

## **Haldusjuhise**

**Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi (EL) 2018/958, 28. juuni 2018, milles käsitletakse uute kutsealade reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli, rakendamiseks**

### **1. Haldusjuhise eesmärk**

- 1.1. Haldusjuhise eesmärk on kehtestada ministeeriumidele ühtsed nõuded proportsionaalsuse hindamiseks enne kutsealade reguleerivate uute õigusnormide kehtestamist või kehtivate õigusnormide muutmist.
- 1.2. Õigusakti ettevalmistav ministeerium lisab õigusakti eelnõu seletuskirja kehtestatavate nõuete proportsionaalsuse analüüsi, sealhulgas hindab normide mõju koostoimes teiste kutsealade juurdepääsu või sellel tegutsemist piiravate nõuetega ning põhjendab oma argumente.

### **2. Reguleerimise proportsionaalsuse hindamine ja seire**

- 2.1. Enne reguleeritud kutsealadele juurdepääsu või nendel tegutsemist piiravate uute õigusnormide kehtestamist ja kehtivate õigusnormide muutmist tuleb kooskõlas käesoleva haldusjuhisega hinnata nende proportsionaalsust. Hindamine peab olema vastavuses normi olemuse, sisu ja mõjuga. Igale õigusnormile tuleb lisada piisavalt üksikasjalik selgitus, et oleks võimalik hinnata uue või muudetava normi vastavust proportsionaalsuse põhimõttele.
- 2.2. Õigusakti ettevalmistav ministeerium kontrollib pärast piiravate uute või muudetud õigusnormide vastuvõtmist nende vastavust proportsionaalsuse põhimõttele, võttes sealjuures arvesse reguleeritava olukorra arengut õigusnormide vastuvõtmise järel.

### **3. Proportsionaalsustesti rakendamine**

- 3.1. Ministeeriumidel on kohustus tagada, et reguleeritud kutsealadele juurdepääsu või nendel tegutsemist piiravad õigusnormid ja õigusnormide muudatused oleks püstitatud eesmärgi saavutamiseks sobivad ega läheks eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale.

3.2. Proportsionaalsustesti rakendamisel lähtutakse järgmistest üldtingimustest:

<b>Üldtingimus</b>	<b>Selgitus</b>
3.2.1. Püstitatud <u>avaliku huvi</u> eesmärkidega seotud <u>riskide olemus</u> , eelkõige risk teenuste saajatele, sealhulgas tarbijatele, kutsetöötajatele ja kolmandatele isikutele	<i>Kui reguleerimise põhjendus on avalik huvi (nt rahvatervis, julgeolek, loomatervis, transpordiohutus, tarbija /teenuste saaja kaitse), kes on konkreetne riskigrupp ja mis on konkreetne risk?</i>
3.2.2. <u>Kehtivate erinormide või üldnormide</u> (nt tooteohutust käsitlevas õiguses või tarbijakaitseõiguses sisalduvad normid) ebapiisavus püstitatud eesmärgi saavutamiseks	<i>Miks ei piisa olemasolevatest õigusnormidest (nt tarbijakaitse või tooteohutuse normid)? Mis on konkreetne probleem, mida reguleerimisega lahendatakse?</i>
3.2.3. <u>Õigusnormi sobivus</u> püstitatud eesmärgi saavutamiseks Kas norm järgib järjekindlalt ja süsteemselt eesmärki ning võtab tuvastatud riske arvesse sama moodi nagu võrreldavate tegevuste puhul?	<i>Kas on sarnaseid tegevusi/kutsealasid, mida on õigusnormiga teisiti reguleeritud või ei ole üldse reguleeritud? Kas soovitud reguleerimine ei lähe kaugemale, kui tegelikult vaja?</i>
3.2.4. <u>Mõju</u> isikute ja teenuste vabale liikumisele liidus, tarbijate valikule ja osutatava teenuse kvaliteedile	<i>Kas reguleerimine teeb teistele EL kvalifikatsioonidega isikutele keerulisemaks töö leidmise Eestis? Kas reguleerimine vähendab tarbijate valikuid või teenuse kvaliteeti? Mis oleks tulemus juhul, kui õigusnormi/ sekkumist ei rakendata?</i>
3.2.5. Võimalus kasutada avaliku huvi eesmärgi saavutamiseks <u>vähem piiravaid vahendeid</u>  Kui õigusnormid on õigustatud ainult tarbijakaitse seisukohast ja kui tuvastatud riskid piirduvad kutsetöötaja ja tarbija vahelise suhtega, mistõttu need ei mõjuta negatiivselt kolmandaid isikuid, tuleb hinnata käesoleva punkti kohaldamisel eelkõige seda, kas eesmärki on võimalik saavutada vähem piiravate vahenditega kui tegevustele juurdepääsu piiramine	<i>Kui reguleerimise põhjus on tarbijakaitse, kas on kaalutud vähem piiravaid vahendeid, kui tegevusele juurdepääsu piiramine?</i>
3.2.6. Uute või muudetud õigusnormide ning muude kutsealale juurdepääsu või sellel tegutsemist piiravate <u>õigusnormide koosmõju</u> , eelkõige see, kuidas uued või muudetud normid koos muude nõuetega aitavad kaasa sama avaliku huvi eesmärgi saavutamisele ja kas need on selle saavutamiseks vajalikud  Milline on uue või muudetud normi ning ühe või enama <u>nõude koosmõju</u> , pidades silmas	<i><u>Mõisted:</u> 1) <u>kaitstud kutsenimetuse</u> – kutseala reguleerimise vorm, mille puhul on kutsetegevuses või kutsetegevuste hulgas kutsenimetuse kasutamise tingimuseks otseselt või kaudselt õigusnormidest tulenevalt vastava kutse kvalifikatsiooni omamine ja mille puhul on kutsenimetuse väärkasutamine karistatav; 2) <u>piiratud juurdepääsuga tegevused</u> – kutseala reguleerimise vorm, mille puhul juurdepääs kutsetegevusele või kutsetegevuste hulga on</i>

<p>asjaolu, et mõju võib olla nii positiivne kui ka negatiivne? Eelkõige tuleb hinnata järgmist:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) <u>piiratud juurdepääsuga tegevused, kaitstud kutse nimetus</u> või muu reguleerimise vorm välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse § 3 lõike 3 tähenduses;</li> <li>2) kohustus täita pideva <u>kutsealase arengu</u> nõudeid;</li> <li>3) kutseala korraldamise, <u>kutse-eeetika</u> ja järelevalvega seotud normid;</li> <li>4) <u>kohustuslik kutseorganisatsiooni</u> või -organi liikmeks olemine, registreerimis- või loaandmissüsteemid, eelkõige juhul, kui need nõuded eeldavad eriomase kutsekvalifikatsiooni olemasolu;</li> <li>5) <u>arvulised piirangud</u>, eelkõige tegevuslubade arvu piiravad või minimaalse või maksimaalse eriomase kutsekvalifikatsiooniga töötajate, juhtide või esindajate arvu sätestavad nõuded;</li> <li>6) teatava <u>õigusliku vormi</u> või osaluse või juhtimisega seotud nõuded, niivõrd kui need nõuded on otseselt seotud reguleeritud kutsealal tegutsemisega;</li> <li>7) nõuded, mis piiravad reguleeritud kutsealal tegutsemist ühiselt või <u>partnerluses</u>, samuti ametikohtade kokkusobimatuse reeglid;</li> <li>8) <u>kindlustuskaitse nõuded</u> või muud personaalse või kollektiivse kaitse vahendid seoses kutsealase vastutusega;</li> <li>9) kutsealal tegutsemiseks piisava <u>keeleoskuse</u> nõuded;</li> <li>10) kindlaksmääratud miinimum- ja/või maksimumtariifi nõuded;</li> <li>11) <u>reklaaminõuded</u></li> </ol>	<p><i>otseselt või kaudselt õigusnormidest tulenevalt antud üksnes nendele reguleeritud kutseala esindajatele, kellel on vastav kutsekvalifikatsioon, sealhulgas juhul, kui tegevusega tegelevad ka teiste reguleeritud kutsealade esindajad. Nimekirjas on erinevad reguleerimise vormid, mille koosmõju võib oluliselt vähendada kodaniku juurdepääsu teatud kutsetele või kutsetegevustele.</i></p> <p><i>Kas on kaalutud erinevate reguleerimiste koosmõju, s.t mida rohkem on kombineeritud erinevaid norme, seda keerulisem on juurdepääs tegevusele. Riski maandamiseks võib piisada ainult ühest normist.</i></p> <p><i>Ülereguleerimise näiteks võib tuua seda, kui nõutakse mitu erinevat kvalifikatsiooni, mis on kumulatiivsed: nt on vaja kõrghariduse diplomit, töökogemust, kutseeksami läbimist, koja liikmeks astumist ja alles siis, kui kõik nõuded on täidetud, tekib õigus töötada.</i></p> <p><i>Näited erinevatest reguleerimisviisidest:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>1) arsti puhul on reguleeritud tiitel (seadus keelab arsti nimetust kasutada isikul, kellel ei ole arsti kvalifikatsiooni) ja ka tegevus (seadus keelab arstina tegutseda, kui isik ei ole arst);</i></li> <li><i>2) mõnes EL riigis on füsioterapeut reguleeritud kutse, mille puhul tiitel ja tegevus on kaitstud. Teistel kutsetel on ainult tiitel kaitstud, tegevusele on juurdepääs ka teistel. Kuna tiitel on kaitstud, toimib see kvaliteetmargina (nii nagu toimib kutsetunnistus), aga juurdepääs tegevusele on vaba (nt igäüks võib olla maaler, aga kutsetunnistusega maaler on tööturul konkurentsivõimelisem);</i></li> <li><i>3) näide õigusliku vormi või osalusega seotud nõuetest: advokaadibüroo on spetsiifiline äriühing, mille osanikud võivad olla ainult advokaadid.</i></li> </ol>
--	--

3.3. Juhul, kui need on uue õigusnormi kehtestamisel või õigusnormi muutmisel asjakohased, järgitakse proportsionaalsustesti rakendamisel järgmisi eritingimusi:

<b>Eritingimus</b>	<b>Selgitus</b>
--------------------	-----------------

3.3.1. Kutsealaga hõlmatud (või üksnes sellel kutsealal lubatud) <u>tegevuse ulatuse ja nõutava kutsekvalifikatsiooni seos</u>	<i>Kas selle tegevuse jaoks nõutud kutsekvalifikatsioon ei ole liiga kõrge? Kas on näiteid olemasolevatest reguleeritud tegevustest, kus on sarnaste õigusnormidega sarnane vastutustase?</i>
3.3.2. Seos asjaomaste <u>ülesannete keerukuse</u> ja neid täitvate isikute eriomaste kutsekvalifikatsioonide vajaduse vahel, eelkõige nõutava koolituse või kogemuse taseme, olemuse ja kestuse seisukohast	<i>Kas selle tegevuse keerukus on vastav kutsetöötaja koolitusnõuetele (nt hariduse tase, kestus)? Millisel olemasoleval reguleeritud tegevusel on sarnaste õigusnormidega sarnane keerukuse tase?</i>
3.3.3. Võimalus <u>omandada kutsekvalifikatsioon muul viisil</u>	<i>Kas kutsekvalifikatsiooni omandamiseks on erinevaid viise (nt formaalhariduse asemel täienduskoolitus ja töökogemus, s.o kõrghariduse nõudest „pehmem“ norm)?</i>
3.3.4. Kas ja miks teataval kutsealal lubatud tegevustega võivad või ei või tegeleda ka <u>teiste kutsealade esindajad</u>	<i>Kas lubatakse ka teiste alade kutsetöötajaid sellele tegevusalale? Kui ei lubata, siis miks? Kui lubatakse, siis mis on „pehmem“ norm?</i>
3.3.5. <u>Autonoomia määr</u> reguleeritud kutsealal tegutsemisel ning korraldusliku ja järelevalve korra mõju püstitatud eesmärgi saavutamisele, eriti kui reguleeritud kutsealadega seotud tegevus toimub nõuetekohaselt kvalifitseeritud kutsetöötaja juhtimisel ja vastutusel	<i>Kui reguleeritav kutseala on teise vastutava kutsetöötaja alluvuses, kas kutseala on üldse vaja reguleerida? Kui autonoomne on töötaja, arvestades kutseala korraldust ja järelevalvet?</i>
3.3.6. <u>Teaduse ja tehnoloogia areng</u> , mis võib mõjusalt vähendada või suurendada <u>teabe asümmeetriat</u> tarbijate ja kutsetöötajate vahel	<i>Tehnoloogia arengu näide on interneti lai kasutus, mis tõi kaasa kinnisvaraportaalide arengu, vähendades sealjuures vajadust reguleeritud kinnisvaramaakleri kutse reguleerimise järele.</i>

3.4. Ajutist töötamist puudutava uue õigusnormi kehtestamisel või õigusnormi muutmisel lähtutakse proportsionaalsustesti rakendamisel järgmistest tingimustest:

Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse 3. peatükis sätestatud ajutise töötamisega seotud nõuded peavad vastama proportsionaalsuse põhimõttele. Sellised normid võivad olla seotud:

- taotleja esitatava teatisega välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse § 20 lõike 1 mõttes;
- lõivu või tasu maksmisega reguleeritud kutsealale juurdepääsu ja sellel tegutsemisega seotud haldusmenetluse eest.

Punkti 3.4 tingimusi ei kohaldata regulatsioonide suhtes, mille eesmärk on tagada selliste töötamise tingimuste täitmine, mille ministriumid kehtestavad kooskõlas liidu õigusega.