



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 6.11.2007
KOM(2007) 680 lõplik

2007/0234 (COD)

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU OTSUS

millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus nr 85/368/EMÜ Euroopa Ühenduse liikmesriikide kutsequalifikatsioonide võrreldavuse kohta

(komisjoni esitatud)

SELETUSKIRI

1. ETTEPANEKU TAUST

Käesolev ettepanek on osa komisjoni 2007. aasta õigusloome- ja töökavasse kuuluvast lihtsustamisprogrammist, mille eesmärk on lihtsustada regulatiivkeskkonda ettevõtete ja teiste sidusrühmade jaoks.

Olemasolevate õigusaktide läbivaatamisel leiab komisjon, et nõukogu 16. juuli 1985. aasta otsus 85/368/EMÜ Euroopa Ühenduse liikmesriikide kutsekvalifikatsioonide võrreldavuse kohta on üleliigne ja tuleks kehtetuks tunnistada.

Nõukogu otsuse 85/368/EMÜ eesmärgid

Nõukogu otsusega 85/368/EMÜ kehtestati kutsehariduse ja kutseõppe kvalifikatsioonide võrreldavuse süsteem. Selle eesmärk oli anda töötajatele võimalus kasutada oma kvalifikatsiooni paremini ära juurdepääsu saamiseks töökohtadele teistes liikmesriikides. Otsusega kindlaks määratud süsteemi abil püüti seda saavutada konkreetsete ametite kogu ühenduses mõistetavate praktiliste ametikirjelduste määratlemise teel ning anda sel moel ettevõtetele, töötajatele ja ametiasutustele vajalikku teavet eri liikmesriikides omandatud kvalifikatsioonide võrreldavuse kohta.

Otsuses nõuti, et komisjon ja liikmesriigid teeksid koostööd konkreetsete ametikohtade või ametikohtade rühmade ühenduses kehtivate ametikirjelduste koostamisel ning seejärel viiksid liikmesriikides tunnustatud kutsehariduskvalifikatsioonid vastavusse nende kokkulepitud ametikirjeldustega.

Kavas oli koostada võrdlevad tabelid, mis sisaldavad teavet järgmise kohta: SEDOCi register (kasutatakse koos vabade töökohtade ja töötaotlejate rahvusvahelise vahendamise Euroopa süsteemiga), siseriiklikud klassifikatsioonikoodid, kutsehariduse tase, ametinimetused igas liikmesriigis ja vastavad kvalifikatsioonid, kutsehariduse andmise eest vastutavad organisatsioonid ja institutsioonid ning diplomite, tunnistuste ja muude dokumentide väljastamise või kinnitamise eest vastutavad organid. Ühenduses vastastikku kokku lepitud ametikirjeldused ja võrdlustabelid oli seejärel plaanis avaldada *Euroopa Liidu Teatajas*.

Samuti nõuti otsuses, et riigid määraksid koordineeriva asutuse, mis koguks ja edastaks teavet võrreldavate kutsekvalifikatsioonide kohta; koostöös nende asutustega vaataks komisjon läbi vastastikku kokku lepitud ametikirjeldused ja kutsekvalifikatsioonide võrreldavust käsitlevad tabelid. Liikmesriigid pidid iga nelja aasta järel esitama ka aruande otsuse rakendamise kohta riigi tasandil.

Otsuse rakendamata jätmine

Praktikas osutus aga otsuses kavandatud süsteem koormavaks ja rakendamine parimal juhul osaliseks.

Komisjon ja liikmesriigid keskendusid esialgu oskustöölise kutsekvalifikatsioonile. Esimeses etapis määrati 219 kutsehariduse kvalifikatsiooni 19 valdkonnas: need 19 valdkonda valiti välja nii, et need hõlmaksid ameteid, mille pidajad võiksid kõige tõenäolisemalt teistesse riikidesse kolida.

Seati sisse ametikirjelduste määratlemise ja kvalifikatsioonide võrdlemise kord, kaasates komisjoni, Cedefopi (Euroopa Kutseõppe Arenduskeskus) ja liikmesriikide eksperdid. 1990. aastal komisjoni jaoks koostatud aruandes selgitati selle protsessi käigus tekkinud probleeme ja tõdeti, et edasiminekuks on aeglane – 1990. aastaks olid kvalifikatsioonide võrreldavust käsitlevad andmed avaldatud ainult 5 valdkonna kohta 19st määratletust, hõlmates 66 ametit. Kvalifikatsioonide registreerimise, kirjeldamise ja võrdlemise protsess oli osutunud aeglaseks ja kohmakaks. 1990. aasta aruandes rõhutati, kui oluline on viia töö kvalifikatsioonide võrreldavuse alal lõpule siseturu kavandatud väljakujundamise ajaks 1992. aasta lõpul. Selles tehti ettepanek korda lihtsustada ja tempot tõsta, seades eesmärgiks leppida veel 14 valdkonna ametikirjeldustes kokku enne 1992. aasta lõppu. Praktikas osutus see liiga ambitsioonikaks ja neid eesmärke ei saavutatud.

Samuti osutus otsus muutuvate vajadustega kohanemisel liiga jäigaks. Kuigi otsuses viidati vajadusele kohaneda uute, tehnoloogilistest muutustest põhjustatud olukordadega, leppisid komisjon, Cedefop ja liikmesriigid sellega, et valitud tsentraliseeritud lähenemise ning kvalifikatsioonide pideva ja kiire arengu tulemusena vananes avaldatud teave kiiresti.

1990. aasta aruandes oli rõhutatud, et süsteem on tõhus ainult siis, kui liikmesriigid seda kasutavad – tegelikkuses mõjutas Euroopa tasandil tehtud töö riikliku ja valdkondliku tasandi sidusrühmi vähe.

Kõigil nendel põhjustel jäeti otsuses osutatud meetmete rakendamine peagi kõrvale.

Käesolev kehtetuks tunnistamise ettepanek annab seetõttu panuse komisjoni õigusaktide lihtsustamise programmi, et tõsta konkurentsivõimet kooskõlas majanduskasvu ja töökohtade loomise tegevuskavaga ning parandada ühenduse õigusraamistiku üldist kvaliteeti.

Lisaks usub komisjon, et kutseharidust ja kutseõpet käsitleva otsuse on asendanud mitmed hilisemad ELi või valitsustevahelisel tasandil tehtud algatused läbipaistvuse parandamiseks, ülekandmise toetamiseks ja õpitulemuste hindamise soodustamiseks.

Euroopa kvalifikatsiooniraamistik (EKR)

1985. aasta otsuse laiahaardelist eesmärki püütakse saavutada eelkõige Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga, mille eesmärk on hõlbustada kvalifikatsioonide võrdlemist ja selle kaudu töötajate liikumist. Komisjon tegi Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku kehtestamise ettepaneku septembris 2006 dokumendis KOM (2006) 479, mille Euroopa Parlament ja nõukogu võtsid vastu [kuu/aasta].

Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku reguleerimisala erineb 1985. aasta otsusest selle poolest, et tegu on elukestva õppe raamistikuga, mis hõlmab üld- ja täiskasvanuharidust, kõrgharidust, samuti kutseharidust ja kutseõpet (mis oli 1985. aasta otsuse ainus eesmärk). Samuti kasutatakse vägagi erinevat lähenemisviisi.

Soovituse alusel luuakse Euroopa kvalifikatsiooniraamistik kvalifikatsioonide taseme võrdlemise vahendina riiklikes kvalifikatsioonisüsteemides, samuti rahvusvaheliste valdkondlike organisatsioonide väljatöötatud kvalifikatsioonisüsteemides. Selles soovitatakse riikidel siduda oma riiklikud süsteemid Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga, sidudes kvalifikatsioonitasemed vastavate Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasemetega ning töötades asjakohastel puhkudel välja riikliku kvalifikatsiooniraamistiku. Lisaks soovitatakse riikidel tagada, et 2012. aastaks on nende tunnistustele, diplomitele ja teistele

kvalifikatsioonidokumentidele kantud asjaomane Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tase (nt 4. tase).

Euroopa kvalifikatsiooniraamistik põhineb Euroopa võrdlustasemetega kogumil, mida on kirjeldatud *õpitulemuste* kaudu – need kirjeldavad, mida õppija teab, mõistab ja suudab teha, olenemata konkreetse kvalifikatsiooni omandamise kontekstist. Sel moel on võimalik mõista mis tahes haridus- või koolitusvaldkonna kvalifikatsioone. Selline õpitulemuste kasutamine kvalifikatsioonitasemetega kirjeldamisel soodustab samuti väljaspool formaalseid haridus- ja koolitusasutusi toimuvat õppe tunnustamist, mis on tõelise elukestva õppe põhielement.

Euroopa kvalifikatsiooniraamistik ja otsus 85/368/EMÜ

1985. aasta otsuses kasutati ülalt-alla lähenemist, mis nõudis eri riikide ekspertide intensiivset koostööd, et loetelu pidevalt ajakohastada, muuta ametikirjeldusi ja kvalifikatsioone ning lisada vajaduse korral uusi kvalifikatsioone. Asjaolu, et hõlmati ainult piiratud arvul ameteid ja vaid murdosa kutsekvalifikatsioonidest, näitab sellise lähenemise ebapraktilisust.

Euroopa kvalifikatsiooniraamistikus kasutatakse vabatahtlikku ja detsentraliseeritud lähenemist, mille puhul ühendus annab ühise lähtepunkti, samal ajal kui üksikasjalikud otsused jäetakse riikliku ja valdkondliku tasandi pädevate asutuste teha. Viitamise tarvis ettenähtud toimingud liikmesriikides ei ole ülemäära koormavad. Riigid seovad oma *kvalifikatsioonitasemed* Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga, nii et iga nende riikliku raamistiku või süsteemi konkreetse tasandi kvalifikatsiooni puhul on võimalik määrata Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tase. Seega loob Euroopa kvalifikatsiooniraamistik kvalifikatsioonide kirjeldamiseks ja mõistmiseks ühise keele.

Seejärel esitatakse riikide otsused kvalifikatsioonide paigutamise kohta Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku tasanditele Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku nõuanderühmale, mis tagab protsessi kvaliteedi. Seega on riigid huvitatud oma kvalifikatsioonide taseme asjakohasest alghindamisest ja Euroopa tasandil kvaliteedi tagamise protsessile kaasaaitamisest.

Seega tegeleb Euroopa kvalifikatsiooniraamistik 1985. aasta otsuse piirangutega kahel tasandil, keskendudes kvalifikatsioonide läbipaistvuse parandamisele ja võttes kasutusele detsentraliseeritud lähenemise koostööle, mis sobib paremini kokku üha keerulisemaks muutuvate kvalifikatsioonidega Euroopas.

Muud läbipaistvust ja mobiilsust suurendavad vahendid

Samal ajal kui Euroopa kvalifikatsiooniraamistik on vahend, mis püüdleb kõige rohkem eesmärkide ja funktsioonide poole, mida 1985. aasta otsus ei suutnud täita, on Euroopa tasandil ka teisi läbipaistvust edendavaid ja kvalifikatsioonide ülekantavust parandavaid vahendeid ja meetmeid. Nende hulka kuuluvad Europass, Euroopa kõrghariduse ainepunktide ülekandesüsteem (ECTS), nõukogu 2004. aasta järeldused mitteformaalse ja informaalsete õppe määratlemise ja tunnustamise kohta ning portaali Ploteus.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. detsembri 2004. aasta otsusega nr 2241/2004/EÜ kvalifikatsioonide ja pädevuste läbipaistvuse ühtse ühenduse raamistiku kohta (Europass) kehtestati üleeuroopalised dokumendid, mida kodanikud saavad kasutada oma kvalifikatsioonide ja kutseoskuste kirjeldamiseks.

Praegune Euroopa kõrghariduse ainepunktide ülekandesüsteem (ECTS) ja loodav Euroopa kutsehariduse ainepunktide ülekandesüsteem (ECVET), SEC (2006) 1431, muudavad kodanike jaoks lihtsamaks eri riikides omandatud hariduse omavahel sidumise. Mõlemad nimetatud vahendid toetavad otseselt üksikisikuid, kes püüavad kvalifikatsioone või nende osi üle kanda ühest haridusasutusest või riigist teise.

Euroopa Ülemkogu võttis 2004. aastal vastu Euroopa ühised põhimõtted mitteformaalse ja informaalse õppe määratlemise ja tunnustamise kohta (9600/2004). Need põhimõtted on aluseks koostöö tugevdamisele tunnustamise valdkonnas ning julgustavad komisjoni, liikmesriike ja tööturu osapooli võtma süstemaatilisemalt kasutusele tunnustamismeetodeid ja -süsteeme.

Õppevõimaluste portaal Ploteus (<http://ec.europa.eu/ploteus>) aitab suurendada kvalifikatsioonide läbipaistvust, pakkudes teavet hariduse ja õppimisvõimaluste kohta Euroopa riikides.

Reguleeritud kutsealade valdkonnas tagatakse kvalifikatsioonide vastastikune tunnustamine direktiiviga 2005/36/EÜ, mis võeti vastu 7. septembril 2005. Selle direktiiviga, millega konsolideeritakse, ajakohastatakse ja lihtsustatakse 15 olemasolevat, aastatel 1975–1999 vastu võetud direktiivi, nähakse ette ühtlustatud koolitusnõuetega elukutsete (arstid, meditsiiniõed, ämmaemandad, hambaarstid, loomaarstid, farmatseudid), samuti arhitektide kvalifikatsioonide automaatne tunnustamine. Muude reguleeritud kutsealade puhul (praeguse seisuga reguleerib ELis umbes 800 kutseala kas üks või mitu liikmesriiki) põhineb kõnealune süsteem vastastikusel tunnustamisel, see tähendab, et kui isik on kvalifitseeritud töötama kutsealal ühes liikmesriigis, siis peaks ta saama loa töötada kõnealusel kutsealal ka mõnes muus liikmesriigis.

2. KOOSKÕLA EUROOPA LIIDU MUUDE PÕHIMÕTETE JA EESMÄRKIDEGA

Ettepanek otsus kehtetuks tunnistada on kooskõlas Lissaboni tegevuskavaga, eelkõige parema õigusloome strateegiaga ning vajadusega õiguskeskkonda ettevõtete ja muude sidusrühmade jaoks lihtsustada.

1985. aasta otsus ei ole ammu enam kasutusel. Juba 1990. aastal rõhutati komisjoni jaoks koostatud aruandes selle puudusi ja parimal juhul osalist edu seatud eesmärkide saavutamisel. Seda rakendati vaid osaliselt ning enam ei kohaldata seda üheski kontekstis.

Komisjoni võimalused

Arvestades kirjeldatud olukorda, kaalus komisjon kolme võimalust. Esimene võimalus oleks jätta otsus osaks ühenduse õigustikust. Kuid otsuse ebatõhusust arvestades oleks selline seisukoht vastuolus komisjoni väljakuulutatud lubadusega õigusakte lihtsustada. Kuna nõukogu ja Euroopa Parlament on võtnud vastu Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku, mille eesmärgid osaliselt kattuvad 1985. aasta otsuse omadega, jätaks see teoreetiliselt jõusse tarbetu õigusakti. Seega kehtiks kaks sarnaste eesmärkide, kuid erineval meetodikal põhinevat ja kvalifikatsioone vastandlikest seisukohtadest kirjeldavat õigusakti. See teeks olukorra segaseks.

Teine võimalus on 1985. aasta otsust muuta. Kuid nii metodoloogiliselt kui ka praktiliselt oleks see raske, kui mitte võimatu. Nagu eespool näidatud, on 1985. aasta otsuse algandmed

suures osas vananenud, nii et otsuse tekst tuleks peaaegu täielikult ümber kirjutada, mille tulemusena kaotaks algtekst tähenduse. Õigupoolest korratakse muutmisel mõningaid eespool mainitud esimeses võimaluses osutatud probleeme/vastuväiteid, näiteks saadetakse liikmesriikidele segadust tekitavaid signaale.

Kolmas võimalus on tunnistada otsus kehtetuks ja käsitleda selle eesmärke uues Euroopa kvalifikatsiooniraamistikus ning muudes eespool osutatud mehhanismides. Kehtetuks tunnistamine on kooskõlas komisjoni eesmärgiga vähendada regulatiivkoormust ning kõrvaldada vananenud ja kasutamata õigusaktid (lihtsustamisprogramm ning komisjoni 2007. aasta õigusloome- ja tööprogramm ning parema õigusloome strateegia). Euroopa kvalifikatsiooniraamistikus käsitletakse otsuse eesmärke nii tõhusamalt, arvestades selle kergemat raamistikku, kui ka tulemuslikumalt, arvestades selle suuremat läbipaistvust, selle laiemat reguleerimisala ning tuginemist õpitulemustele. Lisaks sellele on Euroopa kvalifikatsiooniraamistik selle igas väljaarendamise etapis üles ehitatud sidusrühmade vahelisele konsensusele. Komisjon esitas selle liikmesriikide ja tööturu osapoolte palvel ning konsulteeris nendega selle koostamisel pikalt.

Seepärast on komisjon otsustanud kasutada kolmandat võimalust ja teeb ettepaneku 1985. aasta otsus kehtetuks tunnistada.

3. ETTEPANEKU ÕIGUSLIK KÜLG

Kavandatud meetme kokkuvõte

Ettepanekuga tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus nr 85/368/EMÜ Euroopa Ühenduse liikmesriikide kutsekvalifikatsioonide võrreldavuse kohta.

Õiguslik alus

Asutamislepingu artikli 150 lõige 4, milles sätestatakse, et ühenduse tegevus toetab ja täiendab liikmesriikide meetmeid, ning eelkõige püütakse sellega, nagu on sätestatud artikli lõikes 2, parandada algset kutseõpet, hõlbustada kutsealale pääsu ja naasmist tööturule ning arendada teabe ja kogemuste vahetamist ühistes küsimustes.

Subsidaarsuse põhimõte

Subsidaarsuse põhimõtet kohaldatakse niivõrd, kui võrd ettepanek ei kuulu ühenduse ainupädevusse.

Liikmesriikidel ei ole võimalik ettepaneku eesmärke piisaval määral saavutada järgmisel põhjusel:

- otsus tuleb kehtetuks tunnistada ühenduse tasandil.

Seega on ettepanek kooskõlas subsidaarsuse põhimõttega.

Proportsionaalsuse põhimõte

Ettepanek on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas järgmisel põhjusel:

sellega tunnistatakse kehtetuks tarbetu õigusakt.

Õigusakti valik

Kavandatud õigusakt: Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus. Otsus on vajalik olemasoleva otsuse kehtetuks tunnistamiseks.

4. MÕJU EELARVELE

Ettepanek ei mõjuta ühenduse eelarvet.

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU OTSUS

millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus nr 85/368/EMÜ Euroopa Ühenduse liikmesriikide kutsekvalifikatsioonide võrreldavuse kohta

EUROOPA PARLAMENT JA EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Ühenduse asutamislepingut, eriti selle artikli 150 lõiget 4,

võttes arvesse komisjoni ettepanekut,¹

võttes arvesse Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamust,²

võttes arvesse Regioonide Komitee arvamust,³

toimides vastavalt asutamislepingu artiklis 251 sätestatud menetlusele⁴

ning arvestades järgmist:

- 1) ühenduse parema õigusloome põhimõtetes rõhutatakse riikide ja ühenduse õigusaktide lihtsustamise tähtsust Euroopa ettevõtete konkurentsivõime tõstmises ja Lissaboni tegevuskava eesmärkide täitmisel;
- 2) otsuse 85/368/EMÜ⁵ rakendamisel ei ole õnnestunud saavutada kutsekvalifikatsioonide võrreldavust töötajate puhul, kes otsivad tööd teises liikmesriigis;
- 3) otsuses 85/368/EMÜ ette nähtud kvalifikatsioonide kirjeldamiseks ja võrdlemiseks kasutatavad meetodid ja lähenemine erinevad praegu haridus- ja koolitussüsteemides kasutatavatest;
- 4) otsus 85/368/EMÜ on asendatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu [...] otsuse vastuvõtmisega Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas;⁶
- 5) otsus 85/368/EMÜ tuleks seetõttu kehtetuks tunnistada,

ON VASTU VÕTNUD JÄRGMISE OTSUSE:

¹ ELT C [...], [...], lk [...].

² ELT C [...], [...], lk [...].

³ ELT C [...], [...], lk [...].

⁴ EÜT C [...], [...], lk [...].

⁵ EÜT L 199, 31.7.1999, lk 56.

⁶ ELT [...]

Artikkel 1

Otsus 85/368/EMÜ tunnistatakse kehtetuks alates [...].

Artikkel 2

Käesolev otsus jõustub kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist *Euroopa Liidu Teatajas*.

Artikkel 3

Käesolev otsus on adresseeritud liikmesriikidele.

Brüssel, [...]

Euroopa Parlamendi nimel
President

Nõukogu nimel
eesistuja