EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 10.6.2016
COM(2016) 383 final

2016/0180 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU SOOVITUS

milles käsitletakse pidevõppe Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2008. aasta soovitus Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

• Ettepaneku põhjused ja eesmärgid

Tänases ja homses maailmas vajavad inimesed töötamiseks ja suhtlemiseks, teabele, toodetele ja teenustele juurdepääsu saamiseks ning sotsiaalse ja kodanikuosaluse teostamiseks rohkem ja kõrgema tasemega oskusi.

Õige arusaam olemasolevatest oskustest ja nende hindamine on oluline selleks, et toetada inimesi oskuste omandamisel ja täiendamisel kogu eluea jooksul, liikumisel mitmesuguste haridustüüpide ja -tasemete vahel, üleminekul õpingutelt tööle ja vastupidi ning liikumisel ühest riigist teise. Sel viisil on võimalik saavutada parem tasakaal oskuste ja tööturu vajaduste vahel.

Kvalifikatsioon osutab sellele, mida inimesed teavad, millest nad aru saavad ja mida nad on võimelised tegema. Kvalifikatsiooni omandamist tõendatakse näiteks diplomi või kutsetunnistusega. Selleks et üksikisikud ja tööandjad hindaksid kvalifikatsiooni majanduslikku, sotsiaalset ja akadeemilist väärtust on vaja täpselt teada, mille inimesed kvalifikatsiooni omandamisel tegelikult on ära õppinud (nn õpiväljund).

ELi haridus- ja koolitussüsteemide erinevuste tõttu on keeruline hinnata, mida mõnes muus riigis kvalifikatsiooni omandanud isik teab, millest ta aru saab ja mida ta on võimeline tegema õppe- või töökeskkonnas. Ebapiisav arusaam tekitab usaldamatust teises liikmesriigis omandatud kvalifikatsiooni kvaliteedi ja sisu suhtes. Sama kehtib ka väljaspool ametlikku süsteemi omandatud ning rahvusvaheliste organite ja organisatsioonide antud kvalifikatsioonide puhul. Usaldamatus sellise kvalifikatsiooni vastu vähendab vastava kvalifikatsiooniga töötajate ja õppijate ametialase arengu, töölevõtmise, edutamise ja edasiõppimise võimalusi ning takistab tööjõu ja õppijate liikuvust nii liikmesriikide sees kui ka nende vahel.

Et erinevustega toime tulla, on vaja mehhanismi, mille abil võrrelda riikide kvalifikatsioonisüsteeme ning tagada, et iga kvalifikatsiooni õpiväljundeid oleks lihtne mõista ja võrrelda.

Pidevõppe Euroopa kvalifikatsiooniraamistik[1] loodi 2008. aastal lähtuvalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitusest, et parandada Euroopas kvalifikatsioonide läbipaistvust, võrreldavust ja ülekantavust.

Soovituse kohaselt loodi ühine võrdlusraamistik, mis hõlmab kaheksat Euroopa üldist õppetasandit ja on aluseks riiklike kvalifikatsioonisüsteemide teisendamisel. Iga tasand on määratletud üsna abstraktselt läbi teadmiste, oskuste ja pädevuste. Hõlmatud on kõik kvalifikatsioonitüübid ja -tasemed, kaasa arvatud formaalhariduse ja -koolituse kõikidel tasemetel omandatud kvalifikatsioonid ning ka erasektori ja rahvusvahelised (valdkondlikud) kvalifikatsioonid. Madalaim oskuste tase on 1. ja kõrgeim 8. tase. Põhimõtteliselt saab neid tasemeid saavutada kõikide õppimisviisidega, sealhulgas ka mitteformaalse ja informaalse õppimise teel.

[1] ELT C 111, 6.5.2008, lk 1.

Riiklike kvalifikatsioonitasemete võrdlemine Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku kaheksa tasemega toimub sidustamise kaudu. Esmalt kantakse kvalifikatsioon riiklikku kvalifikatsiooniraamistikku (riiklike kvalifikatsioonide liigitamine ja tasemete määramine) ning seejärel võrreldakse selle taset Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku abil kõikide muude kvalifikatsioonitasemetega kogu ELis.

Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitlevas 2008. aasta soovituses kutsuti liikmesriike üles

(1) sidustama 2010. aastaks oma kvalifikatsioonisüsteemid ja -tasemed Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku kaheksa tasandiga,

(2) märkima alates 2012. aastast välja antavatele kutsetunnistustele ja nende lisadele ning diplomitele ja akadeemilistele õienditele Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku taseme.

Praeguseks on Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitlev 2008. aasta soovitus peaaegu täielikult rakendatud. Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga on ühinenud 39 riiki, mis näitab pühendumust üldeesmärgile saavutada kogu Euroopas kvalifikatsioonide läbipaistvus ja võrreldavus. 2016. aasta alguses jõudis 22 liikmesriigis ja viies riigis väljaspool ELi lõpule riiklike kvalifikatsioonitasemete sidustamine Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga. Kolm liikmesriiki on esitanud esimese aruande sidustamise kohta, kuid Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku nõuanderühm ei ole aruandeid veel heaks kiitnud. Veel kolm liikmesriiki on kavandanud viia sidustamise läbi 2016. aastal. Kõik riigid, v.a Itaalia on sidustanud oma kvalifikatsioonitasemed Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga riiklike kvalifikatsiooniraamistike kaudu. 2016. aasta alguse seisuga märgiti 15 riigis kutsetunnistustele ja diplomitele Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tase ning 2016. aasta lõpuks peaks selliste riikide arv kiiresti suurenema.

Euroopa kvalifikatsiooniraamistik on oluliselt kiirendanud riiklike kvalifikatsiooniraamistike väljatöötamist ja liikumist õpiväljundite kirjeldamise suunas eemaldudes süsteemist, kus kvalifikatsioon anti lähtuvalt sisendteguritest, nagu õppetundide arv või kestus. Õpiväljundite kirjelduste süsteemne kasutuselevõtt kõikide kvalifikatsioonitasemete ja -tüüpide puhul on sellest ajast alates olnud peamine suund haridus- ja koolituspoliitika ning -tavade ajakohastamisel, luues paindlikumaid õppimisvõimalusi.

Kuigi Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitlevat 2008. aasta soovitust on edukalt rakendatud, ei ole kvalifikatsioonide läbipaistvuse, võrreldavuse ja ülekantavusega seotud eesmärgid veel täielikult saavutatud. Peamiselt on see tingitud soovituse piiratud ulatusest. Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitlev soovitus tuleks seepärast läbi vaadata, et leida lahendus järgmistele probleemidele.

Kuigi Euroopa kvalifikatsiooniraamistik on kõikehõlmav, ei ole mitte kõik riigid kogu oma kvalifikatsioonisüsteemi sellega sidustanud.

Mõned riigid on keskendunud eelkõige kutsehariduse ja -õppe kvalifikatsioonide sidustamisele ning mõnes riigis ei hõlma sidustamine üldse üldharidussüsteemi. Olukord on veelgi kirjum erasektori, mitteametlike ja rahvusvaheliste kvalifikatsioonide puhul, mis mõnes riigis on hõlmatud riikliku kvalifikatsiooniraamistikuga, kuid mõnes mitte. Praegune soovitus ei sisalda vahendeid, millega tagada, et riiklikud kvalifikatsiooniraamistikud hõlmavad kõiki kvalifikatsioonitüüpe (sealhulgas erasektori omi). Lisaks muutuvad kvalifikatsioonisüsteemid ja -raamistikud aja jooksul ning soovituses ei kutsuta liikmesriike üles ajakohastama riiklike kvalifikatsiooniraamistike sidusust Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga.

Sarnaste kvalifikatsioonide õpiväljundite kirjeldus on riigiti väga erinev.

Kvalifikatsioonide ja nende õpiväljundite kirjeldamiseks ei ole ühist Euroopa formaati ning see takistab nende võrdlemist. Lisaks on keeruline leida teavet kvalifikatsiooni sisu kohta, sest seda kas ei lisata süstemaatiliselt kvalifikatsioonide andmebaasidesse ja registritesse või ei jagata Euroopa tasandil. Liikmesriikidega on saavutatud tehnilisel tasandil kokkulepe esitatava miinimumteabe osas, mis hõlmab teavet mitte ainult kvalifikatsiooniga seotud õpiväljundite kohta, vaid ka kvaliteedi tagamise ja võimalike arvestuspunktide kohta.

Pädevuse määratlemisel kasutatakse ainult vastutuse ja iseseisva tegutsemise mõisteid.

Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitleva 2008. aasta soovituse II lisa 3. veerus on seoses õpiväljunditega märgitud,[2] et pädevuse kirjeldamisel lähtutakse ainult vastutuse ja iseseisva tegutsemise mõistetest. See ei ole kooskõlas pädevuse üldise määratlusega, mida kasutatakse laialdaselt Euroopa haridus- ja koolituspoliitika kontekstis ning mis on Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitleva 2008. aasta soovituse I lisas sõnastatud järgmiselt: *„pädevus“ – tõendatud suutlikkus kasutada teadmisi, oskusi ja isiklikke, sotsiaalseid ja/või metoodilisi võimeid töö- või õppeolukordades ning erialases ja isiklikus arengus.*

Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga seostatud kvalifikatsioonide kvaliteedi ja taseme usaldusväärsus

Tähtis on toetada õppijate ja töötajate valdkonna- ja riigisisest ja -ülest liikuvust. Praegused kvaliteedi tagamise ühised põhimõtted käsitlevad kvaliteedi tagamist üldiselt, mitte konkreetselt Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga seotud kvalifikatsioone. Vaatamata Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku kõikehõlmavale iseloomule hõlmavad selles sätestatud kvaliteedi tagamise põhimõtted (2008. aasta soovituse III lisa) üksnes kutseharidust ja -õpet ning kõrgharidust. Osutatud põhimõtteid ei kohaldata seega

– üldhariduse raames omandatud kvalifikatsioonide,

– mitteformaalse ja informaalse õppe valideerimisest tulenevate või erasektori kvalifikatsioonide

– ja rahvusvaheliste kvalifikatsioonide (valdkondlike või mitte) suhtes.

See takistab liikmesriikide vahelise usalduse tekkimist kõikide kvalifikatsioonide vastu.

Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga sidustatud kvalifikatsioonide osas puudub ühine arvestuspunktide ülekandmise või kogumise süsteem.

Kuigi Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku eesmärk on edendada paindlikke õppimisvõimalusi ja selle põhitähelepanu on õpiväljunditel, olenemata sellest, kus kvalifikatsioon omandati (formaalhariduse mis tahes tasemel või mitteformaalse ja informaalse õppe valideerimise kaudu), ei ole Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga sidustatud olemasolevate kvalifikatsioonide puhul sätestatud ühist arvestuspunktide ülekandmise või kogumise süsteemi. See raskendab liikumist ühest õpikeskkonnast teise nii liikmesriikide sees kui ka nende vahel. Selline liikumine on üksikisikute jaoks oluline, sest õpingute ja karjääri jooksul tuleb ette mitmesugust liikumist.

Üha rohkem on rahvusvahelisi (valdkondlikke) kvalifikatsioone, mis põhinevad rahvusvaheliste äriühingute või valdkondlike organisatsioonide loodud standarditel.

[2] Euroopa kvalifikatsiooniraamistikus on pädevuse määratlemisel kasutatud vastutuse ja iseseisva tegutsemise mõisteid.

Seoses toodete ja teenuste väärtusahelate üha suureneva rahvusvahelistumisega on tekkinud hulgaliselt rahvusvahelisi (valdkondlikke) kvalifikatsioone ning tööstusharupõhiseid koolitusvõimalusi ja sertifikaate, mis põhinevad rahvusvaheliste äriühingute või valdkondlike organisatsioonide loodud standarditel, nagu näiteks e-pädevuste raamistik või pangandus- ja keevitamisalased valdkondlikud raamistikud.

Lisaks on Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitlevas soovituses sätestatud, et rahvusvahelistel valdkondlikel organisatsioonidel peab olema võimalus sidustada oma kvalifikatsioonisüsteemid Euroopa ühiste võrdlusalustega ja seega näidata rahvusvaheliste valdkondlike kvalifikatsioonide seost riiklike kvalifikatsioonisüsteemidega. Soovituses ei ole aga üksikasjalikult selgitatud, kuidas luua sellist otsest seost Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga. Ühise menetluse puudumise tõttu on mõned liikmesriigid kaasanud teatavad rahvusvahelised (valdkondlikud) kvalifikatsioonid riiklikkusse kvalifikatsiooniraamistikku. Seega tuleb ühe ja sama kvalifikatsiooni puhul järgida asjaomaseid riikide menetlusi ning on suur oht ebakõlade tekkeks riikide vahel, kui samale kvalifikatsioonile omistatakse Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku erinevad tasemed. Lisaks tähendab see rahvusvaheliste (valdkondlike) organisatsioonide jaoks ka suurt halduskoormust, sest nad peavad järgima kõiki riiklikke kvaliteedi tagamise menetlusi ja nõudeid.

Ühised koolitusraamistikud, mis põhinevad Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemetel.

Kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivis (2005/36/EÜ) on sätestatud, et riiklikul tasandil reguleeritud kutsealade suhtes võib komisjon kehtestada delegeeritud õigusaktidega ühised koolitusraamistikud, mis sisaldavad Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemetele vastavate õpiväljundite miinimumnõudeid. Kvalifikatsiooni, mis vastab ühisele koolitusraamistikule, tunnustatakse automaatselt kogu ELis. See on uus säte ja ühiseid koolitusraamistikke ei ole veel kehtestatud. Direktiivis ei ole sätestatud, kuidas ühised koolitusraamistikud Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemetega seotakse.

Kolmandate riikide kvalifikatsiooniraamistike ja Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku vahelised seosed

Euroopa kvalifikatsiooniraamistik on andnud tõuke riiklike kvalifikatsiooniraamistike loomiseks ja metaraamistike väljatöötamiseks väljaspool Euroopa Liitu. Mitmed kolmandad riigid on väljendanud huvi sidustada oma süsteemid või viia need vastavusse Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga, et nende riikide kvalifikatsioonid oleksid võrreldavad ELi kvalifikatsioonidega. Vaatamata õppijate ja töötajate üha hoogustuvale liikumisele Euroopa Liitu ja Euroopa Liidust välja, ei ole Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitlevas soovituses ühtegi sätet, mis võimaldaks kolmandate riikide raamistike vastavust ametlikult tunnustada. Praktikas tähendab see, et kolmandas riigis omandatud kvalifikatsiooni ametlik võrdlemine ELi omaga ei ole võimalik.

Kuna ELis ja kolmandas riigis omandatud kvalifikatsioone ei saa omavahel võrrelda, vähendab see usaldust välismaiste kvalifikatsioonide vastu ja muudab nende tunnustamise palju keerulisemaks. See asetab välismaise kvalifikatsiooniga rändajad (sealhulgas pagulased) tööle võtmisel põliselanikega võrreldes ebasoodsamasse olukorda ning piirab nende ametialase arengu ja edutamisvõimalusi. Olukord puudutab nii kolmanda riigi kvalifikatsiooniga isikuid ELis kui ka ELi kvalifikatsiooniga isikuid kolmandates riikides. Institutsioonilise tasandi kohta tuleb märkida, et ELi assotsieerimislepingud selliste kolmandate riikidega nagu Maroko, Ukraina, Gruusia ja Moldova sisaldavad sätteid koostöö kohta, et sidustada sealsed kvalifikatsioonid Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga, kuid kõnealuste sätete rakendamiseks ei ole loodud ühtegi juhtimismehhanismi.

Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku haldamine

Pärast Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitleva 2008. aasta soovituse vastuvõtmist moodustas komisjon Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku nõuanderühma (edaspidi „nõuanderühm“), et tagada kvalifikatsioonisüsteemide Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga sidustamise menetluse üldine sidusus ja läbipaistvus. Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitlevas 2008. aasta soovituses kutsuti liikmesriike üles looma Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku riiklikke koordineerimisasutusi, et toetada ja koordineerida riiklike kvalifikatsioonisüsteemide läbipaistvat sidustamist Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga.

Nõuanderühm on osutunud tõhusaks vahendiks, et toetada riikidevahelist teabevahetust ja võrgustike loomist. Ta on aidanud kvalifikatsioonitasemeid sidustada sidustamiskriteeriumide loomisega. ELi juhtimisstruktuuride kaudu ei koordineerita oskuste ja kvalifikatsioonidega seotud meetmeid kui ühte tervikut ning see takistab Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tõhusat toimimist ja koostoimet muude läbipaistvust tagavate vahenditega ELi ja riiklikul tasandil (sh Europass ning oskuste, pädevuste, kvalifikatsioonide ja ametite Euroopa klassifikaator).

Ettepaneku eesmärgid

Käesolev ettepanek põhineb saavutustel, mis on seotud Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitleva 2008. aasta soovituse rakendamisega. Ettepanekuga tagatakse, et riikides jätkub riiklike kvalifikatsiooniraamistike ja -tasemete sidustamine Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga. Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tähtsaim eesmärk – riiklike kvalifikatsiooniraamistike ja -tasemete sidustamine Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga – on endiselt jõus. Ettepaneku eesmärk on Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku edasi arendada ja tõhustada, tehes riiklikud, rahvusvahelised ja kolmandate riikide kvalifikatsioonid tööandjate, töötajate ja õppijate jaoks paremini mõistetavateks. Algatus peaks aitama olemasolevaid oskusi ja kvalifikatsioone paremini kasutada ning see on kasulik nii üksikisikutele, tööturule kui ka majandusele.

Konkreetsemalt on ettepaneku eesmärgid järgmised:

– tugevdada olemasolevaid menetlusi riiklike kvalifikatsioonisüsteemide ja -tasemete sidustamiseks Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga;

– muuta kvalifikatsioonid läbipaistvamaks, võrreldavamaks ja arusaadavamaks;

– tagada, et riigid rakendaksid Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku ühtsemal viisil;

– parandada Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitleva teabe vahetamist ja levitamist;

– toetada paindlikke õppimisvõimalusi ning sujuvat liikumist haridus- ja koolitussüsteemide sees ja vahel ning haridus-/koolitussüsteemi ja tööturu vahel;

– parandada järgmise sammuna kolmandate riikide kvalifikatsioonide läbipaistvust ja võrreldavust ELis välja antud kvalifikatsioonidega ning teha need paremini mõistetavaks;

– tagada Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tõhusam juhtimine nii ELi kui ka riikide tasandil.

Algatus ei ole osa õigusloome kvaliteedi ja tulemuslikkuse programmist.

- **Kooskõla poliitikavaldkonnas praegu kehtivate õigusnormidega**

Ettepanek on üks Euroopa uue oskuste tegevuskava algatustest ja täiendab järgmisi selle tegevuskava raames kavandatud meetmeid:

– nõukogu soovitus, milles kutsutakse liikmesriike üles looma oskuste garantiid[3]. Oskuste garantii peaks hõlmama täiskasvanuid, kes pärast alushariduse või kutsealusõppe omandamist ei ole omandanud kesk- või samaväärset haridust (Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku 4. tase). Garantii avab neile juurdepääsu oskuste täiendamiseks ning võimaldab omandada kirja- ja arvutusoskuse, digitaaloskused ja/või muud oskused tasemel, mis on vajalik Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku 4. taseme saavutamiseks.

Ettepanek on vastavuses ka ELi muude meetmete ja algatustega hariduse ja tööhõive valdkonnas, eelkõige järgmistega:

– Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 2241/2004/EÜ kvalifikatsioonide ja pädevuste läbipaistvuse ühtse ühenduse raamistiku kohta, mida kodanikud saavad kasutada oma kvalifikatsioonide ja kutseoskuste kirjeldamiseks[4];

– hariduse ja koolituse valdkonna üleeuroopalise koostöö strateegilise raamistiku uued prioriteedid aastani 2020, mis on sätestatud hariduse ja koolituse valdkonna üleeuroopalise koostöö strateegilist raamistikku (HK 2020) käsitlevas ühisaruandes,[5] mis võeti vastu 2015. aastal. Aruandes kutsutakse üles Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku edasi arendama, et muuta kvalifikatsioonid läbipaistvamaks ja võrreldavamaks;

– nõukogu 20. detsembri 2012. aasta soovitus mitteformaalse ja informaalse õppe valideerimise kohta,[6] milles kutsutakse liikmesriike üles kehtestama mitteformaalse ja informaalse õppe valideerimise kord, mis on seotud riiklike kvalifikatsiooniraamistikega. Valideerimise kord peaks olema kooskõlas Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga ja see tuleks luua hiljemalt 2018. aastaks. Soovituse kohaselt peaks üksikisikutel olema võimalik omandada täielik või osaline kvalifikatsioon väljaspool formaalharidus- ja koolitussüsteemi saadud valideeritud õpiväljundite alusel;

– mitmekeelne oskuste, pädevuste, kvalifikatsioonide ja ametite Euroopa klassifikaator. Nimetatud klassifikaatori ja Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku puhul kasutatakse kvalifikatsioonide kohta elektroonilise teabe avaldamisel ühesugust vormingut (vt ettepaneku VI lisa);

– Euroopa kõrgharidusruumi kvaliteedikindlustuse standardid ja suunised,[7] mis loodi Euroopa kõrgharidusruumi raames, ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2009. aasta soovitus Euroopa kvaliteeditagamise võrdlusraamistiku loomise kohta kutsehariduse ja -koolituse valdkonnas[8];

---

3 Ettepanek: nõukogu soovitus COM(2016) 382 oskuste garantii loomise kohta.
4 ELT L 390, 31.12.2004, lk 6.
5 ELT C 417, 15.12.2015, lk 25.
6 ELT C 398, 22.12.2012, lk 1.
7 http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf.
8 ELT C 155, 8.7.2009, lk 1.

– kõrghariduse kvaliteedi tagamise Euroopa sõltumatu register,[9] mis loodi Euroopa kõrgharidusruumi raames, ning kus on registreeritud kvaliteedi tagamise asutused, kelle tegevus vastab Euroopa kõrgharidusruumi kvaliteedikindlustuse standarditele ja suunistele;

– Euroopa arvestuspunktisüsteem,[10] mis loodi Euroopa kõrgharidusruumi raames, ning Euroopa kutsehariduse ja -õppe arvestuspunktide süsteem, mis loodi vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2009. aasta soovitusele[11];

– kõrgharidust käsitlev Bologna protsess: 48 Euroopa kõrgharidusruumis osalevast riigist kohaldavad 38 Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku. Ettepanek on kooskõlas Euroopa kõrgharidusruumi kvalifikatsiooniraamistikuga. Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemete 5–8 kirjeldused vastavad Dublini kirjeldustele Euroopa kõrgharidusruumi kvalifikatsiooniraamistiku kolme tsükli kohta, sh lühitsükkel, mis on esimese tsükliga seotud või mis on esimese tsükli osa. Praegune praktika osutab, et enamik riike sidustab kvalifikatsioone Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga ja kinnitab kvalifikatsioonide vastavust Euroopa kõrgharidusruumi kvalifikatsiooniraamistikule ühe ja sama menetluse käigus;

– Euroopa Nõukogu konventsioon kõrgharidustunnistuste ja kõrgharidusele juurdepääsu võimaldavate tunnistuste Euroopa regioonis tunnustamise kohta (Lissaboni konventsioon) ning soovitus kvalifikatsiooniraamistike kasutamise kohta välismaiste kvalifikatsioonide tunnustamisel, milles on selgesõnaliselt viidatud Euroopa kvalifikatsiooniraamistikule kui akadeemilise tunnustamise vahendile;

– tööhõivepoliitika ja -algatused, nagu EURESe määrus ning nõukogu soovitused noortegarantii ja pikaajalisele töötuse kohta;

– Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta,[12] mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. novembri 2013. aasta direktiiviga 2013/55/EL[13]. Osutatud direktiivi kohaselt võib komisjon koostada ühised koolitusraamistikud, milles on ühised õpiväljundite miinimumnõuded, mis peavad olema täidetud, et konkreetsel kutsealal tegutseda. Ühised koolitusraamistikud peavad põhinema Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemetel.

• **Kooskõla muude liidu tegevuspõhimõtetega**

Soodustades inimkapitali paremat kasutamist ning aidates seeläbi kaasa majanduse ja konkurentsivõime kasvule, toetab ettepanek komisjoni esmatähtsat eesmärki edendada majanduskasvu ja töökohtade loomist. Ettepanekuga soovitakse kõrvaldada liikuvust takistavad tegurid ning lihtsustada ja toetada töötajate vaba liikumist.

Kolmandate riikide kvalifikatsioonide parem tundmine toetab Euroopa rände tegevuskava. Euroopa Liitu ja Euroopa Liidust välja suunduvate rändevoogude suurenemisega tuleb üha rohkem esile vajadus tunda väljaspool ELi omandatud kvalifikatsioonide sisu ning edendada rändajate integreerimist ELi tööturule, nagu rõhutatakse ka ELi tegevuskavas kolmandate

9 https://www.eqar.eu/.
10 http://ec.europa.eu/education/library/publications/2015/ects-users-guide_en.pdf.
11 ELT C 155, 8.7.2009, lk 11.
12 ELT L 255, 30.9.2005, lk 22.
13 ELT L 354, 28.12.2013, lk 132.

riikide kodanike integreerimiseks[14]. Ettepanek on kooskõlas ELi poliitikaga kutsekvalifikatsiooni tunnustamise kohta.

2. ÕIGUSLIK ALUS, SUBSIDIAARSUS JA PROPORTSIONAALSUS

• Õiguslik alus

Ettepanek põhineb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitel 165 ja 166.

Artiklis 165 on sätestatud: *„Liit aitab kaasa kvaliteetse hariduse arendamisele, soodustades koostööd liikmesriikide vahel ning vajaduse korral toetades ja täiendades nende tegevust.“* Artikli 165 lõikes 2 osutatud ELi meetmete eesmärk on

- aidata kaasa diplomite ja õpiaja akadeemilisele tunnustamisele;
- tõhustada teabe ja kogemuste vahetamist liikmesriikide haridussüsteemidele ühistes küsimustes.

Artiklis 166 on sätestatud: *„Liit rakendab kutseõppepoliitikat, mis toetab ja täiendab liikmesriikide meetmeid.“* Artikli 166 lõikes 3 on sätestatud: *„Liit ja liikmesriigid edendavad kutseõppe valdkonnas koostööd kolmandate riikidega ja pädevate rahvusvaheliste organisatsioonidega.“*

Ettepanekuga tagatakse samal artiklil põhineva Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitleva 2008. aasta soovituse kohaselt algatatud meetmete järjepidevus. Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku eesmärgid hõlmavad nii üld- ja akadeemilise hariduse kui ka kutseõppe kõiki tasemeid. Euroopa kvalifikatsiooniraamistik on tähtis, et toetada õppijate ja töötajate valdkonna- ja riigisisest ja -ülest liikuvust. Raamistik aitab edendada liikmesriikide koostööd ning toetada ja täiendada nende meetmeid.

• Subsidiaarsus (ainupädevusse mittekuuluva valdkonna puhul)

Kvalifikatsioonide ja oskuste läbipaistmatus ning nende puudulik mõistmine ja hindamine takistab töötajate ja õppijate geograafilist ja tööalast liikuvust, mis kahjustab ELi tervikuna. See on peamine põhjus, miks eelkõige välismaal omandatud kvalifikatsiooniga ELi ja kolmandate riikide kodanike oskusi alakasutatakse ning miks on oskuste ja tööturu nõudluse vahel nii suur ebakõla.

Olemasolevad Euroopa tasandi vahendid on selgelt piiritletud ja olukord ei muutu ilma edasiste meetmeteta. Võttes arvesse piiriülest liikuvust, on vaja luua ELi tasandil kord, mis võimaldaks parandada kvalifikatsioonide läbipaistvust ja neist paremini aru saada. Seda ei ole võimalik saavutada liikmesriigi tasandil võetavate meetmete kaudu. Samas tuleb meeles pidada, et õpetuse sisu ja haridussüsteemide korralduse eest vastutavad liikmesriigid. Algatus ei mõjuta liikmesriikide pädevust määratleda nende haridus- ja koolitussüsteemide sisu ja ülesehitust.

• Proportsionaalsus

Soovituses kirjeldatud meetmed on proportsionaalsed eesmärkide saavutamiseks. Nõukogu soovituse ettepanek põhineb ELi toimimise lepingu artiklitel 165 ja 166 ning sellega tagatakse, et riigid jätkavad meetmeid, millega sidustada riiklikud kvalifikatsiooniraamistikud

[14] COM(2016) 377, 7.6.2016, tegevuskava kolmandate riikide kodanike integreerimiseks.

ja -tasemed Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga vastavalt Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitlevale 2008. aasta soovitusele. Käesolevas ettepanekus võetakse arvesse liikmesriikide vajadust kasutada diferentseeritud lähenemisviisi, et kajastada erinevaid finants- ja sotsiaalolusid, ning soovitus ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik. Kasutatakse olemasolevaid aruandlussüsteeme, viies halduskulud miinimumini.

- **Vahendi valik**

Vahendi (nõukogu soovitus) valik on kooskõlas ELi toimimise lepingu artiklitega 165 ja 166. Kehtiv Euroopa kvalifikatsiooniraamistik, mis käesoleva nõukogu läbivaadatud soovitusega kehtetuks tunnistatakse ja asendatakse, tugines Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitusele. Varasem kogemus on näidanud, et Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovitus on tõhus vahend, mida liikmesriigid on hästi rakendanud.

3. JÄRELHINDAMISE, SIDUSRÜHMADEGA KONSULTEERIMISE JA MÕJU HINDAMISE TULEMUSED

- **Praegu kehtivate õigusaktide järelhindamine või toimivuse kontroll**

Seoses Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitleva soovitusega viidi läbi kaks sõltumatut hindamist – üks Euroopa Parlamendi[15] ja teine komisjoni nimel[16]. Olulisemad tähelepanekud ja soovitused esitati Euroopa Parlamendile ja nõukogule komisjoni 19. detsembri 2013. aasta aruandes, milles esitatud järeldused olid järgmised:

– võttes arvesse kvalifikatsioonisüsteemide muutumist ajas, tuleks kvalifikatsioonide sidustamine Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga muuta läbipaistvamaks ja ühtsemaks;

– riiklikul ja Euroopa tasandil saavutatud õpiväljunditel põhinevate kvalifikatsiooniraamistike rolli ja mõju tuleks tugevdada;

– kirjelduses kasutatava pädevuse mõiste täpsustamine võimaldaks sidustamist ühtlustada;

– Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga seotud teabe esitamist tuleks parandada, et jõuda paremini õppijate, töötajate ja muude sidusrühmadeni;

– kvalifikatsiooniraamistike ja kvaliteedi tagamise süsteemide vahelisi seoseid tuleks tugevdada;

– Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku rolli seoses rahvusvaheliste kvalifikatsioonide ning kolmandate riikide kvalifikatsioonidega tuleks täpsustada.

- **Konsulteerimine sidusrühmadega**

Konsulteeritud on paljude sidusrühmadega[17]. Konsulteerimine on toimunud järgmises vormis:

---

15 http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cult/dv/esstudyeurqualifframewimplem/esstudyeurqualifframewimplemen.pdf.

16 http://ec.europa.eu/ploteus/sites/eac-eqf/files/DG%20EAC%20-%20Evaluation%20EQF%20-%20Final%20Report%20-%20Final%20Version.pdf.

17 Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitleva soovituse läbivaatamiseks korraldatud arutelu Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku nõuanderühmaga toimus 19. jaanuaril 2016 ning arutelu Euroopa Liidu sotsiaalpartneritega 20. jaanuaril 2016. Täpsemad andmed kõnealuste konsultatsioonide tulemuste kohta

– koosolekud;

– vastused aruteludokumendile, milles käsitleti Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku läbivaatamisega seotud küsimusi ja võimalikke edasisi samme;

– vastused üldisele aruteludokumendile uue oskuste tegevuskava kohta.

Konsulteerimise käigus saadud vastustes avaldati tugevat toetust Euroopa kvalifikatsiooniraamistikule kui läbipaistvuse tagamise vahendile. Sidusrühmad rõhutasid kvalifikatsiooniraamistikega seotud riiklike menetluste tähtsust, sest need on toonud kokku haridus- ja koolitussektorite ning tööhõive- ja noortesektori sidusrühmad.

Konsulteerimise käigus toetati kindlalt soovituse läbivaatamise vajadust. Sellega seoses rõhutasid sidusrühmad vajadust suurendada järjepidevust riikide kvalifikatsioonide sidustamisel. Lisaks toetasid sidusrühmad järgmisi meetmeid:

– õpiväljundite ühise vormi väljatöötamine, võttes arvesse riikide erinevaid lähenemisviise;

– ühiste kvaliteedi tagamise põhimõtete välja töötamine kõikide kvalifikatsiooniraamistikus osutatud kvalifikatsioonitüüpide ja -tasemete jaoks;

– ühiste põhimõtete kehtestamine kvalifikatsiooniraamistikuga seotud arvestuspunktisüsteemide jaoks;

– kinnitati ka vajadust soovitust ajakohastada, et see vastaks tänastele vajadustele, ning tehti ettepanek soovitust läbivaatamise raames täpsustada.

Sidusrühmad nõustusid, et rahvusvaheliste (valdkondlike) kvalifikatsioonide osas peab soovitus olema selgem. Nad rõhutasid, et riiklike kvalifikatsioonide suhtes kehtestatud kvaliteedi tagamise ja õpiväljundite tingimused peavad kehtima ka rahvusvaheliste (valdkondlike) kvalifikatsioonide suhtes.

Sidusrühmad rõhutasid, et Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku puhul tuleb põhitähelepanu pöörata läbipaistvuse loomisele Euroopa tasandil (parandada võrreldavust ja usaldusväärsust) ning meetme esmane prioriteet ei peaks olema ELis ja kolmandates riikides omandatud kvalifikatsioonide võrreldavuse parandamine.

Need ettepanekud toetavad üldiselt komisjoni poolt 2014. aastal korraldatud Euroopa oskuste ja kvalifikatsioonide ala käsitleva avaliku konsultatsiooni tulemusi[18].

Käesolev ettepanek kajastab sidusrühmade seisukohti. Komisjon leiab siiski, et rahvusvaheliste seoste loomine Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku ning kolmandate riikide riiklike ja piirkondlike raamistike vahel on vajalik Euroopa rände tegevuskava rakendamiseks, sealhulgas sisserändajate tööturule integreerimise soodustamiseks, ja ELi välispoliitika jaoks üldiselt.

- **Mõjuhinnang**

Ettepanek on esitatud nõukogu soovituse vormis, sellega muudetakse kehtivat soovitust ja tagatakse liikmesriikidele paindlikkus soovituse rakendamiseks siseriiklikul tasandil.

---

on esitatud talituste töödokumendis, milles käsitletakse Euroopa uute oskuste tegevuskava analüütilisi aluseid, SWD(2016) 195.

[18] http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/more_info/consultations/documents/skills-results_en.pdf.

Seepärast mõju hindamist ei toimunud. Ettepaneku toetuseks on siiski esitatud hulgaliselt kogemustel põhinevaid tõendeid Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitleva soovituse rakendamise kohta ELi ja riikide tasandil. Tõendid annavad tunnistust ka kehtiva soovituse rakendamisega seotud kulude ja kasulikkuse kohta. Kogu tõendusmaterjal on esitatud komisjoni talituste töödokumendis,[19] mis on lisatud Euroopa uuele oskuste tegevuskavale, ja selle Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitlevas lisas.

Kaaluti kolme valikuvõimalust, mis üksteist ei välista.

1. valik: tagada kvalifikatsioonide võrreldavus rangema sidustamise kaudu. See valik ei laiendaks kehtiva soovituse kohaldamisala.

– Sidustamise kvaliteedi ja järjepidevuse parandamine: Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tugevdamiseks kutsutakse liikmesriike ja komisjoni üles tagama, et sidustamine nii süsteemi- kui ka kvalifikatsioonitasandil oleks järjepidev ning sidustamiskriteeriume tunnustataks selgesõnaliselt. On selge, et sidustamine ei ole ühekordne protsess, millel on kindel tähtaeg (praegu 2010. aasta), vaid pidev protsess, kus liikmesriigid peavad tagama, et sidustamise kohta avaldatud teave on ajakohane ja vastab riiklikele arengusuundadele.

– Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitleva 2008. aasta soovituse II lisas asendatakse raamistiku kriteeriumide 3. veerus mõiste „pädevus“ mõistetega „vastutus/iseseisev tegutsemine“, sest pädevuse mõistet ei ole osutatud soovituses kasutatud järjepidevalt. Selle mõistetega seotud vasturääkivuse kõrvaldamine tugevdab õpiväljunditel põhinevat lähenemisviisi, mida toetab Euroopa kvalifikatsiooniraamistik.

– Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga seotud teabe levitamise ja vahetamise parandamiseks palutakse liikmesriikidel avaldada kvalifikatsioonitasemete sidustamise tulemused ja teave kvalifikatsioonide kohta nii riiklikul kui ka Euroopa tasandil. Iga kvalifikatsiooni kohta esitatavate põhiandmete avaldamiseks kasutatakse ühist vormi. Töötatakse välja visuaalne lahendus Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku taseme märkimiseks kutsetunnistustele ja diplomitele.

– Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitleva soovitusega kehtestataks ühised kvaliteedi tagamise põhimõtted kvalifikatsioonide jaoks, mida soovitakse sidustada Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga. Liikmesriikide vastutust riiklike kvalifikatsioonide suhtes kohaldatava kvaliteedi tagamise korra[20] osas tunnustatakse täielikult, seega on menetlus kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega.

– Selleks et saavutada arvestuspunktisüsteemide ja kvalifikatsioonide parem sidusus, töötatakse välja Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga seotud arvestuspunktisüsteemide suhtes kohaldatavad põhimõtted. See aitab parandada kvalifikatsiooniga seotud õpiväljundite, sealhulgas mitteformaalse ja informaalse õppe kaudu saavutatud õpiväljundite ülekantavust mitmesuguste õpikeskkondade vahel.

---

19 Komisjoni talituste töödokument, milles käsitletakse Euroopa uue oskuste tegevuskava analüütilisi aluseid, SWD(2016) 195.

20 Kõnealused põhimõtted on täielikult kooskõlas Euroopa kõrgharidusruumi kvaliteedikindlustuse standardite ja suunistega ning Euroopa kvaliteeditagamise võrdlusraamistikuga kutsehariduse ja -õppe valdkonnas. Üldhariduse kvaliteedi tagamise ELi tasandi põhimõtteid arutatakse praegu raamistiku „Haridus ja koolitus 2020“ raames.

Kehtiv soovitus tuleks läbi vaadata, võttes aluseks Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 165 ja 166.

2. valik: luua sidustamiskriteeriumid ning mehhanism rahvusvaheliste kvalifikatsioonide ja rahvusvaheliste valdkondlike kvalifikatsioonide raamistike sidustamiseks Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga. Selle valiku korral täpsustatakse kehtivas soovituses rahvusvahelist (valdkondlikku) kvalifikatsiooni käsitlevaid sätteid. Valik hõlmab ka 1. valiku puhul kavandatud meetmeid.

Koostöös liikmesriikidega tuleks kehtestada kriteeriumid rahvusvaheliste (valdkondlike) kvalifikatsioonide sidustamiseks ning üldmenetlus Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku taseme määramiseks rahvusvahelistele (valdkondlikele) kvalifikatsioonidele[21].

Kehtiv soovitus tuleks läbi vaadata, võttes aluseks Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 165 ja 166.

3. valik: parandada ELis ja kolmandates riikides omandatud kvalifikatsioonide võrreldavust. Selle valikuga laiendataks Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku kohaldamisala. Valik hõlmab ka 1. valiku puhul kavandatud meetmeid.

See tähendaks mehhanismide loomist ELis ja kolmandates riikides omandatud kvalifikatsioonide võrdlemiseks, milleks on neli võimalust:

– struktureeritud dialoog ELi naaberriikidega, kellel on ELiga assotsieerimisleping, mille tulemusena saavad nad sidustada oma riiklikud kvalifikatsiooniraamistikud Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga;

– Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku vastavusse viimine riiklike kvalifikatsiooniraamistikega kõiki tasemeid ükshaaval võrreldes;

– Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku vastavusse viimine kogu maailma piirkondlike kvalifikatsiooniraamistikega kõiki tasemeid ükshaaval võrreldes;

– ELi toetus (nt arenguabi kaudu) riiklike kvalifikatsiooniraamistike väljatöötamiseks.

Kehtiv soovitus tuleks läbi vaadata, võttes aluseks Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklid 165 ja 166.

Olemasolevatest andmetest lähtuv valikute analüüs ja võrdlus on esitatud komisjoni talituste töödokumendis[22].

4. MÕJU EELARVELE

Käesoleva soovituse rakendamiseks kasutatakse programmi Erasmus+ raames olemasolevaid ressursse.

Kavandatava nõukogu soovitusega ei nähta ette täiendavate ELi eelarvevahendite ega inimressursside eraldamist komisjonile.

---

21 See ei piira riiklikke menetlusi kvalifikatsioonide lisamiseks riiklikesse kvalifikatsiooniraamistikesse.

22 SWD (2016) 195.

5. MUU TEAVE

- **Ettepaneku sätete üksikasjalik selgitus**

Käesoleva ettepanekuga Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitleva läbivaadatud soovituse kohta tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2008. aasta soovitus Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas.

Järgmised Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitlevas 2008. aasta soovituses esitatud ettepanekud on lisatud ka läbivaadatud soovitusse:

– liikmesriikidel soovitatakse riikide kvalifikatsioonisüsteemide kvalifikatsioonitasemete võrdlemisel kasutada sidustamisvahendina Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku;

– liikmesriikidel soovitatakse sidustada kvalifikatsioonisüsteemid ja -tasemed Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga läbipaistval viisil, kasutades õpiväljunditel põhinevat lähenemisviisi;

– liikmesriigid peaksid võtma meetmeid ja tagama, et kõik pädevate asutuste väljastatud uued kutsetunnistused, diplomid ja kvalifikatsioonilisad sisaldaksid selget viidet vastavale Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemele, et üksikisikutel ja tööandjatel oleks igapäevaselt kasu kvalifikatsioonide suuremast läbipaistvusest.

Järgmisi Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitlevas 2008. aasta soovituses esitatud ettepanekuid on läbivaadatud soovituses muudetud või need on uued:

– liikmesriikidel soovitatakse sidustamist korrapäraselt ajakohastada. Sel moel on riiklike kvalifikatsioonitasemete võrdlemine Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemetega asjakohane ja kooskõlas riiklike kvalifikatsioonisüsteemidega;

– liikmesriikidel soovitatakse kohaldada asjakohaseid sidustamismeetodeid, et tagada kõigis liikmesriikides Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku ühetaoline rakendamine;

– Euroopa kvalifikatsiooniraamistikus asendatakse õpiväljundite kirjelduses (II lisa) mõiste „pädevus“ mõistega „vastutus ja iseseisev tegutsemine“, mis vastab täpsemalt asjakohaste õpiväljundite kirjeldusele;

– soovituse III lisas on esitatud Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku nõuanderühma poolt alates 2008. aastast välja töötatud Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku sidustamiskriteeriumid riiklike kvalifikatsiooniraamistike jaoks;

– soovitusele on lisatud läbivaadatud lisa (IV lisa), milles käsitletakse Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga sidustatud kvalifikatsioonide suhtes kohaldatavaid kvaliteedi tagamise põhimõtteid. Neis põhimõtetes austatakse täiel määral liikmesriikide vastutust seoses riikliku kvaliteedi tagamise korraga, mida kohaldatakse riiklike kvalifikatsioonide suhtes kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega. Need ühised põhimõtted ühtivad Euroopa kõrgharidusruumi kvaliteedikindlustuse standardite ja suunistega ning Euroopa kvaliteeditagamise võrdlusraamistikuga kutsehariduse ja -õppe valdkonnas. Üldhariduse kvaliteedi tagamise ELi tasandi põhimõtteid arutatakse praegu raamistiku „Haridus ja koolitus 2020“ raames;

– lisatakse lisa, milles käsitletakse Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga seotud arvestuspunktisüsteemide põhimõtteid (V lisa);

– liikmesriikidele tehakse ettepanek teha kvalifikatsioonitasemete sidustamise tulemused avalikkusele kättesaadavaks; liikmesriigid peaksid tagama, et teave kvalifikatsioonide ja nendega seotud õpiväljundite kohta on kättesaadav ja avaldatud. Sel eesmärgil tehakse ettepanek esitada VI lisas ühine vorm kvalifikatsioonide kirjeldamiseks;

– käesoleva ettepanekuga kutsutakse komisjoni üles uurima koostöös liikmesriikide ja sidusrühmadega võimalust luua kõrgharidusvaldkonnast väljaspool üleeuroopaline register ametiasutuste jaoks, kes tegelevad kvalifikatsioonide kvaliteedi tagamise süsteemide järelevalvega. Selline register sarnaneks kõrghariduse kvaliteedi tagamise Euroopa registrile, millele on osutatud eespool;

– käesoleva ettepanekuga kutsutakse komisjoni üles töötama välja standardne vorm Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitleva teabe esitamiseks. See lihtsustaks teabe jõudmist õppijate, töötajate ja muude sidusrühmadeni;

– läbivaadatud soovitusega rajatakse alus kolmandate riikide riiklike ja piirkondlike kvalifikatsiooniraamistike sidustamiseks Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga, kuigi see ei ole soovituse rakendamise peamine prioriteet. Selline sidustamine peab olema kooskõlas rahvusvaheliste lepingutega;

– komisjonil on kavas moodustada eksperdirühm, et pakkuda käesolevat soovitust rakendavatele ja selle üle järelevalvet teostavatele komisjoni, liikmesriikide ja asjakohaste sidusrühmade esindajatele vajalikku koostööplatvormi. Eksperdirühma ülesanded hõlmavad ka Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku nõuanderühma poolt alates 2008. aastast täidetud ülesandeid;

– ettepanekuga kutsutakse liikmesriike üles tugevdama Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku riikliku rakendamise koordineerimist;

– soovituses ei ole enam ühtki otsest viidet rahvusvahelistele valdkondlikele organisatsioonidele, kes kasutavad Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku võrdlustasemeid ja rakendavad selle põhimõtteid.

2016/0180 (NLE)

Ettepanek:

NÕUKOGU SOOVITUS

milles käsitletakse pidevõppe Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku ning millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2008. aasta soovitus Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Liidu toimimise lepingut, eriti selle artikleid 165 ja 166,

võttes arvesse Euroopa Komisjoni ettepanekut

ning arvestades järgmist:

(1) Kvalifikatsioonil on mitu eesmärki. See annab tööandjatele teada, mida kvalifikatsiooni omandanud isik on võimeline tegema, st millised on õpiväljundid. Kvalifikatsiooni omandamine võib olla eeltingimus teatavatel reguleeritud kutsealadel tegutsemiseks. Kvalifikatsioon võimaldab haridus- ja koolitusasutustel ning haridus- ja koolitusteenuse osutajatel määrata kindlaks üksikisiku õppetaseme ja õpisisu. Kvalifikatsioon on tähtis ka üksikisiku jaoks, andes tunnistust tema eneseteostusest. Kvalifikatsioonil on oluline roll tööalase konkurentsivõime suurendamisel ning liikuvuse ja kõrgharidusele juurdepääsu lihtsustamisel.

(2) Kvalifikatsioon on pädeva asutuse teostatud hindamis- ja valideerimismenetluse ametlik tulemus ning tavaliselt kinnitatakse seda dokumendiga (nt kutsetunnistus, diplom). Kvalifikatsioon annab tunnistust, et isik on saavutanud vastava standardi kohased õpiväljundid. Õpiväljundeid võib saavutada mitmel moel formaalses, mitteformaalses või informaalses õpikeskkonnas. Õpiväljundeid käsitlev teave peaks olema lihtsasti kättesaadav ja läbipaistev.

(3) Vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2008. aasta soovitusele Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas[23] (Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitlev 2008. aasta soovitus) loodi ühine võrdlusraamistik kvalifikatsioonide kaheksa taseme jaoks, mida väljendatakse õpiväljundite kaudu. Mida suurem on taseme number, seda rohkem on oskusi. Osutatud süsteem on teisendamisvahend mitmesuguste kvalifikatsioonisüsteemide ja -tasemete vahel. Pidevõppe Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku eesmärk on parandada kvalifikatsioonide läbipaistvust, võrreldavust ja ülekantavust.

(4) Soovituse laiem eesmärk on aidata ajakohastada haridus- ja koolitussüsteeme ning suurendada töötajate ja õppijate tööalast konkurentsivõimet, liikuvust ja sotsiaalset integreerumist. Lisaks on soovituse eesmärk siduda tihedamalt formaalne, mitteformaalne ja informaalne õpe ning võimaldada ka kogemuse teel saadud õpiväljundite valideerimist.

[23] ELT C 111, 6.5.2008, lk 1.

(5) Liikmesriigid on töötanud välja õpiväljunditel põhinevad riiklikud kvalifikatsiooniraamistikud ja sidustanud need sidustamismenetluse kaudu Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga. Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemed ja õpiväljundite kirjeldused on aidanud parandada kvalifikatsioonide läbipaistvust ja võrreldavust süsteemi tasandil. Samuti on need aidanud liikuda haridus- ja koolitusvaldkonnas õpiväljunditel põhineva lähenemisviisi kasutusele võtmise suunas.

(6) Üksikisiku omandatud kvalifikatsioon on läbipaistvam ja võrreldavam, kui see on esitatud dokumentides, mis sisaldavad viidet asjakohasele ja kohaldatavale Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemele, ning saavutatud õpiväljunditele.

(7) Ulatusliku toetuse tagamiseks tuleks Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku rakendamisel liidu ja riiklikul tasandil kaasata paljusid sidusrühmi. Peamised sidusrühmad on järgmised: haridus- või koolitusteenuse (formaalse või mitteformaalse) osutajad, kutsekvalifikatsiooniga tegelevad asutused, tööandjad, ametiühingud, tööstus-, kaubandus- ja käsitöökojad, akadeemiliste ja kutsealaste kvalifikatsioonide tunnustamisega tegelevad asutused, tööturuasutused ja rändajate integreerimise eest vastutavad asutused.

(8) Euroopa Parlamendile ja nõukogule 19. detsembril 2013 esitatud Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku hindamisaruandes[24] jõudis komisjon järeldusele, et Euroopa kvalifikatsiooniraamistik on leidnud alusdokumendina laialdast kasutamist kvalifikatsiooniraamistike väljatöötamisel, õpiväljunditel põhineva lähenemisviisi juurutamisel ning oskuste ja pädevuste läbipaistvuse ja tunnustamise parandamisel. Hindamisaruandes on rõhutud, et liit peaks võimaldama õppijatel ja töötajatel teha oma oskused paremini nähtavaks sõltumata sellest, kus need oskused on omandatud.

(9) Oskuste ja kvalifikatsioonide läbipaistvuse tagamine ning tunnustamine on 2015. aastal vastu võetud Euroopa haridus- ja koolitusvaldkonna strateegilise raamistiku (HK 2020)[25] üks uus prioriteet. Aruandes on kinnitatud, et kvalifikatsioonide läbipaistvuse ja võrreldavuse parendamiseks on vaja Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku edasi arendada. Hiljuti saabunud rändajate osas võiksid olemasolevad läbipaistvust tagavad vahendid aidata ELis paremini mõista välismaal omandatud kvalifikatsioone ja vastupidi.

(10) Euroopa kvalifikatsiooniraamistik ja sellega sidustatud riiklikud kvalifikatsiooniraamistikud saavad toetada olemasolevaid tunnustamismenetlusi, sest suureneb usaldus neis kirjeldatud kvalifikatsioonide vastu ning paraneb kvalifikatsioonidest aru saamine ja nende võrreldavus. See teeb kvalifikatsiooni tunnustamise õppimise ja töötamise eesmärgil lihtsamaks.

(11) Riiklikud kvalifikatsiooniraamistikud ja -süsteemid muutuvad aja jooksul ning nende sidustamist Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga tuleks korrapäraselt ajakohastada.

(12) Selleks et toetada õppijate ja töötajate valdkonna- ja riigisisest ja -ülest liikuvust, on vaja tagada usaldus Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga sidustatud kvalifikatsioonide kvaliteedi ja taseme vastu. Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku käsitlevas 2008. aasta soovituses on sätestatud ühised põhimõtted kvaliteedi tagamiseks kõrghariduses ning kutsehariduses ja -õppes. Neis põhimõtetes austatakse täiel määral liikmesriikide vastutust seoses kvaliteedi tagamise korraga, mida kohaldatakse riiklike kvalifikatsioonide suhtes kooskõlas subsidiaarsuse põhimõttega.

[24] COM(2013) 897 final.

[25] ELT C 417, 15.12.2015, lk 25.

Ühiste põhimõtete[26] aluseks on Euroopa kõrgharidusruumi kvaliteedikindlustuse standardid ja suunised[27] ning Euroopa kvaliteeditagamise võrdlusraamistik kutsehariduse ja -õppe valdkonnas[28].

(13) Arvestuspunktisüsteem on abiks õppes edenemisel, sest lihtsustab liikumist mitmesuguste haridus- ja koolitustüüpide ja -tasemete vahel ning piiriüleselt. Arvestuspunktisüsteem hõlbustab kvalifikatsiooni või selle komponentidega seotud õpiväljundite väljatöötamist, pakkumist ja hindamist. Arvestuspunktisüsteem võimaldab kombineerida erinevates õpikeskkondades, sealhulgas e-õppe ning mitteformaalse ja informaalse õppe raames omandatud mitmesuguseid õpiväljundeid.

(14) Enamik riikide ja Euroopa tasandi arvestuspunktisüsteemidest toimivad institutsioonilises kontekstis (kõrgharidus või kutseharidus ja -õpe). Euroopa arvestuspunktisüsteem[29] töötati välja Euroopa kõrgharidusruumi tarbeks. Euroopa Parlamendi ja nõukogu soovituse kohaselt loodi kutsehariduse ja -õppe jaoks Euroopa kutsehariduse ja -õppe arvestuspunktide süsteem[30]. Suureneb järjest vajadus haridus- ja koolitussüsteemide avatuse ning paindlikumate õppimisvõimaluste järele. Seetõttu on vaja parandada kvalifikatsiooniraamistike ja arvestuspunktisüsteemide koostoimet ning arvestuspunktisüsteemide ühilduvust.

(15) Kuigi ELi õigustikus seadusliku rände ja varjupaiga taotlemise kohta on sätestatud, et rändajate kvalifikatsiooni tunnustatakse kodanike omaga samaväärselt (ning rahvusvahelise kaitse saajate suhtes kohaldatakse isegi lihtsustatud meetmeid[31]), on kolmanda taseme haridusega kolmandate riikide kodanikud jätkuvalt ülekvalifitseeritud ja silmitsi kõrge tööpuudusega. Liidu koostöö kolmandate riikidega kvalifikatsioonide läbipaistvuse parandamiseks võib kaasa aidata rändajate integreerimisele liidu tööturule. Liitu ja liidust välja suunduvate rändevoogude suurenemisega kasvab vajadus teada rohkem väljaspool liitu omandatud kvalifikatsioonide kohta. Üha rohkem riike soovib siduda oma kvalifikatsiooniraamistikku tihedamalt Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga.

(16) Euroopa Parlamendi ja nõukogu muudetud direktiivi 2005/36/EÜ[32] artiklis 49a on sätestatud, et komisjonil on õigus võtta vastu delegeeritud õigusakte, et luua reguleeritud kutsealade jaoks *„ühised koolitusraamistikud*“ kui teadmiste, oskuste ja pädevuste üldkogumid. Ühine koolitusraamistik *„tugineb Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemetele“*. Delegeeritud õigusakti vastuvõtmisel peaks komisjon tagama, et lähtutakse Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku rakendamisel saadud eksperditeadmistest. Kvalifikatsiooni sidustamine Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemega ei tohiks mõjutada juurdepääsu tööturule, kus kutsekvalifikatsiooni on tunnustatud kooskõlas muudetud direktiiviga 2005/36/EÜ.

---

26 Üldhariduse kvaliteedi tagamise ELi tasandi põhimõtteid arutatakse praegu raamistiku „Haridus ja koolitus 2020“ raames.

27 http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf.

28 ELT C 155, 8.7.2009, lk 1.

29 http://ec.europa.eu/education/library/publications/2015/ects-users-guide_en.pdf.

30 ELT C 155, 8.7.2009, lk 11.

31 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule.

32 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta, ELT L 255, 30.9.2005, lk 22.

(17) Euroopa kõrgharidusruumi kvalifikatsiooniraamistik[33] sisaldab kõrghariduse esimese, teise ja kolmanda tsükli kirjeldusi. Iga tsükli kirjelduses on esitatud üldised nõuded kõnealuse tsükli lõpetamiseks vajalike saavutuste ja oskuste kohta. Euroopa kvalifikatsiooniraamistik on kooskõlas Euroopa kõrgharidusruumi kvalifikatsiooniraamistikuga ning selle tsüklite kirjeldustega. Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemed 5–8 vastavad Euroopa kõrgharidusruumi kvalifikatsiooniraamistiku esimesele (sh lühike õppetsükkel, mis on esimese tasemega seotud või selle osa), teisele ja kolmandale tsüklile, nagu on täpsustatud II lisas.

(18) Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 2004/2241/EÜ kvalifikatsioonide ja pädevuste läbipaistvuse ühtse ühenduse raamistiku kohta (Europass) võimaldab kodanikel oma kvalifikatsioone ja kutseoskusi paremini kirjeldada[34].

(19) Mitmekeelne oskuste, pädevuste, kvalifikatsioonide ja ametite Euroopa klassifikaator toetab hariduse ja tööhõive tihedamat sidumist. Klassifikaator sisaldab teavet Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga sidustatud kvalifikatsioonide kohta.

(20) Teave kvalifikatsiooniraamistike Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga sidustamise menetluste kohta ning Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga sidustatud kvalifikatsioonide kohta peaks olema üldsusele kergesti kättesaadav, sealhulgas Europassi raamistiku kaudu. Selle eesmärgi täitmist toetaks ühise andmestruktuuri, vormingu ja autentimismeetodi kasutamine kvalifikatsiooni kirjeldamisel. See aitaks mõista ja kasutada kvalifikatsioonide kohta avaldatud teavet.

(21) Selleks et muuta Euroopa kvalifikatsiooniraamistik nähtavamaks ning jõuda tõhusamalt kasutajateni, peaksid dokumendid, nt Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga sidustatud uute kvalifikatsioonide kohta väljastatud kutsetunnistused ja diplomid, sisaldama visuaalset viidet asjakohasele Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemele.

(22) Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku, riiklike kvalifikatsiooniraamistike ning oskuste ja kvalifikatsioonide läbipaistvust ja tunnustamist parandavate praeguste ja tulevaste vahendite (sh kvaliteedi tagamise, arvestuspunktide kogumise ja ülekandmise ning muud Euroopa kõrgharidusruumi jaoks välja töötatud vahendid) rakendamine riikide ja liidu tasandil peaks toimuma järjepidevalt, vastastikku täiendavalt ja sünergias.

(23) Käesoleva soovitusega konsolideeritakse Euroopa kvalifikatsiooniraamistik kui ühine, õpiväljundite kaudu määratletav kaheksatasemeline võrdlusraamistik, mida kasutatakse mitmesuguste kvalifikatsiooniraamistike, -süsteemide ja nende tasemete teisendamiseks.

(24) Käesoleva soovituse rakendamise ja järelevalve tagamiseks on komisjonil kavas luua komisjoni, liikmesriikide ja asjakohaste sidusrühmade koostööplatvorm. Platvorm täidab ka ülesandeid, mida Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku nõuanderühm on täitnud alates 2008. aastast.

(25) Liikmesriigid peaksid tagama selliste ülesannete kooskõlastamise, mida Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku riiklikud koordineerimisasutused on täitnud juba alates 2008. aastast,

SOOVITAB KÄESOLEVAGA LIIKMESRIIKIDEL:

(1) kasutada Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku võrdlusvahendina kõikide liidus kasutusel olevate kvalifikatsioonitüüpide ja -tasemete puhul;

---

33 http://www.ehea.info/Uploads/qualification/QF-EHEA-May2005.pdf.

34 ELT L 390, 31.12.2004, lk 6.

(2) sidustada riiklikud kvalifikatsioonisüsteemid ja -raamistikud Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga, eelkõige sidustades nende kvalifikatsioonitasemed Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemetega, mis on sätestatud II lisas, ja kasutades selleks III lisas sätestatud kriteeriume;

(3) ajakohastada korrapäraselt ja kõige rohkem kuni viie aasta pikkuste ajavahemike järel riiklike kvalifikatsiooniraamistike tasemete sidustamist Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemetega, mis on sätestatud II lisas, ja kasutades selleks III lisas sätestatud kriteeriume;

(4) tagada, et sidustatud kvalifikatsioonid vastavad kvaliteedi tagamise ühistele põhimõtetele, mis on sätestatud IV lisas, ilma et see piiraks riiklikke kvaliteedi tagamise põhimõtteid, mida kohaldatakse riiklike kvalifikatsioonide suhtes;

(5) tagada, et riiklike kvalifikatsiooniraamistike ja -süsteemide arvestuspunktisüsteemid vastavad arvestuspunktisüsteemide ühistele põhimõtetele, mis on sätestatud V lisas, ilma et see piiraks siseriiklikke otsuseid arvestuspunktisüsteemide kasutamise kohta;

(6) võtta meetmeid tagamaks, et kõik pädevate asutuste väljastatud uued kutsetunnistused, diplomid ja kvalifikatsioonilisad sisaldavad selget viidet Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku asjakohasele tasemele;

(7) teha kvalifikatsioonitasemete sidustamise menetluse tulemused riiklikul ja liidu tasandil avalikult kättesaadavaks ning tagada, et teave kvalifikatsioonide ja nendega seotud õpiväljundite kohta on kättesaadavaks tehtud ja avaldatud VI lisas esitatud ühise vormi kohaselt;

(8) julgustada sotsiaalpartnereid, avalikke tööturuasutusi, haridusteenuse osutajaid ja avalik-õiguslike asutusi kasutama Euroopa kvalifikatsiooniraamistikku, et parandada kvalifikatsioonide võrreldavust ja nendega seotud õpiväljundite läbipaistvust;

(9) tugevdada käesoleva soovituse riikides rakendamise koordineerimist, võttes arvesse oskuste arendamisega tegelevate riiklike asutuste kogemusi,

SOOVITAB KÄESOLEVAGA KOMISJONIL KOOSTÖÖS LIIKMESRIIKIDE JA SIDUSRÜHMADEGA:

(10) toetada Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku ühetaolist rakendamist kõikides liikmesriikides, töötades välja metoodika riiklike kvalifikatsioonide ühtlustamiseks;

(11) luua metoodika õpiväljundite kasutamiseks ja kohaldamiseks kvalifikatsioonide puhul;

(12) uurida võimalust luua kõrgharidusvaldkonnast väljaspool register ametiasutuste jaoks, kes tegelevad kvalifikatsioonide kvaliteedi tagamise süsteemide järelevalvega;

(13) töötada õpiväljundite kirjeldamiseks välja standardvorm, mida saaks kasutada kvalifikatsioonide võrdlemisel;

(14) töötada välja standardvorm Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga seotud teabe esitamiseks, eelkõige Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemete märkimiseks uutel kutsetunnistustel, diplomitel ja kvalifikatsioonilisadel;

(15) toetada kriteeriumide ja menetluste järkjärgulist väljatöötamist ja kohaldamist, et kolmandate riikide riiklikke ja piirkondlikke kvalifikatsiooniraamistikke saaks vastavalt rahvusvahelistele lepingutele võrrelda Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga;

(16) korraldada liikmesriikide vastastikust hindamist ja heade tavade vahetamist;

(17) tagada Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku areng täielikus kooskõlas Euroopa haridus- ja koolitusvaldkonna koostööga strateegilise raamistiku HK 2020 alusel;

(18) tagada, et käesoleva soovituse rakendamise toetamiseks kasutatakse programmi Erasmus+,

SOOVITAB KÄESOLEVAGA KOMISJONIL:

(19) koostada pärast käesoleva soovituse vastuvõtmist vajaduse korral aruanne, võttes arvesse asjakohaseid haridus- / koolitus- ja tööhõivepoliitika raamistikke;

(20) hinnata koostöös liikmesriikidega ja pärast konsulteerimist asjaomaste sidusrühmadega käesoleva soovituse alusel rakendatud meetmeid ning esitada 2022. aastaks nõukogule aruanne saadud kogemuste ja tulevase mõju kohta ning vajaduse korral vaadata käesolev soovitus uuesti läbi ja seda parandada.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2008. aasta soovitus Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas tunnistatakse kehtetuks.

Brüssel,

Nõukogu nimel
eesistuja