EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 11.5.2020
COM(2020) 191 final

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

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. novembri 2013. aasta direktiiviga 2013/55/EL (millega muudetakse direktiivi 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta ning määrust (EL) nr 1024/2012 siseturu infosüsteemi kaudu tehtava halduskoostöö kohta (IMI määrus)) kehtestatud teatavate uute elementide rakendamise kohta

{SWD(2020) 79 final}

SISUKORD

1. SISSEJUHATUS 2
2. REEGLITE AJAKOHASTAMINE OHUTU LIIKUVUSE LIHTSUSTAMISEKS 21. SAJANDIL 3
3. RAKENDAMINE LIIKMESRIIKIDES 7
3.1 Ülevõtmise toetamine 7
3.2 Ülevõtmise hilinemine ja täitemeetmed 7
3.3 Rakendamine liikmesriikides: ülevaade olukorrast 9
Sektoraalsete kutsealade ühtlustatud minimaalsete koolitusnõuete ülevõtmine 9
Ühised koolituspõhimõtted (raamistikud või testid) 12
Tunnustamise üldsüsteem ja ajutise teenuse osutamine 13
Osaline juurdepääs 15
Keeleoskuse kontroll 16
Praktika 17
Siseturu infosüsteem 17
Euroopa kutsekaart ja hoiatusmehhanism 18
Juurdepääs veebiteabele ja -menetlustele ning bürokraatia vähendamine 21
Läbipaistvuskohustused 22
4. RUMEENIA ÕDEDE SPETSIAALSE KVALIFIKATSIOONITÕSTMISPROGRAMMI TULEMUSED 26
5. HILJUTINE ARENG 27
6. JÄRELDUSED 29

1. SISSEJUHATUS

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiivi 2005/36/EÜ (milles käsitletakse kutsekvalifikatsioonide tunnustamist)[1] eesmärk oli lihtsustada kutsekvalifikatsioonide vastastikuse tunnustamise korda alates 1960. aastatest vastu võetud konkreetsete direktiivide konsolideerimise teel. Komisjon osutas oma 27. oktoobri 2011. aasta teatises[2] vajadusele jätkata kõnealuses valdkonnas ELi õigusaktide ajakohastamist. Selle tulemusena võttis ta 20. novembril 2013 vastu muutva direktiivi 2013/55/EL[3], mis tõi kaasa mitmeid muudatusi kutsekvalifikatsioonide tunnustamist reguleerivas raamistikus, et ajakohastada ja lihtsustada spetsialistide liikuvust Euroopas[4].

See aruanne põhineb muudetud direktiivi artikli 60 lõikel 2. See hõlmab kõiki ELi asjakohaste õigusaktide ajakohastamise põhiaspekte, sealhulgas artikli 60 lõike 2 teises alalõigus viidatud konkreetseid rakendusprobleeme (Euroopa kutsekaart, teadmiste, oskuste ja pädevuste ajakohastamine sektoraalsete kutsealade jaoks ning ühised koolituspõhimõtted). Aruandes esitatakse Rumeenia õdede spetsiaalse kvalifikatsioonitõstmisprogrammi tulemused, mis on aluseks Rumeenia üldõdede suhtes kohaldatavate omandatud õiguste korda käsitlevate sätete läbivaatamisele. Aruande viimases osas esitatakse mitu järeldust.

Aruanne lähtub komisjonile muutva direktiivi 2013/55/EL artikli 3 lõike 5 alusel liikmesriikide saadetud riiklike rakendusmeetmete ülevaatest,[5] kord kahe aasta järel esitatavatest liikmesriikide aruannetest muudetud direktiivi rakendamise kohta[6] ning teabest, mis komisjon on oma töö käigus hankinud, et jõustada direktiivi ja jälgida selle rakendamist liikmesriikides.

See aruanne ei ole täielik hindamine parema õigusloome suuniste tähenduses[7]. Sellele on lisatud komisjoni talituste töödokument, mis koosneb järgmistest osadest:

- I osa (Rakenduskava 2014);
- II osa (Direktiivi 2013/55/EL ülevõtmine liikmesriikide siseriiklikku õigusesse);
- III osa (Peamised rikkumismenetlustes tõstatatud probleemid seoses riiklike sätete mittevastavusega muudetud direktiivile);
- IV osa (Siseturu infosüsteemi kasutamise statistika) ning
- V osa (Rumeenia õdede spetsiaalse kvalifikatsioonitõstmisprogrammi tulemused).

[1] ELT L 255, 30.9.2005, lk 22.

[2] „Ühtse turu akt, Kaksteist vahendit majanduskasvu edendamiseks ja usalduse suurendamiseks „Üheskoos uue majanduskasvu eest““, KOM(2011) 206 (lõplik).

[3] ELT L 354, 28.12.2013, lk 132.

[4] Direktiivile 2005/36/EÜ, mis on muudetud direktiiviga 2013/55/EL, viidatakse kui muudetud direktiivile.

[5] Kättesaadav aadressil https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:32013L0055.

[6] Muudetud direktiivi artikli 60 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid alates 20. oktoobrist 2007 kord kahe aasta järel esitama komisjonile aruande süsteemi rakendamise kohta. Need aruanded peavad sisaldama vastuvõetud otsuste statistilist kokkuvõtet ja selle direktiivi rakendamisest tulenevate peamiste probleemide kirjeldust.

[7] SWD(2017) 350 final, komisjoni talituste töödokument, parema õigusloome suunised.

2. REEGLITE AJAKOHASTAMINE OHUTU LIIKUVUSE LIHTSUSTAMISEKS 21. SAJANDIL

Direktiiviga 2013/55/EL tehtud muudatustes keskenduti kutsekvalifikatsioonide tunnustamise raamistiku ajakohastamisele ning selle kohandamisele areneva tööturuga. Selles pandi suurt rõhku moodsa tehnoloogia kasutamisele tunnustamismenetlustes, et vähendada bürokraatiat ning kiirendada formaalsusi, mis võimaldavad tööalast liikuvust Euroopas. Selle eesmärk oli muuta kvalifikatsiooni tunnustamine spetsialistide jaoks lihtsamaks, tagades ühtlasi tarbijatele ja kodanikele suurema kaitse.

Selles osas tuuakse välja peamised direktiivist 2013/55/EL tulenevad muudatused.

Sektoraalsete kutsealade ühtlustatud koolitusnõuete ajakohastamine

Muudetud direktiivis määratletud sektoraalsete kutsealade (arstid, õed, hambaarstid, veterinaararstid, ämmaemandad, proviisorid ja arhitektid) **ühtlustatud koolituse miinimumnõudeid** ajakohastati, et arvestada nende valdkondade elukutsetes ja hariduses toimunud muudatustega. Muudatused hõlmavad sätteid koolitusel osalemise nõuete, koolituse minimaalse kestuse, minimaalsete teadmiste, oskuste ja pädevuste loetelude ning mõne kutseala alla kuuluvate minimaalsete kutsetegevuste loetelude kohta.

Kuigi selle teadmisi, oskusi ja pädevusi käsitlevates sätetes tehti vähe muudatusi, ei tehtud vastavaid muudatusi muudetud direktiivi V lisas sätestatud minimaalsetes õppekavades. Muudetud direktiiviga **delegeeriti komisjonile volitus** ajakohastada täiendavalt teadmiste ja oskustega seotud nõudeid ning muudetud direktiivi V lisas toodud koolitusteemade loetelusid. Neid uuendusi saab vajaduse korral teha ainult hilisemas etapis ning üldtunnustatud teaduse ja tehnika arengu valguses.

Nende delegeeritud volituste kaudu võib komisjon ka ajakohastada V lisa järgmiseid aspekte: arsti- ja hambaravi erialade koolituse minimaalne õppeaeg[8], arsti- ja hambaravi erialade kategooriad[9] ning koolituse miinimumnõuetele vastavate kvalifikatsioone tõendavate dokumentide loetelud[10].

7. mail 2018 avaldas komisjon oma esimese aruande delegeeritud volituste kasutamise kohta[11]. Komisjonile antud volitust võtta vastu delegeeritud õigusakte pikendati automaatselt jaanuarini 2024.

Uued võimalused automaatseks tunnustamiseks

Muudetud direktiiv andis võimaluse kehtestada **ühised koolituspõhimõtted** (raamistikud või testid) ning laiendada automaatse tunnustamise süsteemi uutele kutsealadele. See uus süsteem võimaldab kutseorganisatsioonidel ja liikmesriikide reguleerivatel asutustel leppida kokku ühised teadmised, oskused ja pädevused (või sobivustest), mis on vajalikud konkreetsel kutsealal tegutsemiseks. Selle põhjal võivad nad soovitada komisjonile ühist

[8] Muudetud direktiivi artikli 25 lõige 5 ja artikli 35 lõige 2.
[9] Muudetud direktiivi artikkel 26 ja artikli 35 lõige 5.
[10] Muudetud direktiivi artikkel 21a.
[11] COM(2018) 263 final.

koolitusraamistikku või testi. Nende ühiste koolitusraamistike alusel omandatud kvalifikatsioone (või teste) tunnustatakse automaatselt teistes liikmesriikides. See võimalus kehtib juhul, kui kutseala (või kutseala haridus ja koolitus) on juba reguleeritud vähemalt kolmandikus liikmesriikidest.

Teises liikmesriigis teenuste loomise ja osutamise hõlbustamine

Muudetud direktiivis käsitleti ka konkreetseid probleeme seoses tunnustamise taotluste hindamisega tunnustamise **üldsüsteemi** alusel, ennekõike seoses kvalifikatsioonitasemete ajakohastamisega, spetsialistide liikuvusega mittereguleerivate ja reguleerivate liikmesriikide vahel ning kompensatsioonimeetmete organiseerimisega. Ennekõike anti sellega ametiasutustele võimalus kasutada kvalifikatsioonitasemeid üksnes esialgse võrdlusvahendina ning tagati, et tasemete erinevusi ei saaks kasutada tunnustamise taotluste tagasilükkamise alusena[12]. Liikmesriigid ei tohi enam kehtestada koolituse lühema kestuse alusel kompensatsioonimeetmeid (nad peavad näitama, et koolitus erineb märkimisväärselt). Riiklikud ametiasutused peavad kompensatsioonimeetmete kasutamist nõuetekohaselt põhjendama ning tagama, et sobivusteste korraldatakse regulaarselt.

Nii tunnustamise üldsüsteemi alusel tegevuse alustamise kui ka ajutise teenuse osutamise puhul ei pea **mittereguleerivast riigist** pärit spetsialistid enam tõestama, et neil on kaks aastat töökogemust viimase kümne aasta jooksul (üheaastasest nõutud **töökogemusest** piisab).

Lisaks täpsustati muudetud direktiivis, et eelneva deklaratsiooni esitamine **ajutise või episoodilise teenuse osutamiseks** annab teenuseosutajatele juurdepääsu ning õiguse tegutseda oma kutsealal terves vastuvõtvas liikmesriigis. Peale selle vaadati enne esmakordset teenuste osutamist muudetud direktiivi artikli 7 lõike 4 alusel läbi rahvatervise ja ohutuse valdkonna kutsealade kutsekvalifikatsioonide kontrollimise ajakava.

Uued osalise juurdepääsu, õppepraktika ja keeleoskuse kontrolli eeskirjad

Euroopa Liidu Kohtu[13] praktikale tuginedes võeti muudetud direktiivis kasutusele **osalise juurdepääsu** põhimõte seoses kutsealadega, mille puhul on reguleeritud kutsealaga hõlmatud tegevus riigiti erinev. See võib olla kasulik spetsialistidele, kes töötavad erialal, mida ei eksisteeri eraldi kutsealana liikmesriigis, kuhu nad kolida soovivad.

Muudetud direktiivi alusel kohustuvad liikmesriigid **tunnustama** teistes liikmesriikides läbitud **õppepraktikaid,** kui see praktikaperiood on kohustuslik, et saada juurdepääs reguleeritud kutsealale.

Lisaks võimaldab see liikmesriikidel kontrollida süsteemselt **keeleoskust** ainult nende kutsealade puhul, kus see on patsientide ohutuse seisukohast oluline. Keeleoskuse kontroll tuleb teha alles pärast seda, kui vastuvõttev liikmesriik on kvalifikatsiooni tunnustanud, ning

[12] Sellel reeglil on ainult üks erand, st olukorras, kus spetsialistil on madalaim kvalifikatsioonitase (a), kuid ta taotleb vastuvõtvas liikmesriigis juurdepääsu kõrgeima kvalifikatsioonitasemega (e) kutsealale, võivad ametiasutused tema tunnustamistaotluse tagasi lükata.

[13] Euroopa Liidu Kohtu 19. jaanuari 2006. aasta otsus kohtuasjas C-330/03, *Colegio de ingenieros de caminos, canales y puertos*, ECLI:EU:C:2006:45.

see peab piirduma teadmistega ühest vastuvõtva liikmesriigi ametlikust või halduskeelest ja olema proportsionaalne kutsealaga, kus soovitakse tegutseda.

Siseturu infosüsteemi kohustuslik kasutamine

Direktiiviga nähakse ette, et siseturu infosüsteemi (**IMI**) kasutamine on kohustuslik nii **administratiivse teabevahetuse** kui ka ühtlustatud minimaalsete koolitusnõuete täitmiseks vajalikest **kvalifikatsioonidest**, st muudetud direktiivi V lisas loetletud kvalifikatsioonidest, teatamise korral. Lisaks on siseturu infosüsteemi platvorm mõeldud direktiivi viimase läbivaatamise käigus lisatud kahe uue vahendi, **Euroopa kutsekaardi** ja **hoiatusmehhanismi**, kasutamiseks.

Uued vahendid spetsialistide ohutu liikuvuse lihtsustamiseks ELis

Euroopa kutsekaart on elektroonilise sertifikaadi vormis uuenduslik vahend, mille eesmärk on lihtsustada tunnustamismenetlusi. See põhineb päritoluriigi ja vastuvõtva liikmesriigi tõhustatud koostööl ning siseturu infosüsteemi süsteemsel kasutamisel kooskõlas komisjoni digitaalse ühtse turu edendamise poliitikaga. Euroopa kutsekaardi saab teha kättesaadavaks kutsealadele, mis vastavad liikuvuse (või potentsiaalse liikuvuse), reguleerivate liikmesriikide arvu ning sidusrühmade huviga seotud tingimustele[14].

Tagamaks, et tööalast liikuvust ei suurendata tarbijate ja patsientide ohutuse arvelt, nähakse muudetud direktiiviga ette kõikidele liikmesriikidele ennetavate **hoiatuste** saatmine spetsialistide kohta, kellel on ühes liikmesriigis piiratud juurdepääs oma tervishoiu või lastega seotud kutsealale, või spetsialistide kohta, kes on üritanud kasutada oma taotluses võltsitud dokumente.

Lihtsam juurdepääs teabele ja menetlustele ning bürokraatia vähendamine

Liikmesriikidel on selge kohustus teha kogu **teave** kõikide reguleeritud kutsealade kvalifikatsioonide tunnustamise kohta kättesaadavaks **ühtsete kontaktpunktide** kaudu, mis loodi direktiivi 2006/123/EÜ[15] (teenuste direktiiv) alusel ning mida kohaldati juba direktiivi 2005/36/EÜ läbivaatamise ajal. Spetsialistidel peaks olema võimalus **täita muudetud direktiiviga hõlmatud menetlused ja formaalsused** veebis ühtsete kontaktpunktide või kutseala eest vastutavate pädevate ametiasutuste kaudu. Iga liikmesriigi **tugikeskused** peavad nõustama ja pakkuma tuge seoses üksikjuhtumitega.

Regulatiivsete nõuete suurem läbipaistvus

Liikmesriigid pidid esitama teavet olemasolevate reguleeritud kutsealade ning selliste kutsealade kohta, mille puhul tuleb enne esmakordset ajutise või episoodilise teenuse osutamist teha kvalifikatsioonikontroll, ning seda teavet ajakohastama. Lisaks hindasid liikmesriigid vastastikku reguleeritud kutsealadele juurdepääsu piiramiseks ja nendega

[14] Muudetud direktiivi artikli 4a lõige 7.

[15] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2006. aasta direktiiv 2006/123/EÜ teenuste kohta siseturul, ELT L 376, 27.12.2006, lk 376

tegelemiseks kehtestatud tõkkeid. Peale selle pandi muudetud direktiiviga liikmesriikidele kestev kohustus teatada kõikidest nõuetest, mis on kaotatud või tehtud vähem rangeks, ning uutest või muudetud nõuetest koos selgitusega nende proportsionaalsuse kohta.

3. RAKENDAMINE LIIKMESRIIKIDES

3.1 Ülevõtmise toetamine

Teadvustades, et muudetud direktiivi nõuetekohane ja õigeaegne rakendamine on ajakohastamise ja uue kvalifikatsioonide tunnustamise raamistiku edu võti, tegi komisjon kõik endast oleneva, et toetada liikmesriikide tööd. Direktiivi alusel loodud eksperdirühmad[16] korraldasid regulaarseid koosolekuid ning komisjon pidas kahepoolseid koosolekuid liikmesriikidega. Et tõsta teadlikkust ja vahetada arvamusi ajakohastamise põhiaspektide kohta, korraldas komisjon kõrgetasemelise konverentsi[17], millest võtsid aktiivselt osa Euroopa Parlament, nõukogu ning mitu kutseorganisatsiooni ja pädevat ametiasutust. Tehnilisemal tasandil korraldas komisjon liikmesriikide ekspertidega mitu ülevõtmise alast seminari, et arutada peamisi muudatusi, ning osales riiklikel rakendusseminaridel. Komisjon jätkas liikmesriikide soovil nende abistamist kooskõlas rakenduskavas kirjeldatud meetmetega (vt komisjoni talituste töödokumendi I osa).

Komisjon tegi paralleelselt tihedat koostööd liikmesriikidega, et tagada nende reguleeritud kutsealade uute läbipaistvuse, vastastikuse hindamise ja proportsionaalsuse hindamise kohustuste nõuetekohane rakendamine kooskõlas muudetud direktiivi artikliga 59.

Lisaks tegi komisjon (välistöövõtja abil) liikmesriikide teatatud riiklikele õigusaktidele põhjaliku kvaliteedikontrolli (vastavuskontrolli).

3.2 Ülevõtmise hilinemine ja täitemeetmed

Direktiivi 2013/55/EL ülevõtmistähtaeg oli 18. jaanuar 2016. Enamik liikmesriike ei viinud ülevõtmist tähtajaks lõpule. Liikmesriikide kord kahe aasta järel esitatud aruannetest perioodi 2016–2018 kohta nähtub, et liikmesriigid, kes ei rakendanud meetmeid tsentraliseeritult (föderaalsete, piirkondlike või provintsi õigusaktide kaudu), seisid silmitsi suurema halduskoormusega, mille tingis vajadus kohandada palju õigusakte ning teha koostööd ja kaasata rohkem vastutavaid asutusi. Liikmesriigid, kus tehti teistega võrreldes vähem tunnustamisotsuseid, teatasid tunnustamisprotsesside keerulisusest ning raskustest vajaliku oskusteabe leidmisel ja säilitamisel.

Komisjoni talituste töödokumendi II osas antakse põhjalikum ülevaade liikmesriikide teadetest riiklike rakendusmeetmete kohta.

Ülevõtmistähtaja möödumisele järgnesid kohe rikkumismenetlused. [18] Märkimisväärne arv liikmesriike jäid ülevõtmise lõpuleviimisega hiljaks. Komisjon lõpetas viimase teatamata jätmisega seotud rikkumismenetluse 2018. aasta märtsis. Komisjon kontrollis seejärel teatatud riiklike õigusnormide ja haldustavade vastavust muudetud direktiivi nõuetele ning algatas vajaduse korral rikkumismenetlused.

[16] Kutsekvalifikatsioonide tunnustamise koordinaatorite rühm.

[17] Konverents „Modernisation of the Professional Qualifications Directive: safe mobility“ (Brüssel, 12.2.2014).

[18] Komisjon algatas 2016. aasta märtsis 22 teatamata jätmisega seotud menetlust. Vt komisjoni pressiteated MEMO/16/3125 ja IP/17/4773.

19. juulil 2018. aastal algatas komisjon 27 liikmesriigi vastu[19] esimese rikkumismenetluste seeria,[20] kuna nende riikide õigusaktid ja -praktika ei olnud viidud kooskõlla muudetud direktiiviga. Selles rikkumismenetluste kogumis („esimene komplekt“) käsitleti muudetud direktiivi toimimiseks hädavajalikke uusi küsimusi, ennekõike uut Euroopa kutsekaarti, hoiatusmehhanismi, osalist juurdepääsu kutsealasele tegevusele, keelenõuete proportsionaalsust ning tugikeskuste asutamist. Lisaks sellele tõstatas komisjon ka kutsealateenuste regulatiivsete tõkete läbipaistvuse ja proportsionaalsusega seotud küsimusi, lähtudes komisjoni 2017. aasta jaanuari teatisest, milles käsitletakse reformisoovitusi seoses kutsealateenuste reguleerimisega[21].

Pärast liikmesriikide eespool mainitud märgukirjade vastuste hindamist võttis komisjon 7. märtsil 2019 lisameetmeid 26 liikmesriigi vastu algatatud rikkumismenetlustes. Ta saatis 24 liikmesriigile[22] põhjendatud arvamused ning kahele liikmesriigile[23] lisamärgukirjad seoses riiklike õigusaktide ja -praktika mittevastavusega läbivaadatud ELi kutsekvalifikatsioonide tunnustamise eeskirjadele[24]. Need menetlused on endiselt pooleli, välja arvatud üks juhtum, mis lõpetati pärast seda, kui asjaomane liikmesriik saavutas vastavuse.

Komisjon algatas 24. jaanuaril 2019 teise rikkumismenetluste kogumi („teine komplekt“) 27 liikmesriigi[25] vastu seoses nende riiklike normide ja tavade mittevastavusega muudele direktiivi põhisätetele. See hõlmas vastavust asutamisvabaduse, teenuste osutamise vabaduse, ühtlustatud minimaalsetel koolitusnõuetel, dokumentatsioonil ja formaalsustel põhinevast automaatsest tunnustamisest kasu saavate kutsealade, õppepraktikate tunnustamise ning halduskoostöö normidele[26]. 27. novembril 2019 saatis komisjon 22 liikmesriigile[27] põhjendatud arvamused ning neljale liikmesriigile[28] lisamärgukirjad. Need menetlused on endiselt pooleli.

Kuigi need täitemeetmed keskendusid direktiivist 2013/55/EL tulenevatele peamistele muudatustele, käsitlesid need ka muudetud direktiivi üldist rakendamist riiklikes õigusraamistikes. See oli esimene süsteemne ja põhjalik riiklike kvalifikatsioonide tunnustamise õigusraamistike hindamine direktiivi alusel.

Lisaks said kõik 28 liikmesriiki 6. juunil 2019. aastal konkreetsed märgukirjad palvega parandada teenuste direktiivi alusel loodud ühtsete kontaktpunktide toimimist. See hõlmas ka teavet ja protseduure, mis olid seotud kvalifikatsioonide tunnustamisega (muudetud direktiivi

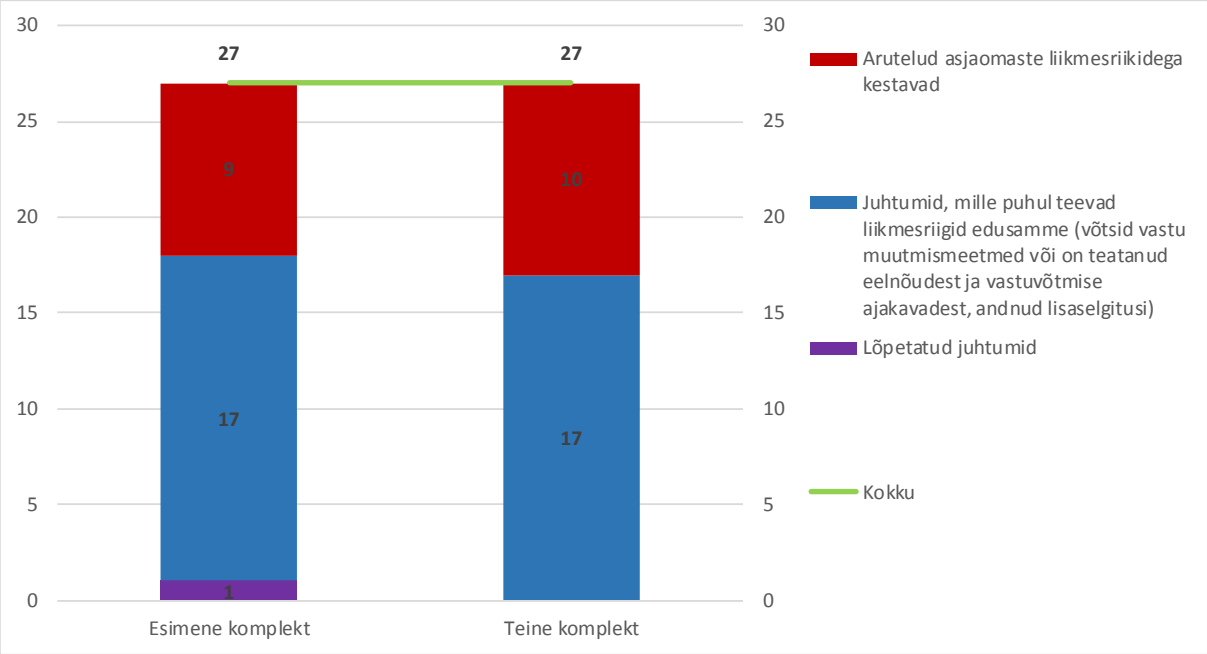
[19] Kõik ELi liikmesriigid, v.a Leedu.
[20] Vt komisjoni pressiteade MEMO/18/4486.
[21] COM(2016) 0820 final.
[22] Austria, Belgia, Bulgaaria, Hispaania, Horvaatia, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Luksemburg, Madalmaad, Malta, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Soome, Taani, Ungari ja Ühendkuningriik.
[23] Eesti ja Läti.
[24] Vt komisjoni pressiteade MEMO/19/1472.
[25] Kõik liikmesriigid, v.a Taani.
[26] Vt komisjoni pressiteade IP/19/467.
[27] Kõik liikmesriigid, v.a Taani, Belgia, Saksamaa, Malta ja Hispaania.
[28] Hispaania ja Belgia (10. oktoober 2019); Malta ja Saksamaa (27. november 2019).

artiklid 57 ja 57a) teenuseosutajatele ja spetsialistidele kasutajasõbralike ühtsete kontaktpunktide pakkumise eesmärgil[29]. Need rikkumismenetlused on endiselt pooleli.

3.3 Rakendamine liikmesriikides: ülevaade olukorrast

Komisjon leidis oma riiklike ülevõtmismeetmete ja eeskirjade jõustamiseks võetud meetmete hindamises, et liikmesriikide edusammud muudetud direktiivi rakendamisel on erinevad. Liikmesriikide jõupingutusi parandas tulemuslikult komisjoni jõustamistegevus, nagu näha allpool joonisel 1.

Joonis 1. Edusamme tegevate liikmesriikide arv vs juhtumite arv, mille puhul on asjaomaste liikmesriikidega käimas arutelu ühe või mitme nõuetele mittevastavuse probleemi tõttu (märts 2020)



Järgmises osas antakse ülevaade muudetud direktiivi rakendamisest liikmesriikides, sealhulgas eeskirjade ajakohastamiseks tehtud peamistest muudatustest. Ülevaade põhineb eespool kirjeldatud töö käigus tehtud põhijäreldustel, ennekõike vastavushindamisel ja muul saadaoleval teabel. Komisjoni talituste töödokumendi III osas antakse üksikasjalikum ülevaade peamistest rikkumismenetluste käigus tõstatatud küsimustest.

Sektoraalsete kutsealade ühtlustatud minimaalsete koolitusnõuete ülevõtmine

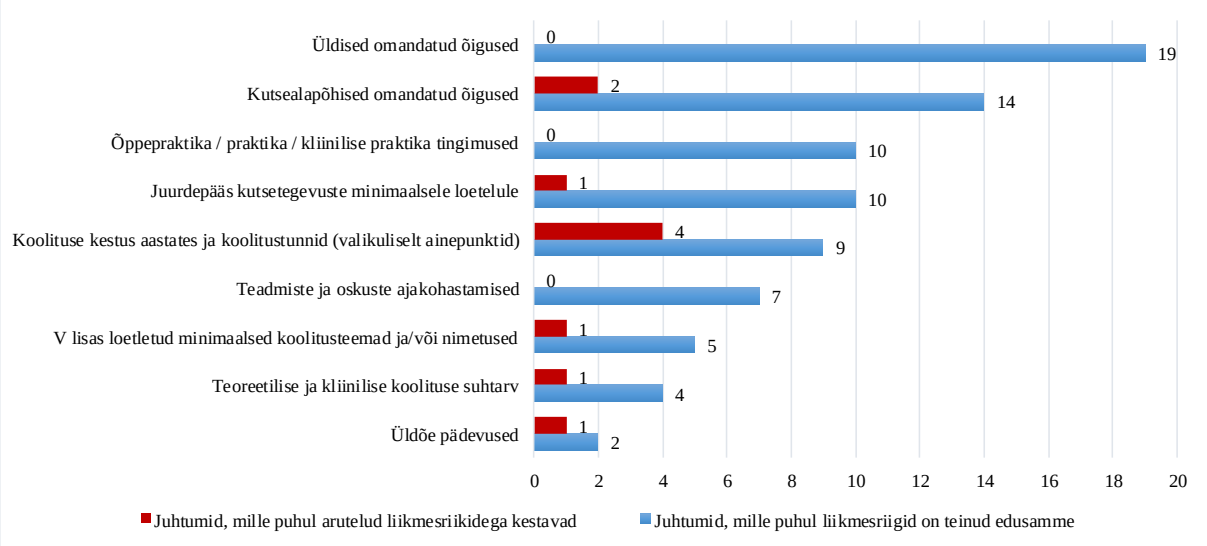
Ühtlustatud minimaalsed koolitusnõuded (taotlemisnõuded, koolituse minimaalne kestus, minimaalsete teadmiste, oskuste ja pädevuste loetelud ning minimaalsete reserveeritud kutsetegevuste loetelu) on liikmesriikide vahelise kvalifikatsioonide automaatse tunnustamise aluseks. Lisaks saavad spetsialistid kasu automaatsest tunnustamisest üldiste või konkreetsete omandatud õiguste kaudu.

[29] Vt komisjoni pressiteade MEMO/19/2772.

Komisjoni korraldatud riiklike ülevõtmismeetmete hindamisest nähtub, et liikmesriigid on üldjuhul sektoraalsete kutsealade uuendatud **ühtlustatud minimaalseid koolitusnõudeid** piisavalt rakendanud. Komisjon pidi aga võtma rikkumistega seoses meetmeid, et tegeleda mitme konkreetse probleemiga. Enamiku juhtumite korral teatasid liikmesriigid oma vastustes märgukirjadele ja põhjendatud arvamustele vajalikest riiklike sätete muudatustest või märkisid ära nende muudatuste vastuvõtmise konkreetse ajakava. Ülejäänud liikmesriikidega kestavad arutelud edasi.

Teatavates liikmesriikides oli nõuetele mittevastavus seotud allpool joonisel 2 toodud peamiste probleemidega (vt komisjoni talituste töödokumendi III osa tabel „Sektoraalsed kutsealad“):

Joonis 2. Selliste liikmesriikide arv, kus esineb probleeme sektoraalsete kutsealade põhinõuete rikkumisega (märts 2020)



Võimalikud tulevased teadmiste ja oskustega seotud nõuete ning koolitusteemade loetelude (delegeeritud õigusaktide abil tehtavad) uuendused

Muudetud direktiiviga delegeeriti komisjonile volitus ajakohastada täiendavalt teadmiste ja oskustega seotud nõudeid ning muudetud direktiivi V lisas toodud koolitusteemade loetelusid, kui see on vajalik ning võttes arvesse üldtunnustatud teaduse ja tehnika arengut.

Sellest tulenevalt ja paralleelselt riiklike ülevõtmismeetmete läbivaatamisega tellis komisjon vahemikus 2017–2018 uuringu, et koguda taustteavet, ning sõltumatu hindamise, et teha seejärel teadlik otsus, kas muudetud direktiivis on vaja teha lisamuudatusi üldõdede jaoks ning kui, siis millisel määral[30].

Uuringus tehakse kindlaks praegused riiklikud nõuded kõikides ELi riikides ja Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni riikides (Island, Liechtenstein, Norra ja Šveits) ning

[30] Hanketeade nr 628/PP/GRO/IM A/17/1131/9580 (lõpetatud lepingu mittesõlmimise teatega) ning nr 711/PP/GRO/IMA/18/1131/11026 (uuring kestab).

Ühendkuningriigis seoses üldõdede teoreetilise ja kliinilise koolitusega ning teadmiste ja oskustega, mis neil tuleb selle koolituse käigus omandada. Selle käigus tuvastatakse ennekõike liikmesriikide olemasolevad nõuded, mis ületavad muudetud direktiiviga kehtestatud minimaalseid koolitusnõudeid, ning hinnatakse, kas need nõuded kajastavad kohanemist üldtunnustatud teaduse ja tehnika arenguga. Uuring sisaldab ka tuvastatud nõuete hindamist ning soovitusi selle kohta, kas üldõdede teadmiste ja oskuste nõuded ning koolitusteemade loetelud on vaja läbi vaadata või mitte.

12. novembril 2019 toimus Brüsselis sidusrühmade seminar, kus esitati uuringu esialgsed tulemused ning arutati neid riiklike ametiasutuste, koolitusasutuste ja kutseala esindajatega riiklikul ja ELi / Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni tasandil. 27. novembril 2019 arutati esialgseid tulemusi kutsekvalifikatsioonide tunnustamise riiklike koordinaatorite kaudu ka liikmesriikidega. 21. jaanuaril 2020 esitati esialgsed tulemused aruteluks kutsekvalifikatsioonide tunnustamise koordinaatorite rühma koosolekul.

Uuringu esialgsed tulemused koos sidusrühmade panusega viitavad mitmetele soovitustele seoses üldõdede teadmiste ja oskuste nõuete ja koolitusteemade loetelu võimalike uuendustega. Uuring lõpetatakse ja avaldatakse 2020. aasta jooksul. Seejärel arutab komisjon lõplikke järeldusi kutsekvalifikatsioonide tunnustamise koordinaatorite rühmaga, et hinnata järgmisi samme.

Paralleelselt kuulutas komisjon välja veel ühe hanke hambaarsti ja proviisori kutseala jaoks[31]. Nendes uuringutes keskendutakse vajadusele uuendada nende kutsealade jaoks vajalike teadmiste ja oskuste nõudeid ning koolitusteemade loetelusid.

Muud delegeeritud õigusaktid sektoraalsete kutsealade jaoks

Muudetud direktiivi artikli 21a lõike 4 alusel on komisjonil õigus võtta vastu **delegeeritud õigusakte, millega muudetakse muudetud direktiivi V lisas toodud kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide loetelusid**, mis on aluseks automaatsele tunnustamisele.

Pärast direktiivi viimast läbivaatamist muutus siseturu infosüsteemi kasutamine liikmesriikidele kohustuslikuks, et teatada uutest kvalifikatsiooninimetustest sektoraalsete kutsealade jaoks, mille puhul kohaldatakse automaatsest tunnustamisest (ning et teatada vanade nimetuste ja koolitusprogrammide muudatustest)[32]. Seega on õigeaegne liikmesriikide poolne teavitamine võimalikest kvalifikatsiooninimetuste muutmistest siseturu infosüsteemi kaudu vajalik selleks, et komisjon saaks V lisa uuendada. Automaatse tunnustamissüsteemi toimimiseks on hädavajalik ajakohastada V lisa diplomite nimekirju pärast liikmesriikidelt kord kahe aasta tagant esitatavatest aruannetest tagasiside saamist.

[31] Hanketeade nr 2019/S 144-353631 (lõpetatud lepingu mittesõlmimise otsusega), hanketeade on saadaval aadressil https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=5139.

[32] Muudetud direktiivi artikli 21a lõige 1.

Alates 2014. aastast on komisjon neid V lisas toodud loetelusid liikmesriikide siseturu infosüsteemi kaudu saadetud teadete alusel regulaarselt uuendanud. Siiani on komisjon võtnud vastu neli delegeeritud otsust muudetud direktiivi V lisa muutmiseks[33].

Siseturu infosüsteemi kasutamist üksikute liikmesriikide poolt V lisa diplomitest teatamiseks on üksikasjalikumalt kirjeldatud lisatud komisjoni talituste töödokumendi IV osas (osa 2).

Ühised koolituspõhimõtted (raamistikud või testid)

24. juunil 2019 jõustus komisjoni 14. märtsi 2019. aasta delegeeritud määrus (EL) 2019/907, millega kehtestatakse suusaõpetajate ühine koolitustest vastavalt muudetud direktiivi artiklile 49b[34]. See on esimene kord, kus uut vahendit on kasutatud delegeeritud määruste vastuvõtmiseks.

Suusaõpetajate ühine koolitustest töötati välja tihedas koostöös suusaõpetajaid esindavate organisatsioonidega kõikidest huvitatud ELi riikidest. See on vabatahtlik raamistik suusaõpetajate kvalifikatsioonide automaatseks tunnustamiseks ametliku ELi õigusakti alusel. Asjakohase kvalifikatsiooniga suusaõpetajad võivad teha testi, et hinnata oma tehnilisi võimeid, ning testi, et hinnata oma ohutusega seotud pädevusi. Nende standardiseeritud testide edukas läbimine võimaldab suusaõpetajatel saada automaatse tunnustamise, tagades ühtlasi koolituse ja oskuste kõrge taseme. Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2019/907 ei ühtlusta aga riiklikke koolitusi ega kehtesta liikmesriikidele lisaeeskirju. Nende suusaõpetajate suhtes, kes ei kvalifitseeru ühise koolitustesti alusel, kehtib endiselt muudetud direktiivis sätestatud kvalifikatsioonide tunnustamise üldine kord.

Lisaks sellele esimesele kasutusjuhtumile on komisjon võtnud ühendust mitme kutseala esindajatega, et uurida võimalusi ühiste koolituspõhimõtete kehtestamiseks.

Umbes 30 kutseorganisatsiooni on näidanud üles huvi ühiste koolituspõhimõtete vastu ning liikmesriigid pole esitanud ühtegi ametlikku ettepanekut. Osalemiskutsete lisaanalüüsist nähtus, et mitmed kutsealad, nt osteopaadid, kiropraktikud ja fitnessitreenerid, ei küündinud vajaliku piirmäärani liikmesriikides, kus kutseala või haridust või koolitust reguleeritakse. Muud soovitused võivad viia eeskirjade laiendamiseni riiklikul tasandil, mis võib mõjutada negatiivselt juurdepääsu kutsealale ja liikuvust. Sellised meetmed ei täidaks lõppkokkuvõttes ühiste koolituspõhimõtete põhieesmärki võimaldada spetsialistidel lihtsamini liikmesriikide vahel liikuda.

Nende liikmesriikide arvamus ühtsete koolituspõhimõtete kehtestamise kohta, kellega konsulteeriti koordinaatorite rühma kaudu, oli inseneride ja suusaõpetajate puhul enamasti positiivne, kuid teistesse kutsealadesse suhtuti ettevaatusega.

[33] Komisjoni delegeeritud otsused (EL) 2016/790, 2017/2113, 2019/608 ja 2020/548.

[34] Komisjoni 14. märtsi 2019. aasta delegeeritud määrus (EL) 2019/907, millega kehtestatakse suusaõpetajate ühine koolitustest vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu muudetud direktiivi 2005/36/EÜ (kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta) artiklile 49b (ELT L 145, 4.6.2019, lk 7–18).

Komisjon tellis kaks uuringut, et uurida võimalusi ühiste koolitusraamistike väljatöötamiseks. Üks oli seotud tervishoiuvaldkonna abitöötajate[35] (2015–2016) ning teine inseneridega[36] (2016–2017).

Mis puutub tervishoiuvaldkonna abitöötajatesse, siis kuigi uuringus tuvastati liikmesriikide seas liikumine teadmiste, -oskuste ja -pädevuste põhikogumi suunas ning huvi tervishoiuvaldkonna assistentide rolli määratlemise vastu terves Euroopas, olid arvamused vajaliku haridustaseme, omandatavate kvalifikatsioonitasemete, spetsialistide lõpliku autonoomsuse taseme ning sellise riikliku tervishoiutöötajate ja haridussüsteemide raamistiku väljatöötamise võimalike soovimatute tagajärgede kohta erinevad.

Inseneride puhul tuvastati kutseala määratlemisega seoses lai valik kutseala reguleerimise kordasid ning palju insenerierialasid. Viimasena keskenduti projektis ehitusinseneridele. Kuigi inseneride jaoks raamistiku väljatöötamise idee suhtes oldi üksmeelel, esines mitmel sidusrühmal (ennekõike mittereguleerivatel liikmesriikidel) ja haridusasutusel kahtlusi seoses protsessiga ning võimalike tagajärgedega kutseala reguleerimisele mittereguleerivates riikides ja haridussüsteemile.

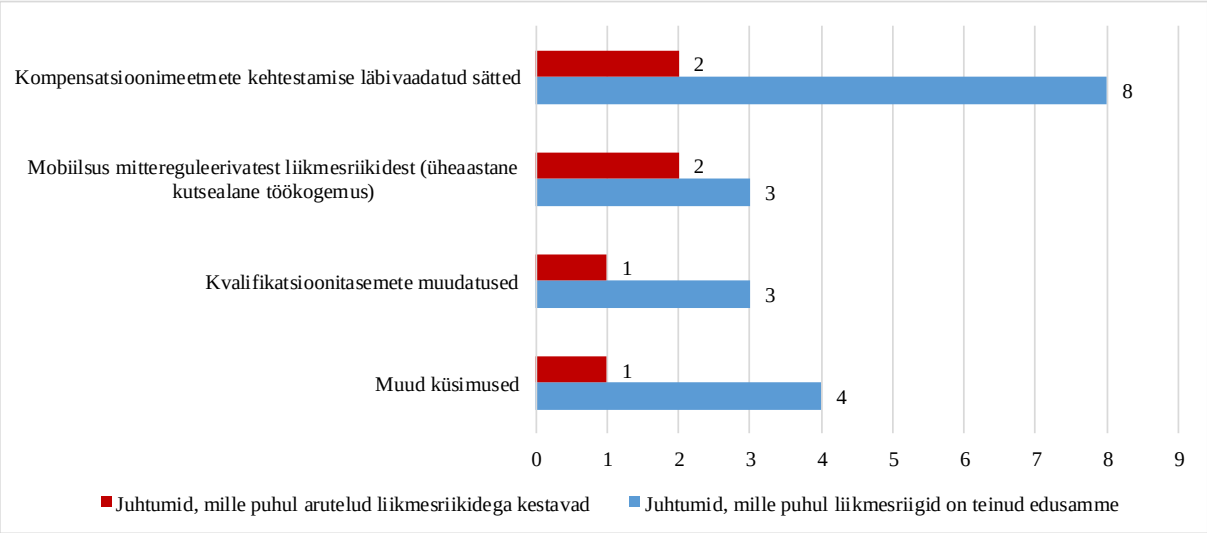
Tunnustamise üldsüsteem ja ajutise teenuse osutamine

Tunnustamise üldsüsteemi muudatused on pea kõikides liikmesriikides rahuldavalt üle võetud, erandiks on mitmed nõuetele mittevastavused, mis on seotud kvalifikatsioonitasemete muudatuste, mittereguleerivate riikide uute liikuvusreeglite ning kompensatsioonimeetmete kehtestamisega. Enamikul juhtudel tegid liikmesriigid edusamme, reageerides rikkumismeetmetele ning teatades konkreetsetest lahendustest tõstatatud probleemidele. Väga vähestel juhtudel on arutelud asjaomaste liikmesriikidega endiselt käimas (vt komisjoni talituste töödokumendi III osa tabel „Tunnustamise üldsüsteem“).

[35] Core Competences of Healthcare Assistants in Europe (CC4HCA) (Euroopa tervishoiuvaldkonna abitöötajate põhipädevused), saadaval leheküljel https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/workforce/docs/2018_corecompetences_healthcareassistants_en.pdf.

[36] Avaldamata.

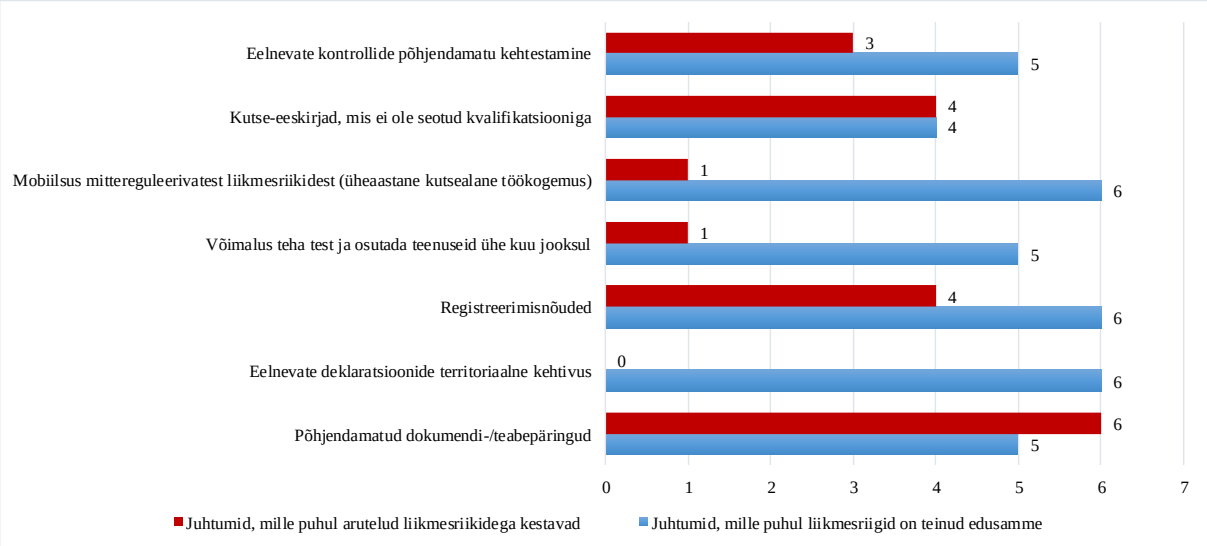
Joonis 3. Tunnustamise üldsüsteemi peamiste nõuetele mittevastavuse probleemidega seotud liikmesriikide arv (märts 2020)



Teenuse ajutist ja episoodilist osutamist reguleerivate sätete järjepideva ja tõhusa rakendamise tagamine liikmesriikides kodanike ja ettevõtete hüvanguks on reguleeritud kutsealade tõhusa ühtse teenuseturu põhikomponent. See on hädavajalik, et tagada Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 56 kohaldamine ning kaitsta teenuste osutamise põhivabadust.

Muudetud direktiivi II jaotise läbivaadatud sätete rakendamine seoses ajutise ja episoodilise teenuse osutamisega tekitas muret 21 liikmesriigis ning arutelud on endiselt pooleli kaheksa liikmesriigiga. Nimelt olid nende liikmesriikide rikkumised seotud allpool joonisel 4 määratletud põhiprobleemidega (vt komisjoni talituste töödokumendi III osa tabel „Ajutine teenuse osutamine“):

Joonis 4. Peamiste nõuetele mittevastavuse probleemidega (ajutine teenuse osutamine) seotud liikmesriikide arv (märts 2020)



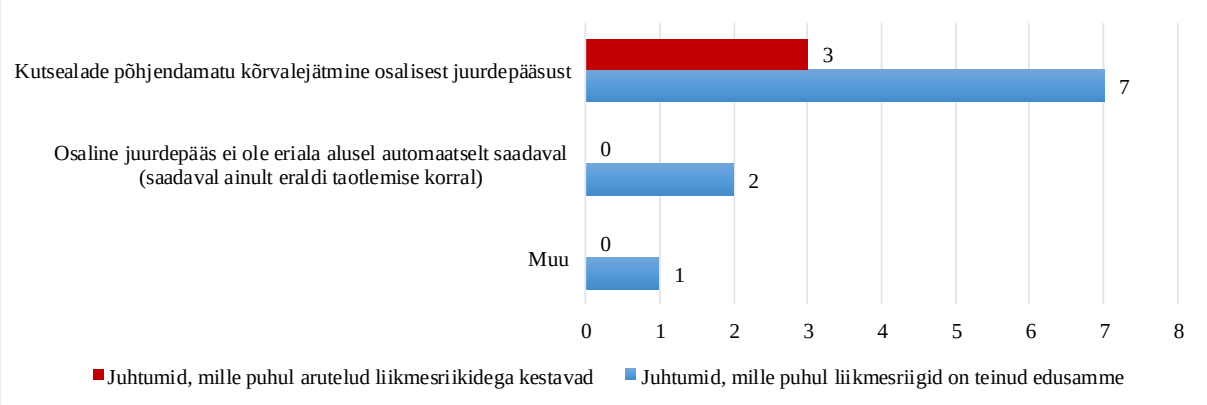
Pärast komisjonipoolset rikkumismenetluse algatamist käivad mitme liikmesriigiga endiselt arutelud järgmistel teemadel:

- põhjendamatud järelepärimised osutatavate teenuste kohta või dokumendipäringud, mis ületavad muudetud direktiivi alusel lubatut;
- eelnevate deklaratsioonide kehtivus tervel vastuvõtva liikmesriigi territooriumil;
- registreerimisnõuded, mis ületavad muudetud direktiivi artikli 6 alusel lubatut;
- või teenuseosutajate võimalused teha sobivustest ning osutada teenuseid ühe kuu jooksul pärast otsuse vastuvõtmist.

Osaline juurdepääs

Uute **osalise juurdepääsu** eeskirjade rakendamine tekitas muret 12 liikmesriigis. Nimelt käsitlesid komisjoni täitemeetmed allpool arutletud kahte põhiküsimust (vt lähemalt komisjoni talituste töödokumendi III osa tabelist „Osaline juurdepääs“).

Joonis 5. Peamiste nõuetele mittevastavuse probleemidega (osaline juurdepääs) seotud liikmesriikide arv (märts 2020)



Esimene asjaomane probleem oli seotud teatud kutsealade osalise juurdepääsu põhimõttest väljajätmisega. Osalise juurdepääsu sätted ei kehti spetsialistidele, kes saavad kasu oma kutsekvalifikatsioonide automaatsest tunnustamisest (näiteks arstid, õed, käsitöölised/kaubandusspetsialistid või spetsialistid, kes saavad kasu ühistest koolituspõhimõtetest), kuid muudetud direktiivi sätete eesmärk ei ole välistada osalist juurdepääsu sektoraalsete kutsealade tegevuse eraldatavatele osadele. Selline kategooriline välistamine osalise juurdepääsu põhimõttest ei oleks kooskõlas Euroopa Kohtu praktika ega proportsionaalsuse põhimõttega põhivabaduste raames[37]. See küsimus tõstatati kümnes liikmesriigis. Kuigi paljudes liikmesriikides tehti edusamme, on arutelud ülejäänutega endiselt käimas.

[37] Euroopa Liidu Kohtu 27. juuni 2013. aasta otsus kohtuasjas C-575/11 *Nasiopoulos*, ECLI:EU:C:2013:430.

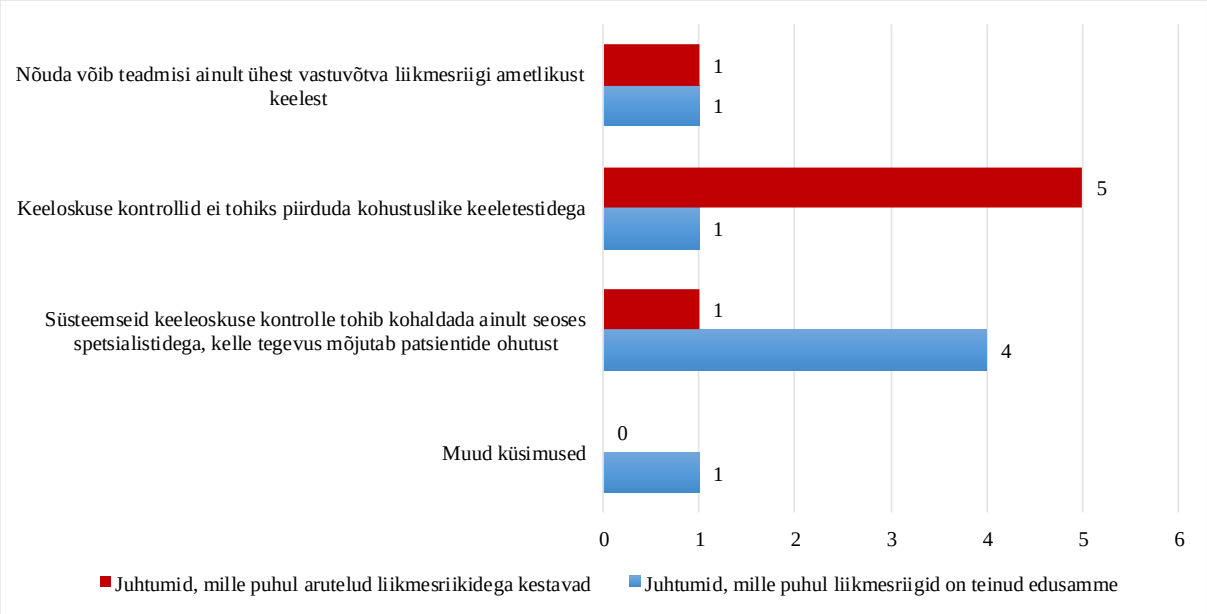
Teiseks nõudis komisjon, et osalist juurdepääsu tuleks kohaldada *ex officio* otsusena ning mitte ainult taotleja konkreetsel ja selgesõnalisel palvel. Enamik üksikisikuid ei ole tõenäoliselt täielikult teadlikud kutsealale osalise juurdepääsu saamise võimalusest ning neil ei ole seega tihti võimalik seda taotleda, kui nende tunnustamistaotlus on seoses kutsealale täieliku juurdepääsu taotlemisega tagasi lükatud. Seega peaksid pädevad ametiasutused juhtudel, kus saab kohaldada osalist juurdepääsu, hindama osalise juurdepääsu võimalust selles tunnustamismenetluses või taotlejat sellest võimalusest vähemalt teavitama. Sellega hakkas tegelema kaks liikmesriiki, mis tegid praktiliste lahenduste väljapakkumisel edusamme.

Lisaks oli huvitav näha, et liikmesriigid tõstatasid kord kahe aasta järel esitatavates aruannetes osalise juurdepääsu kohaldamise probleemi olukorras, kus määrusega nähakse ette ainult kutsenimetuste kaitse (arvestades sellega, et osaline juurdepääs on sisuliselt seotud juurdepääsuga kutsetegevusele, kuid mitte nimetustele nende kutsealadega tegelemiseks).

Keeleoskuse kontroll

Uute **keeleoskuse kontrolli** reeglite rakendamist käsitleti umbes kolmandiku liikmesriikide täitemeetmetes ning see hõlmas allpool joonisel 6 esitatud konkreetseid nõuetele mittevastavuse probleeme (vt komisjoni talituste töödokumendi III lisa tabel „Keeleoskuse kontrollid“).

Joonis 6. Peamiste nõuetele mittevastavuse probleemidega (keeleoskuse kontroll) seotud liikmesriikide arv (märts 2020)



Komisjoni täitemeetmete eesmärk oli näiteks tagada ainult ühe liikmesriigi ametliku keele oskuse nõudmine ning et süsteemseid keeleoskuse kontrolle tohib ainult kohaldada spetsialistide suhtes, kelle tegevus mõjutab patsientide ohutust. Mitmed juhtumid, kus liikmesriigid kehtestasid kohustuslikud keeleoskuse testid, osutusid kõige raskemini lahendatavaks ning enamiku liikmesriikidega on arutelud ikka veel käimas. Komisjon nõudis

Euroopa Kohtu praktika[38] alusel, et keeleoskust kontrollitaks ainult olukorras, kus taotleja esitatud tõendid (nt võõrkeelekooli keelesertifikaadid) ei ole ammendavad.

Praktika

Komisjon tõstatas küsimuse seoses liikmesriikide **korraldatavate õppepraktikate tunnustamise** uute eeskirjadega. Teatatud riiklikud õigusaktid ei vastanud eeskirjadele seitsmel juhul kas ülevõtmise täieliku puudumise, õppepraktikaid käsitlevate sätete ebaõige rakendamise või välismaal läbitud õppepraktika tunnustamise korraldamise ja tunnustamise suuniste avaldamata jätmise tõttu. Kuigi enamik liikmesriike tegi tõstatatud probleemidega tegelemisel edusamme, tuleb mõnes neist võtta koos asjaomaste liikmesriikidega järelmeetmeid (vt komisjoni talituste töödokumendi III osa tabel „Õppepraktikad“).

Siseturu infosüsteem

Siseturu infosüsteem on panustanud direktiivi 2005/36/EÜ sujuvasse toimimisse alates 2008. aastast, võimaldades riiklikel pädevatel ametiasutustel suhelda otse, kiiresti ja hõlpsasti turvalise veebiplatvormi vahendusel ning ületada keelebarjääre, kuna see hõlmab eeltõlgitud standardküsimuste ja -vastuste kogumeid.

Direktiivi 2013/55/EL jõustumisega muutus siseturu infosüsteemi kasutamine kohustuslikuks nii haldusalase teabevahetuse kui ka ühtlustatud minimaalsetest koolitusnõuetele vastavatest kvalifikatsiooninimetustest teatamise puhul, nagu on loetletud muudetud direktiivi V lisas.

Komisjoni talituste töödokumendi IV osa punktis 1 on esitatud statistiline teave siseturu infosüsteemi kasutamise kohta direktiivi raames. Sellest nähtub selgelt, et siseturu infosüsteemi kasutamine üldiseks haldusalaseks koostööks on ajapikku stabiilselt suurenemas (komisjoni talituste töödokumendi IV osa joonis 1) ning on alates selle kohustuslikuks muutumisest 2016. aastal peaaegu kahekordistunud (komisjoni talituste töödokumendi IV osa joonis 2). Üksikute liikmesriikide tegevus on aga erinev, mõni saadab aktiivselt ennetavaid päringuid ning teised on enamasti saaja rollis (komisjoni talituste töödokumendi IV osa joonis 3). Kuigi keskmised vastamismäärad on endiselt üpris suured (üle 96 %), on mõne liikmesriigi vastamismäärad märgatavalt väiksemad. Suurim erinevus ilmneb seoses liikmesriikide keskmiste reageerimisaegadega (komisjoni talituste töödokumendi IV osa joonis 4).

Mõne liikmesriigi ebatõhusus siseturu infosüsteemi kasutamisel teabepäringuteks on üks enim teatatud probleeme liikmesriikide kord kahe aasta tagant esitatavates aruannetes. Riiklike ametiasutuste kohaselt võiks teabevahetus olla tõhusam, mõne riigi reageerimisajad on liiga pikad ning mõnel juhul ei saada rahuldavaid vastuseid, eriti seoses juhtumitega, mis hõlmavad kutsealasid, mis ei ole päritoluliikmesriigis reguleeritud, juhtumitega, mis on seotud

[38] Euroopa Liidu Kohtu 6. juuni 2020. aasta otsus kohtuasjas C-281/98, *Angonese*, ECLI:EU:C:2000:296, punktid 38–44, ning 5. veebruari 2015. aasta otsus kohtuasjas C-317/14 *Kommision/Belgium*, ECLI:EU:C:2015:63, punktid 27–31. Euroopa Kohus ütles väga selgelt, et olukorra puhul, kus keeleoskust saab ainult tõendada ühe kindla diplomiga, näiteks ühes kindlas liikmesriigis (selle provintsis) väljastatud sertifikaadiga, on tegemist põhjendamatu diskrimineerimisega.

reguleeritud hariduse ja koolitusega või kutsealase töökogemuse kontrollimisega. Lisaks teatati, et mõni liikmesriik ei kasuta järjepidevalt siseturu infosüsteemi täpsustuste saamiseks ning suurendab seega spetsialistide koormust.

Muudetud direktiivi V lisas loetletud siseturu infosüsteemi kvalifikatsioonidest teatamise moodulid võeti kasutusele 2014. aastal ning need asendasid eelmise liikmesriikide alaliste esinduste vahendusel toimuva ametliku suhtluse kaudu teavitamise süsteemi. Komisjon töötas selleks otstarbeks välja kutsealapõhised siseturu infosüsteemi moodulid, mis on saadaval alates muudetud direktiivi jõustumisest. Üle 70 % siseturu infosüsteemi kaudu teatatud kvalifikatsiooninimetuste muudatustest kajastuvad juba muudetud direktiivi V lisas vastavalt komisjoni korduvate delegeeritud otsuste uuendustele[39]. Selles kontekstis on siseturu infosüsteemi vahendusel toimuv liikmesriikide poolne teavitamine kvalifikatsiooninimetuste muudatustest komisjoni poolse V lisa regulaarse uuendamise oluline eeldus.

Euroopa kutsekaart ja hoiatusmehhanism

Siseturu infosüsteemist on saanud edukas platvorm direktiivi viimase läbivaatamise käigus kasutusele võetud kahe uue vahendi, **Euroopa kutsekaardi** ja **hoiatusmehhanismi**, toimimiseks.

Muudetud direktiiv lõi õigusliku aluse teatud kutsealade hoiatusmehhanismile ja Euroopa kutsekaardile. Seejärel võttis komisjon 2015. aastal vastu rakendusmääruse[40], millega võeti alates 18. jaanuarist 2016 kasutusele Euroopa kutsekaardid viie kutseala jaoks (üldõed, proviisorid, füsioterapeudid, kinnisvaramaaklerid ja mägigiidid).

Komisjon jälgis hoolikalt nende kahe uue vahendi toimimist. Kaks aastat pärast nende kasutuselevõttu hindas komisjon sidusrühmade kogemust Euroopa kutsekaardi ja hoiatusmehhanismi kasutamisel. Ta avaldas oma järeldused koos neid toetava statistikaga 9. aprilli 2018. aasta komisjoni talituste töödokumendis[41] (edaspidi „2018. aasta komisjoni talituste töödokument“). Komisjoni talituste 2018. aasta töödokumendist nähtub, et liikmesriigid ja sidusrühmad suhtusid Euroopa kutsekaarti ja hoiatusmehhanismi positiivselt, olgugi et selles rõhutati pidevate õiguslike ja tehniliste suuniste ning platvormi funktsioonide peenhäälestamise olulisust.

Selles aruandes ei korrata komisjoni talituste 2018. aasta töödokumendi järeldusi, millega saab üksikasjalikult tutvuda. Kuna toetavad statistilised andmed on aga alates selle avaldamisest edasi arenenud, antakse sellele aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendi IV osa 3. punktis ajakohastatud ülevaade andmetest, sealhulgas kõige hilisemast perioodist 2018–2019.

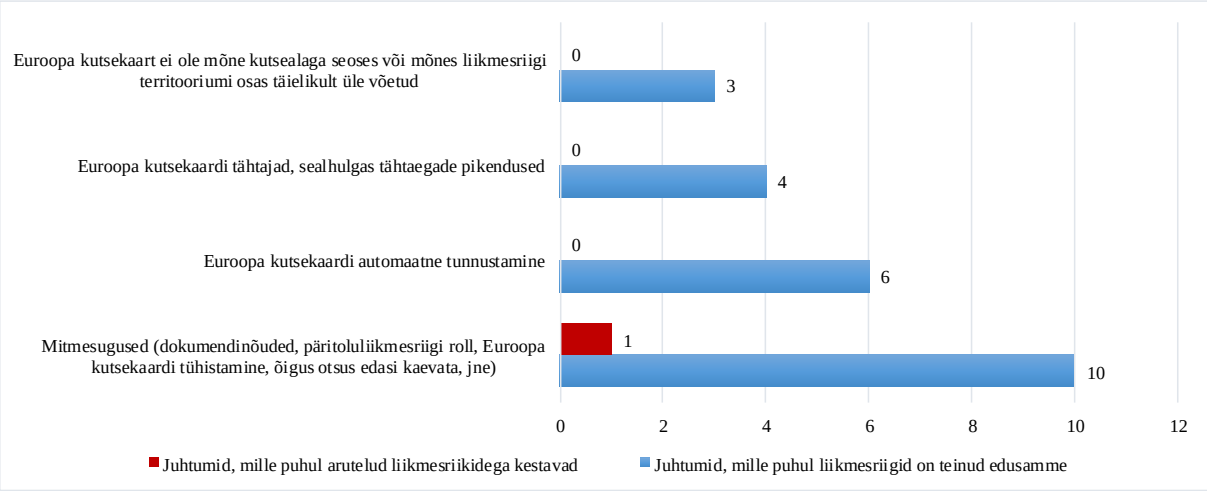
[39] Vt joonealune märkus 33.

[40] Komisjoni 24. juuni 2015. aasta rakendusmäärus (EL) 2015/983 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2005/36/EÜ kohase Euroopa kutsekaardi väljastamise menetluse ja hoiatusmehhanismi kohaldamise kohta (EMPs kohaldatav tekst), ELT L 159, 25.6.2015, lk 27–42.

[41] Euroopa Komisjon, SWD (2018) 90 final, Sidusrühmade kogemuse hindamine Euroopa kutsekaardi ja hoiatusmehhanismi protseduuride kasutamisel.

Komisjoni jätkuvad täitemeetmed käsitlevad kahes kolmandikus liikmesriikides (18) Euroopa kutsekaardi sätetele vastavusega seotud probleeme ning enam kui pooltes liikmesriikides (15) hoiatusmehhanismi rakendamisega seotud probleeme. Joonisel 7 on esitatud peamised nõuetele mittevastavusega seotudprobleemid.

Joonis 7. Peamiste nõuetele mittevastavuse probleemidega (Euroopa kutsekaart) seotud liikmesriikide arv (märts 2020)



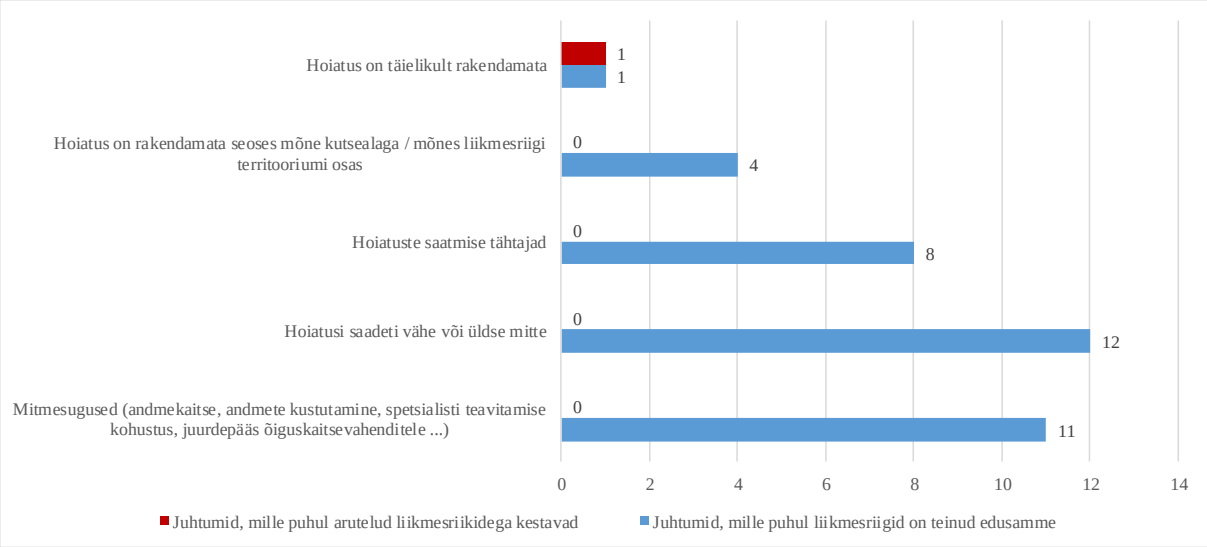
Komisjoni poolse liikmesriikide teatatud ülevõtmismeetmete hindamise käigus tuvastatud Euroopa kutsekaardiga seotud probleemid olid enamasti tehnilised ja seotud menetlusnormidega. Need hõlmasid tähtaegade puudumist või vigast täpsustamist õigusaktides ning kõikidel muudetud direktiiviga nõutud juhtudel automaatselt tunnustamata jätmist. Mõnel juhul jäid Euroopa kutsekaardi eeskirjad teatud kutsealade puhul või liikmesriigi territooriumi mõnes osas üle võtmata. Pärast komisjoni kirju rikkumismenetluse algatamise kohta on liikmesriigid teinud edusamme kõikide nõuete rikkumise juhtumite lahendamisel (vt komisjoni talituste töödokumendi III osa tabel „Euroopa kutsekaart“).

Liikmesriikide kord kahe aasta järel esitatavate aruannete kohaselt on siseturu infosüsteemi Euroopa kutsekaardi dokumendiarhiiv Euroopa kutsekaardi menetluse heaks toimimiseks hädavajalik. Euroopa kutsekaardi dokumendiarhiiv on siseturu infosüsteemi andmebaas, kus iga liikmesriik teatab oma dokumendinõuetest ja Euroopa kutsekaardi menetluste taotlustasudest. Liikmesriikide kord kahe aasta järel esitatavate aruannete tagasiside kohaselt ei teata aga mõni liikmesriik Euroopa kutsekaardi dokumendiarhiivis kõikidest oma dokumendinõuetest. Teised ei arvesta rakendusmäärusega kehtestatud eeskirju lubamatute dokumendipäringute kohta. Kord kahe aasta tagant esitatavate aruannete kohaselt esineb mõnel juhul ikka veel pädevate ametiasutuste vastastikuse usalduse puudumist (nt ametiasutused nõuavad lisadokumente isegi kahtluste puudumise korral või teise liikmesriigi ametiasutusega eelnevalt ühendust võtmata).

Mitu liikmesriiki nõudis seoses Euroopa kutsekaardiga ka ajutise ja episoodilise teenuse osutamise selgemat määratlemist. Tuleb märkida, et ajutise teenuse osutamise puhul Euroopa kutsekaart lihtsalt asendab muudetud direktiivi artikli 7 alusel tehtud eelneva deklaratsiooni (st kavandatud tulevase tegevuse deklaratsiooni) ning sellepärast ei tohiks seda teistmoodi käsitleda. Sellest tulenevalt ei saa keelduda Euroopa kutsekaardi väljastamisest ajutise teenuse osutamise jaoks muul alusel peale kaasnevate dokumentide puudumise, ametliku asutamise tõendamata jätmise või teiste muudetud direktiivi artiklis 7 sätestatud sisuliste põhjuste. Nimelt ei tohiks vastuvõtva liikmesriigi territooriumil aset leidnud varasema kutsetegevuse

kestust ja olemust kasutada Euroopa kutsekaardi väljastamisest keeldumise ainsa põhjendusena. Liikmesriigid võivad vabalt võtta muid järelevalvemeetmeid, et tuvastada ja karistada spetsialiste, kes rikuvad kehtivaid riiklikke eeskirju.

Joonis 8. Peamiste nõuetele mittevastavuse probleemidega (hoiatusmehhanism) seotud liikmesriikide arv (märts 2020)



Mis puutub hoiatusmehhanismi rakendamisesse, oli rikkumismenetluste eesmärk näiteks tagada, et liikmesriigid peaksid kinni hoiatuste saatmise kolmepäevasest tähtajast ning andmekaitse, andmete kustutamise ning spetsialistidele teabe andmisega seotud kohustustest. Märkimisväärne hulk liikmesriikide suhtes võetud täitemeetmeid olid seotud hoiatusmehhanismiga. Liikmesriikidel paluti põhjendada, miks nad olid alates hoiatusmehhanismi kasutuselevõtust saatnud vähe hoiatusi või need üldse saatmata jätnud. Mõnel juhul leidis komisjon, et hoiatusmehhanism oli konkreetsete kutsealade suhtes (nt alaealiste hariduse ja tervishoiuga seotud kutsealade) ja konkreetsetel juhtudel (nt võltsitud diplomid) rakendamata jäetud või rakendatud ainult mõnes liikmesriigi territooriumi osas (vt komisjoni talituste töödokumendi III osa tabel „Hoiatusmehhanism“).

Liikmesriigid (v.a üks liikmesriik) on teinud edusamme kõikide hoiatustega seotud nõuete järgimisel. Komisjonil on käimas arutelud asjaomase liikmesriigiga. Lisaks tasub märkida, et siseturu infosüsteemi eri hoiatusmoodulitega seoses registreeritud pädevate ametiasutuste arv suurenes aastatel 2018 ja 2019 märkimisväärselt (vt komisjoni talituste töödokumendi IV osa joonis 7). Seda suurenemist saab selgitada komisjoni täitemeetmete võtmisega, mis algas 2018. aasta juulis.

Liikmesriigid teatasid kord kahe aasta järel esitatavates aruannetes hoiatusmehhanismi toimimisega seotud probleemidest. Need olid muu hulgas seotud raskustega hoiatuse saatmise tähtajast kinnipidamisel, tehnilise suutlikkusega hoiatusteadete suure hulga haldamisel (et sõeluda välja olulised/asjakohased hoiatused) ning hoiatuse saatmise aja erinevustega liikmesriikides (erinevate karistusmehhanismide tõttu). Üks liikmesriik kutsus komisjoni üles tegelema ELi tasandil hoiatuste õigusliku mõjuga kutsetegevusega tegelemisele.

Juurdepääs veebiteabele ja -menetlustele ning bürokraatia vähendamine

Riikliku ja Euroopa tasandi õigusraamistikud on oluliselt muutunud, et soodustada, kiirendada ja lihtsustada dokumentide esitamist, säilitamist ja töötlemist. Nii teenuste direktiiv kui ka muudetud direktiiv sisaldavad artikleid, milles nõutakse, et liikmesriigid esitaksid teavet veebis ühtsete kontaktpunktide kaudu ning et liikmesriigid pakuksid teenuseosutajatele ja spetsialistidele elektroonilisi menetlusi. Euroopa kutsekaart soodustab ka tunnustamistaotluste elektroonilist menetlemist.

Taotluste elektroonilise töötlemise selgetele eelistele vaatamata säilitavad liikmesriigid ikka veel mitut nõuet, mis mitte ainult ei õõnesta praegust arengut digiraamistiku suunas, vaid rikuvad ka ELi õigusakte. Ülevõtmise kontrollimise ajal tuvastas komisjon paljudes liikmesriikides mitmeid ebaseaduslikke tegevusi või nõudeid seoses dokumendipäringutega, näiteks dokumendipäringud, millega minnakse direktiivi nõuetest kaugemale (nt CVde või kindlale standardile vastavate fotode nõudmine); originaaldokumentide päringud; kinnitatud tõlked V lisa kvalifikatsioonide tõestamiseks; isikut tõendavate kaartide või passide kinnitatud ärakirjad ja/või tõlked; konkreetses vormis teave koolituse kohta; dokumendid, mille autentsuse kinnitab päritoluliikmesriigi või vastuvõtva liikmesriigi üks kindel organ või organi liik).

Komisjon tõstatas nende ilmselgelt ebaseaduslike tegevuste või nõuetega seotud küsimused 15 asjaomases liikmesriigis. Pärast komisjoni reageerimist rikkumistele on liikmesriigid näidanud enamiku tuvastatud juhtumitega seoses (11 juhul 15st) üles edusamme praktiliste lahenduste leidmisel. Ülejäänud nelja liikmesriigiga on dokumendinõuetega seotud arutelud ikka veel käimas (vt komisjoni talituste töödokumendi III osa tabel „Juurdepääs veebiteabele ja -menetlustele ning bürokraatia vähendamine“).

Liikmesriikide kohustused seoses kodanike suhtes kehtestatud veebiteabe ja e-halduse alaste nõuetega ei ole uued, kuna direktiiviga 2013/55/EL tehtud muudatused lihtsalt täiendasid teenuste direktiivi[42]. Liikmesriigid on kohustatud looma ühtsed kontaktpunktid ning tagama, et need annavad teenuseosutajatele juurdepääsu teabele ja e-menetlustele. Praktikas tähendab see, et kõikidel teenuseosutajatel (olenemata sellest, kas nad on juba liikmesriigis asutatud, soovivad alustada teenuste pakkumist või lihtsalt osutada ajutiselt ja episoodiliselt piiriüleseid teenuseid) peaks olema võimalus veebis ja ühtse kontaktpunkti vahendusel:

- saada asjakohast teavet teenuste juurdepääsu haldamise ja nende osutamist reguleerivate kehtivate seaduste kohta;

- läbida kõik protseduurid ja formaalsused, mis on vajalikud, et saada juurdepääs teenustele ja neid osutada;

[42] Muudetud direktiivi artikli 57 lõige 1 kohustab liikmesriike esitama konkreetset teavet (näiteks reguleeritud kutsealade loetelu või kutsealade loetelu, mille puhul kontrollib liikmesriik ajutise piiriülese teenuste osutamise korral eelnevalt kutsekvalifikatsioone, nagu on ette nähtud direktiivi 2005/36/EÜ artikli 7 lõikes 4). Lisaks laiendati muudetud direktiiviga teenuste direktiivi kohustusi kutsealadele, mis ei ole teenuste direktiiviga hõlmatud, näiteks tervishoiuga seotud kutsealadele, ning töötajate tunnustamise menetlustele.

- saada pädevatelt asutustelt abi, mille alla kuulub teave erinõuete üldise tõlgendamise ja kohaldamise kohta.

Et kontrollida, kas kodanikud ja ettevõtted suudavad ka päriselt veebis asjakohase teabe üles leida ning haldusmenetlused lõpule viia, korraldas komisjon aastatel 2018/2019 üleeuroopalise riiklike ühtsete kontaktpunktide teenuste hindamise, keskendudes ühele teenuste ja kutsealade valimile. Hindamise käigus kontrolliti veebipõhise teabe ja veebimenetluste kättesaadavust ühtsete kontaktipunktide kaudu arhitektuuriettevõtte, tehnikaettevõtte ja maksunõustamisettevõtte registreerimise ning konkreetsete ehituslubade taotlemise korral. Mis puutub kvalifikatsioonide tunnustamisse, keskenduti hindamise käigus arstidele (meditsiinipraktikutele), arhitektidele, ehitusinseneridele, giididele, mägigiididele ning keskkooliõpetajatele.

Hindamise käigus leiti, et kõikides liikmesriikides on erineval määral arenguruumi. Sellepärast otsustas komisjon 6. juunil 2019 saata kõigile liikmesriikidele ametlikud kirjad seoses veebiteabe ja -menetluste kättesaadavusega[43]. Peamised tuvastatud lüngad olid seotud ühtsete kontaktpunktide kaudu saadava vajaliku teabe puudumise, teabe kvaliteedi alaste probleemide, veebimenetluste puudumise ning üldisemate probleemidega, mis esinesid kasutajatel, kes soovisid saada juurdepääsu või lõpetada menetlus piiriüleselt. Need hõlmasid piiriüleste kasutajate võimatust pääseda ligi veebimenetlustele või veebimaksete puudumist. Komisjon hindab praegu liikmesriikide vastuseid ametlikele kirjadele ning liikmesriikides vajalikke järelmeetmeid.

Elektrooniliste menetluste ja hea halduskoostöö eelistele vaatamata kasutavad mõned liikmesriigid eespool toodu valguses ikka veel menetlusnõudeid, mis põhjustavad e-halduse teenustele raskusi või lähevad muudetud direktiiviga lubatud tegevusest kaugemale. Riiklike ühtsete kontaktpunktide toimimist tuleb teabe ja veebimenetluste kättesaadavuse poolest enamikus liikmesriikides erineval määral parandada.

Läbipaistvuskohustused

Muudetud direktiivi artiklis 59 keskenduti läbipaistvusmeetmetele, kohustades kõiki liikmesriike esitama teavet kutsealade kohta, mida nad muu hulgas piirkondlikul tasandil reguleerivad.

Nimelt pidid liikmesriigid 18. jaanuaril 2016 esitama reguleeritud kutsealade andmebaasi[44] kaudu järgmise teabe (ja hoidma selle ajakohastatuna):

- nimekiri olemasolevatest reguleeritud kutsealadest, milles täpsustatakse iga kutsealaga hõlmatud tegevused, reguleeritud hariduse ja koolituse loetelu ning eraldi ülesehitusega koolitused[45];

[43]Vt komisjoni pressiteade MEMO/19/2772.

[44] https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/.

[45] Eraldi ülesehitusega koolitusele on viidatud muudetud direktiivi artikli 11 punkti c alapunktis ii.

- kutsealade loetelu, mille puhul on vaja enne muudetud direktiivi artikli 7 lõike 4 alusel teenuste esmakordset osutamist kontrollida kvalifikatsioone ning põhjendus kutsealade loetellu lisamise kohta;

- teave nõuete kohta, mis piiravad juurdepääsu või reguleeritud kutsealadega tegelemist ning põhjused, miks need nõuded vastavad mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse põhimõtetele.

Muudetud direktiivi artikli 59 lõiked 3 ja 5 lõid õigusliku aluse vastastikuseks hindamiseks, mis toimus vahemikus 2014–2016. See võimaldas liikmesriikidel võrrelda oma õiguslikke lähenemisi ning kohustas neid vajaduse korral lihtsustama reguleeritud kutselasid reguleerivaid riiklikke õigusraamistikke. Selle protsessi alusel olid liikmesriigid kohustatud esitama 18. jaanuariks 2016 riiklikud tegevuskavad, milles on esitatud proportsionaalsuse hindamise tulemus ning milles tuvastatakse vajadus reformide järele. Kavadest nähtus, et liikmesriigid ilmutavad erinevat edasipüüdlikkuse taset ning vastastikuse hindamise käigus tehtud proportsionaalsuse hindamiste tulemused olid tihti kehvad.

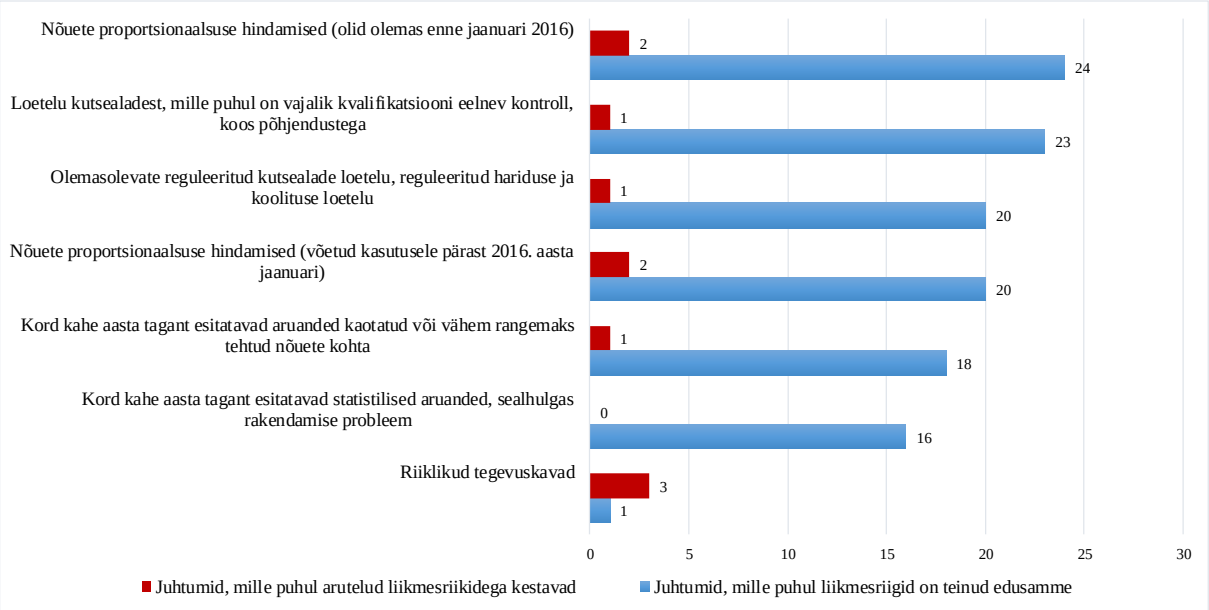
Viimasena olid liikmesriigid muudetud direktiivi artikli 59 lõike 5 alusel kohustatud esitama komisjonile kuus kuud pärast direktiivi vastuvõtmist teabe pärast 18. jaanuari 2016 kehtestatud nõuete kohta koos põhjustega, miks need nõuded vastavad mittediskrimineerimise ja proportsionaalsuse põhimõtetele.

Lisaks pidid liikmesriigid 18. jaanuariks 2016 ja seejärel iga kahe aasta tagant teatama nõuetest, mis on kaotatud või tehtud vähem rangeks.

Selleks on komisjon pidevalt uuendanud reguleeritud kutsealade andmebaasi, et säilitada kogu teavet, mida talle direktiivi artikli 59 alusel esitatakse. Näiteks töötas ta 2018. aastal välja uue konkreetsete küsimustega sõelumisvormi, et aidata liikmesriikidel hinnata reguleerimise proportsionaalsust. Uue sõelumisvormi kõrval avaldas komisjon mitteametliku juhendi, mille üle arutleti eksperdirühmade koosolekutel. Nende meetmete eesmärk oli suurendada liikmesriikide analüüside kvaliteeti ja põhjalikkust. Lisaks on proportsionaalsuse hindamised nüüd avalikult kättesaadavad andmebaasi veebisaidi kaudu, mida viiakse praegu üle siseturu infosüsteemi, et aruandekohustuse täitmist veelgi tõhustada. Pidevatele jõupingutustele vaatamata on aga paljud liikmesriikides toimuvad proportsionaalsuse hindamised endiselt ebapiisavad.

Komisjon hindas muudetud direktiivist tulenevat läbipaistvus- ja aruandekohustuse täitmist liikmesriikides. Komisjon käsitles rikkumisjuhtumeid 27 liikmesriigis, kes ei täitnud läbipaistvuskohustust piisavalt hoolsalt (vt lisateavet komisjoni talituste töödokumendi III osa tabelist „Läbipaistvuskohustused“).

Joonis 9. Peamiste nõuetele mittevastavuse probleemidega (läbipaistvus) seotud liikmesriikide arv (märts 2020)



Paljud liikmesriigid ei loetlenud piisavalt põhjendatult kõiki reguleeritud kutsealasid, reguleeritud haridust ja koolitust ning/või kõiki kutsealasid, mille suhtes kohaldatakse eelnevat kvalifikatsioonide kontrolli muudetud direktiivi artikli 7 lõike 4 alusel. Lisaks ei teatanud mõned riigid kutsealadest, mida reguleeritakse konkreetsete ELi õigusaktide alusel, mis lubavad liikmesriikidel nende rakendamise üle oma äranägemise järgi otsustada. Mis puutub kutsealadesse, mille suhtes kohaldatakse kvalifikatsiooni eelnevat kontrollimist, tuleb rõhutada, et komisjoni hindamine piirdus läbipaistvuskohustusega ning see ei piira rahvatervise ja ohutusega seotud põhjenduste asjakohasuse hindamisi. Mõni liikmesriik oli riikliku tegevuskava endiselt esitamata jätnud.

Lisaks leidis komisjon, et mõne olemasoleva kutseala proportsionaalsuse hindamised puudusid reguleeritud kutsealade andmebaasist täielikult. See oli nii üle 20 liikmesriigi puhul. Mõnes liikmesriigis olid proportsionaalsuse hindamised tegemata rohkem kui 80 % teatatud kutseala kohta. Lisaks ei esitanud paljud liikmesriigid mõne kutsealaga seoses teavet olemasoleva või värskelt lisatud kirje või käitumisnõuete kohta. Peale selle ei esitanud paljud liikmesriigid nõutud tähtajaks aruandeid nõuete kohta, mis olid kaotatud või tehtud vähem rangemaks.

Komisjon vaatas läbi muudetud direktiivi artikli 60 lõikest 1 tuleneva liikmesriikide kord kahe aasta tagant esitatavate aruannete esitamise kohustuse järelmeetmed, sealhulgas statistilised kokkuvõtted ning muudetud direktiivi rakendamisest tulenevate põhiprobleemide kirjelduse. Ligi kolmandiku liikmesriikide suhtes rakendati nõuete täitmiseks vajalikke meetmeid ning nad on sestpeale puuduvad aruanded esitanud.

Pärast komisjoni rikkumismeetmete võtmist suurendas enamik liikmesriike oluliselt oma pingutusi andmebaasi täitmisel, nagu on näha eespool joonisel 8. See on oluline saavutus, arvestades reguleeritud kutsealade andmebaasi kui teabeallika olulisust ELi kodanikele, kes

soovivad kutsealaga välismaal tegeleda. Sellegipoolest on vaja, et liikmesriigid teeksid pidevalt pingutusi läbipaistvus- ja aruandekohustuse täitmiseks. Liikmesriikidel on endiselt kohustus tagada selle teabe täpsus. Komisjon jätkab nende kohustuste täitmise hoolikat jälgimist.

4. RUMEENIA ÕDEDE SPETSIAALSE KVALIFIKATSIOONITÕSTMISPROGRAMMI TULEMUSED

Rumeenia on loonud lähtuvalt muutva direktiivi 2013/55/EL põhjenduses 36 esitatud soovitusest kvalifikatsioonitõstmisprogrammi üldõdede jaoks, kelle kvalifikatsioon ei vastanud direktiivi 2005/36/EÜ kohastele koolituse miinimumnõuetele. Selle eesmärk oli võimaldada spetsialistidel, kes omandasid kvalifikatsiooni enne Rumeenia liitumist Euroopa Liiduga, tõsta oma kvalifikatsiooni, et vastata ELi tasandi miinimumnõuetele.

Programmi sisu arutati aastatel 2012–2014 Euroopa Komisjoniga ning liikmesriikide ekspertidega (Belgia, Saksamaa, Hispaania, Prantsusmaa, Iirimaa, Malta, Poola, Itaalia ja Ühendkuningriik). Eksperdid analüüsisid üksikasjalikult koolitusi, mille Rumeenia oli eelnevalt teise taseme järgsel ja kõrgharidustasandil korraldanud, et määrata kindlaks, mil määral need vastasid direktiivi 2005/36/EÜ miinimumnõuetele (tundide arv, õppeaastad, koolitusteemad ning omandatavad oskused, teadmised ja pädevused). Tuvastatud lünkade täitmiseks loodi kvalifikatsioonitõstmiskursused. Pärast liikmesriikide ekspertide tehtud hindamist ja lisaarutelusid kohandati programmi kavandit, et arvestada tagasisidega, nt vastuvõtutingimuste, koolitustundide arvu ja kliinilise koolituse järelevalve kohta.

Rumeenia käivitas lõpliku õdede programmi haridusministri ja tervishoiuministri ühise korraldusega nr 4317/943/2014, mida toetas Rumeenia õdede, ämmaemandate ja meditsiinitöötajate liit, ja riikliku haridusministeeriumi korraldusega nr 5114/2014.

Et rakendada kvalifikatsioonitõstmisprogrammi keskharidusjärgsel tasemel, korraldasid Rumeenia riiklik haridusministeerium, tervishoiuministeerium, Rumeenia õdede, ämmaemandate ja meditsiinitöötajate liit ning riiklik haiglate akrediteerimiskomisjon vahemikus 2013–2014 koos viie liikmesriigi (Belgia, Taani, Iirimaa, Poola ja Ühendkuningriik) ekspertidega kaheksa koolitajatele mõeldud koolitust.

Programm algas õppeaastal 2014/2015 ning Rumeenia haridus- ja teadusministeeriumi esitatud andmetel läbisid selle õppeaasta 2018/2019 lõpuks rohkem kui 3 000 teise taseme järgse tasandi lõpetajat ning 23 kõrgharidustasandi lõpetajat.

Rumeenia esitles programmi liikmesriikidele kutsekvalifikatsiooni tunnustamise koordinaatorite rühma kohtumistel 2018. aasta märtsis ja mais.

Liikmesriikide eksperdid analüüsid Rumeenia esitatud teavet ja dokumente ning saatsid komisjonile programmi tulemuste kohta tagasisidet. Rumeenia vastas rahuldavalt liikmesriikide kõigile küsimustele ja märkustele. Ükski liikmesriik ei esitanud vastuväiteid Rumeenia ettepanekule, et lõpetajad saaksid tulevikus automaatsest tunnustamisest kasu.

Kokkuvõttes rääkis Rumeenia enne kvalifikatsioonitõstmisprogrammi rakendamist liikmesriikidega läbi, et võimaldada osalejatel tõsta oma kvalifikatsiooni, et vastata direktiivis 2005/36/EÜ sätestatud miinimumnõuetele. Sellest ajast saati on programmi läbinud märkimisväärne arv õpilasi.

Üksikasjalikuma teabe saamiseks vt käesolevale aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendi V osa.

5. HILJUTINE ARENG

Riiklikes tegevuskavades toodud meetmed on erisuguse ulatusega ning arvestades vastastikuse hindamise käigus tehtud proportsionaalsuse hindamiste tihti kehva kvaliteeti, avaldas komisjon kaks algatust, mille eesmärk on rakendada 2017. aasta ühtse turu strateegia raames täiel määral ühtse turu potentsiaali muudetud direktiiviga hõlmatud valdkondades. Komisjon avaldas teatise, milles käsitletakse reformisoovitusi seoses valitud kutsealade reguleerimisega,[46] ning ettepaneku võtta vastu Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, milles käsitletakse uute kutsealasid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli.

Komisjoni teatises, milles käsitletakse reformisoovitusi seoses kutsealateenuste reguleerimisega, vaadeldakse, kuidas reguleeritakse liikmesriikides seitset kutsealateenust. See hõlmab soovitusi liikmesriikidele, kus reguleerimine paistab olevat eriti range seoses seatud eesmärkide saavutamisega (näiteks teenuse saajate tervise või ohutuse kaitsmine) ja võrreldes teiste liikmesriikidega. Suunised tuginevad piirangute taseme kvantitatiivsele ja kvalitatiivsele hindamisele („piiranguid kajastav näitaja“). See on lisavahend, millega abistatakse liikmesriike reformide tegemisel võimaliku ülereguleerimise juhtumite tuvastamise abil.

Direktiiv (EL) 2018/958, milles käsitletakse uute kutsealasid reguleerivate õigusnormide vastuvõtmisele eelnevat proportsionaalsuse kontrolli,[47] võeti vastu 28. juunil 2018 ning liikmesriigid peaksid selle rakendama 30. juuliks 2020. Selles sätestatakse selged kohustused ja õigusraamistik uute õigusaktide vastuvõtmisele või olemasolevate õiguslike, regulatiivsete või halduslike sätete, mis piiravad juurdepääsu reguleeritud kutsealadele või nendega tegelemist, muutmisele eelnevate proportsionaalsuse hindamiste tegemiseks. Rakendatuna peaks direktiiv mängima olulist rolli ebaproportsionaalse reguleerimise ennetamisel. Komisjon jälgib praegu liikmesriikide edusamme direktiivi rakendamisel koordinaatorite rühma kaudu ja kahepoolselt koos liikmesriikidega.

2018. aastal võtsid kaasseadusandjad vastu ühtse digivärava määruse,[48] et pakkuda üksikisikutele ja äriühingutele juurdepääsu veebiteabele ja -menetlustele ning abi- ja probleemilahendamisteenustele. Tuleb märkida, et liikmesriikide teenuste direktiivist ja muudetud kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiivist tulenevate teavitamiskohustuste täitmine soodustab ühtse digivärava määrusega kehtestatud teavitamisnõuete järgimist. Paralleelselt käivad arutelud ühtse digivärava koordineerimisrühmaga, et kalibreerida teabe ulatust ja kvaliteeti ning tagada piiriülene juurdepääs veebimenetlustele.

[46] Komisjoni 10. jaanuari 2017. aasta teatis, milles käsitletakse reformisoovitusi seoses kutsealateenuste reguleerimisega, COM(2016) 0820 final.

[47] ELT L 173, 9.7.2018, lk 24–35.

[48] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 2. oktoobri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1724, millega luuakse ühtne digivärav teabele ja menetlustele ning abi- ja probleemilahendamisteenustele juurdepääsu pakkumiseks ning millega muudetakse määrust (EL) nr 1024/2012 (EMPs kohaldatav tekst).

Euroopa Ülemkogu kutsus 2019. aasta märtsis ELi ja liikmesriike üles kõrvaldama ühtse turu allesjäänud põhjendamatud takistused, rõhutades samas, et uusi tõkkeid ei tohiks luua[49]. Sellest esialgsest palvest lähtudes kutsus konkurentsivõime nõukogu 2019. aasta mai istungil komisjoni üles „lõpetama 2020. aasta märtsiks ülejäänud ühtse turu regulatiivsete ja mitteregulatiivsete takistuste ja võimaluste kontrolli, keskendudes ennekõike teenustele ... lähtudes ettevõtjate ja tarbijate vaatenurgast ...“[50]. Vastuseks võttis komisjon vastu aruande, milles tuvastati takistused, millest ettevõtted ise kõige sagedamini teatavad.[51] Selle ettevõtjate vaatenurga ning 2019. aasta novembris avaldatud ELi tarbijatingimuste tulemustabelis[52] kajastatud tarbijate kogemuse põhjal võttis komisjon 2020. aasta märtsis vastu teatise ühtse turu takistuste ja tõkete kohta. Selles teatises analüüsis komisjon tarbijate ja ettevõtjate sagedasemaid muresid, et tuvastada kõige asjakohasemad valdkonnad, kus tuleb ühtset turgu veelgi süvendada ja tugevdada.[53]

Euroopa Ülemkogu kutsel ning ühtse turu takistusi ja tõkkeid käsitleva teatise lisana töötas komisjon tihedas koostöös liikmesriikidega välja ka pikaajalise tegevuskava ühtse turu normide paremaks rakendamiseks ja tagamiseks[54]. Komisjon tervitas Euroopa Ülemkogu üleskutset ning töötas välja mitmesugused meetmed, mille eesmärk on parandada ühtse turu normide jõustamist ja järgimist. Tegevused, mis on kutselade reguleerimisega eriti seotud, on järgmised:

- ajakohastatud kutsealateenuste reguleerimise reformisoovituste avaldamine lähtuvalt komisjoni 17. jaanuari 2017. aasta teatisest ning

- komisjoni abi ja suunised liikmesriikidele, et parandada piirava reguleerimise eelnevaid hindamisi proportsionaalsuse kontrolli direktiivi alusel.

[49] Euroopa Ülemkogu 22. märtsi 2019. aasta järeldused (EUCO 1/19).

[50] Konkurentsivõime nõukogu 27. mai 2019. aasta järeldused „Uus ambitsioonitase konkurentsivõimelise ühtse turu jaoks“ (COMPET 437, 9743/19).

[51] „Ettevõtja teekond ühtsel turul: praktilised takistused ja tõkked”, SWD(2020) 54 final.

[52] Euroopa Komisjoni 28. novembri 2019. aasta tarbijatingimuste tulemustabel: tarbijad ühtsel turul (2019. aasta väljaanne)“.

[53] Komisjoni 10. märtsi 2020. aasta teatis ühtse turu tõkete tuvastamise ja kõrvaldamise kohta, COM(2020) 93 final.

[54] Komisjoni 10. märtsi 2020. aasta teatis, milles käsitletakse pikaajalist tegevuskava ühtse turu normide paremaks rakendamiseks ja tagamiseks, COM(2020) 94 final.

6. JÄRELDUSED

Selles aruandes esitatud teabe põhjal saab komisjon teha mõningaid järeldusi seoses muudetud direktiivist tulenevate muudatuste rakendamisega ning valdkondadega, kus tuleb teha lisatööd või täiendusi. Üldiselt suurendab muudetud direktiivil põhinev õigusraamistik tõhusalt spetsialistide mobiilsust liikmesriikides[55]. Kuigi moodsa tehnoloogia kasutamist kutsekvalifikatsioonide tunnustamise menetluses võib lugeda edukaks, peavad liikmesriigid jätkama jõupingutuste tegemist, et tagada vastavus nõuetele ning anda ühtsete kontaktpunktide kaudu teavet ja tegeleda e-haldusega.

Liikmesriigid tegid edusamme mitmesuguste käimaolevate rikkumismenetluste käigus tõstatatud probleemidega tegelemisel, kuid mõned valdkonnad tekitavad endiselt muret. Mitu konkreetset küsimust on endiselt lahtised ning nende lahendamine asjaomastes liikmesriikides võib nõuda jätkuvat koostööd.

a) Mureküsimused

Elektrooniliste menetluste eelistele ja hästiarenenud halduskoostööle vaatamata kasutavad mõned liikmesriigid endiselt menetlusnõudeid, mis põhjustavad taotlejatele märkimisväärseid raskusi ja kulusid. Lisaks on endiselt probleeme seoses e-halduse rakendusega ning direktiiviga lubatut ületavate menetluste kasutamisega.

Riiklike ühtsete kontaktpunktide toimimist teabe ja veebimenetluste kättesaadavuse tagamise mõistes tuleb enamikus liikmesriikides parandada.

Vahemikus 2014–2016 toimunud vastastikune hindamine ei toonud kaasa märkimisväärseid reguleeritud kutsealade normide reforme. Liikmesriikide proportsionaalsuse kontrollide kvaliteet oli tihti kehv ning juhendus huvist säilitada olemasolevat regulatsiooni. Komisjoni hiljutised täitemeetmed kinnitasid, et paljud liikmesriigid ei suuda ikka veel täita mõistliku hoolsusega oma kohustusi seoses reguleeritud kutsealadega seotud teabe läbipaistvuse ning reguleerimise proportsionaalsusega. See kinnitab vajadust proportsionaalsuse kontrolli direktiivi õigeaegse rakendamise ja jõulise kohaldamise järele.

b) Lahtised küsimused

Mitu muudetud direktiivi rikkumise juhtumit konkreetsetes liikmesriikides on käimasolevate rikkumismenetluste kontekstis endiselt lahtised. Juhtumid on seotud keeleoskuse kontrollimist, piiriülest teenusepakkumist ja osalist juurdepääsu käsitlevate sätete vale rakendamisega.

[55] Tulemuslikkuse hindamist ELi tunnustusmäärade arvestuses saab vaadata ühtse turu tulemustabelist, mis on saadaval aadressil https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/professional_qualifications/index_en.htm.

Teadmiste ja oskuste nõuete võimaliku teadusliku ja tehnilise progressiga kohandamise ning sektoraalsete kutsealade koolitusteemade miinimumloetelude vajaduse ja ulatuse hindamiseks on vaja lisauuringuid, mida saab teha komisjoni delegeeritud õigusaktide abil.

Ühiste koolituspõhimõtetega seoses jõuti ainult ühele kokkuleppele (suusaõpetajate ühine koolitustest). Koolituse miinimumstandarditega seoses kokkuleppele jõudmine on osutunud keeruliseks isegi alt üles lähenemisviisi kasutamise korral. Paljude kutsealade soovitused ei jõudnud liikmesriikides vajalike reguleerimise piirmääradeni, mis võib viia mitte ainult ühtlustamiseni, vaid ka reguleerimise laiendamiseni riiklikul tasandil.

Hoiatusmehhanismi toimimine tekitab liikmesriikidele mõningaid praktilisi raskusi, ennekõike seoses suure hulga hoiatusteadete haldamise ja asjakohaste hoiatuste filtreerimisega.

c) Positiivne areng

Komisjoni täitemeetmete võtmine parandas tõhusalt muudetud direktiivi rakendamist.

Siseturu infosüsteem panustab direktiivi sujuvasse toimimisse, pakkudes turvalist veebiplatvormi ennetava hoiatusmehhanismi toimimiseks ning halduslikuks teabevahetuseks, et hallata Euroopa kutsekaardi taotlusi. Liikmesriikide jätkuv koostöö, õiguslik ja tehniline tugi ning täiendav peenhäälestus on hädavajalikud, et tagada süsteemi edaspidine tõhus toimimine.

Direktiivi V lisa ajakohastamise protseduur on toiminud hästi. Komisjon on regulaarselt kasutanud oma delegeeritud volitusi, et teha liikmesriikide teadete alusel siseturu infosüsteemi kaudu uuendusi.

Proportsionaalsuse kontrolli direktiiv täiendab direktiivis sätestatud läbipaistvuskohustusi ning toimib kutseteenuste tulevase ebaproportsionaalse reguleerimise ennetamise vahendina.

Käesoleva aruande esitamisega täidab komisjon direktiivi 2005/36/EÜ (muudetud direktiiviga 2013/55/EL) artikli 60 lõike 2 kohase aruandekohustuse.

Komisjon kutsub Euroopa Parlamenti, nõukogu, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteed ning Regioonide Komiteed üles arvestama selle aruandega.