

Kutsekvalifikatsioonide tunnustamise uuendatud direktiiv¹

20. novembri 2013. aasta direktiivis 2013/55/EL on esitatud direktiivi 2005/36/EÜ (kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta) kokkulepitud muudatused. See hõlmab 28 ELi liikmesriiki ja kolme EMP riiki. Direktiiv avaldati Euroopa Liidu Teatajas 28. detsembril ja see jõustus 18. jaanuaril. Liikmesriikidele kehtib kahe aasta pikkune ülevõtmisperiod, mille jooksul riigisiseseid õigusakte vastavalt kohandada².

Taust

Direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta tuli läbi vaadata viis aastat pärast jõustumist 2007. aastal. 2011. aastal alustas komisjon kaugeleulatuvat konsultatsiooni- ja hindamisprotsessi. Poliitiliselt ajendas seda president Barroso otsus taaskäivitada ühtne turg vastusena euroala ja sellest väljapool olevate riikide kriisile. Eeskätt on selle eesmärk:

- piiriüleste teenuste pakkumise suurendamine;
- piiriülese tööalase liikuvuse suurendamine, eriti seal, kus nõudluse struktuur oli demograafiliste tegurite, eelkõige tervishoiu tõttu märgatavalt muutunud;
- tööalase proteksionismi vähendamine,
- direktiivi viimine suuremasse vastavusse direktiiviga 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul.

Püüdes ratsionaliseerida ELi keerdkäike täis regulatiivset maastikku, palub komisjon igal liikmesriigil üksikasjalikult selgitada, milliseid kutsealasid ta reguleerib ja miks. Seejärel hinnatakse neid avaldusi vastastikku liikmesriigi tasandil. Loodetakse, et vastastikune hindamine kõrvaldab anomaaliad ja vähendab tarbetut reguleerimist, suurendades seeläbi läbipaistvust, tööalast liikuvust ja piiriüleste teenuste pakkumist.

Lihtsustamise soov puudutab ka kvalifikatsioone. Praegu tunnustatakse automaatselt üksnes seitset sektoraalset kutseala: arst, üldõde, hambaarst, ämmaemand, veterinaararst, proviisor ja arhitekt. Kutsetöötaja, kellel on teatud kokkulepitud miinimumtasemel kvalifikatsioon, võib tegutseda muus liikmesriigis kui see, kus ta kutsekvalifikatsiooni omandas. Kõikide muude kutsetöötajate kvalifikatsioonid kuuluvad üldsüsteemi, mille raames võrreldakse liikuvate kutsetöötajate saavutustaset ja vastuvõtvast liikmesriigis nõutavat taset ning kehtestatakse sobivad korvamismeetmed, nt kohanemisaeg ja sobivustestid.

Mis on uut muudetud direktiivis?

Ühiste koolitusraamistike kasutuselevõtt avas tee kutsekvalifikatsioonide laiemaks automaatseks tunnustamiseks (põhjendus 25 ja uus artikkel 49a). Need võimaldavad liikmesriikide rühmadel – vähemalt kolmandik koguarvust (s.t kümnel liikmesriigil 28st) – kokku leppida teadmiste, oskuste ja pädevuste üldkogumil põhinevates õppekavades. Seejärel võivad teised liikmesriigid otsustada nendega ühinemise üle. Õppekavu võivad välja pakkuda ELi tasandi või riiklikud kutseala esindusorganisatsioonid või pädevad asutused (tavaliselt ministriumid või riiklikud reguleerimisasutused). Viide „teadmiste, oskuste ja pädevuste” on tähendusrikas ja tähistab liikumist pädevuspõhise õppekava suunas, mis on täheldatav kogu muudetud direktiivis.

¹Euroopa Ülikoolide Assotsiatsiooni (EUA) märgukirja täistekst on toodud siin: <http://www.eua.be/eua-work-and-policy-area/building-the-european-higher-education-area/bologna-and-professional-qualifications.aspx>.

² Vt direktiivi 2013/55/EL täisteksti:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:354:0132:0170:et:PDF>.

Konsolideeritud versioon on koostamisel ja postitatakse komisjoni veebisaidile.

Kes võiks seda võimalust ära kasutada? Arsti- ja hambaravi erialasid (s.t üldarstiõppest ja hambaarsti põhiõppest kõrgemale tasemele suunatud koolitusprogrammid), mida leidub kahes viiendikus liikmesriikides (s.t praegu 12s), tunnustatakse juba automaatselt. Ühiseid koolitusraamistikke võivad kasutada nii need, kes praegu seda künnist ei saavuta, kui ka muude sektoraalsete kutsealadega seotud erialad (nt haigla proviisorid). Järgmistel aastatel esitatakse tõenäoliselt ettepanekuid ühiste koolitusraamistike kohta, mida komisjon põhimõtteliselt julgustab suurema automaatse tunnustamise poole püüdlemisel. Kõrgharidusasutustel on märkimisväärne võimalus aidata kaasa pädevuspõhiste õppekavade kujundamisele.

Artikli 49a lõike 2 punktis d on täpsustatud, et ühised koolitusraamistikud kujundatakse kooskõlas **Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga**. Põhjenduses 11 on kirjeldatud Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku vahendina, mille eesmärk on suurendada kutsekvalifikatsioonide läbipaistvust ja võrreldavust³. Seadusandjad on siiski otsustanud Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku mitte sisse tuua üldsüsteemi mehhanismi. Lõhet tulevaste kutsetöötajate saavutustaseme ja vastuvõtvas liikmesriigis nõutava taseme vahel hinnati eelmises direktiivis – ja seda tehakse ka muudetud direktiivis – viietasemelise (a–e) kvalifikatsioonivõrgustiku abil. Võrgustik töötati välja umbes 30 aastat tagasi. Selle säilitamise korral jääb kasutamata võimalus saada kasu Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku suuremast läbipaistvusest, arusaadavusest ja ulatusest.

Muudetud direktiiv, milles on küll säilinud viietasemeline võrgustik, läheb siiski oma eelkäijast kaugemale, lubades tasemeid d) ja e) väljendada ainepunktidenä **Euroopa ainepunktide kogumise ja ülekandmise süsteemi (ECTS)** raames. Sellegipoolest jääb ECTS vaid valikuvariandiks: tasemeid d) ja e) „võib väljendada ainepunktidenä ...”.

Seitsmest sektoraalsest kutsealast on **arhitektuur** ainus, mille puhul koolitusprogrammid ei pea direktiivile vastama. Tegelikult tähendab see, et kõrgharidusasutused peavad direktiivi nõudeid täitma üksnes juhul, kui nad soovivad, et nende lõpetajad saaksid töötada mujal Euroopa Liidus. Selle tulemusena on komisjonil alati olnud keeruline aru saada, millised kursused vastavad direktiivile ja millised mitte. Vähemal määral kehtib see kõikide sektoraalsete kvalifikatsioonide puhul, sest Bologna protsess soodustas õppekavade mitmekesisust. Selle probleemi lahendamiseks tugineti eelmises direktiivis liikmesriikide **teavitusele**; teavitus oli vajalik, sest kursus vastas direktiivile üksnes juhul, kui see oli loetletud direktiivi V lisas. Nii uues põhjenduses 16 kui ka artiklis 21a kinnitatakse seda liikmesriikidele pandud kohustust. **Arhitektide** eelmine kvalifikatsiooniliin (nelja-aastane koolitusprogramm või võrdväärne) asendati kahe võimalusega: viie aasta pikkune täisajaga õppetöö VÕI nelja aasta pikkune täisajaga õppetöö + kahe aasta pikkune praktika, mida ei saa sooritada enne kolmanda aasta lõppu (artikli 46 lõige 1).

Nii farmaatsia kui ka arhitektuur sisaldavad **praktikat**. Siinkohal on muudetud direktiivis nõustatud Euroopa Kohtu otsusega Morgenbesseri kohtuasjas (kohtuasi C-313/01). Morgenbesser lubab sooritada praktikat ükskõik millises liikmesriigis olenemata kutsekvalifikatsioon omandamise kohast ning osa saada täielikust tunnustamisest.

Elukestvast õppest on saanud oluline poliitikaelement, mille tõenduseks on selle esinemine korvamismeetmeid käsitlevas muudetud artikli 14 lõikes 5. Senini võisid liikmesriigid üldsüsteemis nõuda kohanemisaegu või sobivusteste, kui õppe „oluliselt erinev” sisu või kestus annab märku teadmiste tasemest, mis on liiga madal kutsepraktika võimaldamiseks vastuvõtvas liikmesriigis. Edaspidi tuleb olulist erinevust hinnata sisu, mitte kestuse seisukohast, ning teadmiste, oskuste ja

³ Tegelikult on Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku ulatus palju laiem ning hõlmab kõiki kvalifikatsioone keskarharidusele järgnevas haridussektorites, nii kutsehariduses ja -koolituses kui ka rakenduslikus ja akadeemilises kõrghariduses. Bologna protsessiga liitunud 49 kõrgharidusasutust on sidunud oma riiklikud kvalifikatsiooniraamistikud üha rohkem Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga.

pädevuste, mitte ainult teadmiste seisukohast. Peale selle peab nüüd liikmesriik enne sobivustesti nõudmist kindlaks tegema, kas taotleja olulist erinevust ei ole juba kompenseeritud ametlikult kinnitatud elukestva õppe põhjal.

Asjaomane kogemus võib tulla enne – ja ka pärast – kvalifikatsiooni andmist. Muudetud direktiivis tunnistatakse tagasihoidlikult **varasemate õpingute arvestamise** olulisust. Varasema artikli 31 lõikes 3 võimaldati teha vabastusi üldõendusõpilastele, kes olid juba läbinud formaalõppe, mida võis tunnustada. See võimalus jääb alles. Nüüd laiendatakse seda arstierialadele põhjenduses 19 kirjeldatud ja artikli 25 lõikes 3a täpsustatud juhtudel.