

# Kolmandate riikide kodanike kvalifikatsioonide hindamine ja tunnustamine: väljakutsed ning parimad praktikad

## Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti konverentsi<sup>1</sup> ülevaade ning järeldused

Ave Lauren &  
Marion Pajumets

### Taust ja probleemistik

Õigus saada haridust kuulub inimõiguste hulka ning kõrgharidusel ja kutsekvalifikatsioonidel on suur väärtus nii üksikisiku väärikuse ja toimetuleku kui ka ühiskonna arengu ja heaolu jaoks. Seega oleks mõistlik ja õiglane, et taoline väärtus oleks ülekantav ühest riigist teise. Globaalse rände kasvuga on suurenenud ka vajadus välisriigi kvalifikatsioonide tunnustamise järele. Erinevate riikide haridussüsteemide ning kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kordasid iseloomustab aga eripalgelisus, mis tuleneb riikide kultuurilisest, sotsiaalsest, poliitilisest, majanduslikust kui ka religioosest mitmekesisusest. Nendest teguritest tulenevalt on riigid ja rahvusvahelised organisatsioonid hakanud üha enam pöörama tähelepanu antud valdkonnas kasutatavate põhimõtete ja praktikate läbipaistvuse tõstmisele, nende ühtlustamisele ja tõhustamisele.

Ametliku tunnustamise valdkonda reguleerivad Euroopas mitmed rahvusvahelised kokkulepped ning oluline on eristada akadeemiliste ja kutsekvalifikatsioonide vahel:

- ▶ Akadeemilise tunnustamise valdkonnas on kõige olulisem ja ainuke siduv alusdokument UNESCO ja Euroopa Nõukogu ühtse egiidi all väljatöötatud "Kõrgharidustunnistuste ja kõrgharidusele juurdepääsu võimaldavate tunnistuste Euroopa regioonis tunnustamise konventsioon" ehk nn **Lissaboni tunnustamise konventsioon** (*Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region*), mille Eesti allkirjastas juba 1997. aastal. Lissaboni konventsioon määrab kõrgharidusega seonduvate kvalifikatsioonide hindamise aluspõhimõtted ning kehtestab nõude pädevate asutuste olemasolule. Lissaboni

konventsiooni geograafiline skoop on suur (üle 50 riigi) ning valdkondlikult keskendub see kõrgharidust tõendavate, kõrgharidusele juurdepääsu võimaldavate ja õppeperioodide tunnustamisele.

- ▶ Kutsekvalifikatsioonide tunnustamise valdkonnas on Euroopas kõige olulisemaks instrumendiks aga **Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv 2005/36/EÜ** (edaspidi direktiiv 2005/36/EÜ), mis kehtestab tunnustamise reeglid Euroopa Majanduspiirkonnas. Arsti, õe, ämmaemanda, proviisori, hambaarsti, loomaarsti ning arhitekti kutseid loetakse **sektoraalseteks kutseteks**, mille puhul on Euroopa Liidu siseselt tunnustamine automaatne, ning teisi reguleeritud kutseid nimetatakse **üldsüsteemi kutseteks**, mille puhul on riikidel võimalik rakendada **korvamismeetmeid**.

Kvalifikatsioonide hindamine ja tunnustamine on lisaks üldisele rändekasvule muutunud kriitilise tähtsusega probleemiks seoses käesoleva rändekriisiga ning kohustustega, mida riigid on varasemalt võtnud. Lissaboni konventsioon käsitleb muuhulgas ka pagulaste kvalifikatsioonide tunnustamist. Selle Artikkel VII sätestab:

*"Konventsiooniosaline võtab oma haridussüsteemi piires ning oma põhiseaduse ja muude õigusaktide kohaselt kõik võimalikud ja mõistlikud meetmed, et töötada välja kord, mis võimaldab õiglaselt ja kiiresti hinnata, kas pagulased, ümberasustatud isikud või pagulastega sarnases olukorras olevad isikud täidavad kõrgharidusele ja edasistele kõrgharidusõpingutele juurdepääsuks või tööle asumiseks ettenähtud nõudeid, seda ka juhul, kui teise konventsiooniosalise antud kvalifikatsioone ei ole võimalik dokumentaalselt tõendada."*

Praegusel hetkel aga puuduvad enamikul riikidest seesuguste hindamiste läbiviimiseks regulatsioonid.

1 Toimus Tallinnas 3. novembril 2016. Konverentsil näidatud materjalid, vt <http://emn.ee/uritudused/randekonverentsid/>

Euroopa rändevõrgustiku (ERV) Eesti kontaktpunkti poolt Tallinnas läbi viidud konverents adresseeriski seda ning mitmeid teisi küsimusi, pakkudes platvormi erinevate riikide praktikate ja kogemuste vahetamiseks. Käesolev kokkuvõte käsitleb konverentsil arutatud teemasid, mille põhjal teeme ka soovitusel edasiseks tegevuseks.

## Meie järeldused

1. Riigid peaksid välja töötama ajutised kriisimeetmed, mis aitaksid maandada **rändekriisist tulenevat pinget** tunnustamise ja hindamise valdkonnas, kui ka **pikaajalise strateegia**, mis võimaldaks riikidel paremini toime tulla aina kasvavate rändevõrgudega.
2. Eesmärgiks peab olema **läbipaistev, ühtne, kiire ja õiglane süsteem**. Seejuures tuleb riikidel arvesse võtta ressursside mõistlikku kasutamist ning loodav lahendus peab olema **jätkusuutlik**.

3. Hindamise ja tunnustamise aluseks tuleks võtta **kvalifikatsiooni funktsioon** ehk selle omandamisest tulenevad õigused kvalifikatsiooni andnud riigis.
4. Kõik Lissaboni konventsiooniga ühinenud riigid peavad kiirendatud korras viima oma siseriikliku õiguse Artikkel VII-ga kooskõlla. Käesoleva rändekriisi valguses toob igasugune viivitamine kaasa takistusi edukale integratsioonile, millega võivad kaasna tõsised majanduslikud ja muud siseriiklikud probleemid.
5. Lisaks ametlikule tunnustamisele on riikidel vaja tähelepanu pöörata ka **ühiskondlikule tunnustamisele**, innustades töödajaid ning haridusasutusi kaasama välismaiste kvalifikatsioonidega tudengeid või töötajaid.
6. Tähelepanu tuleb osutada ka **ebakonventsionaalse hariduse hindamise** ja tunnustamise süsteemide väljatöötamisele, mis sobituksid paremini 21. sajandi haridusmaastikule.

## Paneelide lühikokkuvõtted

### Avasõnad

Konverentsi avanud **Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsler JANAR HOLM**, **Siseministeeriumi ase-kantsler RAIVO KÜÜT** ning **Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti koordinaator MARION PAJUMETS** rõhutasid kõik kvalifikatsioonide tunnustamise tähtsust aina mobiilsemas maailmas. Kvalifikatsioonide tunnustamine on rändepoliitika tahk, mis on seni jäänud meedias pigem tagaplaanile, kuid sellel on rände positiivsete potentsiaali realiseerimisel võtmetähtsus. Hästitoimiv tunnustamissüsteem looks **tingimused nn win-win olukorra tekkeks**, leevendades samaaegselt tööjõupuudust mitmetes Euroopa riikides ja võimaldades kolmandate riikide kodanikel jätkata tööd või haridusteed valitud erialadel ning soodustades sisserändajate edukat lõimumist.

Avasõnades rõhutati teema aktuaalsust ka seoses käesoleva rändekriisiga, mis on loonud vajaduse luua **paindlikum süsteem**, mis võimaldaks tõendada inimeste oskusi ja teadmisi ka ilma kõigi vajalike dokumentideta. Senised tunnustamise protseduurid on põhinenud eelkõige originaaldokumentide analüüsimisele, kuid sõjapagulaste puhul on vajalik dokumentatsioon tihtipeale osaline või puudub. Riigid on hakanud seda probleemi adresseerima, kuid ühtlustamiseni on veel pikk tee.

Avakõnelejad avaldasid lootust, et antud konverents on sobiv formaat, et jagada kogemusi ja edendada koostööd, mis aitaks luua **ühtse süsteemi**, mis oleks läbipaistev, kiire ja õiglane.

### I paneel. Kolmandate riikide kvalifikatsioonide hindamise ja tunnustamise rahvusvaheline õiguslik regulatsioon ja poliitika

Esimese paneeli ettekanded keskendusid riikide-ülestele vahenditele kvalifikatsioonide hindamisel ja tunnustamisel, st Lissaboni konventsioonile ja direktiivile 2005/36/EÜ. Euroopa Komisjoni üksuse Skills and Qualifications juht **ANA CARLA PEREIRA** (pildil) rõhutas, et eristada tuleb nn **ametlikku ja ühiskondlikku tunnustamist**. Ametliku tunnustamise eesmärgiks on määrata sisserändaja haridustase või tema sobivus töötamiseks reguleeritud erialadel. Ühiskondlik tunnustamine on aga seotud kohalike töödajate suhtumisega kolmandate riikide haridussüsteemide kvaliteeti ning valmidust palgata välistööjõudu nende haridustasemele ametlikult vastavatele töökohtadele.

Euroopas on **ametliku tunnustamise regulatsioonide aluseks võetud õpiväljundite hindamine**. Hariduskvalifikatsioone võrreldes ja välismaisele kvalifikatsioonile kodumaise vaste määramisel ei vaadata niivõrd kraadi nimetust, õppekava nime või õppetöö nominaalakestust, vaid seda, mida antud kvalifikatsioon võimaldab tal oma koduriigi tööturul ja haridussüsteemis teha.

Eesti Haridus- ja Teadusministeeriumi nõunik **TIINA RAUDMA** juhtis tähelepanu sellele, et kuigi kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiiv kehtib hetkel eelkõige Euroopa Liidu kodanikele,<sup>2</sup>

2 Täiendavalt ka kolmandate riikide kodanikele, kes on EL kodanike pereliikmed või isikutele, kes taotleavad rahvusvahelist kaitset.



Pilt 1. Eesti Haridus- ja Teadusministeeriumi nõunik Tiia Raudma.

siis tulevikus võiks seda laiendada ka kolmandatest riikidest pärinevate kodanikele. Tegemist on inimsõbraliku hea tavaga, mis keskendub kvalifikatsioonide erinevustest tulenevate erinevuste korvamisele rakendades kas **sobivustesti või kohanemisaega**. Korvamismeetmetega välditakse automaatset juurdepääsu takistamist haridusele ja tööturule. Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja toonitas, et lähtuda tuleks põhimõttest, et ühes liikmesriigis kvalifitseeritud töötaja peaks saama pärast kvalifikatsioonide võrdlemist ja vajadusel korvamismeetodite kasutamist juurdepääsu teise liikmesriigi tööturule, et seal samal kutsealal tegutseda.

Lisaks ametlike formaalharidust tõendavate kvalifikatsioonide hindamisele ja tunnustamisele tõstatab Euroopa Komisjoni esindaja üles ka nn **ebakonventsionaalse või mitteformaalse hariduse hindamise ja tunnustamise vajalikkuse**. Käesoleval hetkel tunnustatakse ainult formaalharidust, kuid 21. sajandi haridusmaastik on muutumas ning tuleb lahendada küsimusi, kuidas kajastada ka nn alternatiivset õpet, sh akadeemilisi kursuseid veebiportaalides (nt Coursera). Seetõttu on Euroopa Komisjoni poolne ootus, et 2018. aastaks töötavad liikmesriigid välja **mitteformaalse hariduse valideerimisinstrumendid**. Tänapäevaks on ainult viis riiki püsinud etteantud ajakavas.

21. sajandi haridus- ja rändemaastikul väärivad märkimist ka Euroopa Komisjoni **Euroopa uute oskuste tegevuskava** väljatöötamine („New Skills Agenda for Europe“), millel on kolm fookust: (1) oskuste prognoosimine ja teave, (2) oskuste arendamine ja (3) oskuste ja kvalifikatsioonide läbipaistvus

ja tunnustamine.<sup>3</sup> Täiendavalt arendatakse uut **Europassi raamistikku** ning töötatakse välja tööriista kolmandate riikide kodanike kvalifikatsioonide ja oskuste paremaks profileerimiseks.

## II paneel. Parimad praktikad Euroopa riikidest

Teises paneelis tutvustati kolmandate riikide kvalifikatsioonide hindamise ja tunnustamise uuenduslike põhimõtteid ja praktikaid Rootsis, Norras ja Luksemburgis. Kuigi riikide kontekst on erinev, siis katsumused on tihtipeale sarnased. Olulisemate probleemidena toodi **hindamiseks ja tunnustamiseks esitatud taotluste arvu kasvu viimastel aastatel, rahvusvahelise haridusmaastiku vähest integreeritust, lõpetamata haridustee tunnustamise keerukust ja vajaliku dokumentatsiooni puudumist** rahvusvahelise kaitse saajate puhul.

Osalisel või puuduvad kvalifikatsioonidokumentid on muutunud eriti kriitiliseks probleemiks

seoses käesoleva rändekriisiga. Lissaboni tunnustamise konventsiooni Artikkel VII mis kohustab osalisriike töötama välja kord, kuidas hinnata, kas puudulike dokumentidega pagulased täidavad kõrghariduse ja edasistele kõrgharidusõpingutele juurdepääsuks või tööleasumiseks ettenähtud

nõudeid, on siseriiklikku õigusesse üle võtnud üksikud riigid (nt Holland).

**Rootsi** on jõudnud antud küsimuses üsna kaugele. Rootsi ENIC/NARICu esindaja CECILIA GEORGE'i sõnul kasutatakse tema organisatsioonis puuduliku dokumentatsiooni korral nn **vandekinnitust** (*sworn statement*), mille alusel Rootsi ENIC/NARIC väljastab **tunnustamiskirja** (nn *recognition statement*), mis põhineb vandekinnitusel ja osaliselt olemasolevatel dokumentidel. Kui isikul puuduvad igasugused ametlikud dokumendid, siis võib ENIC/NARIC väljastada **taustadokumendi** (nn *background paper*). Tegu on kirjeldava taustadokumendiga, mis põhineb vandekinnitusel ning sellega kogutud info analüüsimisel ja võrdlemisel Rootsi kvalifikatsioonidega. Taustadokumendi lisatakse märge, et asjakohane dokumentatsioon oli puudulik. Oluline on aga märkida, et hetkel on taoline tunnustamine alles algusfaasis ning raske on hinnata kuivõrd

<sup>3</sup> Vaata täpsemalt: European Commission (2016) *A New Skills Agenda: Working together to strengthen human capital, employability and competitiveness*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. European Commission: Brussels. Kättesaadav: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1223>



*Rootsi ENIC/NARIC poolt võetav vandekinnitus sisaldab:*

- (1) *põhjendust selle kohta, miks isikul pole võimalik dokumente esitada;*
- (2) *diplomi saamiseks läbitud etappe;*
- (3) *läbitud õppekava detailset kirjeldust;*
- (4) *võimalikke mittemetlikke täiendusi puudulikele ametlikele dokumentidele (sh õpilaspilet, fotod lõputseremooniast);*
- (5) *Curriculum Vitae'd.*

ülikoolid ja tööandjad aktsepteerivad dokumenti, mis on koostatud osaliselt tõendatud või puuduvate haridusdokumentide alusel.


Norra Kvaliteedi Tagamise Agentuuri (NOKUT) esindaja, **ROLF LOFSTAD**'i sõnul on **Norra** väljastanud sarnaseid taustadokumente dokumentatsioonita isikutele juba 2005. aastast. Norra nn **UVD<sup>4</sup>-protseduur** tugineb valdkondlike ekspertide poolt läbi viidud intervjuudele, mille eesmärgiks on hinnata taotlejate teadmisi ja oskusi. Taoline süsteem on aga ressursikulukas, mistõttu hakati välja töötama uut instrumenti, mis võiks saada pagulaste kvalifikatsioonide hindamise aluseks nii Norras kui ka laiemalt Euroopas. Selleks instrumendiks on **pagulaste kvalifikatsioonipass (Qualifications Passport for Refugees)**, mille inspiratsiooniks oli ajalooline Nanseni pass. Pilotperioodi ajal väljastati 20 niisugust passi, mis sisaldasid infot taotlejate hariduskvalifikatsioonide, töökogemuse ja keeleoskuste kohta. Kvalifikatsioonipass pole ametlik tunnustamisdokument, vaid mõeldud ajutise aseainena, mis kehtib maksimaalselt kolm aastat või kuni isik taotleb ametlikku tunnustamist. Taoline poolformaalne kvalifikatsioonipass on kasulik meede perioodil, kus pagulaste arv kasvab väga kiiresti ning formaalne tunnustamine liiga ressursikulukas.

Teistes riikides pole aga tihtipeale veel jõutud riiklikul tasemel toimuva tunnustamiseni, kui haridusdokumentatsioon on osaline või puudub, mistõttu mitmed haridusasutused ja tööandjad on algatanud ise neile sobivaid lahendusi. Ka **Luksemburgi Ülikool** on võtnud kasutusele siseprotseduurid, et võimaldada pagulastel registreeruda üliõpilastena. Luksemburgi Ülikool on kokku kutsunud töögrupi, kes töötab välja pagulaste akadeemiliseks tunnustamiseks vajalikud sammud ja integratsiooniprogrammi. Vastavate protseduuride väljatöötamise juures osalenud Luksemburgi Ülikooli teaduri **ADOLFO SOMMARRIBAS**'e sõnul on tunnustamise aluseks isiku **valdkondlikud teadmised** mitte varasemad hariduskvalifikatsioonid. Kui taotleja keeletase on hinnatud sobivaks, nimetatakse valdkondlikest spetsialistidest koosnev kolmeliikmeline hindamiskomisjon, kes viib läbi kolm intervjuud taotlejaga. Iga intervjuu lõppedes annab komisjoniliige hinnangu taotleja eelnevatele teadmistele, kusjuures suhtlus komisjoniliikmete vahel antud perioodil pole lubatud. Vastavalt tulemustele otsustatakse kandidaadi vastuvõtt ülikooli ning sobiv õppetase.

Kuigi dokumentatsioonita tunnustamise lahenduste väljatöötamine on väga oluline, siis esitlustele järgnenud paneeldiskussioonis märkisid nii **Eesti ENIC/NARIC** keskuse esindaja **GUNNAR VAHT** kui ka **Hollandi EP-Nuffic** esindaja **KATRIEN BARDOEL**,



**Pilt 2. Paneel: Gunnar Vaht, Katrien Bardoel ja Karolina Lindholm Billing.**

	Passport No. 47XXXXXX	Educational background / highest educational qualification achieved 2005: Bachelor of Civil Engineering, University of Damascus, Syria (4 years higher education)
	Date of issue 28.10.2015 Date of expiry 28.10.2018	
Family name M Given name Sonia Previous name, if any N/A	Date of birth 01.01.1982	Language proficiency Native language: Arabic Other languages: English, French
Sex F Country of origin, place of birth Syria, Homs	Signature Sonia M	National education system (description of the educational system in the country where the highest qualification was taken) Information/guidance on further recognition procedures available from ENIC-NARIC offices. Link to the ENIC-NARIC website

**Joonis 1. Illustriivne joonis NOKUTI pagulaste kvalifikatsioonipassist.**

et praktikas esineb olukordi, kus isikul puudub igasugune dokumentatsioon, võrdlemisi vähe, kuid osalise dokumentatsiooni korral on ENIC ja NARIC koostöövõrgud suutelised kvalifikatsioonide tunnustamiseks vajalikku hinnangut läbi viima ja informatsiooni andma. Olulisema puudusena töid mõlemad välja **ühtse praktika ja lähenemise puudumist Euroopa tasandil**.

ÜRO pagulasagentuuri esindaja **KAROLINA LINDHOLM BILLING** toonitas aga, et kvalifikatsioonide tunnustamise puhul tuleb lisaks tehnilisele küljele pöörata tähelepanu ja mõista ka selle **psühholoogilist tähtsust** ning kuidas see mõjutab pagulaste enesehinnangut. Murettekitava trendina nägi ta seda, et isegi kui formaalne tunnustamine leiab aset, siis ÜRO RICE (*Refugee Integration Capacity and Evaluation in Europe*) uuring Rootsis näitas, et pagulased tunnetavad, et nende teaduskraadid nt Damaskusest pole hinnatud kui samaväärsed kvalifikatsioonid Pariisist või Stockholmist.<sup>5</sup> Ühiskondlikku mittetunnustamise adresseerimiseks tuleks riigil, tööandjatel ja haridusasutustel võtta ametlik seisukoht, et me väärtustame nii pagulaste kui ka kolmandate riikide kodanikest töötajaid ning nad loovad meie ühiskondades reaalset väärtust.

5 UNHCR.2013. *A New Beginning: Refugee Integration in Sweden. It's About Time*. Kättesaadav: [http://www.unhcr-northern-europe.org/uploads/tx\\_news/A\\_NEW\\_BEGINNING\\_-\\_Refugee\\_Integration\\_in\\_Sweden\\_Its\\_about\\_time.pdf](http://www.unhcr-northern-europe.org/uploads/tx_news/A_NEW_BEGINNING_-_Refugee_Integration_in_Sweden_Its_about_time.pdf)

4 "Uten verifiserbar dokumentasjon" – st "ilma tõendatava dokumentatsioonita".

### III paneel. Eesti senised kogemused ja uued sihid

Eestis reguleerivad kvalifikatsioonide hindamise ja tunnustamise valdkonda Lissaboni tunnustamise konventsioon, mille Eesti allkirjastas 1997. aastal ja ratifitseeris 1998. aastal, ning direktiiv 2005/36/EÜ. Siseriikliku õiguse olulisim dokument akadeemiliseks tunnustamiseks on „Välisriigi haridust tõendavate dokumentide hindamise ja akadeemilise tunnustamise ning välisriigi haridussüsteemis antud kvalifikatsiooni nimetuse kasutamise tingimused ja kord“ (valitsuse 6. aprilli 2006 määrus nr 89). Lisaks kohaldub Eestis tunnustamise valdkonnale ka haridusseadus ning valitsuse määrus „Eesti Vabariigi kvalifikatsioonide ja enne 20. augustit 1991 antud endise NSV Liidu kvalifikatsioonide vastavuse kohta“.

Eesti kehtivae õiguse alusel pole **akadeemilise tunnustamise** mõttes vahet, et kas tegemist on Euroopa Liidu või kolmanda riigi kvalifikatsiooniga nii protseduur kui kriteeriumid on kõigi riikide kvalifikatsioonide jaoks samad. Eesti ENIC/NARIC keskus hindab, millele vastab välisriigi kvalifikatsioon Eesti haridussüsteemis.<sup>6</sup> Eesti ENIC/NARIC keskuse juht **GUNNAR VAHT** märkis, et Eesti

**i** Eestis on **akadeemilise tunnustamise** valdkonnas pädevaks asutuseks Eesti **ENIC/NARIC keskus**, Sihtasutuse Archimedes struktuuriüksus, mis kuulub Euroopa Nõukogu, UNESCO ja Euroopa Komisjoni koostöövõrkudesse ENIC ja NARIC.

**Kutsealane tunnustamine** toimub erinevalt akadeemilisest tunnustamisest kahes etapis. Esiteks on vajalik akadeemilise dokumendi tunnustamine, mida viib tavapäraselt läbi Eesti ENIC/NARIC, ning seejärel hinnatakse isiku kutseõuetele vastavust. Reguleeritud kutsete puhul otsustab juurdepääsuõiguse **valdkondlik pädevasutus**, mida on Eestis kokku 19. Pädevad asutused on eri valdkondades Eesti Advokatuur, Eesti Noorsootöö Keskus, Haridus- ja Teadusministeerium, Justiitsministeerium, Keskkonnaamet, Keskkonnaministeerium, Kultuuriministeerium, Maa-amet, Maaeluministeerium, Maanteeamet, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet, Rahandusministeerium, Sotsiaalkindlustusamet, Sotsiaalministeerium, Tehnilise Järelevalve Amet, Terviseamet ning Veterinaar- ja Toiduamet.

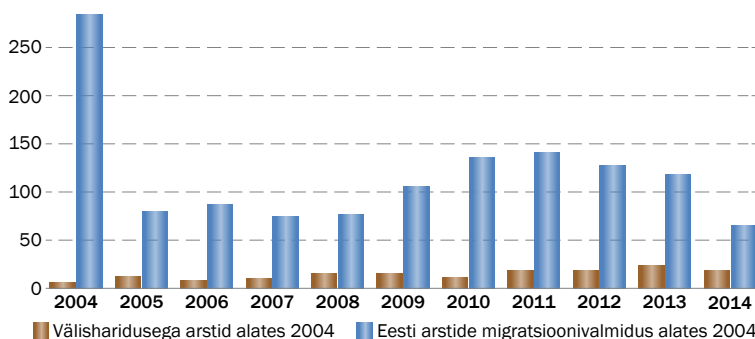
on akadeemilise tunnustamise valdkonnas võtnud eesmärgiks **vähendada bürokraatiat** ning **lihtsustada hindamisprotsessi**. Kui varem pöörati kvalifikatsiooni hindamisel suhteliselt palju tähelepanu sisenditele (õppekava sisu, praktika osakaalu õppekavas, lõpetamise tingimusi, nominaalkestust jm), siis alates 2012. aastast on hindamise põhiliseks kriteerium olnud **kvalifikatsiooni funktsioon** ehk selle omandamisest tulenevad formaalsed õigused kvalifikatsiooni andnud riigis, teisisõnu, millisel haridustasemel või kõrgharidusastmel võimaldab hinnatud kvalifikatsioon õpingute jätkamist koduriigi süsteemis.

Probleemiks kvalifikatsioonide hindamise ja akadeemilise tunnustamise valdkonnas on kiiresti kasvav taotluste hulk – nii Eesti ENIC/NARIC keskus kui kõrgkoolides. Kõrgkoolidel (kui ka eraettevõtetel) on seejuures õigus sisemise kompetentsi olemasolul hinnata kvalifikatsioone, mida ka tihti peale tehakse. Tartu Ülikooli kvalifikatsioonide tunnustamise ekspert **ÜLLE TENSING** märkis, et neile laekub aastas üle 2500 rahvusvahelise taotluse. Ülikoolis on aga tööl kõigest 2–3 pädevat spetsialisti, mistõttu pole sisehindamiseks alati vajalikke ressursse ning Eesti ENIC/NARIC keskuse poole pöördumine on vältimatu. Täiendava probleemina näeb ta ka seda, et välisülikoolid väl-

jastavad **dokumendid ei pruugi laekuda Eesti ülikoolidesse õigeaegselt**.

Kutsekvalifikatsioonide tunnustamise Eestis võib jagada kaheks: **haridusdokumentide tunnustamine** haridustaseme määramiseks ja **kutsekvalifikatsiooni vastavuse tunnustamine**. Esmajoones viib Eesti ENIC/NARIC läbi haridustaseme hindamise ehk hindamise akadeemiliseks tunnustamiseks. Seejärel aga hindavad valdkonna **pädevad asutused** välismaiste kutsekvalifikatsioonide vastavust meie reguleeritud valdkondade kvalifikatsioonide nõuetele. Vajadusel rakendatakse **korvamismeetmeid**, nt kolmandate riikide arstidelt võib vajadusel nõuda arstieksamite läbimist.

Terviseameti esindaja **EVILINDMÄE** märkis, et tervishoiu valdkonnas muudab olukorra veelgi keerulisemaks asjaolu, et meditsiinis esineb suures määral spetsialiseerumist ning **erialaeksamid on eestikeelsed**. Praktikas tähendab see seda, et



Joonis 2. Väliskvalifikatsioonide tunnustamise bilanss.

<sup>6</sup> Hindamise kriteeriumid on määratud Lissaboni konventsiooni lisadokumentides. Seejuures puudub kvalifikatsiooni ümbernimetamise õigus ning tuleb kasutada nimetust, mida kasutati välisriigis. Oluline on märkida, et Eesti Vabariigil on akadeemilises tunnustamise valdkonnas kokkulepped nelja riigiga – Läti, Leedu, Ukraina ja Hiinaga.

sisserändajatest erialaarstid on tihtipeale sunnitud alguses läbima üldarstieksamid, mida saab läbida ka muudes keeltes, ning alles mõne aasta pärast kui on omandanud eesti keel sooritatakse täiendavalt erialaeksami, mis võimaldab kvalifikatsiooni lõplikku tunnustamist. Samas on meditsiinivaldkonnas tööjõupuudus ja välisriikides koolitatud arste vajatakse, et kompenseerida lahkumist.

**MARGUS HAIDAK** Haridus- ja Teadusministeeriumist põhjendas reguleeritud valdkondades kehtivat mitmeastmelist protsessi sellega, et sisenemisbarjäärid kehtivad ka tavakodanikele.

Samas osutas **LIIS VALK** Politsei- ja Piirivalveametist (PPA) probleemile, et teatud valdkondades võivad Eesti tööandjad olla valmis värbama madalama kvalifikatsiooniga kandidaate kui on avalikkuse huvides, seda eriti valdkondades, kus on tööjõupuudus. PPA on puutunud kokku olukorraga, kus esimene haigla on lõpetanud kolmanda riigi teravhoiutöötajaga töösuhte, sest kahtleb isiku erialases pädevuses, kuid teine haigla on koheselt valmis isikut värbama hoolimata kahtlustest. **Tehnilise Järelevalve Ameti esindaja LIIS PIPER** tõdes samuti, et paljudes reguleeritud valdkondades (sh ehitus) on kvalifikatsioonide hindamisel ainult piiratud tulemuslikkus ning tööandja peab ise hindama, kas töötajal on siiski vajalikud töökogemused ja teadmised Eestis kehtivatest nõuetest ja regulatsioonidest.

Eesti seniseid kogemusi käsitlevas paneeldiskussioonis tõstatas **EERO JANSON** MTÜ Eesti Pagulasabist probleemi, et Eestis suunatakse kõrgharitud spetsialiste (nt lastearst) lihttööle. Nende kvalifikatsioonide tunnustamine on aeganõudev ja kallid eeldades nii Eesti keele omandamist kui ka Terviseameti registrisse kandmiseks vajaliku sissemakse kogumist.

Eesti kuulub ka nende riikide hulka, kus seni **pole reguleeritud ega rakendatud Lissaboni konventsiooni Artiklit VII**. Samas kinnitas Eesti ENIC/NARIC, et valmisolek osalise dokumentatsiooni korral akadeemilise kvalifikatsiooni hindamiseks on keskuses olemas. Plaanis on hakata Rootsi eeskujul väljastama hinnangulist **taustadokumenti**. Samas ei olda valmis kvalifikatsiooni tunnustamiseks olukorras, kus igasugune dokumentatsioon puudub. Selliseks juhuks soovib Eesti ENIC/NARIC



**Pilt 3. Konverentsi kuulajaskond.**

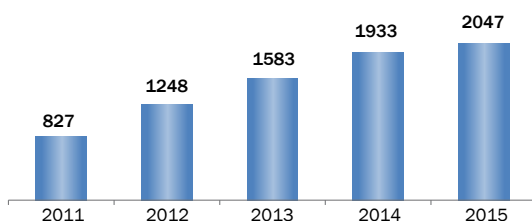
pädevatel organitel endil korraldada taotlejatega eksameid ja intervjuusid, et välismaalased saaksid võimaluse demonstreerida oma teadmisi ja oskusi. Praktikas pole seni aga Eestis esinenud olukordi, kus pagulastel dokumentatsioon puuduks täielikult.

Kui tegu on **kutsetega, mis pole reguleeritud**, on aga kvalifikatsioonide tunnustamisel tihtipeale lõplik otsus ettevõtjal või ülikoolil, kes otsustab isiku tööle või õppima võtmise üle. Siin tõstatub taas **ühiskondliku tunnustamise** olulisus kolmandate riikide kodanike hõlmamisel Eestis ellu.

## Lõppsõnad

Konverentsi võttis kokku SA Archimedese ENIC/NARIC keskuse juhataja **GUNNAR VAHT**, kes tõi välja järgmised punktid:

- Kvalifikatsioonide tunnustamise ja hindamisel on **suurimad takistused õiguslikud** – hetkeolukord ei võimalda tunnustamist olukorras, kui dokumendid puuduvad täielikult.
- Kvalifikatsioonide tunnustamise on muutnud kriitilisemaks **üleeuroopaline rändekriis**. Pagulastel on potentsiaal, mida tuleb kasutada ja nende juurdepääsu nii jätkuvaridusele kui ka tööturule laiemalt tuleb soodustada. Selleks on aga vajalik määrata isikute tegelik teadmiste ja oskuste tase olukorras, kus vajalik dokumentatsioon on puudulik.
- Kõigis Lissaboni tunnustamise konventsiooniga ühinenud riigid peavad kiiremas korras välja töötama regulatsioonid konventsiooni Artikli VII rakendamiseks
- Lissaboni konventsioon võeti vastu juba 1997. aastal, mistõttu ei saa Artikkel VII rakendamiseni mittejäädumist õigustada. Veebruaris 2016 toimunud Lissaboni tunnustamise konventsiooni



**Joonis 3. Eesti ENIC/NARIC kvalifikatsioonide hindamiste koguarv 2011–2015.**

komitee istungil võeti vastu pöördumine, et konventsiooni osapooled rakendavad Artikli VII enne 2018. aasta lõppu.

- Teiste riikide kutsekvalifikatsioonide tunnustamine on riikide jaoks **tundlik teema**, sest jätkuvalt levib seisukoht, et oma riigi kvalifikatsioon on parem kui teise riigi oma. Seetõttu on vajalik suunata poliitilist kapitali ja energiat selle **eelarvamusliku suhtumise muutmisesse**.

- Keskseks väljakutseks kõikjal maailmas on **hindamis- ja tunnustamissüsteemide lihtsustamine ilma järeleandmisteta kvaliteedis**. Kuna probleem on ühine, siis on vajalik õppida üksteise õnnestumistest ja läbikukkumistest, mistõttu on vajalik leida uusi ja paremaid viise riikide praktikate ja kogemuste vahetamiseks. ■



Euroopa rändevõrgustik (ERV) on 2003. aastal Euroopa Komisjoni poolt asutatud ja selle poolt koordineeritud uurimis- ja teabevahetuse võrgustik, mis koosneb liikmesriikide riiklikest kontaktpunktidest ning riiklike kontaktpunktide poolt kaasavatest kohalikest rände- ja varjupaigavaldkonna organisatsioonidest.

ERV peamine eesmärk on koguda ja analüüsida ajakohast, objektiivset, usaldusväärset ning võrreldavat rände- ja varjupaigavaldkonna infot, samuti jagada saadud teavet poliitikakujundajate ja laiemal avalikkusega.

Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt

Address: Narva mnt 25, 10120 Tallinn

Telefon: 640 9464

E-post: emn@tlu.ee

Koduleht: <http://emn.ee>

# Kolmandate riikide kodanike kvalifikatsioonide hindamine ja tunnustamine: väljakutsed ning parimad praktikad

Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti konverents 3. novembril 2016 Tallinnas

## KONVERENTSI KAVA

10:10-10:30 Registreerumine

10:30-11:00 Avasõnad

10:30-10:40 Haridus- ja Teadusministeeriumi avasõnad – Janar Holm, kantsler

10:40-10:50 Siseministeeriumi avasõnad – Raivo Küüt, korrakaitse- ja migratsioonipoliitika asekancler

10:50-11:00 ERV Eesti kontaktpunkti koordinaatori avasõnad – Marion Pajumets

13:55-14:25 Paneeldiskussioon – Teiste riikide õpetunnid ja head praktikad

- Gunnar Vaht, SA Archimedes akadeemilise tunnustamise agentuuri juhataja / Eesti ENIC/NARIC;

- Katrien Bardoel, EP-Nuffic (Holland);

- Karolina Lindholm Billing, ÜRO Pagulasameti Põhja Euroopa esindus

14:25-14:50 Kohvipaus

## I paneel – Kolmandate riikide kvalifikatsioonide hindamise ja tunnustamise rahvusvaheline õiguslik regulatsioon ja poliitika

11:00-11:25 Euroopa Liidu vahendid kolmandate riikide kvalifikatsioonide tunnustamisel – Ana Carla Pereira, Skills and Qualifications üksuse juht, DG EMPL, Euroopa Komisjon

11:25-11:55 Mida on meil õppida Euroopa Liidult kolmandate riikide kodanike kutse-kvalifikatsioonide tunnustamisest? – Tiia Raudma, Haridus- ja Teadusministeeriumi Kõrghariduse osakonna nõunik

11:55-12:40 Lõuna

## II paneel – Parimad praktikad Euroopa riikidest

12:40-13:05 Kui teadmised ja oskused on olemas, kuid puuduvad dokumendid, millega neid tõendada? – Rootsi praktika – Cecilia George, Rootsi ENIC/NARIC keskuse vanemhindaja, Rootsi Kõrghariduse Nõukogu

13:05-13:30 Norra parimad praktikad kvalifikatsioonide hindamisel ja tunnustamisel ning European Qualifications Passport for Refugees kontseptsiooni tutvustus – Rolf Lofstad, Norra Kvaliteedi Tagamise Agentuuri (NOKUT) juhi asetäitja / Norra ENIC/NARIC

13:30-13:55 Luksemburgi Ülikooli kogemused rahvusvahelise kaitse saajate kvalifikatsioonide tunnustamisel – Adolfo Sommarribas, Luksemburgi Ülikooli Kunsti-, humanitaar-, sotsiaal- ja haridusteaduskonna teadur / ERV Luksemburgi kontaktpunkt

## III paneel – Eesti senised kogemused ja uued sihid

14:50-15:20 Välisriigi kvalifikatsioonide hindamise ja tunnustamise protseduur ja arengud Eestis – Gunnar Vaht, SA Archimedes akadeemilise tunnustamise agentuuri juhataja

15:20-15:40 Tartu Ülikooli kogemused kolmandatest riikidest pärit tudengite vastuvõtmisel ja töötajate värbamisel – Ülle Tensing, Tartu Ülikooli õppeosakonna välis-üliõpilas-talituse rahvusvahelise õppe peaspetsialist

15:40-16:00 Terviseameti kogemused, väljakutsed ja arendustegevus kolmandatest riikidest pärit meditsiinitöötajate kvalifikatsioonide tunnustamisel – Evi Lindmäe, Terviseameti Tervishoiutöötajate ja tegevuslubade registrite osakonna juhataja

16:00-16:30 Paneeldiskussioon – Kuidas jõuaks Eesti kiiremini ja paremini probleemide juurest lahendusteni?

- Maarja Kerner, Sotsiaalministeeriumi Tervisesüsteemi arendamise osakond;

- Margus Haidak, Haridus- ja Teadusministeeriumi Kõrghariduse osakond;

- Liis Piper, Tehnilise Järevalve Amet;

- Liis Valk, Politsei- ja Piirivalveameti identiteedi ja staatuste büroo;

- Eero Janson, Eesti Pagulasabi

16:30-16:45 Konverentsi kokkuvõte ja lõppsõnad  
Gunnar Vaht, SA Archimedes akadeemilise tunnustamise agentuuri juhataja  
Marion Pajumets, ERV Eesti kontaktpunkti koordinaator

