisen tärkeitä sääntelykehityksen toimivuuden kannalta	19
4.1. Ilmoitukset	19
4.2. Hälytysmekanismi.....	20
4.3. Automaattisen tunnustamisjärjestelmän päivittäminen koulutuksen vähimmäisvaatimusten perusteella	21
5. Digitalisaatio	23
6. Päätelmät.....	25

Sisämarkkinoiden tehokas toiminta perustuu kaikkien alojen ja pätevyystasojen ammattihenkilöiden vapauteen liikkua ja työskennellä siellä, missä heidän osaamistaan tarvitaan. Sisämarkkinat ovat edelleen keskeinen EU:n talouden veturi, ja Euroopan kilpailukyky perustuu niiden vahvuuteen ja täysipainoiseen toimintaan. Todella yhdentyneiden markkinoiden toiminnan takana on kuitenkin ihmisten ja osaamisen vapaan liikkuvuuden mahdollistaminen. Tästä syystä puheenjohtaja Ursula von der Leyen on ilmoittanut poliittisissa suuntaviivoissaan, että komissio aikoo esittää osaamisen siirrettävyyttä koskevan aloitteen, jolla varmistetaan, että yhdessä maassa hankittu osaaminen tunnustetaan myös toisessa maassa. Myös vuoden 2025 sisämarkkinastrategiassa painotetaan ammatillisen liikkuvuuden merkitystä ja otetaan esiin ammattipätevyiden tunnustaminen yhtenä merkittävimmistä esteistä palvelujen ja työntekijöiden vapaalle liikkuvuudelle EU:n sisällä. Ammattihenkilöiden valmius liikkua ja saada pätevyytensä tunnustetuksi yli rajojen on olennaisen tärkeää henkilökohtaisen kehityksen, yritysten tarvitseman osaamisen, innovaatioiden leviämisen ja tuottavuuden kasvattamisen kannalta.

Jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on tunnustettava pätevyys virallisesti vain, jos ammattiin pääsyä säännellään¹ kyseisessä maassa. Ammattien sääntely kuuluu edelleen jäsenvaltioiden toimivaltaan unionin oikeuden rajoissa, ja sen yhteydessä on noudatettava myös syrjimättömyyden ja suhteellisuuden periaatteita. Tällä hetkellä EU:n jäsenvaltioissa säännellään yli 5 700:aa ammattia² ja vaihtelu jäsenvaltioiden välillä on huomattavaa. Viimeisimpien saatavilla olevien arvioiden mukaan noin 22 prosenttia EU:ssa työskentelevistä henkilöistä työskentelee säännellyssä ammatissa.³ Perustellulla, oikeasuhteisella sääntelyllä voi olla tärkeä rooli yleiseen järjestykseen liittyvien tavoitteiden ja kuluttajien suojaamisessa, kansalaisten turvallisuuden varmistamisessa sekä kuluttajansuojan, yleisen turvallisuuden, terveyden ja ympäristön suojelemisessa. Säänneltyjen ammattien toisistaan poikkeavat vaatimukset EU:n alueella voivat kuitenkin rajoittaa ammatillista liikkuvuutta rajojen yli.

Ammattipätevyysdirektiivillä⁴ on edelleen ratkaiseva rooli työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien liikkuvuuden mahdollistamisessa

¹ Direktiivin 2005/36/EY, sellaisena kuin se on muutettuna, 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan tarkoittamalla tavalla.

² [Säänneltyjen ammattien tietokanta](#).

³ Ks. [komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ammattipalvelujen sääntelyn uudistamista koskevista suosituksista](#), COM(2016) 820 final.

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY, annettu 7 päivänä syyskuuta 2005, ammattipätevyden tunnustamisesta, jäljempänä 'direktiivi', hyväksyttiin, jotta useat aiemmat ammattipätevyden tunnustamista EU:ssa koskevat säädökset saatiin konsolidoitua. Sen jälkeen, kun direktiivi on saatettu osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä lokakuuhun 2007 mennessä, siihen on tehty useita tärkeitä muutoksia sen nykyaikaistamiseksi ja mukauttamiseksi muuttuviin ammatillisiin ja sääntely-yhteyksiin. Merkittävin uudistus hyväksyttiin vuonna 2013 ja pantiin täytäntöön vuoteen 2016 mennessä. Uudistuksessa otettiin käyttöön eurooppalainen ammattikortti, hälytysmekanismi, yksinkertaistettu tunnustamismenettely sekä rajat ylittävien ammattihenkilöiden mahdollisuus osittaiseen ammatinharjoittamisoikeuteen. Tarkistuksella myös siirrettiin komissiolle valta antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä, mikä lisää järjestelmän joustavuutta. Myöhemmillä delegoiduilla säädöksillä ja täytäntöönpanosäädöksillä varmistettiin direktiivin

käytännössä. Samalla direktiivi suojaa yleisen edun mukaisia tavoitteita, kuten palvelujen laatua ja yleistä turvallisuutta. Direktiivissä vahvistetaan menettelysäännöt ammattipätevyyden tunnustamisesta kaikissa jäsenvaltioissa⁵, minkä ansiosta ammattihenkilöt voivat päästä säännelyihin ammatteihin ja harjoittaa niitä toisessa jäsenvaltiossa joko pysyvästi tai tilapäisesti ja satunnaisesti. Direktiivi tukee ammatillista liikkuvuutta, minkä vahvistaa siinä asetettujen sääntöjen mukaisten tunnustamispäätösten tasainen virta. Monet tunnustamispäätöksistä koskevat terveydenhuoltoa, koulutusta ja muita niiden kaltaisia keskeisiä aloja, joilla on työvoimapulaa ja joille on ominaista ammattitaitoisen työvoiman suuri kysyntä. Ilman direktiiviä yleissairaanhoidosta vastaavat sairaanhoitajat, lääkärit, opettajat, arkkitehdit, sähköasentajat, putkiasentajat ja monet muut ammattihenkilöt, jotka haluavat saada pätevyytensä tunnustetuksi toisessa jäsenvaltiossa, joutuisivat hankalampiin tilanteisiin ja heidän olisi otettava huomioon erilaiset kansalliset tunnustamissäännöt ja menettelyt. Tarjoamalla oikeudellisesti sitovan, yhdenmukaistetun kehyksen, jolla säännellään tunnustamisprosesseja kaikkialla EU:ssa, direktiivi helpottaa säännelyjen ammattien ja EU:n kilpailukyvyyn kannalta olennaisia ammatteja harjoittavien henkilöiden hyötymistä sisämarkkinoista.

Nykyisessä sääntelyviidakossa suunnistavien ammattihenkilöiden kokemus kuitenkin paljastaa, että tunnustaminen voi edelleen olla monimutkainen, aikaa vievä prosessi. Vaikka kehyksen perusta on pohjimmiltaan vakaa, pitkät menettelyt, kansallisten prosessien ja menettelyjen vaihtelevan tasoinen digitalisointi ja raskaat dokumentointivaatimukset saattavat heikentää sen potentiaalia. Sidosryhmät suhtautuvat myönteisesti direktiivin saavutuksiin mutta kehottavat keskittymään jälleen yksinkertaistamiseen, avoimuuteen ja digitalisaatioon nykypäivän liikkuvan työvoiman tarpeiden täyttämiseksi. Myös Euroopan tilintarkastustuomioistuin totesi vuonna 2024 antamassaan ammattipätevyyden tunnustamista EU:ssa koskevassa erityiskertomuksessa, että jäsenvaltioissa oli puutteita direktiivin soveltamisessa. Näitä olivat muun muassa sähköisten menettelyjen puute, aukot ja epä johdonmukaisuudet suurelle yleisölle annettavissa tiedoissa, kalliit ja hankalat prosessit sekä puutteet potilas- ja kuluttajaturvallisuuden varmistamiseksi tarkoitetun hälytysmekanismin käytössä.

Tässä kertomuksessa arvioidaan direktiivin täytäntöönpanoa. Kertomuksella täytetään direktiivin 60 artiklan 2 kohdassa asetettu velvoite, jonka mukaan komission on julkaistava viiden vuoden välein kertomus direktiivin täytäntöönpanosta.⁶ Tässä

säännöllinen päivittäminen, mikä auttoi säilyttämään luottamuksen järjestelmään ja vapaaseen liikkuvuuteen EU:n sisämarkkinoilla, sekä suojattiin palvelujen laatua ja yleistä turvallisuutta.

⁵ Direktiivin 2005/36/EY, sellaisena kuin se on muutettuna, sääntöjä sovelletaan hyvin vähäisin mukautuksin myös Islantiin, Liechtensteiniin ja Norjaan Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen nojalla. Tiettyjä direktiivin 2005/36/EY mukaisia sääntöjä sovelletaan myös Sveitsiin EU:n ja Sveitsin välisen, henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta tehdyn sopimuksen nojalla. Tässä kertomuksessa käsitellään erityisesti direktiivin täytäntöönpanoa EU:n jäsenvaltioissa.

⁶ Jotkin tiedot koskevat kautta 2018–2023 seuraavista syistä: Ensinnäkin tällä tavalla tietoja voidaan vertailla paremmin aiempiin vuosiin, koska tunnustamispäätösten määrä oli covid-19-kaudella pienempi. Toiseksi kaikkia tietoja vuoden 2024 tunnustamispäätöksistä ei ole vielä saatavilla, sillä jäsenvaltioiden on toimitettava niihin liittyvät tilastot komissiolle vuosittain ja toimitus tapahtuu usein

täytäntöönpanokertomuksessa, jossa keskitytään kauteen 2020–2024,⁷ pyritään määrittämään aukkoja, ongelmia ja haasteita, jotka liittyvät direktiivin täytäntöönpanoon nykyisessä toimintapoliittisessa kontekstissa. Tarkemmin sanottuna kertomuksessa tarkastellaan, miten direktiivi helpottaa ammattihenkilöiden liikkuvuutta sisämarkkinoilla (2 jakso), sekä mahdollisia parannuksia erilaisissa tunnustamisjärjestelmissä saatuun yleiseen käyttäjäkokemukseen (3 jakso). Kertomuksessa analysoidaan myös, miten oikeudellinen kehys edistää luottamusta ja hallinnollista yhteistyötä jäsenvaltioiden asianomaisten viranomaisten välillä (4 jakso) ja missä määrin kehyksen menettelyllisten näkökohtien tukemiseen käytetään digitaalisia välineitä (5 jakso). Kertomuksessa hyödynnetään asiakirjatutkimusta ja laajoja sidosryhmien kuulemisia, joihin on osallistunut ammattipätevyden tunnustamista käsittelevän koordinoijaryhmän⁸ jäseniä sekä toimivaltaisia viranomaisia, sääntelyviranomaisia, ammatillisia järjestöjä, kansalaisyhteiskunnan jäseniä, työmarkkinaosapuolia ja kansalaisia.⁹

1. Poliittinen tausta: työvoiman ja osaamisen liikkuvuus työvoima- ja osaamispulan yhteydessä

Covid-19-pandemian jälkeen EU:n työmarkkinat elpyivät nopeasti ja ylittivät pandemiaa edeltäneen toimintansa, mikä johti ennätyksellisen alhaiseen työttömyysasteeseen. Vuonna 2022 alkanut työllisyyden kasvun asteittainen hidastuminen jatkui vuoden 2025 alkupuoliskolla, mutta tällä hetkellä EU etenee edelleen suunnitellusti kohti 78 prosentin työllisyyttä koskevaa yleistavoitettaan vuoteen 2030 mennessä.¹⁰ EU:n laajennetun työvoiman työmarkkinoiden ylikapasiteetti on pienentynyt tasaisesti vain vähäisin vaihteluin 18,6 prosentista vuonna 2015 ennätyksellisen alhaiseen 10,9 prosenttiin vuoden 2025 toisella neljänneksellä.¹¹

vasta seuraavan vuoden jälkipuoliskolla, koska jäsenvaltioiden on ensin kerättävä tilastot toimivaltaisilta viranomaisilta.

⁷ Komissio julkaisi viimeisimmän [täytäntöönpanokertomuksen](#) 11 päivänä toukokuuta 2020 yhdessä kertomukseen liitetyn [yksiköiden valmisteluasiakirjan](#) kanssa. Täytäntöönpanokertomus kattoi viiden vuoden jakson, vuodet 2014–2019, ja siinä keskityttiin uusiin direktiivin 2013/55/EU osiin, kuten eurooppalaiseen ammattikorttiin, sektoriammatteihin vaadittujen tietojen, taitojen ja pätevyyksien nykyaikaistamiseen, yhteisiin koulutusperiaatteisiin ja romanialaisia sairaanhoitajia koskevaan erityistäydennysohjelmaan. Vuoden 2020 täytäntöönpanokertomuksessa todettiin, että ammattipätevyysdirektiivin mukainen oikeudellinen kehys oli tosiasiallisesti helpottanut ammattihenkilöiden liikkuvuutta jäsenvaltioissa ja että täytäntöönpano oli parantunut komission toteuttamien täytäntöönpanon valvontatoimien ansiosta. Kertomuksessa kuitenkin myös huomautettiin useista ongelmista, kuten menettelyvaatimuksista, jotka aiheuttivat hakijoille huomattavaa hallinnollista ja taloudellista rasitetta, sekä puutteista kansallisten keskitettyjen asiointipisteiden ja hälytysmekanismin toiminnassa.

⁸ Ammattipätevyden tunnustamista käsittelevä koordinoijaryhmä perustettiin 19 päivänä maaliskuuta 2007 annetulla komission päätöksellä (2007/172/EY) edistämään direktiivin yhdenmukaista soveltamista ja keräämään kaikki sen soveltamisen kannalta merkitykselliset tiedot. Ryhmä koostuu jäsenvaltioiden nimeämistä kansallisista koordinoijista.

⁹ Tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa on lisätietoja kuulemisstrategiasta ja eri sidosryhmille esitetyistä kysymyskokonaisuuksista.

¹⁰ [Proposal for a Joint Employment Report 2026](#).

¹¹ [European Economic Forecast, Autumn 2025](#).

Työvoimapula ja osaamisvaje ovat edelleen merkittäviä ja jatkuvia haasteita kaikkialla EU:ssa. Vaikka kumpikin on laskenut vuoden 2022 huipputasostaan, ne ovat yhä historiaan peilaten korkealla tasolla ja heikentävät EU:n kilpailukykyä maailmantaloudessa.¹² Työvoimapula ja osaamisvaje vaikuttavat erityisesti pieniin ja keskisuuriin yrityksiin eli pk-yrityksiin. Aloja, joilla ne ovat erityisen akuutteja ovat hallinto- ja tukipalvelut, ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta, liikenne- ja kuljetus, majoitus- ja elintarvikepalvelut, rakentaminen sekä tiedotus ja viestintä. Useimpien maiden mukaan kriittisin pula työvoimasta ja osaajista on tieto- ja viestintäteknikan, terveydenhuollon ja liikenteen aloilla (esimerkiksi ammattikuljettajat). Rakenteelliset tekijät, kuten väestörakenteen muutos, digitaalisen ja vihreän siirtymän osaamiskysyntä sekä joidenkin sektoreiden huonot työolot, todennäköisesti ylläpitävät pulaa ennakoitavissa olevassa tulevaisuudessa. Digitalisaation ja tekoälyn käyttöönoton nopeutuessa monet työpaikat edellyttävät uusia mukautettuja tai parannettuja osaamiskokonaisuuksia, mikä voi pahentaa nykyistä pulaa, jos asianmukaisesti koulutettujen ammattihenkilöiden tarjonta viivästyy.

Samaan aikaan ylikoulutus on edelleen pitkäaikainen rakenteellinen piirre EU:n työmarkkinoilla. Korkea-asteen koulutuksen tasot ovat nousseet tasaisesti kaikkialla EU:ssa, mutta monetkaan ammattihenkilöt eivät hyödynnä osaamistaan parhaalla mahdollisella tavalla etenkin rajojen yli liikkuessaan.¹³ Tämä viittaa osaamisen alikäyttöön ja tehottomuuteen työvoiman kohdentamisessa.

Tätä taustaa vasten komission maaliskuussa 2025 hyväksymä osaamisunioni¹⁴ on kattava, koordinoitu strategia EU:n kilpailukykyyn vahvistamiseksi kehittämällä ja hyödyntämällä EU:n inhimillistä pääomaa parhaalla mahdollisella tavalla sekä houkuttelemalla osaajia myös EU:n ulkopuolisista maista ja pitämällä heistä kiinni. Strategian tavoitteena on kehittää osaamista laadukkaita työpaikkoja ja elämää varten muun muassa vahvalla koulutusperustalla, joka vastaa työmarkkinoiden tarpeisiin. Strategiassa kootaan yhteen koulutus-, työllisyys-, muuttoliike- ja teollisuuspolitiikat, jotta kaikkien tasojen ja alojen täydennys- ja uudelleenkoulutusta voidaan tehostaa, elinikäistä oppimista edistää ja työvoimapulaan ja osaamisvajeeseen puuttua kaikissa jäsenvaltioissa. Samassa yhteydessä komission kaikkien aikojen ensimmäisessä ehdotuksessa inhimillistä pääomaa koskeva neuvoston suositukseksi, joka esitettiin osana eurooppalaista ohjausjaksoa, edellytetään kiireellisiä toimia, jotta voidaan vastata rakenteellisiin haasteisiin, jotka liittyvät inhimilliseen pääomaan ja voivat vahingoittaa EU:n kilpailukykyä. Puuttuakseen työvoimapulaan ja osaamisvajeeseen komissio työstää parhaillaan myös erityisiä aloitteita osaajien houkuttelemiseksi ulkomailta. Yksi niistä on EU:n osaamisreservi eli ensimmäinen EU:n laajuinen foorumi, jolla helpotetaan kansainvälistä rekrytointia ja tarjotaan mahdollisuuksia kolmansista maista tuleville, kiinnostuneille työnhakijoille, joilla on tarvittava osaaminen työskentelyyn EU:n

¹² [Proposal for a Joint Employment Report 2026](#).

¹³ Vuonna 2024 toisessa jäsenvaltiossa syntyneiden ylitutkintoaste oli 30,3 prosenttia verrattuna työskentelymaassa syntyneiden 20,2 prosenttiin. Lähde: [Eurostat, Migrant integration statistics](#).

¹⁴ [Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Osaamisunioni](#), COM(2025) 90 final.

laajuisesta työvoimapulasta kärsivillä aloilla. Komissio esitti EU:n viisumipolitiikan strategian yhteydessä myös osaajien houkuttelemista ulkomailta koskevan suosituksensa, jossa keskitytään opiskelijoihin, tutkijoihin, korkean osaamistason työntekijöihin, innovatiivisiin yrittäjiin ja startup-yritysten perustajiin.

Myös osaamisen siirrettävyydellä on keskeinen rooli osaamisunionissa. Mahdollistamalla työntekijöiden taitojen ja pätevyyksien tunnustamisen ja arvostamisen yli rajojen, kaikilla sektoreilla ja kaikissa oppimisjärjestelmissä osaamisunioni varmistaa, että yksilöt voivat liikkua vapaasti sisämarkkinoilla ilman, että heidän osaamisensa menettää arvoaan. Tämä tukee työvoiman liikkuvuutta, parantaa osaamisen kohdentamista ja auttaa lieventämään alueellisen ja alakohtaisen osaamisen kohtaanto-ongelmia.

Direktiivi on ratkaisevan tärkeä EU:n politiikan väline, jolla helpotetaan pääsyä säänneltyihin ammatteihin sisämarkkinoilla. Suhteellisuusarviointia koskeva direktiivi (EU) 2018/958 toimii ennaltaehkäisevänä portinvartijana velvoittaen jäsenvaltiot tekemään suhteellisuusarvioinnin ennen kuin ne hyväksyvät uutta tai muuttavat voimassa olevaa ammattien sääntelyä, jotta voidaan varmistaa, että sääntely on syrjimätöntä, tarpeellista ja oikeasuhteista tavoitteisiin nähden. Ammattipätevyysdirektiivi puolestaan tarjoaa kattavan sääntelykehiksen ammattipätevyyden vastavuoroiselle tunnustamiselle jäsenvaltioissa, kun lainsäädännössä edellytetään erityistä pätevyyttä ammattitoiminnan harjoittamiseksi. Tarkemmin sanottuna direktiivissä säädetään automaattisesta tunnustamisesta, joka koskee tiettyjä alakohtaisia ammatteja, joihin valmistavaa koulutusta koskevat vähimmäisvaatimukset on yhdenmukaistettu, sekä tiettyntyyppistä kaupan alan taloudellista toimintaa ammattikokemuksen perusteella. Direktiivissä vahvistetaan myös selkeät säännöt, jotka koskevat muissa EU-maissa hankitun ammattipätevyyden arviointia ja tunnustamista mihin tahansa säänneltyyn ammattiin pääsemiseksi. Lisäksi direktiivissä asetetaan menettelyjen määräajat ja edistetään yhteistyötä kansallisten yhteyspisteiden ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välillä. Näiden mekanismien tarkoituksena on yhdessä varmistaa ammattipätevyyden oikeudenmukainen, johdonmukainen ja oikea-aikainen tunnustaminen kaikkialla EU:ssa.

Jotta työntekijät ja yritykset voisivat hyödyntää ammatillisen liikkuvuuden mahdollisuuksia sisämarkkinoilla kaikilta osin, komissio on ilmoittanut osaamisunionia koskevassa tiedonannossaan osaamisen siirrettävyyttä koskevasta aloitteesta. Se on osa laajempaa oikeudenmukaista työvoiman liikkuvuutta koskevaa pakettia, joka hyväksytään vuonna 2026 ja jonka tavoitteena on helpottaa työntekijöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttöä. Paketti sisältää myös ehdotuksia eurooppalaisesta sosiaaliturvapassista, Euroopan työviranomaisen vahvemmassa toimeksiannosta sekä toimista, joilla jatketaan työvoiman liikkuvuutta koskevien sääntöjen ja käytäntöjen nykyaikaistamista, yksinkertaistamista ja parempaa täytäntöönpanoa. Tätä ovat suositelleet myös sidosryhmät, jotka osallistuivat johtavan varapuheenjohtajan Mînzatun kanssa hiljattain käytyyn oikeudenmukaista työvoiman liikkuvuutta koskevaan täytäntöönpanovuoropuheluun. Tämä direktiivin täytäntöönpanokertomus antaa osaltaan tietoa osaamisen siirrettävyyttä koskevan aloitteen pohjaksi, sillä siinä

arvioidaan säänneltyjen ammattien ammattipätevyyden tunnustamiseen sovellettavan sääntelykehyksen yleistä toimintaa sekä määritetään keskeisiä täytäntöönpanoon liittyviä puutteita ja mahdollisia lisäparannuskohteita.

2. Ammattipätevyysdirektiivi tarjoaa ratkaisevaa tukea liikkuvuudelle sisämarkkinoilla

Direktiivi on sisämarkkinoiden toiminnan olennainen pilari. Se tarjoaa ammattipätevyytensä yhdessä jäsenvaltiossa hankkineille ammattihenkilöille menettelyjä, joilla varmistetaan, että he voivat saada pätevyytensä tunnustetuksi ja siten päästä toisessa jäsenvaltiossa samaan säänneltyyn ammattiin kuin kyseisen maan kansalaiset ja harjoittaa siellä ammattiaan samoin edellytyksin.

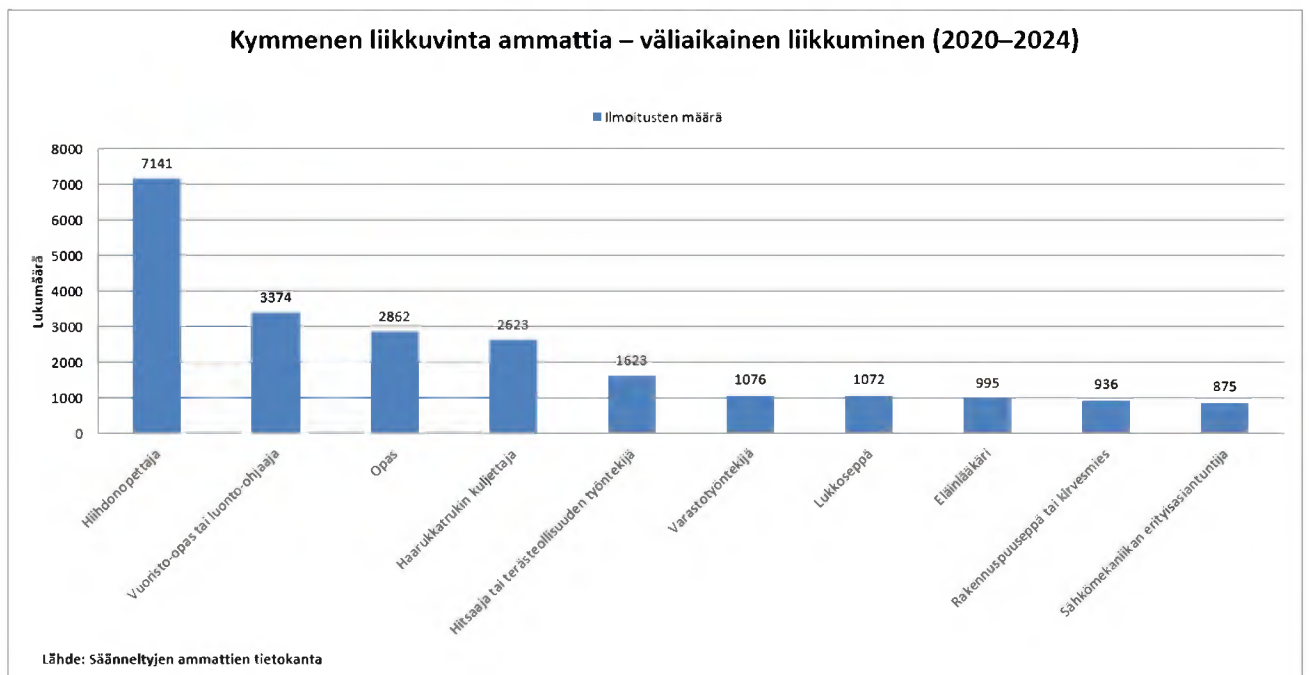
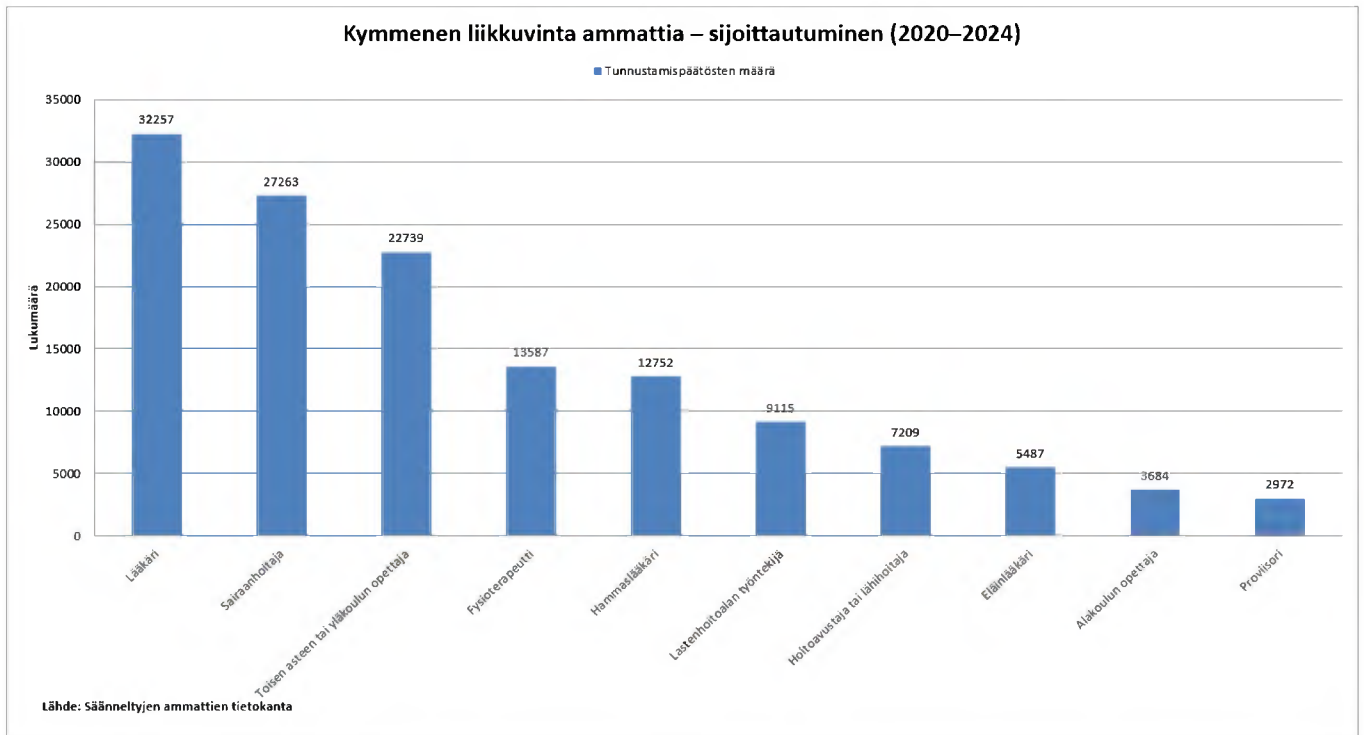
Yleisesti ottaen direktiivissä säädetään kolmesta pääasiallisesta tunnustamisjärjestelmästä. Koulutuksen vähimmäisvaatimuksiin perustuvan sektoriammattien automaattisen tunnustamisen lisäksi on ammattikokemukseen perustuva automaattinen tunnustaminen, joka koskee tiettyjä käsiteollisuuden, kaupan ja teollisuuden alan ammatteja. Muita säänneltyjä ammatteja varten on ns. yleinen tunnustamisjärjestelmä rajoitetuin poikkeuksin. Näihin kolmeen järjestelmään sovellettavat säännöt ja menettelyt eroavat toisistaan.

Siitä, että direktiivi helpottaa ammattihenkilöiden liikkuvuutta sijoittautumista ja palvelujen väli aikaista ja satunnaista tarjoamista varten, on näyttöä.¹⁵ Direktiivin keskeiset osat ovat merkityksellisiä myös nykyisessä sosioekonomisessa ympäristössä, kuten sidosryhmät ovat vahvistaneet. Vuosina 2020–2024 EU:n jäsenvaltiot tekivät covid-19-pandemian asettamista liikkumisrajoituksista huolimatta noin 185 000 päätöstä ammattipätevyyden tunnustamisesta sijoittautumista varten.¹⁶ Yli 83 prosenttia päätöksistä oli myönteisiä¹⁷, ja yli 140 000 päätöstä koski ammatteja keskeisillä sektoreilla, kuten koulutuksessa ja terveydenhuollossa. Samalla ajanjaksolla noin 40 000 ammattihenkilöä toimitti ilmoituksia palvelujen tarjoamisesta tilapäisesti ja satunnaisesti toisessa EU:n jäsenvaltiossa. Vain noin 5 prosenttia näistä palveluntarjoajista ei saanut tarjota palvelujaan terveys- tai turvallisuussyistä.

¹⁵ Palvelujen vapaa liikkuvuus kattaa kaksi SEUT-sopimuksen 49 ja 56 artiklan määräyksissä vahvistettua perusvapautta. Sijoittautumisella tarkoitetaan ammattihenkilön muuttoa toiseen jäsenvaltioon harjoittamaan ammattiaan pysyvästi tai vakinaisesti. Tämä edellyttää, että vastaanottava maa tunnustaa virallisesti kyseisen ammattihenkilön pätevyyden, jotta tämä voi harjoittaa ammattiaan vastaanottavan maan ammattinimikkeellä. Sitä vastoin tilapäistä palveluntarjontaa sovelletaan silloin, kun kotimaahansa jo sijoittautunut ammattihenkilö tarjoaa tilapäisiä palveluja toisessa valtiossa satunnaisesti tai aikasidonnaisesti oman lainkäyttöalueensa ammattinimikkeellä. Jos kyseessä on tilapäisen palvelun tarjoaminen, ammattihenkilön on ainoastaan annettava vuosittainen ennakoilmoitus. Hänen ei tarvitse hakea ammattipätevyytensä tunnustamista etukäteen, lukuun ottamatta ammatteja, joilla on kansanterveyteen ja turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia.

¹⁶ Vuosina 2016–2019 luku oli 230 000. Säänneltyjen ammattien tietokannassa on yksityiskohtaisempia tilastollisia erittelyjä, jotka on jaoteltu maan, kauden, tunnustamisjärjestelmän ja ammatin yleisnimen mukaan. Tietokanta on saatavilla seuraavan linkin kautta: [Säänneltyjen ammattien tietokanta](#).

¹⁷ Myönteiset päätökset lasketaan prosenttiosuutena yhteenlasketuista myönteisistä päätöksistä, kielteisistä päätöksistä, sopeutumisajan määräämispäätöksistä ja muutoksenhaun kohteena olevista päätöksistä.



Automaattisen tunnustamisen piiriin kuuluvat ammatit – riippumatta siitä, perustuuko tunnustaminen koulutuksen vähimmäisvaatimukseen vai työkokemukseen – ovat niitä, joissa ilmoitetaan vakavasta pulasta. Euroopan työnvälitysverkoston eli Eures-verkoston viimeisimmän työvoimapulaa ja ylitarjontaa koskevan raportin¹⁸, mukaan kaikista laajimmin pulaa – maittain ja ankaruuden mukaan luokiteltuna – on sairaanhoitajista, yleislääkäreistä ja erikoislääkäreistä,

¹⁸ [EURES Report on labour shortages and surpluses 2024](#).

proviisoreista ja hammaslääkäreistä. Direktiivin mukaan koulutuksen vähimmäisvaatimuksiin perustuva automaattinen tunnustamisjärjestelmä koskee yleissairaanhoidosta vastaavia sairaanhoitajia, lääketieteen peruskoulutusta ja yleislääkärin koulutusta sekä 56:ta erikoislääkärin pätevyyttä. Samaa järjestelmää sovelletaan hammaslääkäreiden ja proviisoreiden perus- ja erikoistumistutkintoihin. Laajamittaisimmasta työvoimapulasta EU:ssa kärsiviin aloihin kuuluu myös monia kaupan, käsityöalalla ja teollisuuden ammatteja, joihin sovelletaan ammattikokemukseen perustuvaa automaattista tunnustamista. Näitä ammatteja harjoittavat esimerkiksi metallityöntekijät, rakennustyöntekijät, insinöörit ja tekniikan insinöörit. Tämä osoittaa, miten nykyisessä sääntelykehityksessä jo hyödynnetään automaattisen tunnustamisen mahdollisuutta liikkuvuuden edistämiseksi juuri sinne, missä sitä eniten tarvitaan.

Sidosryhmät ilmaisivat olevansa yleisesti ottaen tyytyväisiä direktiivin keskeisiin osiin. Liikkuvuutta harjoittavat kansalaiset ja yritykset pitävät yleensä arvossa sitä, että yhteisten sääntöjen asettaminen vähentää epävarmuutta toisessa jäsenvaltiossa työskentelemään pyrkivien ammattihenkilöiden kannalta ja tarjoaa jäsenvaltion tunnustamisprosessin. Vaikka sidosryhmät nostavat esiin ongelmia, jotka saattavat tietyissä tapauksissa estää direktiivin koko potentiaalinen hyödyntäminen, ja korostavat parannusten tarvetta, ne eivät kyseenalaista direktiivin tarpeellisuutta, merkityksellisyyttä tai hyötyjä. Sidosryhmät vaativat kuitenkin liikkuvuuden esteiden vähentämistä ja tunnustamismenettelyjen yksinkertaistamista, muun muassa hyödyntämällä digitaalisia välineitä, mikä on täysin direktiivin tavoitteiden ja täytäntöönpanon mukaista.¹⁹

Komissio jatkoi vuosina 2020–2025 direktiivin täytäntöönpanoa ja sen valvontaa. Ottaen huomioon yhdenmukaisen soveltamisen tärkeys monia jäsenvaltioita vastaan²⁰ on käynnistetty tänä aikana rikkomusmenettelyjä direktiivin eri näkökohtien noudattamatta jättämisen takia. Tähän kuuluu 22 tapauksen erä, joka liittyy direktiivin 2005/36/EY 7 artiklan 4 kohdan virheelliseen täytäntöönpanoon siten, että ammattilaisille, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan, oli määrätty ammattipätevyysennakkotarkastuksia määräaikaisten ja tilapäisten palvelun tarjoamista varten. Kuten johtavan varapuheenjohtajan Minzatun laatimassa yksinkertaistamista, täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa koskevassa edistymiskertomuksessa vuodelta 2025 painotetaan, nämä täytäntöönpanon valvontatoimet ovat keskeisiä kohtuuttomien hallinnollisten esteiden poistamiseksi. Ne myös tukevat suoraan komission laajempaa tavoitetta parantaa ammatillista

¹⁹ Komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 10 luvussa annetaan lisätietoa direktiivin soveltamisalaan kuuluvien sidosryhmien näkemyksistä ja korostetaan erityisesti osa-alueita, joilla on sidosryhmien mielestä edelleen parantamisen varaa.

²⁰ Euroopan komissio käynnisti tänä aikana 30 uutta rikkomusmenettelyä. Näistä 22 tapausta koski direktiivin 2005/36/EY 7 artiklan 4 kohdan virheelliseen soveltamiseen liittyviä asioita, ja ne aloitettiin seuraavia jäsenvaltioita vastaan: Itävalta, Belgia, Bulgaria, Kypros, Tšekki, Saksa, Tanska, Kreikka, Espanja, Suomi, Ranska, Unkari, Irlanti, Italia, Luxemburg, Latvia, Malta, Alankomaat, Puola, Romania, Ruotsi ja Slovenia. Kahdeksassa tapauksessa käsiteltiin eri asioita, jotka myös kuuluvat direktiivin 2005/36/EY soveltamisalaan. Näistä kaksi tapausta aloitettiin Kreikkaa vastaan ja loput kuusi tapausta Belgiaa, Kyprosta, Saksaa, Espanjaa, Irlantia ja Maltaa vastaan.

liikkuvuutta ja varmistaa EU:n lainsäädännön yhdenmukainen täytäntöönpano kaikkialla jäsenvaltioissa.²¹

Komissio jatkoi myös rikkomuskanteitaan, jotka koskivat muutetun direktiivin eri näkökohtien puutteellista saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kanteet oli käynnistetty kahdessa erässä vuosina 2018 ja 2019. Ensimmäinen, vuonna 2018 käynnistetty erä rikkomusmenettelyjä liittyi virheelliseen saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja menettelyissä käsiteltiin tarkistetun direktiivin toiminnan kannalta keskeisiä asioita. Näitä olivat erityisesti uusi eurooppalainen ammattikortti, hälytysmekanismi, osittainen ammatinharjoittamisoikeus, kielivaatimusten oikeasuhteisuus ja avustuskeskusten perustaminen. Lisäksi komissio nosti esiin kysymyksiä, jotka liittyvät ammatillisten palvelujen sääntelyesteiden avoimuuteen ja oikeasuhteisuuteen ammattipalvelujen sääntelyn uudistamista koskevien suositusten jälkeen.²² Toinen, vuonna 2019 käynnistetty erä rikkomusmenettelyjä liittyi niiden sääntöjen noudattamiseen, jotka koskevat sijoittautumisvapautta, palvelujen tarjoamisen vapautta, yhdenmukaistettujen vähimmäiskoulutusvaatimusten perusteella automaattisesti tunnustettuja ammatteja, asiakirjoja ja muodollisuuksia, ammatillisen harjoittelun tunnustamista ja hallinnollista yhteistyötä. Vaikka tässä täytäntöönpanon valvontatyössä keskityttiin tärkeimpiin muutosdirektiivillä 2013/55/EU käyttöön otettuihin muutoksiin²³, siinä käsiteltiin myös tarkistetun direktiivin yleistä täytäntöönpanoa kansallisissa oikeudellisissa kehyksissä.

Useimmat komission esille ottamista kysymyksistä, jotka koskevat noudattamatta jättämistä liittyen direktiivin saattamiseen osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä, on jo käsitelty. Vuosina 2018–2019 käynnissä olleiden ratkaisemattomien rikkomusmenettelyjen lukumäärä vähentyi vuosina 2020–2024 seuraavasti: kolme menettelyä saatiin päätökseen vuonna 2020, neljä vuonna 2021, yhdeksän vuonna 2023 ja kaksi vuonna 2024. Vuonna 2025 menettelyjä oli edelleen käynnissä kahdeksaa jäsenvaltiota vastaan.²⁴ Kaksi rikkomistapauksista johti Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioihin.²⁵

²¹ [2025 Annual Progress Report: Simplification, Implementation & Enforcement, johtava varapuheenjohtaja Mīnzatu, syyskuu 2025.](#)

²² [Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle ammattipalvelujen sääntelyn uudistamista koskevista suosituksista, COM\(2016\) 820 final.](#)

²³ Muutosdirektiivillä 2013/55/EU direktiiviin tehtiin useita merkittäviä muutoksia, muun muassa otettiin käyttöön eurooppalainen ammattikortti, hälytysmekanismi, sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä (IMI) sekä osittaisen ammatinharjoittamisoikeuden konsepti.

²⁴ Tällä hetkellä menettelyjä tapausten ensimmäisestä erästä on edelleen virallisesti käynnissä Belgiaa, Saksaa, Kreikkaa, Kroatiaa ja Slovakiaa vastaan (näistä kaksi ratkaisuvaiheessa) ja toisesta erästä Belgiaa, Tšekkiä (tuomioistuimen päätös), Saksaa, Espanjaa ja Slovakiaa (tuomioistuimen päätös) vastaan.

²⁵ Yksityiskohtaisia tietoja direktiivin täytäntöönpanon valvonnasta arvioidulla ajanjaksolla on komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 9 luvussa.

3. Yleinen käyttäjäkokemus

3.1. Saatavuus ja tietojenvaihto

Ammattipätevyiden tunnustamisjärjestelmän toimivuus EU:ssa perustuu asiaankuuluvien tietojen saatavuuteen. Jäsenvaltioiden välinen tietojenvaihto on olennaisen tärkeää hallinnollisen yhteistyön tukemiseksi. Jotta kansalaiset voivat hyötyä heille direktiivissä ja kansallisissa täytäntöönpanokehyksissä annetuista oikeuksista, on myös ratkaisevan tärkeää, että ammattien kansallista sääntelyä, ammatillista koulutusta, tiettyyn ammattiin tarvittavan ammatillisen pätevyyden osoittavia asiakirjoja, toimivaltaisten viranomaisten yhteystietoja, toimintaa ja kokemusta koskevat tiedot ymmärretään oikein ja että niitä levitetään tehokkaasti.

Direktiivissä säädetään useista toimenpiteistä, joilla varmistetaan, että sidosryhmät ovat hyvin perillä ammattipätevyiden tunnustamista koskevasta tiedosta ja että tällaista tietoa on helposti saatavilla. Yksi keskeisistä toimenpiteistä on kansallisten tukikeskusten perustaminen.²⁶ Keskukset ovat ensisijaisia asiointipisteitä neuvontaa ja tietoa hakeville ammattihenkilöille ja toimivaltaisille viranomaisille. Tukikeskukset tarjoavat hakijoille tietoa tunnustamisprosessista, auttavat heitä ymmärtämään pätevyyden tunnustamisen vaatimukset sekä antavat heille neuvontaa EU:n ja kansallisen lainsäädännön mukaisista oikeuksista ja velvollisuuksista. Keskukset myös edistävät toimivaltaisten viranomaisten välistä yhteistyötä ja varmistavat sujuvan keskinäisen avunannon ja tietojenvaihdon.

Tukikeskukset ovat antaneet komissiolle arvokasta tietoa liikkuvien ammattihenkilöiden usein kohtaamista haasteista. Yksi raportoiduista ongelmista on se, että ammattihenkilöillä on vain rajallisesti tietoa eurooppalaisen ammattikortin, joka mahdollistaa yksinkertaistetun, nopeamman sähköisen tunnustamisen tietyille säännellyille ammattiteille²⁷, saatavuudesta ja tarkoituksesta. Tämä osoittaa, että tietoa ja tietoisuutta pätevyyden tunnustamisesta on erittäin tärkeää lisätä. Monien jäsenvaltioiden vastaajat totesivat, että läheskään kaikki ammattihenkilöt eivät ole tietoisia eurooppalaisesta ammattikortista.²⁸ Kuulemisen tulokset osoittivat sidosryhmien toivovan kattavampaa viestintää ja ohjausta erilaisista ammattipätevyiden tunnustamisen mahdollisuuksista sekä lisää tukea ja resursseja tukikeskuksille.

Tukikeskusten lisäksi direktiivissä korostetaan keskitettyjen, saavutettavien sähköisten tietojen merkitystä. Keskitetyt asiointipisteet toimivat digitaalisina palveluväylinä, joiden kautta saadaan tietoa ammattipätevyiden tunnustamista ja siihen liittyvää ammattitoimintaa koskevasta hallinnollisista menettelyistä.

²⁶ Direktiivin 2005/36/EY 57 b artiklan 1 kohdassa säädetään, että kunkin jäsenvaltion on nimettävä tukikeskus, joka tarjoaa kansalaisille ja viranomaisille ammattipätevyiden tunnustamista koskevaa tietoa ja neuvontaa.

²⁷ Eurooppalainen ammattikortti on tällä hetkellä saatavilla yleissairaanhoidosta vastaavan sairaanhoitajan, farmaseutin, fysioterapeutin, vuoristooppaan ja kiinteistönvälittäjän ammatteihin.

²⁸ Jäsenvaltiot raportoivat esimerkiksi, että ne eivät aina ilmoita hakijoille mahdollisuudesta hankkia eurooppalainen ammattikortti useista eri syistä (ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 6.1 jakso).

Keskityttyissä asiointipisteissä hakijoilla ja viranomaisilla on pääsy eri menettelyitä koskeviin yksityiskohtaisiin tietoihin yhdessä ja samassa käyttäjäystävällisessä portaalissa, mikä tekee vuorovaikutuksesta sujuvampaa ja nopeampaa. Asiointipisteillä varmistetaan, että liikkuvilla kansalaisilla ja toimivaltaisilla viranomaisilla on pääsy kaikkiin tarvittaviin lomakkeisiin, ohjeisiin ja vaatimuksiin ilman, että niiden tarvitsee käyttää useita eri tietolähteitä. Tämä tekee tiedonhausta helpompaa ja tehokkaampaa.

Näistä erilaisista mekanismeista huolimatta yleisölle annettavat tiedot eivät aina ole yhtä luotettavia ja johdonmukaisia. Euroopan tilintarkastustuomioistuin totesi vuoden 2024 erityiskertomuksessaan direktiivin toimivuudesta²⁹ muun muassa, että kansallisissa tietokannoissa olevat luettelot säännellyistä ammanteista poikkeavat osittain tiedoista, jotka jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet EU:n säänneltyjen ammattien tietokantaan, johon kerätään tietoja kaikista säännellyistä ammanteista sekä niitä koskevista erityisvaatimuksista ja toimivaltaisista viranomaisista EU- ja ETA-maissa ja Sveitsissä. Tätä kertomusta varten tehdyissä tutkimuksissa havaittiin myös, että kotimaiden ja vastaanottavien maiden toimittamat tiedot ovat osittain epäyhdenmukaisia. Useissa tapauksissa sekä kotimaasta että vastaanottavasta maasta tietoa hakeneet vastaajat olivat saaneet ristiriitaisia tai puutteellisia ohjeita.³⁰ Ongelman korjaamiseksi Euroopan tilintarkastustuomioistuin suositteli, että komissio varmistaisi, että yleisö saa luotettavat, johdonmukaiset tiedot mieluiten yhden EU:n tason tietolähteen kautta.

EU:n lainsäädännön mukaisesti kansallisessa lainsäädännössä säänneltyjen asioiden osalta virallisena tietolähteenä toimivat edelleen vastaanottavan maan toimivaltaiset viranomaiset. Jotta tietojen levittäminen kansalaisille olisi helpompaa, EU:n tasolla olisi annettava yksityiskohtaista tietoa tunnustamismenettelyjen käytännön vaiheista, asiakirjavaatimuksista, maksuista sekä mahdollisesta korvaavasta toimenpiteestä, joka voi olla joko sopeutumisaika tai kelpoisuuskoee. Tekoälyyn perustuvat suuret kielimallit voivat tulevaisuudessa parantaa ihmisten tiedonhakua huomattavasti ja vähitellen korvata verkkosivustojen perinteisen tietoarkkitehtuurin nykyistä intuitiivisemmalla, tehokkaammalla ratkaisulla, jolla kansalaiset voivat hankkia tietoa sääntelystä.

3.2. Tunnustamisjärjestelmät

Liikkuvilla EU:n kansalaisilla, jotka haluavat saada pätevyytensä tunnustetuksi toisessa jäsenvaltiossa säännellyn ammatin harjoittamista varten, on monenlaisia ja käytetystä tunnustamisjärjestelystä riippuvia kokemuksia.

3.2.1. Yleinen tunnustamisjärjestelmä

Yleisessä tunnustamisjärjestelmässä hakijan, joka haluaa sijoittautua toiseen jäsenvaltioon, on toimitettava useita asiakirjoja, joihin saattaa kuulua todistuksia esimerkiksi hänen kansalaisuudestaan, ammattipätevyydestään ja asianmukaisesta työkokemuksestaan. Tämän jälkeen vastaanottavan jäsenvaltion

²⁹ [Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus, Ammattipätevyyden tunnustaminen EU:ssa, 2024.](#)

³⁰ Ks. tältä osin erityisesti komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 8.2 jakso.

toimivaltainen viranomainen vertaa tapauskohtaisesti hakijan pätevyyttä, joka antaa hakijalle oikeuden harjoittaa tiettyä ammattia kotijäsenvaltiossaan, saman ammatin harjoittamista vastaanottavassa jäsenvaltiossa koskeviin kansallisiin vaatimuksiin. Jos hakijan pätevyyden katsotaan vastaavan vastaanottavan jäsenvaltion vaatimuksia, tämä pätevyys tunnustetaan, minkä myötä hakija voi harjoittaa ammattiaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa. Jos hakijan pätevyys eroaa merkittävästi vaatimuksista eikä eroja voida kompensoida työkokemuksella ja/tai elinikäisellä oppimisella, viranomainen voi vaatia hakijaa suorittamaan kelpoisuuskokeen tai harjoittamaan kyseistä ammattia sopeutumisajalla, jotta pätevyyskuilu voidaan kuroa umpeen. Kun hakija on suorittanut kelpoisuuskokeen tai sopeutumisajan työskentelyjakson hyväksytysti, hänen pätevyytensä tunnustetaan ja hän voi harjoittaa ammattiaan laillisesti vastaanottavassa valtiossa.

Vaikka direktiivissä säädettyjä määräaikoja pidetään realistisina ja noudatetaan yleisesti, viivästyksiä voi aiheutua useista eri syistä. Direktiivin 51 artiklan 2 kohdan mukaan yleisessä järjestelmässä käsiteltävän hakemuksen tutkiminen on saatettava päätökseen mahdollisimman nopeasti mutta enintään neljän kuukauden kuluessa kaikkien vaadittavien asiakirjojen esittämisestä. Neljän erittäin liikkuvan ammatin³¹ otanta-analyysin perusteella tätä määräaikaa noudatetaan yleisesti ottaen hyvin. Puutteelliset hakemukset sekä sen jäsenvaltion, jossa pätevyys on hankittu, suorittamat asiantuntija-arviointien tai asiakirjatarkastusten viivästyksset voivat kuitenkin joskus pidentää prosessia. Viivästyksiä voi tulla myös siitä, että kansallisilla viranomaisilla ei ole riittävästi henkilöstöä hakemusten käsittelyyn ja että tiettyjen hakemusten käsittely on monimutkaista erityisesti tapauksissa, joissa viranomaiset harkitsevat korvaavien toimenpiteiden edellyttämistä hakijalta.³²

Menettelyssä hakijoita edellytetään esittämään useita asiakirjoja, eikä menettelyä ole kaikissa tapauksissa sujuvoitettu sähköisillä eikä/tai digitaalisilla välineillä.³³ Direktiivin liitteessä VII on tyhjentävä luettelo asiakirjoista, joita kansalliset toimivaltaiset viranomaiset voivat vaatia sijoittautumista varten. Jäsenvaltiot vaativat yleensä ammattipätevyyden tunnustamista koskevia hakemuksia varten näytön hakijan kansallisuudesta, pätevydestä ja työkokemuksesta. Näiden perusvaatimusten lisäksi eri maissa ja eri ammatteihin voidaan vaatia myös muita tietoja, kuten todistus hakijan hyvästä maineesta, terveystodistus tai vakuutustiedot. Hakijoiden on toimitettava keskimäärin 5–10 asiakirjaa, yhteensä noin 10–20 sivua, mutta joissakin jäsenvaltioissa määrä voi olla suurempikin. Jäsenvaltiot käyttävät asiakirjojen toimittamiseen yhä enemmän digitaalisia menettelyjä, mutta sähköisen

³¹ Jotta jäsenvaltioiden viranomaisilta saatiin tarkkaa, vertailukelpoista tietoa, analyysissa keskityttiin röntgenhoitajiin, toisen asteen ja yläkoulun opettajiin, lähihoitajiin ja sosiaalityöntekijöihin. Nämä neljä ammattia valittiin mukaan analyysiin, koska ne ovat kaikista liikkuvimpia yleiseen järjestelmään kuuluvia ammatteja säänneltyjen ammattien tietokannan tietojen ja liikkumismallien (jotka kattavat suurimman osan jäsenvaltioista) perusteella.

³² Lisätietoja menettelyn kestosta ja mahdollisten viivästysten syistä on komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 2 jaksossa.

³³ Komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 2 jaksossa on lisätietoja muista yleisessä tunnustamisjärjestelmässä vaadituista asiakirjatyypeistä kuin kansalaisuuden, pätevyyden ja työkokemuksen todistamiseen tarvittavista asiakirjoista sekä siitä, missä määrin tunnustamismenettely voidaan suorittaa sähköisesti eri jäsenvaltioissa.

käsittelyn yleisyys vaihtelee edelleen. Joissakin maissa on käytössä vain osittain digitaalisia tai kokonaan paperiasiakirjoihin perustuvia järjestelmiä.³⁴ Tästä huolimatta kaikissa jäsenvaltioissa on käytössä digitaalinen menettely niitä ammatteja varten, joihin on saatavilla eurooppalainen ammattikortti.

Yleisen järjestelmän mukaisten tunnustamismenettelyjen monimutkaisuus riippuu siitä, kuinka samankaltaista ammattien sääntely on eri jäsenvaltiossa. Tunnustamismenettelyt ovat yksinkertaisempia, jos hakijan kotijäsenvaltio ja vastaanottava jäsenvaltio sääntelevät ammatin harjoittamisen vaatimuksia samalla tavalla. Jos sääntely poikkeaa merkittävästi jäsenvaltioiden välillä tai jos hakijan kotijäsenvaltio ei sääntele ammattia ja vastaanottava jäsenvaltio sääntelee, tunnustaminen on edelleen mahdollista, mutta todisteiden hankkiminen ammattipätevyydestä on haastavampaa.

Vain muutama yleisen järjestelmän mukaisista tunnustamismenettelyistä päättyy kielteiseen tunnustamispäätökseen.³⁵ Kielteinen tunnustamispäätös tarkoittaa, että hakijalle ei myönnetä lupaa harjoittaa valitsemaansa ammattia. Kielteisten päätösten perusteiden selvittämiseksi tarvitaan lisäanalyyskejä erityisesti tapauksissa, joissa hakijat eivät toimita tunnustamisesta vastaavalle viranomaiselle vaadittua näyttöä. Osa kielteisistä päätöksistä saattaa johtua tiukoista vaatimuksista, jotka vähentävät asiakirjojen hyväksymisen joustavuutta. Joissakin tapauksissa hakijat voivat myös päättää olla jatkamatta hakuprosessia, koska menettely kestää pitkään tai on hankala. Hakijan päätös olla toimittamatta asiakirjoja voi johtua myös siitä, että hakijalla ei ole vaadittua muodollista pätevyyttä, kokemusta ja/tai puhdasta rikosrekisteriä.

3.2.2. Automaattinen tunnustaminen ammattikokemuksen perusteella

Työkokemukseen perustuva pätevyyden tunnustaminen koskee pääasiassa käsiteollisuuden, kaupan ja teollisuuden ammatteja, joille ei ole määritetty yhteensovitettuja koulutuksen vähimmäisvaatimuksia EU:n tasolla. Tarkemmin sanottuna tätä tunnustamisjärjestelmää sovelletaan direktiivin liitteessä IV luetellun ammattitoiminnan harjoittamiseen (esimerkiksi maalarit, muurarit, kirvesmiehet ja ravintolapäälliköt). Tässä järjestelmässä ammattihenkilö, joka on hankkinut riittävästi todennettua kokemusta säännellystä ammatista yhdessä jäsenvaltiossa, voi saada pätevyytensä automaattisesti tunnustetuksi toisessa jäsenvaltiossa ilman lisäarviointia. Hakijan on esitettävä näyttöä, kuten toimivaltaisten viranomaisten antamat asiakirjoja tai todistuksia, siitä, että hän on harjoittanut ammattia laillisesti ja

³⁴ Lukuun ottamatta ammatteja, joita eurooppalainen ammattikorttimenettely koskee, täysin sähköisten menettelyjen saatavuus (muut ammatit kuin ne, joihin on saatavilla eurooppalainen ammattikortti) vaihtelee jäsenvaltioittain ja ammattittain. Esimerkiksi vain neljässä jäsenvaltiossa (Tanska, Suomi, Portugali ja Romania) on käytössä täysin sähköinen tunnustamismenettely lähihoitajille, kun taas sosiaalityöntekijöiden tunnustamismenettely on täysin sähköinen kaikissa jäsenvaltioissa kolmea lukuun ottamatta. Myös sähköisten menettelyjen käyttö vaihtelee huomattavasti jäsenvaltioiden välillä. Vaikka röntgenhoitajan ammattipätevyyden tunnustamista hakevat liikkuvat hakijat voivat tehdä tunnustamismenettelyn täysin sähköisesti lähes kaikissa jäsenvaltioissa, eri jäsenvaltioiden hakijat käyttävät sähköistä menettelyä hyvin vaihtelevasti. Sähköisen menettelyn käyttäjien osuus vaihtelee 10 prosentista (Kroatia) yli 95 prosenttiin (Irlanti, Suomi, Portugali ja Tanska). Tähän kertomukseen liitettyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa annetaan aiheesta lisää havainnollistavia tietoja.

³⁵ Vuosina 2020–2024 kielteisten päätösten osuus oli 7,4 prosenttia.

tosiasiallisesti määrätyn ajan (yleensä 2–6 vuotta ammatista, työsuhteen laadusta ja koulutustasosta riippuen). Vastaanottavan jäsenvaltion on tällöin tunnustettava hakijan oikeus harjoittaa samaa tai verrattavissa olevaa toimintaa. Tällä menettelyllä yksinkertaistetaan kokeneiden ammattihenkilöiden liikkuvuutta säilyttäen samalla palvelujen laatua ja julkista suojelua koskevat takeet.

Tätä toista tunnustamisjärjestelmää käytetään sen tarjoamista eduista huolimatta vain harvoin. Yleiseen järjestelmään verrattuna tämä toinen tunnustamisjärjestelmä on yleensä nopeampi: tunnustamismenettelyt kestävät tavallisesti alle kuukauden ja enintäänkin kolme kuukautta hakemuksen jättämisestä. Lisäksi järjestelmän etuna on, että siinä huomioidaan todennettavissa oleva työkokemus koulutuksen sijaan, ja menettelyä varten tarvitsee toimittaa suhteellisen vähän asiakirjoja. Järjestelmän käyttö on kuitenkin edelleen epätasaista, sillä vain pieni osa jäsenvaltioista käyttää sitä säännöllisesti. Suuri joukko vastaajista ilmoitti, että järjestelmän käyttö on vähäistä tai hyvin vähäistä.³⁶ Syy tähän ei ole selvä, joten asia edellyttää lisäselvityksiä – myös siksi, että siitä saatiin vain vähän kyselyvastauksia. Esimerkiksi saman jäsenvaltioon sisällä eri sidosryhmillä on eroavaisia kokemuksia järjestelmän helppokäyttöisyydestä ja ajantasaisuudesta. Vaikka monet toimivaltaiset viranomaiset ja kansalliset asiantuntijat pitävät nykyistä järjestelmää käytännöllisenä ja työkokemuksen arviointia suhteellisen helppona (erityisesti kotijäsenvaltion antamien todistusten perusteella), useat pitävät menettelyä ja sen taustalla olevia toimien luetteloita vanhentuneina.³⁷ Nämä kansalliset asiantuntijat pitävät liitteessä IV olevia ammattiluetteloita ja niiden perustana olevaa nimikkeistöä epäselvinä ja ovat sitä mieltä, että niiden määritelmät ovat päällekkäisiä tai epätarkkoja, mikä vaikeuttaa menettelyyn sisällytettävien ammattien määrittämistä. Lisäksi byrokraattiset esteet, digitaalisten prosessien puute ja epäjohtonmukaiset asiakirjakäytännöt eri jäsenvaltioissa hankaloittavat paikoitellen hakemusten tekemistä ja käsittelyä.

3.2.3 Automaattinen tunnustaminen koulutusta koskevien vähimmäisvaatimusten perusteella

Ammattipätevyyden tunnustaminen koulutuksen vähimmäisvaatimusten perusteella on yksinkertaisin tunnustamisjärjestelmä, koska toimivaltaisen viranomaisen tarvitsee vain tarkistaa asiakirjan aitous. Tätä järjestelmää säännellään direktiivin III osaston III luvussa, ja sitä kutsutaan yleensä automaattiseksi tunnustamisjärjestelmäksi. Järjestelmää sovelletaan esimerkiksi lääkärien, yleissairaanhoidosta vastaavien sairaanhoitajien, hammaslääkäreiden, eläinlääkäreiden, kättilöiden, farmaseuttien ja arkkitehtien sekä muiden sektoriammattien pätevyyden tunnustamiseen.

³⁶ Vuosina 2020–2024 ne viisi EU:n jäsenvaltiota, jotka tekivät eniten tunnustamispäätöksiä hakijan työkokemuksen perusteella (Ranska, Romania, Puola, Portugali ja Saksa), tekivät yli 72 prosenttia kaikista tämän järjestelmän puitteissa tehdyistä päätöksistä. Kymmenen jäsenvaltiota ilmoitti tehneensä enintään 20 tunnustamispäätöstä hakijan työkokemuksen perusteella.

³⁷ Esimerkiksi 55 prosenttia toimivaltaisista viranomaisista ja 50 prosenttia kansallisista asiantuntijoista katsoo, että liite IV on mukautettu ammattihenkilöiden nykyisiin tarpeisiin. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 3.1 jaksossa on lisätietoja siitä, miten sidosryhmät arvioivat liitteen IV toimivuutta.

Sektoriammatteja koskevilla yhteensovitetuilla koulutuksen vähimmäisvaatimuksilla varmistetaan koulutuksen yhdenmukainen lähtötaso kaikkialla EU:ssa. Nämä vaatimukset säilyttävät jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen vähentämällä koulutustasoeroja, takaavat tietyn todennettavissa olevan pätevyystason sekä edistävät potilaiden ja palvelujen vastaanottajien turvallisuutta. Direktiivissä säädetään ammattikohtaisista koulutuksen vähimmäisvaatimuksista, joista osaa voidaan mukauttaa delegoiduilla säädöksillä, jotta ne pysyvät tieteen ja tekniikan kehityksen mukaisina. Direktiivissä kunnioitetaan kansallisten koulutusjärjestelmien riippumattomuutta, joten jäsenvaltiot voivat ylittää nämä vähimmäisvaatimukset tarpeidensa mukaisesti.

Yleensä sidosryhmät arvioivat koulutuksen vähimmäisvaatimukseen perustuvan tunnustamisjärjestelmän toimivuuden muita tunnustamisjärjestelmiä paremmaksi. Alhaiset hakemuskasut, menettelyjen aikataulussa pysyminen ja kohtuulliset asiakirjavaatimukset mahdollistavat ammatinharjoittajien tehokkaan, kustannustehokkaan liikkumisen. Näistä syistä sidosryhmät ovat yleensä samaa mieltä siitä, että koulutuksen vähimmäisvaatimukseen perustuva automaattinen tunnustamisjärjestelmä on parempi ratkaisu kuin yleinen tunnustamisjärjestelmä, jonka vaikuttavuus ja tehokkuus riippuvat eri jäsenvaltioiden sääntelyn yhdenmukaisuudesta. Tällaista järjestelmää arvostetaan myös enemmän kuin työkokemukseen perustuvaa tunnustamisjärjestelmää, jota jotkut viranomaiset pitävät edellä mainituista syistä epäselvänä.³⁸

Automaattisen tunnustamisen edut huomioon ottaen on havaittavissa selvää kiinnostusta ottaa automaattinen tunnustaminen käyttöön myös muiden ammattien kohdalla. Automaattisen tunnustamisjärjestelmän laajentaminen koskemaan muitakin ammatteja yksinkertaistaisi ja nopeuttaisi tunnustamisprosessia, mikä helpottaisi ammattipätevyyden tunnustamista ja edistäisi ammatillista liikkuvuutta EU:ssa. Tämä voitaisiin toteuttaa eri tavoin. Sen lisäksi, että laajennettaisiin luetteloa ammateista, joiden koulutuksen vähimmäisvaatimukset on sovitettu yhteen lainsäädäntömuutoksilla, tunnustamismenettelyssä voitaisiin käyttää yhteisiä koulutuspuitteita tai yhteisiä koulutustestejä, jotka molemmat voitaisiin hyväksyä delegoiduilla säädöksillä.

Yhteiset koulutuspuitteet olisivat joustavin vaihtoehto. Niiden tavoitteena olisi antaa yhä useammalle ammattihenkilölle mahdollisuus liikkua EU:ssa laajentamalla automaattista tunnustamisjärjestelmää, joka perustuu tietyn säännellyn ammatin harjoittamiseksi tarvittaviin yhteisiin tietoihin, taitoihin ja osaamiseen. Yhteisillä koulutuspuitteilla ei soviteta koulutusvaatimuksia yhteen kaikilta osin, joten ne antaisivat jäsenvaltioille mahdollisuuden järjestää sekä yhteisten koulutuspuitteiden mukaista että muuta säänneltyihin ammatteihin johtavaa koulutusta. Direktiivin mukaan yhteisiä koulutuspuitteita voitaisiin luoda ammateille, joissa liikkuvuus on suurta tai joissa liikkuvuus rajojen yli voi lisääntyä ja joiden ammatillista sääntelyä ja koulutusta on yhdenmukaistettu riittävästi vähimmäismäärässä jäsenvaltioita. Vähintään kolmanneksen EU:n jäsenvaltioista olisi säänneltävä ammattia, ja

³⁸ Lisätietoja toimivaltaisten viranomaisten kokemuksista automaattisesta tunnustamisjärjestelmästä ja sen arvioinnista on komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 4 luvussa.

vähintään kolmanneksella olisi oltava käytössään yhteiset tiedot, taidot ja osaaminen, joihin mahdolliset yhteiset koulutuspuitteet perustuvat. Koulutuspuitteiden olisi myös oltava yhdenmukaisia voimassa olevan EU:n ja kansallisen lainsäädännön kanssa, ja olisi osoitettava, että ne palvelevat yleistä etua suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Tiettyjen yhteisten koulutuspuitteiden mukaista automaattista tunnustamista ja yhteisiä koulutusvaatimuksia sovellettaisiin ainoastaan puiteiden vaatimusten mukaisesti kansallisiin pätevyyskriteereihin ja kyseisiin yhteisiin koulutuspuitteisiin osallistuvien jäsenvaltioiden kesken. Vaikka yhteiset koulutuspuitteet helpottaisivat tunnustamismenettelyjä ja ne ovat jo herättäneet kiinnostusta EU:n tasolla näkyvyyttä tavoittelevissa toimialajärjestöissä, niitä ei ole vielä perustettu, koska niihin sisällytettävät ammatit eivät ole täysin täyttäneet direktiivissä säädetyt vaatimuksia, kuten edellä selitetään. Tämä johtuu suurelta osin erilaisista kansallisista koulutusvaatimuksista, jotka koskevat lupaa harjoittaa kyseisiä ammatteja. Hiihdonopettajan ammatille perustettiin vuonna 2019 yhteinen koulutustesti.

Fysioterapeuttien yhteisten koulutuspuitteiden perustaminen on jo käynnissä. Komissio keskusteli vuosina 2022 ja 2023 yhteisten koulutuspuitteiden perustamisesta ammattipätevyyden tunnustamista käsittelevän koordinoijaryhmän kanssa, joka nimesi mahdollisiksi yhteisiin koulutuspuitteisiin sisällytettäväksi ammattitehtäviä fysioterapeutit sekä maanrakennusinsinöörit. Maaliskuussa 2024 perustettiin yhteisiä koulutuspuitteita käsittelevä alaryhmä, joka toimii ammattipätevyyden tunnustamista käsittelevän komission koordinoijaryhmän alaisuudessa. Alaryhmä koostuu tällä hetkellä jäsenvaltioiden edustajista ja jäsenvaltioiden nimeämistä fysioterapian asiantuntijoista, ja sen työssä on keskitytty yksinomaan siihen, onko fysioterapeutin ammattia varten mahdollista perustaa yhteisiä koulutuspuitteita. Asiantuntijoiden muodostama alaryhmä on auttanut komissiota erityisesti kartoittamaan fysioterapeuttikoulutusta ja ammatin sääntelyä eri jäsenvaltioissa. Hyödyntäen alaryhmän työn alustavia tuloksia komissio viimeistelee kartoitusta, johon tulevan delegoidun säädöksen fysioterapeuttien yhteisistä koulutuspuitteista osana osaamisen siirrettävyyttä koskevaa aloitetta on tarkoitus perustaa.

Lisäksi komissio pyrkii yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa määrittämään uusia ammatteja, joita varten voitaisiin tulevaisuudessa kehittää yhteisiä koulutuspuitteita. Samalla pohditaan, miten yhteisiin koulutuspuitteisiin soveltuvien ammattien valintaa, priorisointia ja arviointia koskevaa prosessia voidaan edelleen yksinkertaistaa ja jäsentää keskipitkällä aikavälillä. Tämä työ edellyttää tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden, asianomaisten toimialajärjestöjen ja muiden sidosryhmien kanssa.

Sen lisäksi, että automaattista tunnustamista laajennetaan koskemaan useampia ammatteja, itse koulutuksen vähimmäisvaatimuksiin perustuvaa automaattista tunnustamismenettelyä voidaan yksinkertaistaa. Toimivaltaisten viranomaisten olisi teoriassa pystyttävä tarkistamaan helposti ja nopeasti, vastaavatko hakijan toimittamat ammattipätevyyden osoittavat todisteet direktiivin liitteessä V lueteltuja hyväksyttäviä todisteita. Käytännössä ne käyttävät kuitenkin joskus paljonkin aikaa ja vaivaa hakijoiden toimittamien asiakirjojen tarkasteluun. On näyttöä siitä, että

päätöksen tekemiseen tarvittava aika vaihtelee eri jäsenvaltioissa tai jopa eri toimielimissä yhden jäsenvaltion sisällä.

Keskeisimpänä ongelmana vaikuttaa olevan asiakirjojen aitouden varmistaminen. Tähän liittyy usein viranomaisten välistä yhteydenpitoa. Vaikka sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä (IMI)³⁹ tukee tätä prosessia, resurssien, hallinnollisten rakenteiden ja menettelyjen saatavuus sekä toimivaltaisten viranomaisten vasteaika vaikuttavat siihen, miten sujuvasti ja nopeasti aitous saadaan varmistettua. Paradoksaalisesti toimivaltaiset viranomaiset pitävät toisinaan teknologista kehitystä lisäriskinä eivätkä mahdollisuutena yksinkertaistaa ja parantaa prosesseja (esimerkiksi asiakirjojen väärentäminen uusinta teknologiaa käyttämällä voisi olla helpompaa).

Jotta koulutuksen vähimmäisvaatimuksiin perustuvasta tunnustamisjärjestelmästä saataisiin aidosti automaattinen, hallinnollisia tehtäviä olisi minimoitava uusien ja kehittyvien teknologioiden, kuten suurten kielimallien, avulla. Näin voitaisiin tarvittaessa vapauttaa resursseja tunnustamisprosessiin liittyviin aineellisiin tehtäviin. Tällaisia ratkaisuja voisivat olla esimerkiksi digitaaliset asiakirjat ja menettelyt komission laajempien digitaalipoliittisten aloitteiden mukaisesti (ks. 5 jakso). Tämä edellyttäisi kuitenkin sellaisten digitaalisten varmenteiden myöntämistä, joiden perustana olevat tiedot ovat helposti tarkistettavissa, ja/tai vaihtoehtoisia menettelyvaiheita, joissa kotijäsenvaltiot varmentavat ja vahvistavat asiakirjat ja tiedot tunnustamisen ensimmäisenä vaiheena (kuten eurooppalaista ammattikorttia koskevassa menettelyssä).

Vaikka digitaalisten välineiden käyttö on jo mahdollistettu direktiivissä, nykyisiä säännöksiä voitaisiin mukauttaa edelleen, jotta digitalisaation tarjoamista mahdollisuuksista saataisiin kaikki hyöty. Oikeudellisen kehyksen vuoden 2013 muutoksen myötä joustavuutta on jonkin verran lisätty mahdollistamalla esimerkiksi eurooppalainen ammattikortti ja IMI-järjestelmän laajempi käyttö. Nämä säännökset osoittavat, että direktiivillä voidaan menestyksekkäästi sisällyttää digitaaliset välineet osaksi tunnustamisprosesseja. Sähköiset menettelyt ja yhteistyöalustat ovat vähentäneet hallinnollista monimutkaisuutta ja havainnollistaneet, että kehittyneen teknologian sisällyttäminen direktiivin toimintamekanismeihin tuo lisäarvoa.⁴⁰ Eri jäsenvaltiot ovat kuitenkin siirtyneet käyttämään digitaalisia menettelyjä vaihtelevasti. Monissa tapauksissa toimivaltaiset viranomaiset vaativat liikkuvia työntekijöitä ja ammattihenkilöitä toimittamaan paperikopiot asiakirjoista olemassa olevista sähköisistä toimitusvaihtoehdoista huolimatta allekirjoitusten todentamisen tai muiden turvallisuusongelmien vuoksi. Koska digitaalitekhnologia on kehittynyt huomattavasti, viranomaiset voisivat hyödyntää paremmin täysin sähköisiä ja yhteentoimivia tunnustamismenettelyjä, jotka ovat nopeampia, johdonmukaisempia, turvallisempia ja

³⁹ Sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmä on tietoturvallinen, monikielinen verkkotietokanta, jonka avulla EU:n lainsäädäntöä soveltavat viranomaiset voivat helpommin vaihtaa tietoja keskenään.

⁴⁰ Yksi eurooppalaista ammattikorttia koskevan menettelyn selvimmistä eduista on sen lyhyt käsittelyaika. Toimivaltaisilla viranomaisilla teetetyn kyselytutkimuksen perusteella yli 60 prosenttia jäsenvaltioista vie tunnustamismenettelyt päätökseen alle kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä, kun taas muissa jäsenvaltioissa tunnustamismenettelyt kestävät 1–2 kuukautta. Yksikään jäsenvaltio ei ilmoittanut menettelyn kestävän yli kahta kuukautta.

paremmin kansalaisten ja toimivaltaisten viranomaisten saatavilla kuin perinteiset tunnustamismenettelyt.

4. Keskinäinen luottamus ja hallinnollinen yhteistyö ovat olennaisen tärkeitä sääntelykehityksen toimivuuden kannalta

Jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäinen luottamus on ratkaisevan tärkeää direktiivillä perustetun sääntelykehityksen moitteettoman toiminnan varmistamiseksi. Vahvan luottamuksen säilyttäminen edellyttää avoimia, johdonmukaisia ja oikeasuhteisia sääntöjä, joita sovelletaan ammattipätevyyden sääntelyyn ja tunnustamiseen jäsenvaltioissa. Ratkaiseva merkitys on myös jäsenvaltioiden oikea-aikaisilla ilmoituksilla, joilla varmistetaan avoimuus ja helpotetaan sääntöjen noudattamisen valvontaa ja täytäntöönpanoa (4.1), sekä sillä, että käytetään hälytysmekanismia, jolla jaetaan kriittisiä tietoja mahdollisen riskin muodostavista ammattihenkilöistä (4.2). Luottamus sääntelykehitykseen edellyttää lisäksi kehityksen säännöllistä päivittämistä viimeisimmän tieteellisen ja teknisen kehityksen mukaiseksi (4.3).

4.1. Ilmoitukset

Ammattipätevyysdirektiivi sisältää jäsenvaltioita koskevia useita ilmoitusvaatimuksia, joilla on tarkoitus varmistaa tunnustamisprosessin avoimuus ja tehokas koordinointi. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle esimerkiksi kaikista ammanteista, joihin pääsyä ne sääntelevät, sekä pätevyysvaatimuksista ja niistä toimivaltaisista viranomaisista, jotka vastaavat ammattien tunnustamisesta säänneltyjen ammattien tietokannassa. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle myös antamansa lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, joilla on vaikutusta kansallisiin pätevyyttä osoittaviin asiakirjoihin, jotka direktiivin nojalla voidaan tunnustaa automaattisesti yhdenmukaistettujen koulutuksen vähimmäisvaatimusten perusteella. Tämän vuoksi olisi ilmoitettava myös sellaisen koulutuksen aloittamisesta, joka johtaa direktiivin liitteen V soveltamisalaan kuuluvien kansallisten ammattipätevyyttä osoittavien asiakirjojen antamiseen, sekä direktiivin liitteeseen V jo sisältyvien pätevyyttä osoittavien asiakirjojen, niiden edellyttämän koulutuksen tai asiakirjan antavien elinten muutoksista. Tällaiset ilmoitukset toimitetaan IMI-järjestelmän kautta. Tämän jälkeen komissio päivittää liitteen V delegoiduilla säädöksillä. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle myös kansallisella tasolla tehtyjen yksittäisten tunnustamispäätösten määrä, mikä mahdollistaa jäsenvaltioiden välistä ammatillista liikkuvuutta sekä ammatti- ja maakohtaista tunnustamismäärää koskevan avoimuuden. Näiden ilmoitusvelvoitteiden ansiosta direktiivillä varmistetaan avoimuus, valvonta ja yhteistyö, ja pätevyyttä ja ammatillista sääntelyä koskevat tiedot pysyvät yhdenmukaisina, ajantasaisina ja luotettavina kaikkialla EU:ssa.

Vaikka 90 prosenttia toimivaltaisista viranomaisista pitää IMI-järjestelmän alaista ilmoitusjärjestelmää tehokkaana, osa niistä kuvailee prosessia raskaaksi ja aikaa vieväksi. Tätä kertomusta varten tehtyjen kyselyiden perusteella

toimivaltaiset viranomaiset ovat selvinneet ilmoitusprosessista erittäin hyvin.⁴¹ Toimivaltaiset viranomaiset katsovat ilmoitusjärjestelmän olevan kaiken kaikkiaan avoimuuden, yhteistyön ja sääntelyn johdonmukaisuuden kannalta tärkeä väline kaikkialla EU:ssa. Monet viranomaiset kuvailevat prosessia kuitenkin myös hallinnollisesti raskaaksi ja aikaa vieväksi erityisesti silloin, kun usein toistuvien päivitysten tai monimutkaisten kansallisten uudistusten vuoksi on tehtävä useita ilmoituksia. Jotkut viranomaiset ovat huolissaan ohjeistuksen vähäisyydestä ja erilaisista tulkinnoista siitä, mitä tietoja on ilmoitettava, mikä voi johtaa maiden välisiin epäyhdensuhteisiin. Toiset korostavat sähköisessä toimitusprosessissa esiintyviä teknisiä ongelmia ja tarvetta parantaa koordinoitua oman jäsenvaltionsa kansallisten ministeriöiden ja ammattialajärjestöjen välillä.

4.2. Hälytysmekanismi

Direktiivissä on säädetty vuodesta 2016 alkaen hälytysmekanismista, joka koskee ammattihenkilöitä, joille kansalliset viranomaiset tai tuomioistuimet ovat asettaneet ammatillista toimintaa jäsenvaltion alueella koskevan rajoituksen tai kiellon. Hälytysmekanismin pääasiallisena tarkoituksena on mahdollistaa nopea viestintä toimivaltaisten viranomaisten välillä, kun ammattihenkilön oikeutta harjoittaa ammattia on rajoitettu tai se on poistettu määräajaksi tai pysyvästi kurinpidollisten tai rikosoikeudellisten seuraamusten vuoksi. Tämä koskee erityisesti aloja, joilla on välitön vaikutus yleiseen turvallisuuteen, kuten terveydenhuoltoalaa tai alaikäisten koulutukseen liittyviä ammatteja. Jäsenvaltioiden on lähetettävä hälytys myös silloin, jos ammattihenkilö käyttää väärennettyjä tutkintotodistuksia ammattipätevyden tunnustamisprosessissa. **EU:n ja sen jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon vuoksi jäsenvaltioilla on ratkaiseva rooli hälytysmekanismijärjestelmän täytäntöönpanossa ja käytössä kansallisella tasolla.** Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on vaihdettava tietoja päätöksistä, jotka on tehty tietyn henkilön ammattitoiminnan harjoittamisen rajoittamiseksi tai kieltämiseksi, vaikka kieltäminen on vain väliaikainen. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin edelleen toimivaltaisia määrittelemään tähän johtaneet syyt, minkä vuoksi syyt voivat vaihdella EU:ssa huomattavasti eri aloilla. Jäsenvaltiot ovat siis edelleen vastuussa hälytysmekanismin täytäntöönpanosta kansallisella tasolla ja vastaanotettujen hälytysten jatkotoimista. Niiden toimivaltaisten viranomaisten on yksilöitävä merkitykselliset tapaukset ja tehtävä IMI-järjestelmässä hälytys määräajan (yleensä kolme päivää) kuluessa. Jäsenvaltioiden vastuulla on myös varmistaa, että hälytykset ovat paikkansapitäviä ja oikea-aikaisia ja rajoittuvat siihen, mikä on tietosuojasääntöjen nojalla ehdottoman välttämätöntä. Kun vastaanottavien jäsenvaltioiden viranomaiset saavat hälytyksen, niiden velvollisuutena on tarkastella saamiaan tietoja, arvioida niiden merkityksellisyyttä lainkäyttöalueellaan ja toteuttaa asianmukaiset toimenpiteet oman kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Vaikka komissio hallinnoi tietoteknistä välinettä (IMI-järjestelmää), se ei toimi tietojenvaihdossa lähettäjänä, vastaanottajana eikä rekisterinpitäjänä. Sen tehtävänä on seurata järjestelmän yleistä toimintaa,

⁴¹ Yli 90 prosenttia vastaajista vahvistaa osaavansa tehdä ilmoituksen IMI-järjestelmän kautta. Yhtä suuri osuus vastaajista pitää ilmoitusjärjestelmää tehokkaana. Lisätietoja sidosryhmien näkemyksistä ilmoitusten toimittamisesta ja todentamisesta on komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 4.4 jaksossa.

varmistaa sen yhdenmukainen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa ja antaa IMI-järjestelmää koskevia teknisiä ja menettelyllisiä ohjeita.

Hälytysmekanismia ei tulisi nähdä erillisenä järjestelmänä. Hälytysjärjestelmä ei korvaa kansallisia rekistereitä, joissa jäsenvaltiot pitävät kirjaa ammattihenkilöistä, joita on väliaikaisesti tai pysyvästi kielletty harjoittamasta ammattiaan tai joiden ammatinharjoittamista on rajoitettu. Hälytysmekanismilla täydennetään muita direktiiviin sisältyviä säännöksiä, joiden avulla kansalliset viranomaiset voivat turvata kuluttajien ja potilaiden edut varmistamalla, ettei henkilöltä ole väliaikaisesti tai pysyvästi kielletty ammatin harjoittamista tai ettei häntä ole tuomittu rikoksesta.

Jäsenvaltioiden välillä lähetettyjen hälytysten määrän huomattavaan vaihteluun on syytä kiinnittää enemmän huomiota. Erot hälytysten määrissä liittyvät luonnollisesti jossakin määrin jäsenvaltion kokoon ja rekisteröityjen ammattihenkilöiden määrään. Vähintään yhtä suuri merkitys näyttää kuitenkin olevan muilla tekijöillä, kuten hallinnollisten käytäntöjen ja lainsäädännön (esimerkiksi kieltotoimenpiteiden olemassaolon ja soveltamisen sekä niihin johtavien syiden) eroilla sekä ammattien sääntelyn valvontaa ja täytäntöönpanoa varten käytettävissä olevilla resursseilla. Hallinnollisista syistä johtuvien hälytysten⁴² määrän lisääntyminen osoittaa, että yhdenmukaistamista on edelleen lisättävä kaikkialla EU:ssa ja että hälytysmekanismin täytäntöönpanoa on edelleen parannettava johdonmukaisuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi kaikkialla EU:ssa.

Komissio toteuttaa toimenpiteitä jäsenvaltioiden esiin tuomien hälytysmekanismin täytäntöönpanoon liittyvien kysymysten ratkaisemiseksi. Ennen vuotta 2020 käynnistettiin useita rikkomusmenettelyjä, jotka koskivat hälytysmekanismiin liittyvän lainsäädännön antamista jäsenvaltioissa. Niiden tuloksina jäsenvaltiot ottivat käyttöön direktiivin noudattamiseksi tarvittavia toimenpiteitä. Lisäksi komissio tarjosi lähetettävälle viranomaisille mahdollisuuden erottaa toisistaan ”ammatin harjoittamiseen liittyvistä olennaisista syistä” ja ”muista syistä” johtuvat hälytykset. ”Muista syistä” annetut hälytykset sisältävät esimerkiksi tapaukset, joissa ammattihenkilöltä on väliaikaisesti kielletty ammatin harjoittaminen hallinnollisten vaatimusten noudattamatta jättämisen vuoksi. Sidosryhmät pitivät tätä toimenpidettä hyvänä, mutta jotkut niistä pyysivät lisäselvityksiä. Asiaa tarkennettiin Euroopan tilintarkastustuomioistuimen vuoden 2024 tarkastuskertomuksessa annetulla suosituksella. Komissio vastasi suositukseen ryhtymällä valmistelemaan toimivaltaisille viranomaisille ohjeasiakirjaa ja käytännön koulutusta, joissa selvennetään hälytysten luokittelua ja käsitellään muita jäsenvaltioiden esittämiä, hälytyksiä koskevia käytännön kysymyksiä.

4.3. Automaattisen tunnustamisjärjestelmän päivittäminen koulutuksen vähimmäisvaatimusten perusteella

Direktiivin koulutuksen vähimmäisvaatimusten pitäminen ajan tasalla on olennaisen tärkeää automaattiseen tunnustamiseen soveltuviissa ammateissa, jotta EU:n dynaaminen, tehokas ammattipätevyyden tunnustamisjärjestelmä säilyisi. Komissiolla on ollut vuodesta 2013 valtuudet päivittää näitä vaatimuksia

⁴² Ks. tähän kertomukseen liitetyn komission valmisteluasiakirjan 8.1 kohta.

delegoiduilla säädöksillä sen varmistamiseksi, että automaattisesti tunnustettavat tutkinnot ovat yleisesti tunnustetun tieteellisen ja teknisen kehityksen mukaisia kaikkialla EU:ssa. Tämä prosessi on ratkaisevan tärkeä jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen säilyttämisen sekä kansanterveyden, potilasturvallisuuden ja palvelujen laadun turvaamisen kannalta. Sillä varmistetaan myös, että automaattisessa tunnustamisessa otetaan vanhentuneiden normien sijaan huomioon nykyiset ammatilliset realiteetit.

Koulutuksen vähimmäisvaatimusten päivittämissä on tarkoitus tarkastella tapaa, jolla tieteen ja tekniikan kehitys sisällytetään lainsäädäntöön ja opetussuunnitelmiin eri puolilla EU:ta. Direktiivissä kunnioitetaan kansallisten koulutusjärjestelmien riippumattomuutta ja koulutusta koskevien toimintamallien monimuotoisuutta EU:ssa. Sen tarkoituksena on pikemminkin ottaa huomioon jäsenvaltioiden lainsäädännön muutokset ja mukautua niihin kuin pakottaa ne yhdenmukaisiksi. Direktiivissä vahvistetaan koulutuksen vähimmäisvaatimukset rajat ylittävää automaattista tunnustamista varten ja annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus ylittää nämä vaatimukset tai täydentää niitä alueellaan annettavan koulutuksen osalta omien erityistarpeidensa ja koulutusympäristöjensä mukaisesti. Päivitysprosessiin sisältyy teknisiä ja tieteellisiä arvioiteja, joita tuetaan usein selvityksillä ja asiantuntijakuulemisilla sekä palautteella, jota saadaan ammattipätevyden tunnustamista käsittelevän koordinoijaryhmän kautta sidosryhmiltä, kuten ammattijärjestöiltä, oppilaitoksilta ja jäsenvaltioiden asiantuntijoilta.

Keskustelut koulutuksen vähimmäisvaatimusten päivittämisestä ovat usein monimutkaisia ja teknisiä. On pyrittävä jatkuvasti tasapainoon siinä, että toisaalta helpotetaan liikkuvuutta asettamalla yhteisille vaatimuksille saavutettavissa oleva taso ja toisaalta varmistetaan, että direktiivin sisältämät koulutuksen vähimmäisvaatimukset kuvastavat nykyisiä yleisesti tunnustettuja käytäntöjä ja teknologista kehitystä kaikissa jäsenvaltioissa. Tasapaino on löydettävä myös tieteellisen edistyksen ja oikeudellisen vakauden välillä välttämällä usein toistuvia tai häiritseviä muutoksia, jotka vaikeuttavat täytäntöönpanoa.

Delegoituja säädöksiä, joilla päivitetään tieteelliseen ja tekniseen kehitykseen perustuvia koulutuksen vähimmäisvaatimuksia, on tähän mennessä annettu yleissairaanhoidosta vastaavan sairaanhoitajan, hammaslääkärin, proviisorin ja eläinlääkärin ammatteja varten. Lisäksi komissio on tilannut tutkimuksen kättilön ammatista. Tutkimuksen päätelmistä tehtävän komission arvion perusteella myös kättilöiden koulutusta koskevat vähimmäisvaatimukset voidaan saattaa ajan tasalle.

Jotta keskinäinen luottamus järjestelmään säilyisi, on myös tärkeää päivittää säännöllisesti luetteloa niistä ammattipätevyden osoittavista asiakirjoista, jotka voidaan tunnustaa automaattisesti koulutuksen vähimmäisvaatimusten perusteella. Myös tällaiset päivitykset tehdään delegoiduilla säädöksillä, ja jokaisen luetteloon tehtävän muutoksen käynnistäjänä on jäsenvaltion IMI-järjestelmässä tekemä ilmoitus. Direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle kaikista kansalliseen lainsäädäntöön tai hallinnollisiin ja täytäntöönpanosäännöksiin tehdyistä muutoksista, jotka vaikuttavat automaattisesti tunnustettaviin ammattipätevyden

osoittaviin asiakirjoihin. Jäsenvaltioiden oikea-aikainen yhteistyö on ratkaisevan tärkeää järjestelmän tehokkaan toiminnan kannalta.

On olemassa erilaisia näkemyksiä siitä, pitäisikö direktiivin mukaisten koulutuksen vähimmäisvaatimusten päivittämistä koskevaa komissiolle siirrettyä säädösvaltaa laajentaa. Joidenkin sidosryhmien mukaan nykyinen mahdollisuus päivittää direktiivi delegoiduilla säädöksillä olisi laajennettava koskemaan useampia automaattisen tunnustamisjärjestelmän osia, jotta se olisi entistä joustavampi ja mukautuisi paremmin muuttuviin olosuhteisiin. Asiaa käsitellään tarkemmin tähän kertomukseen liittyvässä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa. Siinä annetaan esimerkkejä tärkeimmistä tekijöistä (kuten lääketieteellisen peruskoulutuksen kesto) ja teknisistä tekijöistä (kuten lääketieteen erikoisalojen yleisnimet), jotka eivät kuulu komissiolle siirretyn säädösvallan piiriin. Kun sidosryhmiltä kysyttiin komissiolle siirretyn säädösvallan mahdollisesta laajentamisesta, ne suosittelivat, että keskitytään ainoastaan delegoiduilla säädöksillä tehtäviin teknisiin päivityksiin ja säilytetään keskeinen sisältö muuttumattomana. Suurin osa kuulluista sidosryhmistä vastusti siirretyn säädösvallan käyttöä olennaisten osien (kuten lääketieteellisen peruskoulutuksen vähimmäiskeston) muuttamiseen delegoiduilla säädöksillä.⁴³

Oma kysymyksensä on se, voitaisiinko nykyinen delegoituihin säädöksiin perustuva prosessi automatisoida. Koulutuksen vähimmäisvaatimusten päivittämistä koskevan prosessin osan automatisointi ei ole riskitöntä. Periaatteessa lainsäädäntöä voitaisiin muuttaa siten, että muun muassa automaattisesti tunnustettavat uudet ammattipätevyyden osoittavat asiakirjat, tällaisia asiakirjoja antavien laitosten nimet ja viitepäivämäärät voitaisiin lisätä automaattisesti tai jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voisivat muuttaa niitä ilman, että olisi käsiteltävä IMI-järjestelmän kautta tehtäviä ilmoituksia, kuultava muita jäsenvaltioita ja valmisteltava komission delegoituja päätöksiä. Tällainen hypoteettinen prosessi olisi nopeampi, mutta toisaalta nykyisellä järjestelmällä poistetaan runsaasti riskejä ja virheitä. Vaikka nykyinen tapa päivittää koulutuksen vähimmäisvaatimuksia sitoo huomattavasti resursseja, sisäänrakennetut tarkastukset ja valvonta sekä kaikkien jäsenvaltioiden osallistuminen vaikuttavat yleisesti myönteisesti sekä keskinäiseen luottamukseen että luottamukseen automaattiseen tunnustamisjärjestelmään. Tämän vuoksi voitaisiin keskittyä nykyisten sisäisten prosessien tehostamiseen sen sijaan, että ne korvattaisiin kokonaan toisilla.

5. Digitalisaatio

Tämän kertomuksen havainnoissa tulee esiin useita menettelyllisiä haasteita, joilla on vaikutuksensa ammattipätevyyden tunnustamisen tehokkuuteen ja käyttäjäystävällisyyteen. Nämä havainnot toistuvat sidosryhmien palautteessa,

⁴³ Sidosryhmät, jotka kannattivat koulutuksen vähimmäisvaatimusten päivittämistä delegoiduilla säädöksillä, perustelivat näkemystään joustavuudella ja oikea-aikaisuudella, kun taas epäilevämmiin suhtautuvat korostivat, että normien ja jäsenvaltioiden suorittaman valvonnan on oltava vakaita. Lisätietoja sidosryhmien näkemyksistä delegoitujen säädösten käytöstä koulutuksen vähimmäisvaatimusten päivittämiseksi on komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 4.3 jaksossa.

jossa yksityishenkilöt, ammattihenkilöt, yritykset ja tukikeskukset raportoivat johdonmukaisesti monimutkaisista pitkistä menettelyistä, joissakin jäsenvaltioissa vaadittavista paperiasiakirjoista ja laajoista eroista sähköisissä hakuprosesseissa.

Eurooppalaisen ammattikortin käyttöönotto oli askel kohti digitalisaatiota, sillä näin luotiin EU:n tason sähköinen hakumenettely.⁴⁴ Hakijoiden kannalta keskeinen etu on se, että menettely tarjoaa yksinkertaistetun, nopeamman⁴⁵ ja avoimemman sähköisen menettelyn, jossa hakijan ammattipätevyys tunnustetaan toisessa EU-maassa. Tämän kertomuksen yhteydessä pidettyjen kuulemisten mukaan toimivaltaiset viranomaiset arvostavat sitä, että menettely vähentää hallinnollisia päällekkäisyyksiä, lisää avoimuutta ja tekee koko prosessista käyttäjäystävällisemmän erityisesti niille hakijoille, jotka liikkuvat toistuvasti rajojen yli. Lisäksi se vahvistaa hallinnollista yhteistyötä IMI-järjestelmän kautta ja tehostaa viranomaisten välistä viestintää ammattipätevyden tai ammattiaseman todentamisen yhteydessä.

Eurooppalaiseen ammattikorttiin liittyy kuitenkin rajoituksia, jotka voitaisiin poistaa nykyaikaisen digitaaliteknologian avulla. Joidenkin toimivaltaisten viranomaisten mukaan eurooppalaisen ammattikortin käyttövaiheet voivat olla monimutkaisia ja työläitä. Sitä käyttämällä ei aina säästetä aikaa tavanomaiseen koulutuksen vähimmäisvaatimuksiin perustuvaan tunnustamisjärjestelmään tai yleiseen järjestelmään verrattuna. Sujuvaa toimintaa haittaavat myös tekniset ja yhteentoimivuuteen liittyvät kysymykset (jotka liittyvät eroihin jäsenvaltioiden digitalisaation tasossa). Toinen epäkohta ovat sekä ammattihenkilöiden että viranomaisten heikot tiedot ammattikortista, minkä vuoksi sitä käytetään vain vähän sen mahdollisista hyödyistä huolimatta. Koska menettely ei automatisoi eikä yksinkertaista asiakirjojen aitouden vahvistamis- tai luokitteluprosesseja, ne kuuluvat edelleen eniten aikaa vieviin tehtäviin, joka useiden toimivaltaisten viranomaisten on suoritettava manuaalisesti.

Vuonna 2008 käynnistetyllä IMI-järjestelmällä on keskeinen asema direktiivin toiminnassa. Se helpottaa toimivaltaisten viranomaisten ja komission välistä tietojen ja ilmoitusten vaihtoa verkossa. IMI-järjestelmä toimii alustana eikä itsessään takaa oikea-aikaisia vastauksia, sillä se edellyttää edelleen kansallisten toimivaltaisten viranomaisten hallinnollista työpanosta. IMI-prosesseja virtaviivaistetaan ja yhdenmukaistetaan kaikkialla EU:ssa. Ne mahdollistavat digitaalisten asiakirjojen toimittamisen, mutta niihin ei vielä sisälly automaattisia todentamisprosesseja, joita viimeaikaisen teknisen kehityksen perusteella saattaa jo olla saatavilla useissa maissa. Monet jäsenvaltiot ovat alkaneet tarjota sen rinnalla vaihtoehtoisia kansallisia digitaalisia toimituskanavia, mutta palautteen perusteella prosesseissa on edelleen epätasaisuutta ja useissa jäsenvaltioissa asiakirjat ja byrokratia hoidetaan yhä paperilla.

⁴⁴ Eurooppalainen ammattikortti otettiin alun perin käyttöön vuonna 2016 viidelle säännellylle ammatille, ja sitä voidaan tulevaisuudessa laajentaa koskemaan useampia ammatteja.

⁴⁵ Useimmat jäsenvaltiot ilmoittivat, että kummankin komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa tarkastellun eurooppalaisen ammattikortin kattaman ammatin osalta menettely saatettiin päätökseen alle kuukaudessa (ks. 6.1 jakso).

Eurooppalaisesta ammattikortista ja IMI-järjestelmästä saatujen kokemusten perusteella yhtenäisempi digitaalinen toimintatapa voisi auttaa vahvistamaan direktiivin perustana olevia takeita ja keskinäistä luottamusta ja samalla parantaa tehokkuutta, avoimuutta ja käyttäjäkokemusta. Sidosryhmät korostivat, että vaikka nykyinen lainsäädäntö on riittävän joustava asteittaisia parannuksia varten, se ei ole riittävän selkeä eikä kunnianhimoinen digitalisaation ja yksinkertaistamisen tarjoamien mahdollisuuksien täysimittaiseen hyödyntämiseen. Useat sidosryhmät vaativat digitaalisten asiakirjojen vahvempaa tunnustamista, järjestelmien parempaa yhteentoimivuutta, keskitettyä sähköistä alustaa ja nopeampaa käsittelyä. Hakijan näkökulmasta täysin sähköiset ja yhteentoimivat digitaaliset tunnustamismenettelyt voisivat yksinkertaistaa ja nopeuttaa tunnustamisprosesseja ja parantaa niiden ennakoitavuutta. Toimivaltaisten viranomaisten kannalta digitalisaatio voisi lisätä tehokkuutta, johdonmukaisuutta ja tietojen luotettavuutta. Digitaalisten välineiden myötä lopullinen päätöksentekovastuu säilyisi toimivaltaisilla viranomaisilla, ja samalla tarkkuus ja tehokkuus paranisivat. Tehokas digitalisaatio riippuisi kuitenkin säänneltyjä ammatteja koskevien kattavien, ajantasaisen tietojen saatavuudesta ja toimivaltaisista viranomaisista, mikä tarkoittaa, että edellä 3.1 kohdassa kuvattuihin tietojen johdonmukaisuuteen liittyviin kysymyksiin on löydettävä vastaus.

6. Päätelmät

Ammattipätevyden tunnustamista EU:ssa koskeva lainsäädäntö toimii yleisesti ottaen hyvin. Se sisältää selkeän oikeusperustan liikkuvuudelle erityisesti erittäin säännellyillä aloilla, joilla liikkuvuus on suurta, esimerkiksi terveydenhuollon, tekniikan, arkkitehtuurin ja opetuksen ja koulutuksen alalla. Se, että direktiivissä vahvistetaan yhteiset säännöt, on vähentänyt epävarmuutta toiseen jäsenvaltioon työskentelemään pyrkivien ammattihenkilöiden kannalta ja tarjonnut vastaanottavalle viranomaiselle jäsenlän tunnustamisprosessin, mistä sidosryhmät ovat antaneet laajalti tunnustusta. Vuosina 2020–2024 sijoittautumista varten tehtiin noin 185 000 päätöstä. Tällainen määrä myönteisiä päätöksiä, joista yli 140 000 koskee terveydenhuoltoa, opetusta ja muita niiden kaltaisia keskeisiä aloja, osoittaa direktiivin ratkaisevan tuen ammatilliselle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla.

Luottamus järjestelmään on ensiarvoisen tärkeää. Luottamuksen ylläpitäminen edellyttää päättävistä täytäntöönpanoa, jatkuvaa päivittämistä tieteen ja koulutuksen viimeisimmän kehityksen huomioon ottamiseksi, säännöllistä koulutusta, ohjausta, kokemusten jakamista ja vahvaa hallinnollista yhteistyötä. Tämä on komission ja jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteisellä vastuulla. Luottamuksen säilyttäminen riippuu ratkaisevasti myös hälytysmekanismin tehokkaasta käytöstä tärkeiden tietojen jakamiseksi ammattihenkilöistä, jotka saattavat vaarantaa potilaiden ja alaikäisten turvallisuuden.

Direktiivi on osoittautunut joustavaksi ja kykeneväksi mukautumaan jäsenvaltioiden tieteeseen ja koulutukseen liittyvään uuteen kehitykseen. Sääntelykehikseen sisältyvien valtuuksien ansiosta koulutuksen vähimmäisvaatimuksia ja ammattinimikkeiden luetteloita voidaan päivittää ilman, että koko lainsäädäntöä tarvitsee tarkistaa. Valtuuksien käytön laajentamisen myötä päivittäminen voisi nopeutua. Tämän vastapainona olisi kuitenkin lisättävä

yksinkertaistamista, lainsäädännön noudattamisen valvontaa ja sidosryhmien osallistumista legitimitietin ja hyväksynnän säilyttämiseksi.

Vaikka lainsäädäntö on käytössä, ammatillisessa liikkuvuudessa sisämarkkinoilla on edelleen esteitä. Osa esteistä johtuu kansallisten sääntelykehysten eroista, joita ei voida poistaa pelkästään EU:n tason sääntelytoimilla. Automaattisen tunnustamisen laajentaminen yhteisten koulutuspuitteiden avulla koskemaan muita ammatteja voisi kuitenkin tietyn edellytyksin tarjota toteuttamiskelpoisen etenemistavan. Tätä koskeva työ on parhaillaan käynnissä. Lisäksi on edelleen mahdollista parantaa johdonmukaisten, luotettavien tietojen antamista hakijoille sekä yksinkertaistaa ja virtaviivaistaa tunnustamismenettelyjä kohdennetuilla toimilla. Pitkien menettelyjen, digitalisaation erojen ja kovien asiakirjavaatimusten vuoksi ammattipätevyys-tunnustaminen voi ammattihenkilöiden kokemuksen mukaan olla edelleen monimutkainen ja aikaa vievä prosessi.

Digitalisaation potentiaalin hyödyntäminen voisi nopeuttaa ja helpottaa tunnustamisprosesseja. Digitaalisia välineitä hyödyntämällä voidaan virtaviivaistaa menettelyjä, vähentää hallinnollista rasitetta ja tarjota sujuva kokemus sekä hakijoille että toimivaltaisille viranomaisille. Täysin sähköiset, yhteentoimivat menettelyt, mukaan lukien turvallisten ja koneellisesti luettavien digitaalisten asiakirjojen käyttö, voisivat mahdollistaa ammattipätevyys-todentamisen ja lyhentää huomattavasti käsittelyaikoja eri tunnustamisjärjestelmissä niin hakijoiden kuin toimivaltaisten viranomaisten osalta. Tällainen nykyaikaistaminen, yksinkertaistaminen ja parempi täytäntöönpano paitsi tehostaisivat käytäntöjä myös mahdollistaisivat yhtenäisemmän, mukautuvamman ammattipätevyys-tunnustamisjärjestelmän EU:ssa. Tämä on ratkaisevan tärkeää, jotta liikkuvat ammattihenkilöt voivat menestyä ja hyödyntää sisämarkkinoiden etuja, yritykset saavat tarvitsemaansa osaamista, innovaatiot leviävät ja tuottavuus voi kasvaa.