



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 10. märtsil 2022¹

Kohtuasi C-577/20

A

menetluses osales:

Sosiaali- ja terviseala lupa- ja valvontavirasto

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Isikute ja teenuste vaba liikumine – Kutsekvalifikatsiooni tunnustamine – Teise liikmesriigi psühhoterapeudi diplomi alusel psühhoterapeudi kutsealal tegutsema asumise õiguse saamise tingimused – Asjaomase hariduse samaväärsuse hindamine

I. Sissejuhatus

1. Direktiiv 2005/36/EÜ² kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta on siseturu rajamise nurgakivi, kuna see võimaldab liikmesriikide kodanikel tegutseda kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus nad oma kutsekvalifikatsiooni omandasid. Nii konkretiseerib see asutamislepingu sätteid, mis käsitlevad isikute asutamisevabadust.
2. See on ka käesoleva kohtuasja keskmeks, mis annab Euroopa Kohtule võimaluse määratleda selle kohaldamise piirid.

¹ Algkeel: prantsuse.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiiv kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT 2005, L 255, lk 22); direktiivi on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. novembri 2013. aasta direktiiviga 2013/55/EL (ELT 2013, L 354, lk 132) (edaspidi „direktiiv 2005/36“).

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

3. Direktiivi 2005/36 põhjendused 1, 3, 6, 11 ja 17 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Asutamislepingu artikli 3 lõike 1 punkti c kohaselt on isikute ja teenuste vaba liikumise takistuste kõrvaldamine liikmesriikide vahel üks ühenduse eesmärke. Liikmesriikide kodanike jaoks tähendab see eelkõige õigust tegutseda kutsealal füüsilisest isikust ettevõtja või töötajana ka muus liikmesriigis kui see, kus nad omandasid kutsekvalifikatsiooni. Lisaks sätestab asutamislepingu artikli 47 lõige 1 direktiivide väljaandmise diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide vastastikuseks tunnustamiseks.

[...]

(3) Käesoleva direktiiviga liikmesriigis kutsekvalifikatsiooni omandanud isikutele antud tagatis pääseda teises liikmesriigis samale kutsealale ja sellel tegutseda vastava liikmesriigi enda kodanikega samadel tingimustel ei piira võõrspetsialisti kohustust järgida selles riigis kutsealal tegutsemiseks kehtestatud mittediskrimineerivaid tingimusi eeldusel, et viimased on objektiivselt põhjendatud ja proportsionaalsed.

[...]

(6) Teenuste osutamise hõlbustamisel tuleks hoolikalt suhtuda rahva tervise ja ohutuse ning tarbijakaitse küsimustesse. Seetõttu tuleks rahva tervise ja ohutusega seotud ja piiriülest teenust kas ajutiselt või episoodiliselt osutavate reguleeritud kutsealade suhtes kehtestada erisätted.

[...]

(11) Kvalifikatsioonide tunnustamise üldsüsteemi, edaspidi „üldsüsteemi“, kuuluvate kutsealade osas on liikmesriikidel õigus oma territooriumil pakutavate teenuste kvaliteedi tagamiseks kehtestada kvalifikatsiooni miinimumnõuded. Siiski ei tohiks liikmesriik vastavalt EÜ asutamislepingu artiklitele 10, 39 ja 43 nõuda liikmesriigi kodanikult kvalifikatsiooni, mille tingimuseks on üldjuhul üksnes siseriikliku haridussüsteemi väljastatud diplom, kui asjaomane isik on kogu või osa sellest kvalifikatsioonist juba omandanud mõnes teises liikmesriigis. Seetõttu tuleks sätestada, et vastuvõttev liikmesriik, kus kutseala on reguleeritud, peab arvestama teises liikmesriigis omandatud kvalifikatsiooni ning hindama selle vastavust siseriiklikele nõuetele. Tunnustamise üldsüsteem ei takista siiski liikmesriigil kohaldada isikute suhtes, kes soovivad tema territooriumil kutsealaga tegeleda, kutsealaste eeskirjade rakendamise tulenevaid ja avaliku huviga õigustatud erinõudeid. Taolised eeskirjad on seotud näiteks kutseala korralduse, kutsenormide, sealhulgas kutse-eetika alaste normide, ning järelevalve ja vastutusega. Lisaks ei ole käesolev direktiiv ette nähtud sekkumiseks liikmesriikide õigustatud huvidesse oma kodanike kutsealadega seotud siseriikliku õiguse täitmisest kõrvale hoidmise tõkestamisel.

[...]

(17) Kõigi selliste olukordade arvesse võtmiseks, mille puhul kutsekvalifikatsiooni tunnustamisega seotud õigusnormid puuduvad, peab üldsüsteem laienema ühegi konkreetse süsteemiga katmata juhtudele, kus vastav kutseala kas ei kuulu ühegi olemasoleva süsteemi alla või kus taotleja, vaatamata kutseala kuulumisele sellise konkreetse süsteemi alla, ei vasta mingil eri või erandlikul põhjusel selle tingimustele.“

4. Selle direktiivi artiklis 1 „Eesmärk“ on sätestatud:

„Käesolev direktiiv kehtestab korra, mille alusel liikmesriik, kes teeb reguleeritud kutsealal tegutsema hakkamise või sellel tegutsemise oma territooriumil sõltuvaks eriomase kutsekvalifikatsiooni omamisest (edaspidi „vastuvõttev liikmesriik“), peab vastaval kutsealal tegutsema hakkamiseks või sellel tegutsemiseks tunnustama teises liikmesriigis või teistes liikmesriikides (edaspidi „päritoluliikmesriik“) saadud kutsekvalifikatsioone, mis lubavad nimetatud kvalifikatsioone omaval isikul seal samal kutsealal töötada.

[...]“.

5. Nimetatud direktiivi artikli 2 „Reguleerimisala“ lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolevat direktiivi kohaldatakse kõigi liikmesriigi kodanike, sealhulgas vabakutseliste suhtes, kes soovivad füüsilisest isikust ettevõtjana või töötajana tegutseda reguleeritud kutsealal teises liikmesriigis kui see, kus nad omandasid oma kutsekvalifikatsiooni.“

6. Direktiivi artikli 3 „Mõisted“ lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

- a) reguleeritud kutseala – kutsetegevus või -tegevuste hulk, millel tegutsema hakkamist või tegutsemist või tegutsemise üht moodustest reguleerivad spetsiaalse kutsekvalifikatsiooni omamist kas otseselt või kaudselt käsitlevad õigus- või haldusnormid; tegutsemise moodus on eelkõige kutsealal tegutsemine kutsenimetuse all, kui sellise nimetuse kasutamine on õigus- või haldusnormidega lubatud üksnes vastavat kutsekvalifikatsiooni omavatel isikutel. Kui esimene lause ei kohaldu, käsitletakse reguleeritud kutsealana lõikes 2 nimetatud kutseala;
- b) kutsekvalifikatsioon – haridust tõendava dokumendiga, artikli 11 punkti a alapunktis i nimetatud pädevuskinnituse ja/või töökogemusega tõendatud kvalifikatsioon;
- c) kvalifikatsiooni tõendav dokument – diplomid, tunnistused ja muud, liikmesriigi õigus- või haldusnormide kohaselt liikmesriigi pädeva asutuse väljaantud dokumendid, mis tõendavad peamiselt ühenduses omandatud kutsealase koolituse edukat läbimist. Kui esimene lause ei kohaldu, käsitletakse kvalifikatsiooni tõendavate dokumentidena lõikes 3 nimetatud kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti;
- d) pädev asutus – mistahes asutus või organ, mis on liikmesriigi poolt eraldi volitatud väljastama või vastu võtma koolitusdiplomeid ja muid dokumente või teavet ja vastu võtma taotlusi ja tegema käesolevas direktiivis nimetatud otsuseid;
- e) reguleeritud haridus ja koolitus – antud kutsealal tegutsemisele suunatud koolitus, mis koosneb kursustest või vajadusel lisaks kursustele ka kutsealasest koolitusest või katseajast või kutsepraktikast.

Asjaomase liikmesriigi õigus- või haldusnormidega määratakse kutsealase koolituse, katseaja või kutsepraktika struktuur ja tase ning neid kontrollib või kiidab heaks selleks määratud asutus;

[...]“.

7. Direktiivi 2005/36 artiklis 4 „Tunnustamise toime“ on sätestatud:

„1. Kutsekvalifikatsiooni tunnustamine vastuvõtva liikmesriigi poolt annab soodustatud isikutele võimaluse hakata kõnealuses liikmesriigis tegutsema samal kutsealal kui see, millele nad kvalifitseerusid päritoluliikmesriigis, ja tegutseda sellel kutsealal vastuvõtvast liikmesriigis selle kodanikega võrdsetel tingimustel.

2. Käesoleva direktiivi tähenduses on kutseala, millel taotleja soovib vastuvõtvast liikmesriigis tegutseda, sama mis kutseala, millele ta päritoluliikmesriigis kvalifitseerus, juhul, kui vastavad kutsetegevused on võrreldavad.

[...]“.

8. Selle direktiivi artiklis 13 „Tunnustamise tingimused“ on sätestatud:

„1. Kui reguleeritud kutsealal tegutsema hakkamine või sellel tegutsemine vastuvõtvast liikmesriigis sõltub eriomase kutsekvalifikatsiooni omamisest, võimaldab kõnealuse liikmesriigi pädev asutus taotlejatel sellel kutsealal tegutsema asuda või tegutseda oma kodanikega samadel tingimustel, kui neil on teises liikmesriigis viimase territooriumil sellel kutsealal tegutsema hakkamiseks või tegutsemiseks nõutav pädevuskinnitus või kvalifikatsiooni tõendav dokument, millele on osutatud artiklis 11.

Pädevuskinnituse või kvalifikatsiooni tõendava dokumendi annab välja liikmesriigi pädev asutus, kes on määratud kooskõlas kõnealuse liikmesriigi õigus- või haldusnormidega.

2. Lõikes 1 kirjeldatud kutsealal lubatakse tegutsema asuda ja tegutseda ka taotlejatel, kes on viimase kümne aasta jooksul kas ühe aasta täistööajaga või võrdväärse kestusega osalise tööajaga tegutsenud asjaomasel kutsealal liikmesriigis, kus kõnealust kutseala ei reguleerita, ning kellel on üks või mitu pädevuskinnitust või kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti, mille on väljastanud teine liikmesriik, kus seda kutseala ei reguleerita.

Pädevuskinnitus või kvalifikatsiooni tõendav dokument peab vastama järgmistele tingimustele:

- a) selle annab välja liikmesriigi pädev asutus, kes on määratud kooskõlas kõnealuse liikmesriigi õigus- või haldusnormidega;
- b) see tõendab, et selle omanik omab ettevalmistust kõnealusel kutsealal tegutsemiseks.

Esimeses lõigus sätestatud üheaastast töökogemust ei nõuta siiski juhul, kui taotleja kvalifikatsiooni tõendav dokument tunnistab reguleeritud hariduse ja koolituse läbimist.

[...]“.

B. Soome õigus

1. Tervishoiutöötajate seadus

9. Tervishoiutöötajate seaduse (559/1994) (laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994)) § 2 esimese lõigu punkti 2 kohaselt on „tervishoiutöötaja“ selle seaduse tähenduses isik, kellel on selle seaduse alusel õigus kasutada valitsuse määruses osutatud tervishoiutöötaja kutse nimetust (kaitstud kutse nimetusega kutsetöötaja). Sama seaduse § 2 teise lõigu kohaselt on tunnustatud kutsetöötajal, kellel on tegevusluba või kaitstud kutse nimetus, õigus tegutseda asjaomasel kutsealal ja kasutada asjaomast kutse nimetust. Kutsealal, mille nimetus ei ole kaitstud, võivad tegutseda ka teised piisava kutsehariduse, töökogemuse ja kutseoskustega isikud.

10. Tervishoiutöötajate seaduse § 3 *bis* kolmanda lõigu kohaselt on Sosiaali- ja terviseala lupa- ja valvontavirasto (edaspidi „Valvira“) tervishoiutöötajate jaoks direktiivis 2005/36 ja kutsekvalifikatsioonide tunnustamise seaduses (1384/2015) (laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015)) nimetatud pädev asutus.

11. Tervishoiutöötajate seaduse § 5 teise lõigu kohaselt on isikul, kes on läbinud Soomes koolituse valitsuse määruses osutatud reguleeritud kutse saamiseks, õigus kasutada asjaomast kutse nimetust.

2. Tervishoiutöötajate määrus

12. Tervishoiutöötajate määruse (564/1994) (asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994)) käesolevas asjas kohaldatava redaktsiooni §-s 1 on sätestatud, et üks tervishoiutöötajate seaduse § 2 esimese lõigu punktis 2 osutatud kaitstud kutse nimetustest on kutsetöötajate puhul teiste hulgas „psühhoterapeut“.

13. Selle määruse § 2 *bis* esimeses lõigus on sätestatud, et selleks, et isikul lubataks kasutada „psühhoterapeuti“ kaitstud kutse nimetust, peab ta olema läbinud psühhoterapeudi õppekava ülikoolis või ülikoolis ja muus õppeasutuses.

3. Kutsekvalifikatsioonide tunnustamise seadus

14. Kutsekvalifikatsioonide tunnustamise seaduse § 6 esimese lõigu kohaselt põhineb kutsekvalifikatsioonide tunnustamine pädevuskinnitusel, eriomast kutsekvalifikatsiooni tõendaval dokumendil või selliste dokumentide kogumil, mille on välja andnud teise liikmesriigi pädev asutus. Kutsekvalifikatsiooni tunnustamine sõltub sellest, kas asjaomasel isikul on õigus tegutseda päritoluliikmesriigis kutsealal, millel tegutsemiseks ta taotleb kutsekvalifikatsiooni tunnustamise otsust.

15. Selle seaduse § 6 teise lõigu kohaselt kehtib kutsekvalifikatsioonide tunnustamine ka taotlejatele, kes on viimase kümne aasta jooksul töötanud ühe aasta täistööajaga või sama pika aja osalise tööajaga teises liikmesriigis, kus kõnealune kutseala ei ole reguleeritud, ja kellel on üks või mitu pädevuskinnitust või üks või mitu kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti. Need dokumendid peavad näitama omaniku võimet kõnealusel kutsealal tegutseda. Üheaastane töökogemus ei ole siiski nõutav, kui taotleja kvalifikatsiooni tõendavad dokumendid tõendavad reguleeritud koolituse läbimist.

III. Põhikohtuasja faktilised asjaolud, eelotsuse küsimused ja menetlus Euroopa Kohtus

16. A läbis Soomes ja soome keeles koolituse, mille korraldas Soome aktsiaselts Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (edaspidi „HPI“), mis tegutseb Soomes, partnerluses University of West England, Bristoliga (Bristoli ülikool, Ühendkuningriik; edaspidi „UWE“).

17. Pärast UWE väljastatud psühhoterapia diplomi saamist 27. novembril 2017 taotles A Valviralt õigust kasutada psühhoterapeudi kutseametust, mis on kaitstud kehtivate riigisiseste õigusnormidega.

18. 2017. aasta jooksul võtsid Valviraga ühendust varem sellel koolitusel osalenud isikud, kes avaldasid sellele asutusele muret seoses mitme puudusega koolituse tegelikus sisus ja selle praktilise korraldusega võrreldes ette nähtud eesmärkidega. Valvira võttis ise ühendust teiste sellel koolitusel osalenud isikutega, kes kirjeldasid sarnaseid kogemusi.

19. Valvira jättis 29. juuni 2018. aasta otsusega A loataotluse kehtivate õigusnormidega kaitstud psühhoterapeudi kutseametuse kasutamiseks rahuldamata peamiselt põhjendusega, et viimane ei olnud talle esitanud piisavalt teavet oma koolituse sisu kohta.

20. Valvira jättis 10. septembri 2018. aasta otsusega ka A vaide rahuldamata, leides, et A oli läbinud kõnealuse koolituse välisriigi haridussüsteemis, mistõttu ei olnud tal võimalik veenduda, et see koolitus toimus viisil, mis vastaks Soomes psühhoterapia koolitusele esitatavatele nõuetele.

21. A kaebus selle otsuse peale esimeses kohtuastmes Helsingin hallinto-oikeusele (Helsingi halduskohus, Soome) jäeti 25. aprilli 2019. aasta kohtuotsusega rahuldamata. Nimetatud kohus leidis, et kõnealust koolitust tuleb pidada Ühendkuningriigis läbitud koolituseks vaatamata sellele, et praktikas korraldati see Soomes ja soome keeles. See kohus leidis, et direktiivis 2005/36 ette nähtud kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide tunnustamise üldsüsteem ei kohusta huvitatud isiku taotlust rahuldama, kuna see isik ei ole psühhoterapeudi kutsealal tegutsenud Ühendkuningriigis, kus psühhoterapeudi kutseala ja koolitus ei ole reguleeritud, ega ka teises liikmesriigis, kus kehtib sarnane kord.

22. Helsingin hallinto-oikeus (Helsingi halduskohus, Soome) pidas tõendatuks, et kõnealuses koolituses oli olulisi puudusi ja erinevusi võrreldes psühhoterapeutide koolitusega Soomes. Tema arvates oli seega põhjendatud Valvira otsus, et A ei ole tõendanud, et tema teadmised ja kvalifikatsioon on samaväärsed Soomes psühhoterapeudi koolituse läbinud isiku teadmiste ja kvalifikatsiooniga.

23. Eelotsusetaotluse esitanud kohtule selle kohtuotsuse peale esitatud kassatsioonkaebuses väidab A, et tema koolitust tuleb käsitada Soomes läbitud koolitusena ja et UWE kui pädev asutus kinnitas, et see koolitus vastab tervishoiutöötajate määruse nõuetele. Tema koolitust tuleb seega tunnustada nii, et see annab talle õiguse Soomes psühhoterapeudi kutsealal tegutsemiseks.

24. A leiab, et juhul, kui tema koolitust ei tunnustata Soomes läbitud koolitusena, tuleb selle võrdväärst hinnata A ja koolituse korraldajate esitatud dokumentide põhjal, mis puudutavad ettenähtud koolitusprogrammi sisu ja kvaliteeti. Valvira ei ole A sõnul sellist hinnangut andnud, vaid tugines hoopis anonüümkirjadele, UWEga konkureerivalt ülikoolilt küsitud arvamusele ja ärakuulamistele, mille oli Valvira ise läbi viinud. Lojaalsuspõhimõtte liidu õiguses tähendab aga, et Valvira ei sea UWE kui teise liikmesriigi pädeva asutuse väljastatud dokumendi sisu kahtluse alla.

25. Valvira leiab, et teises liikmesriigis läbitud psühhoterapeudi koolitust tuleb võrrelda Soome ülikoolide poolt läbi viidava psühhoterapeudi koolitusega. Valvira sõnul ei vasta A koolitus aga Soomes kehtivatele sisulistele ja kvalitatiivsetele nõuetele, nii et see ei anna õigust kasutada Soomes psühhoterapeudi kutseametust. Valvira lisab, et põhimõtteliselt tunnustab ta teiste liikmesriikide ülikoolide ja teiste haridusasutuste väljastatud tõendeid ning teavet, mida nad annavad pakutava koolituse sisu ja praktilise korralduse kohta, ning kontrollib neid vaid niivõrd, kui võrd see on vajalik Soome ja välisriigi koolituse erinevuste kindlakstegemiseks.

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et ta on ühes teises kohtuasjas juba otsustanud, et põhikohtuasjas kõne all olevat koolitust ei saa pidada „Soomes läbitud koolituseks“ tervishoiutöötajate seaduse § 5 tähenduses.

27. See kohus märgib, et Soomes on psühhoterapeudi kutseala direktiivi 2005/36 artikli 3 lõike 1 punkti a tähenduses reguleeritud kutseala, kuna õigus kasutada asjaomast kutseametust antakse ainult isikutele, kes vastavad Soome kohaldatavates õigusnormides nõutud kutsekvalifikatsioonile. Psühhoterapeudi kutseala suhtes kehtib eelkõige selle direktiivi artiklites 10–14 sätestatud kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide tunnustamise üldsüsteem. Kuna Ühendkuningriigis ei ole psühhoterapeudi kutseala ja koolitus reguleeritud, on kohaldatav selle direktiivi artikli 13 lõige 2.

28. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et arvestades direktiivi 2005/36 sätteid, ei ole A-I, kes ei ole tegutsenud psühhoterapeudina teises liikmesriigis, kus see kutseala ei ole reguleeritud, õigust sellel kutsealal tegutseda.

29. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib teada, kas vaatamata selle direktiivi sätetele tuleb kõnealust olukorda analüüsida ka lähtuvalt ELTL artiklitega 45 ja 49 tagatud põhivabadustest ning nendega seotud Euroopa Kohtu praktikast. Juhul kui põhivabadusi tuleb arvesse võtta, tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates otsustada, milline tähtsus tuleb omistada asjaomase isiku diplomile. Sel puhul on vaja ka kindlaks teha, kas vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus võib, tagamaks, et välisriigi diplom tõendab selle omaniku teadmiste ja kvalifikatsiooni kui mitte identsust, siis vähemalt samaväärsust selle riigi diplomiga tõendatud teadmiste ja kvalifikatsiooniga, tugineda ka muule teabele, mille ta on saanud kõnealuse koolituse korra kohta, või peab ta selle konkreetse juhtumi asjaoludel arvestama ka teise liikmesriigi ülikooli poolt selle kohta esitatud teabega.

30. Neil asjaoludel otsustas Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas Euroopa Liidu toimimise lepingus tagatud põhivabadusi ja direktiivi 2005/36/EÜ tuleb tõlgendada nii, et vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus peab hindama taotleja õigust tegutseda reguleeritud kutsealal ELTL artiklite 45 ja 49 ning sellega seotud Euroopa Kohtu praktika (eelkõige 7. mai 1991. aasta kohtuotsus Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, ja 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652) alusel, kuigi direktiivi 2005/36/EÜ artikli 13 lõikes 2 on ühtlustatud reguleeritud kutsealal tegutsemise tingimused, mille korral peab vastuvõttev liikmesriik lubama kutsealal tegutseda taotlejal, kellel on kvalifikatsiooni tõendav dokument riigist, kus kutseala ei ole reguleeritud, kuid kes ei vasta direktiivi selles sättes ette nähtud kutsealal tegutsemise nõuetele?

2. Kas esimesele küsimusele jaatava vastuse korral on liidu õigusega – võttes arvesse 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsuse Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punkt 55) selgitusi diplomite võrdväarsuse eranditute hindamiskriteeriumide kohta – vastuolus, et vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus tugineb sellises olukorras, nagu on kõne all käesolevas menetluses, koolituse võrdväarsuse hindamisel ka mujalt kui koolitajalt või teise liikmesriigi ametiasutustelt saadud teabele koolituse täpsema sisu ja konkreetse korralduse kohta?”

31. Kirjalikud seisukohad on esitanud A, Valvira, Soome, Prantsuse, Madalmaade ja Norra valitsus ning Euroopa Komisjon. Samad pooled peale Madalmaade valitsuse osalesid 2. detsembril 2021 toimunud kohtuistungil.

IV. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

32. Esimese eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artikleid 45 ja 49 ning direktiivi 2005/36 artikli 13 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et vastuvõtvast liikmesriigis reguleeritud kutsealal tegutsema asumise ja tegutsemise taotlust tuleb hinnata aluslepingu sätete alusel, kui taotleja ei vasta direktiivi 2005/36 artikli 13 lõikes 2 sätestatud tingimustele, mis võimaldavad sellel kutsealal tegevust alustada.

33. Teise eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artiklitega 45 ja 49 on vastuolus, et vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus võtab taotleja koolituse samaväärsuse hindamise aluseks andmed koolituse täpse sisu ja konkreetse korra kohta, mille ta on saanud muust allikast, kui selle koolituse korraldajatelt või päritoluliikmesriigi pädevatelt asutustelt.

34. Need kaks küsimust lähtuvad eeldusest, et A taotlus alustada tegevust psühhoterapeudi kutsealal põhineb teises liikmesriigis omandatud kutsekvalifikatsioonil. Sellest tulenevalt kuulub A olukord põhimõtteliselt direktiivi 2005/36 ja eelkõige selle artikli 13 lõike 2 kohaldamisalasse, või kui see nii ei ole, siis aluslepingu põhivabadusi käsitlevate sätete kohaldamisalasse.

35. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et ta on juba otsustanud, et põhikohtuasjas kõne all olevat koolitust ei saa kvalifitseerida Soomes läbitud koolituseks. Eelotsusetaotlusest nähtuvate faktiliste asjaolude põhjal võib minu arvates siiski kahelda nende liidu õigusnormide asjakohasuses, millele tuginetakse niisuguses olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas.

36. Seega sõnastan mõned sissejuhatavad märkused direktiivi 2005/36 kohaldatavuse kohta käesoleva juhtumi asjaoludele ja asutamislepingu sätete kohta, mis käsitlevad liikmesriigi sellise kodaniku asutamisevabadust vastuvõtvast liikmesriigis, kes on saanud teise liikmesriigi ülikooliga partnerluses läbi viidud koolituse läbimist tõendava diplomi.

37. Direktiiv 2005/36 aitab kaasa isikute ja teenuste vaba liikumise takistuste kaotamisele liidus, võimaldades liikmesriikide kodanikel tegutseda kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus nad oma kutsekvalifikatsiooni omandasid³.

³ Direktiivi 2005/36 põhjendus 1. Direktiivi 2005/36 ja sellega kehtestatud tunnustamiskordade ülevaate kohta vt minu ettepanek kohtuasjas Angerer (C-477/13, EU:C:2014:2338, punktid 19–23).

38. Täpsemalt kehtestab direktiiv 2005/36 eeskirjad, mille kohaselt liikmesriik, kes on seadnud reguleeritud kutsealal tegutsema asumise või sellel tegutsemise oma territooriumil sõltuvusse eriomase kutsekvalifikatsiooni omamisest, peab vastaval kutsealal tegutsema asumise või sellel tegutsemisega seoses tunnustama ühes või mitmes teises liikmesriigis omandatud kutsekvalifikatsioone⁴.

39. Selleks näeb direktiivi 2005/36 III jaotis ette kolm erinevat kutsekvalifikatsiooni tunnustamise korda, milleks on automaatse tunnustamise kord selliste kutsealade puhul, mille koolituse miinimumnõuded on kooskõlastatud (III peatükk), töökogemuse alusel tunnustamise kord (II peatükk) ja kutsekvalifikatsioonide tunnustamise üldsüsteem (I peatükk) kõikide kutsealade puhul, mis ei kuulu II ja III peatüki sätete alla⁵.

40. Nagu on ette nähtud direktiivi 2005/36 artikli 2 lõikes 1, kohaldatakse neid sätteid kõigi liikmesriigi kodanike suhtes, kes soovivad tegutseda reguleeritud kutsealal *teises liikmesriigis kui see, kus nad omandasid oma kutsekvalifikatsiooni*.

41. See asjaolu on minu meelest määrava tähtsusega.

42. Direktiiv 2005/36 käsitleb seega olukordi, kus isik on saanud liikmesriigis teatud kutsekvalifikatsiooni, mis annab talle õiguse teatud kutsealal tegutsema asumiseks või tegutsemiseks selles liikmesriigis, ning soovib seejärel, et seda kvalifikatsiooni tunnustataks teises liikmesriigis, et ta saaks alustada tegevust või tegutseda sellel kutsealal samamoodi nagu vastuvõtva liikmesriigi kodanikud.

43. Seega on liikmesriigis A vaja tagada liikmesriigis B saadud kutsekvalifikatsioonide tunnustamine, et tagada teatava kutsekvalifikatsiooni omajale asutamisvabadus liikmesriigis A, kuigi tema diplom määras ta teoreetiliselt kutsealal tegutsema liikmesriigis B.

44. Põhikohtuasjas käsitletav olukord erineb aga direktiivis 2005/36 osutatud olukordadest.

45. Põhikohtuasja kaebaja diplom väljastati sellise Soomes läbitud koolituse lõpus, mis toimus selle riigi keeles ja partnerluses samas liikmesriigis asutatud õppeasutusega. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib lisaks, et diplomi väljastanud Ühendkuningriigi ülikool väidab, et on koolituse välja töötanud nii, et see vastab Soome tervishoiutöötajate määruse nõuetele.

46. Nende asjaolude põhjal võib järeldada, et läbiviidud koolituse eesmärk oli üksnes võimaldada psühhoterapeudi kutsealal tegutsemist Soomes. Asjaolu, et kõnealune diplom väljastati partnerluses teise liikmesriigi õppeasutusega, ei mõjuta järeldust, et sellises olukorras on päritoluliikmesriik ja vastuvõttev liikmesriik omavahel segi aetud. Tegelikult ei olnud taotleja puhul tegemist asutamisvabaduse kasutamisega muus liikmesriigis kui tema päritoluliikmesriik saadud kutsekvalifikatsiooni alusel. Neil asjaoludel ei kuulu niisugune olukord minu arvates direktiivi 2005/36 kohaldamisalasse, mistõttu ei saa seda analüüsida direktiivi sätetest lähtudes.

47. Nendest asjaoludest nähtub samuti, et A olukord niisugusena, nagu seda kirjeldab eelotsusetaotluse esitanud kohus, ei ole seotud põhivabadusi käsitlevate asutamislepingu sätetega⁶. Ainuüksi asjaolu, et kõnealune diplom on väljastatud partnerluses teise liikmesriigi

⁴ Direktiivi 2005/36 artikkel 1.

⁵ Direktiivis 2005/36 ette nähtud erinevate kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kordade üksikasjaliku analüüsi kohta vt Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 6. väljaanne, Oxford University Press, Oxford, 2019, lk 320.

⁶ 15. novembri 2016. aasta kohtuotsus Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 57).

üliskooliga, ei võimalda tõendada piisavat seost A olukorraga, kui diplom on väljastatud vastuvõtvast liikmesriigis ja selle liikmesriigi keeles läbitud sellise koolituse tulemusel, mille ainus eesmärk on võimaldada tegutseda Soomes psühhoterapeudi kutsealal. A seisukohast on välisriigi ülikooli osalemine minu arvates puhtalt teisejärguline asjaolu⁷. Neil asjaoludel ei anna ELTL artiklid 45 ja 49, mille eesmärk on kaitsta põhivabadusi tegelikult kasutavaid isikuid, A-le õigusi⁸. Viimane ei saa psühhoterapeudi kutsealal tegutsema asumise ja tegutsemise taotluse raames sellele õigusele tugineda.

48. Selline järeldus ei tähenda küll, et liidu õigusel ei ole niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas mingit tähtsust. Leian siiski, et see olukord kuulub üksnes UWE-le kuuluvat teenuste osutamise vabadust või asutamisevabadust käsitlevate sätete kohaldamisalasse, kuna see on ühe liikmesriigi õppeasutus, kes sõlmib partnerluse teise liikmesriigi õppeasutusega, et korraldada koolitust viimati nimetatud liikmesriigis. Seega tuleks asutamislepingus ette nähtud põhivabadusi käsitlevate sätete võimalikku piiramist käsitleda peamiselt välisriigi ülikooli seisukohalt.

49. See küsimus aga väljub minu arvates eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud eelotsuse küsimuste raamistikust ja eeldab teistsugust analüüsi, mida Euroopa Kohtul ei ole eelotsusetaotluses esitatud andmete põhjal võimalik läbi viia.

50. Teise eelotsuse küsimuse aluseks olevas faktilises kontekstis on lisaks märgitud, et A olukord ei kuulu ei direktiivi 2005/36 ega põhivabadusi käsitlevate EL toimimise lepingu sätete kohaldamisalasse. Nimelt tuleb teise eelotsuse küsimuse raames kindlaks teha, kas Valvira kui pädev asutus võis põhjalikult kontrollida taotleja kutsekvalifikatsiooni, millele taotleja tugineb, et teha kindlaks, kas see kvalifikatsioon võimaldab tal Soomes psühhoterapeudi kutsealal tegutsema asuda.

51. Juba ainuüksi asjaolu, et kasutatakse teavet läbitud koolituse täpse sisu ja konkreetse korralduse kohta, näitab minu arvates, et neist asjaoludest sõltumata võimaldab see koolitus teoreetiliselt asuda Soomes tegutsema psühhoterapeudi kutsealal. Kui läbitud koolitusel oleks hoopis teine eesmärk või kui tuleks selgelt välja, et kõnealune koolitus vastab Soome õiguse nõuetele vaid osaliselt, piisaks sellisest tuvastatud asjaolust psühhoterapeudi kutsealal tegutsema asumise taotluse rahuldamata jätmiseks.

52. Seega viib Valvira üksnes seetõttu, et koolituse eesmärk on psühhoterapeutide koolitamine Soomes, läbi põhjaliku kontrolli, et kontrollida, kas koolitus vastab praktikas Soome õiguse nõuetele.

53. Koolituse täpse sisu ja konkreetse korralduse andmete põhjal ei püüa Valvira seega kontrollida teise liikmesriigi institutsiooni korraldatud koolituse samaväärsust Soomes pakutavate koolitustega, vaid pigem kontrollida, kas Soomes korraldatud koolitus vastab psühhoterapeudi kutsealal tegutsema asumiseks loa andmiseks Soome õiguses kehtestatud nõuetele.

54. Neil asjaoludel olen arvamusel, et kõnealust koolitust tuleb pidada liidu õigusnormide tähenduses Soomes korraldatud koolituseks, nii et A olukorda ei saa analüüsida direktiivi 2005/36 sätete ega aluslepingu sätete seisukohast, mis käsitlevad tema asutamisevabadust.

⁷ Kuigi A olukorras ei esine seega põhivabadustega seotud asjaolu, võivad need siiski eelotsusetaotluse esitanud kohtu kirjeldatud faktilises kontekstis mõjutada teise liikmesriigi ülikooli olukorda. Vt käesoleva ettepaneku punkt 48.

⁸ 15. novembri 2016. aasta kohtuotsus Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 57).

55. Eeltoodud kaalutlusi arvestades olen seega arvamisel, et eelotsuse küsimustele tuleb vastata, et kutsealal tegutsema asumise ja tegutsemise taotlust, mille on esitanud õppur, kes on saanud üksnes vastuvõtvast liikmesriigis ja selle liikmesriigi keeles läbitud koolituse tulemusel partnerluses teise liikmesriigi ülikooliga väljastatud diplomi, selleks et tegutseda kõnealusel kutsealal vastuvõtvast liikmesriigis, ei tule analüüsida direktiivi 2005/36 ega ELTL artiklite 45 ja 49 seisukohast.

56. Juhuks kui Euroopa Kohus peaks siiski leidma, et direktiiv 2005/36 ja A asutamisvabadust käsitlevad sätted on niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas kohaldatavad, analüüsin eelotsuse küsimusi.

B. Esimene eelotsuse küsimus

57. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artikleid 45 ja 49 ning direktiivi 2005/36 artikli 13 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et vastuvõtvast liikmesriigis reguleeritud kutsealal tegutsema asumise ja tegutsemise taotlust tuleb hinnata aluslepingu sätete alusel, kui taotleja ei vasta tingimustele, mis on ette nähtud viimasena nimetatud sättes, mille alusel antakse luba sellel kutsealal tegutsema asuda.

58. Direktiiviga 2005/36 ette nähtud üldise korra raames reguleerib direktiivi 2005/36 artikli 13 lõige 2 tingimusi, mille täidetuse korral vastuvõttev liikmesriik lubab reguleeritud kutsealal tegutsema asuda või tegutseda, kui taotlejal on haridust tõendav dokument, mis on välja antud liikmesriigis, kus see kutseala ei ole reguleeritud.

59. Nagu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, ei hõlma automaatse tunnustamise kord psühhoterapeudi kutseala ning selle suhtes kehtivad seega üldsüsteemi sätted. Lisaks nähtub eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud õiguslikust ja faktilisest raamistikust, et psühhoterapeudi kutseala on Soomes reguleeritud kutseala direktiivi 2005/36 tähenduses, erinevalt Ühendkuningriigist, kus selleks ei ole vaja omada kindlat kutsekvalifikatsiooni.

60. Siiski on selge, et põhikohtuasja kaebaja ei vasta direktiivi 2005/36 artikli 13 lõikes 2 ette nähtud tingimustele. Seega tekib küsimus, kas psühhoterapeudi kutsealal tegutsema asumise ja tegutsemise õigust võib sellegipoolest tunnustada EL toimimise lepingus ette nähtud põhivabaduste alusel.

61. Nagu väidavad Prantsuse ja Soome valitsus, sõltub vastus sellele küsimusele sellest, mil määral on see valdkond direktiiviga 2005/36 ühtlustatud. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peab riigisisest meedet valdkonnas, mis on ühenduse tasandil täielikult ühtlustatud, hindama ühtlustamismeetme, mitte esmase õiguse sätete alusel⁹. Aluslepingu normide liidu teisese õiguse aktiga asendumine toimub siiski ainult siis, kui liidu õigusakt reguleerib ühte valdkonda ammendavalt¹⁰.

62. Teisisõnu, kui otsustatakse, et direktiivi 2005/36 artikli 13 lõikega 2 läbi viidud ühtlustamine on ammendav, ei saa vastuvõtvast liikmesriigis psühhoterapeudi kutsealal teises liikmesriigis omandatud kutsekvalifikatsioonide alusel tegutsema asumise taotlust enam hinnata esmase õiguse alusel.

⁹ 12. oktoobri 1993. aasta kohtuotsus Vanacker ja Lesage (C-37/92, EU:C:1993:836); 11. detsembri 2003. aasta kohtuotsus Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, punkt 64) ja 11. juuni 2020. aasta kohtuotsus KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, punkt 30).

¹⁰ Vt kohtujurist Cruz Villalóni ettepanek kohtuasjas komisjon vs. Prantsusmaa (C-216/11, EU:C:2012:819, punkt 35).

63. A, nagu ka Prantsuse ja Soome valitsus toetavad seda seisukohta, samas kui Madalmaade valitsus ja komisjon on selle vastu. Nende arvates ei tähenda asjaolu, et direktiivi 2005/36 artikli 13 lõikes 2 sätestatud tingimused ei ole täidetud, et psühhoterapeudi kutsealal tegutsema asumise taotlust ei saa läbi vaadata asutamislepingu sätete seisukohast.

64. Ma jagan seda arvamust. Direktiivi 2005/36 artikli 13 lõikega 2 ei ole minu arvates see valdkond ammendavalt ühtlustatud ning asjaolu, et selles sättes esitatud tingimused ei ole täidetud, ei takista analüüsida kutsealal tegutsema asumise ja tegutsemise taotlust EL toimimise lepingu alusel.

1. Direktiiviga 2005/36 läbi viidud ühtlustamise intensiivsus

65. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et direktiivi sätetega läbi viidud ühtlustamise intensiivsuse uurimisel ei tule arvestada mitte üksnes normi sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärke, mille osa norm on¹¹.

66. Euroopa Kohus on otsustanud, et diplomite vastastikuse tunnustamise direktiivide eesmärk on hõlbustada diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide vastastikust tunnustamist, kehtestades reegleid ja ühtseid kriteeriume¹². Direktiivi 2005/36 põhjendusest 40 nähtub, et direktiivi eesmärgid on „kutsekvalifikatsioonide tunnustamise korra ratsionaliseerimi[ne], lihtsustami[ne] ja parandami[ne]“, selleks et võimaldada liikmesriikide kodanikel tegutseda kutsealal muus liikmesriigis kui see, kus nad oma kutsekvalifikatsiooni omandasid¹³.

67. Selleks annab direktiiv 2005/36 isikutele, kes on saanud kutsekvalifikatsiooni ühes liikmesriigis, õiguse saada luba asuda tegutsema ja tegutseda samal kutsealal teises liikmesriigis, samade õigustega nagu selle liikmesriigi kodanikud¹⁴.

68. Need kutsekvalifikatsioonide tunnustamise lihtsustamise ja parandamise eesmärgid koos kavatsusega anda direktiiviga 2005/36 tagatise näitavad selgelt liidu seadusandja tahet tagada vastuvõtvast liikmesriigis teiste liikmesriikide kodanike asumisvabadus, kui direktiivis 2005/36 sätestatud tingimused on täidetud. Seevastu ei tulene sellest, et kutsekvalifikatsiooni saab tunnustada üksnes nendel tingimustel.

69. Teisisõnu, kuigi kutsekvalifikatsioonide tunnustamist hõlbustatakse direktiivi 2005/36 sätete alusel ja kui selles sätestatud tingimuste täitmine tagab kutsekvalifikatsiooni omajale õiguse tegutsema asuda ja tegutseda teataval kutsealal teises liikmesriigis, ei saa selle direktiivi eesmärke silmas pidades sellest järeldada, et seda õigust saab tunnustada vaid nendel juhtudel.

70. Seda näitab ka direktiivi 2005/36 artikli 13 „Tunnustamise tingimused“ lõike 2 sõnastus. Selles on nimelt märgitud, et kutsealal tegutsema asuda või tegutseda „võimaldatakse“ taotlejatel, kes vastavad ettenähtud tingimustele. Selline sõnastus viitab sellele, et kui need tingimused on täidetud, peab vastuvõttev liikmesriik kõnealust kutsekvalifikatsiooni tunnustama ja võimaldama vastaval kutsealal tegutsema asuda. Direktiivi 2005/36 artikli 13 lõige 2 on selles tähenduses direktiivi 2005/36 põhjendustes nimetatud tagatise väljendus.

¹¹ 16. juuli 2015. aasta kohtuotsus UNIC ja Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, punkt 35).

¹² 8. juuli 2021. aasta kohtuotsus Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punkt 36).

¹³ Direktiivi 2005/36 põhjendus 1.

¹⁴ Direktiivi 2005/36 põhjendus 3.

71. Sellest ei saa siiski järeldada, et need tingimused on ainsad, mis *võimaldavad* kutsealal tegutsema asuda ja sellel tegutseda. Seevastu on need tingimused ainsad tingimused, mis *tagavad*, et sellel kutsealal saab tegutsema asuda.

72. Direktiivi 2005/36 eesmärkidest ja artikli 13 lõike 2 sõnastusest nähtub minu arvates, et selle õigusaktiga ei toimu ammendavat ühtlustamist. Kuigi direktiivi 2005/36 artikli 13 lõige 2 näeb seega ette tingimused, mille korral on liikmesriigid kohustatud tunnustama teises liikmesriigis saadud kutsekvalifikatsioone, ei saa seda tõlgendada nii, et see paneb liikmesriikidele kohustuse keelata süstemaatiliselt kutsealal tegutsema asuda või tegutseda, kui need tingimused ei ole täidetud.

2. Direktiivi 2005/36 ja aluslepingu sätete omavaheline suhe

73. Märgin, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et EL toimimise lepinguga tagatud põhivabadustele omane põhimõte ei saa kaotada osa oma väärtusest seetõttu, et on vastu võetud direktiivid diplomite vastastikuse tunnustamise kohta. Nimelt ei ole nende direktiivide eesmärk muuta niisuguste diplomite, tunnistuste või muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide tunnustamist raskemaks olukordades, mis jäävad nende direktiivide kohaldamisalast välja¹⁵.

74. Pean rõhutama, et kuigi väljend „olukorrad, mis jäävad väljapoole [kohaldamisala]“ viitab ilmselgelt olukordadele, mis ei kuulu diplomite vastastikuse tunnustamise direktiivide kohaldamisalasse, on see kohtupraktika siiski välja kujunenud nii selliste olukordade kontekstis¹⁶ kui ka olukordades, kus nendes direktiivides ette nähtud tingimused ei olnud täidetud¹⁷.

75. Teisisõnu ühtlustab direktiiv 2005/36 kutsekvalifikatsioonide tunnustamise tingimused vastavalt selles sätestatud tingimustele. Seevastu ei näe see ette ühtegi kutsekvalifikatsioonide tunnustamise (või tunnustamisest keeldumise) reeglit olukordade jaoks, mis jäävad selle direktiivi kohaldamisalast välja või kus direktiivi 2005/36 sätetes ette nähtud tingimused ei ole täidetud.

76. Sellest järeldub minu arvates, et EL toimimise lepinguga tagatud põhivabadusi kohaldatakse tõesti olukorras, mis kuulub direktiivi 2005/36 kohaldamisalasse, kuid ei vasta selle artikli 13 lõikes 2 sätestatud tingimustele.

77. Niisugust tõlgendust toetab minu arvates Euroopa Kohtu hiljutine praktika, mis käsitleb EL toimimise lepingu sätete kohaldamist siis, kui direktiiv 2005/36 ei ole kohaldatav, kuna taotleja ei ole oma kursust lõpetanud, tal ei ole haridust tõendavat dokumenti, mis tõendaks tema proviisori kutsekvalifikatsiooni,¹⁸ või kui taotlejal on küll haridust tõendav dokument, kuid ta ei esita haridust tõendavale dokumendile lisatavat kutsepraktika läbimise tunnistust, mis on päritoluliikmesriigis arsti kutsealal täies ulatuses tegutsemise tingimuseks¹⁹.

¹⁵ 14. septembri 2000. aasta kohtuotsus Hocsmann (C-238/98, EU:C:2000:440, punktid 31 ja 34); 22. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, punktid 25 ja 26); 8. juuli 2021. aasta kohtuotsus Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punktid 35 ja 36) ja 3. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Sosiaali- ja tervisealane lupa- ja valvontavirasto (üldarsti õpe) (C-634/20, EU:C:2022:149, punkt 37).

¹⁶ 22. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35); 8. juuli 2021. aasta kohtuotsus Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554) ja 3. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Sosiaali- ja tervisealane lupa- ja valvontavirasto (üldarsti õpe) (C-634/20, EU:C:2022:149).

¹⁷ 14. septembri 2000. aasta kohtuotsus Hocsmann (C-238/98, EU:C:2000:440, punkt 34).

¹⁸ 8. juuli 2021. aasta kohtuotsus Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554). Kuigi selles kohtuasjas oli tegemist kutsealaga, mis kuulub automaatse tunnustamise korra kohaldamisalasse, kehtib sama arutluskäik sellegipoolest ka kutseala puhul, mis selle korra alla ei kuulu.

¹⁹ 3. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Sosiaali- ja tervisealane lupa- ja valvontavirasto (üldarsti õpe) (C-634/20, EU:C:2022:149).

78. Minu arvates on paradoksaalne mõõnda, et tegevuse alustamise taotlust võiks läbi vaadata muude kui direktiivi 2005/36 sätete alusel, kui taotlejal ei ole täielikku kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti, samas kui see ei oleks nii juhul, kui tal on kvalifikatsiooni tõendav dokument, kuid ta ei vasta direktiivis 2005/36 sätestatud tingimustele. Ilma kvalifikatsiooni tõendava dokumendita taotleja asetataks seega soodsamasse olukorda kui kutsekvalifikatsiooni tõendavat dokumenti omavad isikud, kes ei vasta siiski direktiivi 2005/36 artikli 13 lõikes 2 ette nähtud tingimustele.

79. See on paradoksaalne seda enam, et nende olukordade puhul ma täheldan, et direktiivi kohaldamisalasse kuuluva ja sellest välja jäetu vahelist piiri võib osutada raskeks kindlaks määrata. Nimelt võib olukorras, kus taotlejal ei ole diplomit, samahästi väita, et kuigi direktiivi 2005/36 artikli 13 lõike 2 tingimused on kohaldatavad, ei ole need täidetud, kuna taotleja ei esita kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti direktiivi 2005/36 tähenduses.

80. Neil asjaoludel leian, et neid kahte olukorda on raske käsitleda eraldi. Kummalgi juhul ei näe direktiiv 2005/36 ette ühtegi erisätet ega kohusta riiki taotleja kutsekvalifikatsiooni tunnustamisest keelduma.

81. Lisan veel, et vastupidi sellele, mida väidab Prantsuse valitsus, ei näe ma ohtu, mida kujutaks niisugune tõlgendus direktiivi 2005/36 artikli 13 lõike 2 kasulikule mõjule.

82. Selles sättes ette nähtud tingimused on endiselt ainsad tingimused, mis tagavad taotlejale õiguse kutsealal tegutsema asuda ja tegutseda, kui liikmesriik on juhul, kui need tingimused on täidetud, kohustatud tema taotluse rahuldama. Seda järeldust ei sea kahtluse alla asjaolu, et taotlejale, kes nendele tingimustele ei vasta, võimaldatakse tema taotluse läbivaatamine EL toimimise lepingu alusel. Sellisel juhul ei ole taotlejal mingit tagatist, et liikmesriik selle taotluse rahuldab, kuna tema kutsekvalifikatsioonide läbivaatamine kutsealal tegutsema hakkamiseks sõltub muudest teguritest²⁰.

83. Seetõttu olen arvamusel, et ELTL artikleid 45 ja 49 ning direktiivi 2005/36 artikli 13 lõiget 2 tuleb tõlgendada nii, et vastuvõtvast liikmesriigis reguleeritud kutsealal tegutsema asumise ja tegutsemise taotlust tuleb juhul, kui taotleja ei vasta selles viimati nimetatud sättes kehtestatud, sellisel kutsealal tegutsema asumise tingimustele, hinnata EL toimimise lepingu sätete alusel.

C. Teine eelotsuse küsimus

84. Teise küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artiklitega 45 ja 49 on vastuolus see, kui vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus võtab taotleja koolituse samaväärsuse hindamisel aluseks teabe selle koolituse täpse sisu ja konkreetse korralduse kohta, mille ta on saanud muust allikast kui selle koolituse korraldajalt või päritoluliikmesriigi pädevatelt asutustelt.

85. Tuletan lühidalt meelde kohtupraktikat, mis käsitleb vastuvõtvast liikmesriigis kutsealal tegevuse alustamise taotluste läbivaatamist EL toimimise lepingu sätete alusel ja milles on ette nähtud eeldus, et taotlejal on enda esitatud diplomi kohased teadmised ja kvalifikatsioon. Seejärel analüüsin, kas ja millistel tingimustel võib selle eelduse ümber lükata.

²⁰ Vt minu analüüs teise eelotsuse küsimuse kohta.

1. Kohtupraktika ELTL artiklite 45 ja 49 kohaldamise kohta kutsealal tegutsema asumise ja tegutsemise taotluse vastuvõtva liikmesriigi poolt läbivaatamisele: eelduse olemasolu

86. Kohtupraktikast tuleneb üheselt, et seni kuni kutsealale pääsemise tingimused ei ole ühtlustatud, võivad liikmesriigid kindlaks määrata, missugused teadmised ja kvalifikatsioon on sellel kutsealal tegutsemiseks vajalikud, ja nõuda neid teadmisi ja kvalifikatsiooni tõendava diplomi esitamist²¹.

87. Liikmesriigid peavad siiski oma pädevust selles valdkonnas teostama EL toimimise lepinguga tagatud põhivabadusi järgides²². Nimelt ei tohi selleks vastu võetud riigisiseseid õigusnormid endast kujutada ELTL artiklitega 45 ja 49 tagatud põhivabaduste tõhusa teostamise õigustamatut takistust²³.

88. Nii võivad Euroopa Kohtu praktika kohaselt kvalifikatsioonitingimusi kehtestavad riigisiseseid normid – isegi kui neid kohaldatakse ilma kodakondsusest lähtuva diskrimineerimiseta – takistada nimetatud põhivabaduste teostamist, kui kõnealustes riigisisestest normides on jäetud arvestamata teadmiste ja kvalifikatsiooniga, mille huvitatud isik on juba omandanud mõnes teises liikmesriigis²⁴.

89. Selles kontekstis peavad liikmesriigi ametiasutused, kui liidu kodanik palub neilt luba tegeleda kutsealaga, millel tegevuse alustamine sõltub riigisiseste õigusnormide kohaselt vastava diplomi või kutsekvalifikatsiooni omamisest või ka praktilise kogemuse perioodidest, võtma arvesse kõiki asjaomase isiku diplomeid, tunnistusi ning muid tõendavaid dokumente ning huvitatud isiku asjakohast kutsealast töökogemust, võrreldes ühelt poolt nende dokumentidega tõendatud pädevust ja seda kogemust ning teiselt poolt riigisiseste õigusnormidega nõutavaid teadmisi ja kvalifikatsiooni²⁵.

90. See võrdlev hindamismenetlus peab vastuvõtva liikmesriigi ametivõimudel võimaldama *objektiivselt* kindlaks teha, et välisriigi diplom tõendab, et selle omaniku teadmised ja kvalifikatsioon on kui mitte identsed, siis vähemalt võrdväärset vastuvõtva liikmesriigi diplomiga tõendatavate teadmiste ja kvalifikatsiooniga. Välisriigi dokumendi võrdväärsetust tuleb *eranditult* hinnata teadmiste ja kvalifikatsiooni taseme alusel, mida võib selle diplomi põhjal – dokumendis viidatud õpingute ja praktilise väljaõppe laadi ja kestust arvestades – selle dokumendi omaniku puhul *eeldada*²⁶.

91. Teisisõnu, vastuvõtva liikmesriigi ametiasutus on kohustatud lähtuma hinnangus sellest, et taotleja on saanud omandada need teadmised ja selle kvalifikatsiooni, mida tõendab tema esitatud diplom. Selles mõttes loob see liikmesriikidevahelisel usaldusel põhinev mehhanism eelduse, et

²¹ 7. mai 1991. aasta kohtuotsus Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punkt 9) ja 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punkt 48).

²² 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punkt 51).

²³ 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punkt 52).

²⁴ 7. mai 1991. aasta kohtuotsus Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punkt 15) ja 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punkt 53).

²⁵ 7. mai 1991. aasta kohtuotsus Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punkt 16); 22. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, punkt 24); 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punkt 54); 8. juuli 2021. aasta kohtuotsus Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punkt 34) ja 3. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Sosiaali- ja tervisealane lupa- ja valvontavirasto (üldarsti õpe) (C-634/20, EU:C:2022:149).

²⁶ 7. mai 1991. aasta kohtuotsus Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punkt 17) ja 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punkt 55).

taotlejal on teadmised ja kvalifikatsioon, mida kõnealune diplom tõendab, ilma et vastuvõtval liikmesriigil oleks lubatud kontrollida, kas taotleja on need teadmised ja selle kvalifikatsiooni tegelikult omandanud.

92. Täpsemalt on võrdleva hindamismenetluse eesmärk üksnes määrata kindlaks koolituse sisu, läbitud õppe laad ja koolituse kestus, et teha kindlaks, kas välisriigi diplomiga tõendatud kvalifikatsioon vastab vastuvõtva liikmesriigi õigusnormides nõutavale kvalifikatsioonile²⁷. Seevastu, nagu märgib komisjon, ei saa vastuvõtva liikmesriigi võrdlev hindamine mingil juhul minna nii kaugemale, et võimaldaks hinnata läbi viidud koolituse kvaliteeti või kontrollida diplomiga tõendatud teadmiste tegelikku omandamist.

93. Selline kontrollimine ei oleks mitte ainult vastuolus kohtupraktikas väljakujundatud põhimõttega, et lähtutakse üksnes taotleja diplomil põhinevast eeldusest, vaid ühtlasi kahjustaks usaldust liikmesriikide ja nende pädevate ametiasutuste vahel, ning lõppkokkuvõttes takistaks diplomite tunnustamist.

94. Neil asjaoludel olen arvamusel, et EL toimimise lepingu artiklitega 45 ja 49 on põhimõtteliselt vastuolus see, kui vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus võtab taotleja koolituse samaväärsuse hindamisel aluseks selle koolituse täpset sisu ja konkreetset korraldust kajastava teabe, mille ta on saanud muust allikast kui selle koolituse korraldajatelt või päritoluliikmesriigi pädevatelt asutustelt. Leian, et niisuguste asjaolude arvessevõtmine läheb kaugemale sellest, mida võimaldab Euroopa Kohtu praktika, ning kahjustab kvalifikatsioonide vastastikuse tunnustamise süsteemi liidus.

2. Eelduse ümberlükkamine

95. Kuigi kohtupraktikast ilmneb selgelt, et vastuvõtva liikmesriigi pädeva asutuse poolt läbi viidud diplomite võrdlev hindamine põhineb kvalifikatsioonil, mida võimaldab eeldada taotleja esitatud diplom, olen ühtlasi arvamusel, et sellise eelduse võib piiratud juhtudel ümber lükata ning et vastuvõtva liikmesriigi pädeval asutusel on seega lubatud viia läbi kontrolli, mis ei piirdu taotleja diplomiga tõendatud kvalifikatsiooniga.

96. Minu arvates on selline võimalus tegelikult omane asutamislepinguga ette nähtud põhivabadustele, mis tagavad asutamishabaduse ja teises liikmesriigis või mõne teise liikmesriigi institutsiooni poolt läbi viidud koolituse tulemusel omandatud kutsekvalifikatsioonide tunnustamise, nähes seejuures teatud piiratud juhtudel nendest põhimõtetest siiski ette erandid.

97. Seega, kuigi on selge – nagu on otsustanud ka Euroopa Kohus –, et liikmesriigi õigusnormid, millega kehtestatakse kvalifikatsiooni tingimused, võivad – isegi kui neid kohaldatakse ilma kodakondsuse alusel diskrimineerimiseta – takistada põhivabaduste teostamist, kui kõnealustes riigisisestes õigusnormides on jäetud arvestama teadmiste ja kvalifikatsiooniga, mille asjaomane isik on juba omandanud teises liikmesriigis, olen siiski arvamusel, et selline piirang võib olla õigustatud ülekaaluka üldise huvi tõttu, tingimusel et need normid on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ega lähe kaugemale, kui on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik.

²⁷ 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punkt 57).

98. Nagu Prantsuse ja Soome valitsus märgivad, on põhikohtuasjas kõne all patsientide eest vastutava tervishoiutöötaja kutseala. Neil asjaoludel on selle võrdleva analüüsi eesmärk, mida teeb pädev asutus ja mis ei piirdu taotleja esitatud diplomil põhineva eeldusega, tagada patsientide ohutus ning see on seega mõeldud rahvatervise kaitse tagamiseks, mis on ülekaalukas üldine huvi, mis võib põhjendada asutamisevabaduse piiramist²⁸.

99. Siiski tuleb veel kontrollida, kas selline hindamine on rahvatervise kaitse eesmärgi saavutamiseks sobiv ega lähe kaugemale sellest, mis on eesmärgi saavutamiseks vajalik.

100. Selleks et proportsionaalsuse ja vajalikkuse nõuded oleksid täidetud, võib minu arvates kutsekvalifikatsiooni võrdleva hindamise, mille käigus võetakse arvesse ka muid asjaolusid peale diplomi alusel eeldatava kutsekvalifikatsiooni, rahvatervise kaitse tagamise kaalutlusel läbi viia vaid siis, kui juhul kui taotleja peaks kõnealusel kutsealal tegutsema asuma ja tegutsema, esineks just nimelt tõendatud oht patsientide ohutusele ja rahvatervisele.

101. Sellise ohu olemasolu peab tõendama vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus, kes võib tugineda kaudsete tõendite kogumile, mis on seotud süsteemsete vigadega taotleja läbitud koolituses. Seevastu ei saa ta asjaolusid muul moel kontrollimata tugineda üksnes anonüümsetele ja üksikutele väidetele eriti siis, kui koolitus on tegelikult läbitud selles liikmesriigis ja tal on seega kontrollimiseks ulatuslikke vahendeid.

102. Nagu märgib Prantsuse valitsus, peab kõnealuse diplomi väljastanud asutusel olema eelkõige lubatud esitada selgitavaid tõendeid sellisel juhul, kui vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus tuvastab läbitud koolituse tõttu võimaliku ohu rahvatervisele.

103. Teisisõnu, kuigi rahvatervise kaitsega võib õigustada diplomite võrdlevat hindamist, mis ei põhine üksnes taotlejal esitatud diplomi alusel eeldatavalt oleval kutsekvalifikatsioonil, peab pädev asutus igal juhul alati arvesse võtma mitte üksnes taotleja tegelikke kutseoskusi, vaid kõiki asjakohaseid asjaolusid, mis võimaldavad kutsealal tegutsema asuda ja tegutseda.

104. Seetõttu olen arvamusel, et teisele eelotsuse küsimusele tuleb vastata, et EL toimimise lepingu artiklitega 45 ja 49 ei ole vastuolus see, kui vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus võtab selleks, et teha kindlaks, kas esineb tõendatud oht patsientide ohutusele, arvesse selle koolituse täpset sisu ja konkreetset korraldust kajastavat teavet, mille ta on saanud muust usaldusväärsest allikast kui selle koolituse korraldajalt või päritoluliikmesriigi pädevatelt asutustelt. Vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus ei või siiski tugineda üksnes sellistele tõenditele, selleks et keelata teise liikmesriigi ülikooli diplomit omaval liikmesriigi kodanikul teataval kutsealal tegutsema asuda ja tegutseda.

V. Ettepanek

105. Esitatud põhjendusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) küsimustele järgmiselt:

Kutsealal tegutsema asumise ja tegutsemise taotlust, mille on esitanud õppur, kes on saanud diplomi, mis on väljastatud partnerluses teise liikmesriigi ülikooliga üksnes vastuvõtvas liikmesriigis ja selle liikmesriigi keeles läbitud koolituse tulemusel, selleks et tegutseda kõnealusel kutsealal samas liikmesriigis, ei tule analüüsida lähtuvalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu

²⁸ 21. septembri 2017. aasta kohtuotsus Malta Dental Technologists Association ja Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, punkt 58).

7. septembri 2005. aasta direktiivist 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta, mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. novembri 2013. aasta direktiiviga 2013/55/EL. ELTL artiklid 45 ja 49, mille eesmärk on kaitsta tegelikult põhivabadusi kasutavaid isikuid, ei ole sellise õppuri olukorra suhtes samuti kohaldatavad, nii et ta ei saa kutsealal tegutsema asumise ja tegutsemise taotluses neile tugineda.