



Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

16. juuni 2022*

Eelotsusetaotlus – Kutsekvalifikatsioonide tunnustamine – Direktiiv 2005/36/EÜ – Artikkel 2 – Kohaldamisala – Artikli 13 lõige 2 – Reguleeritud kutsealad – Teises liikmesriigis asuva ülikooli välja antud psühhoterapeudi diplomi alusel psühhoterapeudi kutsealal tegutsema asumise õiguse saamise tingimused – ELTL artiklid 45 ja 49 – Liikumis- ja asutamisvabadus – Asjaomase koolituse võrdväarsuse hindamine – ELL artikli 4 lõige 3 – Liikmesriikidevahelise lojaalse koostöö põhimõte – Vastuvõtva liikmesriigi poolt sellise teadmiste ja kvalifikatsiooni taseme kahtluse alla seadmine, mida teises liikmesriigis välja antud diplomi alusel võib eeldada – Tingimused

Kohtuasjas C-577/20,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Korkein hallinto-oikeuse (Soome kõrgeim halduskohus) 29. oktoobri 2020. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 4. novembril 2020, menetluses, mille algatas

A

menetluses osales:

Sosiaali- ja tervisesalade lupa- ja valvontavirasto,

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president A. Arabadjiev, kohtunikud L. Bay Larsen (ettekandja), Euroopa Kohtu asepresident I. Ziemele, P. G. Xuereb ja A. Kumin,

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: ametnik C. Strömholm,

arvestades kirjalikku menetlust ja 2. detsembri 2021. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- A, esindaja: *asianajaja* A. Palmujoki ja J. Pihlaja,
- Sosiaali- ja tervisesalade lupa- ja valvontavirasto, esindajad: K. Heiskanen, M. Henriksson ja M. Mikkonen,

* Kohtumenetluse keel: soome.

- Soome valitsus, esindaja: M. Pere,
- Prantsuse valitsus, esindajad: A.-L. Desjonquères ja N. Vincent,
- Madalmaade valitsus, esindajad: M. K. Bulterman ja J. Langer,
- Norra valitsus, esindaja: K. S. Borge, keda abistasid *advokater* I. Meinich ja T. Sunde,
- Euroopa Komisjon, esindajad: L. Armati ja T. Sevón,

olles 10. märtsi 2022. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiivi 2005/36/EÜ kutsequalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT 2005, L 255, lk 22), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. novembri 2013. aasta direktiiviga 2013/55/EL (ELT 2013, L 354, lk 132) (edaspidi „direktiiv 2005/36“), artikli 13 lõiget 2 ning ELTL artikleid 45 ja 49.
- 2 Taotlus on esitatud menetluses, mille A algatas Sotsiaali- ja tervisevaldkonna lubade ja järelevalve amet, Soome, edaspidi „Valvira“) otsuse peale, millega keelduti tunnustamast tema õigust kasutada Soomes psühhoterapeudi kutseametust.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Direktiivi 2005/36 põhjendused 1, 3, 6, 11, 17 ja 44 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 kutsequalifikatsiooni. Lisaks sätestab asutamislepingu artikli 47 lõige 1 direktiivide väljaandmise diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide vastastikuseks tunnustamiseks.
- [...]
- (3) Käesoleva direktiiviga liikmesriigis kutsequalifikatsiooni 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 rakendamisest 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.

[...]

- (44) Käesolev direktiiv ei piira tervise ja tarbijakaitse kõrge taseme tagamiseks vajalike meetmete rakendamist.“

4 Selle direktiivi artiklis 1 „Eesmärk“ on ette nähtud:

„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.

Käesoleva direktiiviga kehtestatakse ka eeskirjad, milles käsitletakse osalist juurdepääsu reguleeritud kutsealale ning teises liikmesriigis toimuva õppepraktika tunnustamist.“

5 Kõnealuse direktiivi artikli 2 „Reguleerimisala“ lõike 1 esimeses lõigus on sätestatud, et direktiivi kohaldatakse kõigi liikmesriigi kodanike, sealhulgas vabakutseliste suhtes, kes soovivad füüsilisest isikust ettevõtjana või töötajana tegutseda reguleeritud kutsealal teises liikmesriigis kui see, kuni nad omandasid oma kutsekvalifikatsiooni.

6 Sama 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* – mis tahes 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 ette nähtud:

„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 vastuvõtvas liikmesriigis selle kodanikega võrdsetel tingimustel.

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

[...]“.

- 8 Selle direktiivi artikkel 13 „Tunnustamise tingimused“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Kui reguleeritud kutsealal tegutsema hakkamine või sellel tegutsemine vastuvõtvast liikmesriigis sõltub eriomase kutse kvalifikatsiooni 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.

[...]“.

Soome õigus

Tervishoiutöötajate seadus

- 9 Tervishoiutöötajate seaduse (559/1994) (laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994); edaspidi „tervishoiutöötajate seadus“) § 2 esimese lõigu punkti 2 kohaselt on „tervishoiutöötaja“ selle seaduse tähenduses isik, kellel on selle seaduse alusel õigus kasutada valitsuse määruses osutatud tervishoiutöötaja kutsenimetust (kaitstud kutsenimetusega kutsetöötaja). Sama seaduse § 2 teise lõigu kohaselt on tunnustatud kutsetöötajal, kellel on tegevusluba või kaitstud kutsenimetust, õigus tegutseda asjaomasel kutsealal ja kasutada asjaomast kutsenimetust. Kutsealal, mille nimetus on kaitstud, võivad tegutseda ka teised piisava kutsehariduse, töökogemuse ja kutseoskustega isikud.
- 10 Tervishoiutöötajate seaduse § 3a kolmanda lõigu kohaselt on Valvira tervishoiutöötajate jaoks direktiivis 2005/36 ja kutse kvalifikatsiooni tunnustamise seaduses (1384/2015) (laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015); edaspidi „kutse kvalifikatsiooni tunnustamise seadus“) nimetatud pädev asutus.

Tervishoiutöötajate määrus

- 11 Tervishoiutöötajate määruse (564/1994) (asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994); edaspidi „tervishoiutöötajate määrus“) §-s 1 on sätestatud, et üks tervishoiutöötajate seaduse § 2 esimese lõigu punktis 2 osutatud kaitstud kutсениmetustest on kutsetöötajate puhul teiste hulgas psühhoterapeut.
- 12 Tervishoiutöötajate määruse § 2a esimese lõigu kohaselt on psühhoterapeudi kaitstud kutсениmetuse kasutamise eelduseks, et isik on läbinud ülikooli või ülikooli koos mõne muu õppeasutusega korraldatud psühhoterapeudi koolituse.

Kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus

- 13 Kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse § 6 esimese lõigu kohaselt põhineb kutsekvalifikatsiooni tunnustamine pädevuskinnitusel, eriomast kutsekvalifikatsiooni tõendaval dokumendil või selliste dokumentide kogumil, mille on välja andnud muu liikmesriigi kui Soome Vabariigi pädev asutus. Kutsekvalifikatsiooni tunnustamine sõltub sellest, kas asjaomasel isikul on õigus tegutseda oma päritoluliikmesriigis kutsealal, millel tegutsemiseks ta taotleb kutsekvalifikatsiooni tunnustamise otsust.
- 14 Kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse § 6 teise lõigu kohaselt kehtib kutsekvalifikatsioonide tunnustamine ka taotlejatele, kes on viimase kümne aasta jooksul töötanud ühe aasta täistööajaga või võrdväärse perioodi osalise tööajaga sellises muus liikmesriigis kui Soome Vabariik, 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.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- 15 A, kellel on Soome kodakondsus, taotles Valviralt University of the West of Englandi (Lääne-Inglismaa ülikool, Ühendkuningriik, edaspidi „UWE“) 27. novembril 2017 välja antud *Postgraduate Diploma in Solution Focused Therapy* (kraadiõppe diplom lahenduskeskse teraapia alal, edaspidi „kõnealune koolitus“) alusel õigust kasutada psühhoterapeudi kutсениmetust, mis Soome õigusnormide alusel kaitstud.
- 16 UWE korraldas kõnealuse koolituse Soomes ja soome keeles koostöös Soomes tegutseva Soome aktsiaseltsiga Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy.
- 17 2017. aasta jooksul võtsid Valviraga ühendust varem sellel koolitusel osalenud isikud, kes avaldasid sellele asutusele muret seoses puudustega koolituse tegelikus sisus ja selle praktilise korraldusega võrreldes ette nähtud eesmärkidega. Valvira võttis ise ühendust teiste sellel koolitusel osalenud isikutega, kes kirjeldasid sarnaseid kogemusi.
- 18 Kuna Valviral tekkis kahtlus, kas kõnealune koolitus vastab Soome õigusnormides psühhoterapeudi kutsealal tegutsema asumiseks ja sellel kutsealal tegutsemiseks ette nähtud nõuetele, jättis ta 29. juuni 2018. aasta otsusega A loataotluse rahuldamata peamiselt põhjusel, et viimane ei olnud esitanud talle piisavalt teavet selle koolituse sisu kohta. Valvira jättis 10. septembri 2018. aasta otsusega A vaide 29. juuni 2018. aasta otsuse peale rahuldamata.

- 19 Helsingin hallinto-oikeus (Helsingi halduskohus, Soome) jättis oma 25. aprilli 2019. aasta otsusega A kaebuse Valvira 10. septembri 2018. aasta otsuse peale rahuldamata. Nimetatud kohus leidis, et kõnealust koolitust tuleb pidada Ühendkuningriigis läbitud koolituseks vaatamata sellele, et tegelikult korraldati see Soomes soome keeles. Direktiivis 2005/36 ette nähtud kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide tunnustamise üldine kord ei kohusta siiski A taotlust rahuldama, kuna ta ei ole psühhoterapeudi kutsealal tegutsenud Ühendkuningriigis, kus psühhoterapeudi kutseala ja koolitus ei ole reguleeritud, ega ka mõnes muus liikmesriigis, kus kehtib sarnane kord.
- 20 Kuna Helsingin hallinto-oikeus (Helsingi halduskohus) pidas tõendatuks, et kõnealuses koolituses oli olulisi puudusi ja erinevusi võrreldes psühhoterapeutide koolitusega Soomes, oli tema arvates põhjendatud Valvira otsus, et A ei ole tõendanud, et tema teadmised ja kvalifikatsioon on võrdväärsed Soomes psühhoterapeudi koolituse läbinud isiku teadmiste ja kvalifikatsiooniga. Selle kohtu hinnangul ei tulene ka EL toimimise lepinguga tagatud põhivabadustest, et Valvira tehtud otsus jätta taotlus rahuldamata oleks õigusvastane.
- 21 Eelotsusetaotluse esitanud kohtule Korkein hallinto-oikeusele (Soome kõrgeim halduskohus) selle kohtuotsuse peale esitatud kassatsioonkaebuses väidab A, et kõnealust koolitust tuleb käsitada Soomes läbitud koolitusena ja et UWE kui pädev asutus kinnitas, et see koolitus vastab tervishoiutöötajate määruses ette nähtud psühhoterapeutide koolituse nõuetele Soomes. Seega tuleb kõnealust koolitust tunnustada nii, et see annab talle õiguse kasutada taotletud psühhoterapeudi kutsenimetust.
- 22 Kui aga A sõnul leitakse, et kõnealust koolitust ei saa käsitada Soomes läbitud koolitusena, tuleb selle võrdväärsust Soomes korraldatud psühhoterapeudi koolitusega hinnata selliste kõnealuse koolitusprogrammi sisu ja kvaliteeti puudutavate dokumentide põhjal, nagu A ja koolituse korraldajad esitasid. Valvira niisugust hinnangut ei andnud, vaid tugines taotluse rahuldamata jätmise otsuse tegemisel anonüümkirjadele, UWEga konkureerivalt ülikoolilt küsitud arvamusele ja ärakuulamistele, mille Valvira ise läbi viis. Lojaalsuspõhimõte, nagu see on liidu õiguses tagatud, eeldab aga, et Valvira ei sea UWE kui teise liikmesriigi pädeva asutuse välja antud dokumendi sisu kahtluse alla.
- 23 Valvira leiab omalt poolt, et teises liikmesriigis läbitud psühhoterapeudi koolitus peab olema võrreldav Soome ülikoolide ajakohase psühhoterapeudi koolitusega. Selle asutuse sõnul ei täida aga kõnealune koolitus mitmes aspektis sisulisi ja kvalitatiivseid nõudeid, millele psühhoterapeudi koolitus peab Soomes vastama, ning järelikult ei saa see anda õigust kasutada Soomes psühhoterapeudi kutsenimetust. Valvira lisab, et üldjuhul peab ta teiste liikmesriikide ülikoolide ja muude õppeasutuste väljastatud tõendeid ning teavet, mida nad annavad pakutava koolituse sisu ja praktilise korralduse kohta, usaldusväärseks ning kontrollib neid vaid niivõrd, kui võrd see on vajalik selle kindlakstegemiseks, kas Soome koolituse ja teise liikmesriigi vastava koolituse vahel on erinevusi või mitte.
- 24 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tuletab meelde, et ta on ühes teises kohtuasjas varem leidnud, et kõnealust koolitust ei saa pidada Soomes läbitud koolituseks tervishoiutöötajate seaduse tähenduses. Soomes on psühhoterapeudi kutseala direktiivi 2005/36 artikli 3 lõike 1 punkti a tähenduses reguleeritud kutseala, kuna õigus kasutada asjaomast kutsenimetust antakse ainult isikule, kes vastab Soome kehtivates õigusnormides nõutud kutsekvalifikatsioonile.

- 25 Psühhoterapeudi kutseala suhtes kehtib eelkõige selle direktiivi artiklites 10–14 sätestatud kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide tunnustamise üldine kord. Kuna psühhoterapeudi kutseala ja koolitus ei ole Ühendkuningriigis reguleeritud, on A olukorrale kohaldatav selle direktiivi artikli 13 lõige 2.
- 26 Eelotsusetaotluse esitanud kohus aga leiab, et kuna A ei vasta selles sättes ette nähtud tingimusele, mille kohaselt peab ta olema tegutsenud psühhoterapeudina mõnes muus liikmesriigis, kus see kutseala ei ole reguleeritud, ei saa ta taotleda õigust asuda sellel kutsealal Soomes tegutsema.
- 27 Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud küsimus, et kas vaatamata direktiivi 2005/36 sätetele tuleb A olukorda analüüsida ka lähtuvalt ELTL artiklitega 45 ja 49 tagatud põhivabadustest ning nendega seotud Euroopa Kohtu praktikast. Jaatava vastuse korral soovib kohus teada, kas vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus võib selleks, et tagada, et teises liikmesriigis välja antud diplom tõendab selle omaniku teadmiste ja kvalifikatsiooni kui mitte identsust, siis vähemalt võrdväarsust selle riigi diplomiga tõendatud teadmiste ja kvalifikatsiooniga, tugineda ka muule teabele, mille ta on saanud kõnealuse koolituse korra kohta, või peab ta arvestama sellise teise liikmesriigi ülikooli nagu UWE poolt selle kohta esitatud teabega.
- 28 Neil asjaoludel otsustas Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:
- „1. Kas EL toimimise lepingus tagatud põhivabadusi ja direktiivi 2005/36 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 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?“

Sissejuhatav märkus

- 29 Tuleb märkida, et põhikohtuasjas tähtsust omavad asjaolud langevad aega, mil liidu õigus oli Ühendkuningriigis veel kohaldatav. Seega on ELTL artiklid 45 ja 49 ning direktiiv 2005/36 käesoleval juhul kohaldatavad.

Esimene küsimus

- 30 Oma esimeses küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas direktiivi 2005/36 artikli 13 lõiget 2 ning ELTL artikleid 45 ja 49 tuleb tõlgendada nii, et vastuvõttvas liikmesriigis reguleeritud kutsealal tegutsema asumiseks ja sellel kutsealal

tegutsemiseks loa saamise taotlust, mille on artikli 13 lõike 2 alusel esitanud isik, kellel on ühelt poolt vastaval kutsealal kvalifikatsiooni tõendav dokument, mis on välja antud liikmesriigis, kus asjaomane kutseala ei ole reguleeritud, ja kes teiselt poolt ei vasta sellel kutsealal artikli 13 lõikes 2 osutatud minimaalse aja jooksul tegutsemise nõudele, peab vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus hindama ELTL artiklite 45 ja 49 alusel.

- 31 Praegusel juhul tuleb kõigepealt märkida, et kuigi on tõsi, et A läbis Soomes soomekeelse koolituse, mille UWE koostöös Helsingin Psykoterapiainstituutiga korraldas, andis psühhoterapeudi diplomi A-le selle koolituse läbimise järel siiski UWE, mille asukoht on Ühendkuningriigis.
- 32 Direktiivi 2005/36 artikli 2 lõike 1 kohaselt kohaldatakse seda direktiivi 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.
- 33 Lisaks tähendab selle direktiivi artikli 3 lõike 1 punktide b–d kohaselt „kutsekvalifikatsioon“ muu hulgas kvalifikatsiooni, mida kinnitab eelkõige selline haridust tõendav dokument nagu diplom, mille on välja andnud liikmesriigi pädev asutus ja mis tõendab peamiselt Euroopa Liidus omandatud kutsealase koolituse edukat läbimist.
- 34 Siit järeldub, et kuna põhikohtuasjas kõne all oleva kvalifikatsiooni tõendava dokumendi, mis tõendab liidus kutsealase koolituse edukat läbimist, andis välja muu kui selle liikmesriigi pädev asutus, kus A soovib reguleeritud kutsealal tegutseda, võib põhikohtuasjas kõne all olev olukord kuuluda direktiivi 2005/36 kohaldamisalasse.
- 35 Eelotsusetaotlusest ja eelkõige esimesest küsimusest nähtub siiski, et A ei vasta direktiivi 2005/36 artikli 13 lõikes 2 sätestatud nõudele, mille kohaselt peab ta olema tegutsenud tema taotletud kutsealal selles sättes ette nähtud minimaalse ajavahemiku. Neil asjaoludel lisaks sellele, et A ei saa tugineda nimetatud sättele ega laiemalt direktiivi 2005/36 artiklites 10–14 ette nähtud kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide tunnustamise üldisele korrale, ei saa ta tugineda ka mõnele muule selle direktiiviga kehtestatud kutsekvalifikatsiooni tunnustamise korrale.
- 36 Seega tuleb kindlaks teha, kas sellist olukorda, milles on A, tuleb hinnata ELTL artiklite 45 ja 49 alusel.
- 37 Sellega seoses tuleb esiteks märkida, et Euroopa Kohus on otsustanud, et isikute vaba liikumist ei saa täielikult saavutada, kui liikmesriikidel oleks võimalik keelduda ELTL artiklitega 45 ja 49 tagatud põhivabaduste kohaldamisest nende oma kodanike kasuks, kes on kasutanud liidu õigusega ette nähtud võimalusi ja kes tänu nendele võimalustele on omandanud kutsekvalifikatsiooni muus liikmesriigis kui nende kodakondsusriik. See kaalutus kehtib ka juhul, kui liikmesriigi kodanik on teises liikmesriigis omandanud ülikoolihariduse, mida ta kavatseb kasutada oma kodakondsusjärgses liikmesriigis (vt selle kohta 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, punkt 27).
- 38 Asjas, milles tehti 6. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652) ja milles isik tugines oma kodakondsusjärgses liikmesriigis ülikoolidiplomile, mille ta oli saanud teises liikmesriigis, leidis Euroopa Kohus kohtuotsuse punktis 29, et tema puhul ei saa keelduda isikute vaba liikumist käsitlevate EL toimimise lepingu sätete kohaldamisest ning asjaolu, et see diplom saadi kaugõppes, ei oma selles suhtes tähtsust.

- 39 Sama kehtib sellise isiku nagu A puhul, kes tugineb oma kodakondsusjärgses liikmesriigis ülikoolidiplomile, mille ta on saanud teises liikmesriigis, ehkki sellise koolituse alusel, mis viidi esimeses liikmesriigis läbi koostöös asutusega, kes on sellist diplomit pädev välja andma teises liikmesriigis.
- 40 Teiseks on oluline meelde tuletada, et kui liidu kodanik palub liikmesriigi asutustelt luba tegeleda kutsealaga, millel tegutsema asumine sõltub riigisiseste õigusnormide kohaselt vastava diplomi või kutsekvalifikatsiooni omamisest või ka praktilise kogemuse perioodidest, peavad need asutused 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 kvalifikatsiooni (8. juuli 2021. aasta kohtuotsus Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 41 Kuna see kohtupraktika on üksnes EL toimimise lepinguga tagatud põhivabadustele omase põhimõtte väljendus kohtupraktikas, ei saa see põhimõtte kaotada osa oma õiguslikust väärtusest seetõttu, et on vastu võetud direktiivid diplomite vastastikuse tunnustamise kohta (8. juuli 2021. aasta kohtuotsus Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 42 Diplomite vastastikust tunnustamist käsitlevate direktiivide ja eelkõige direktiivi 2005/36 eesmärk ning toime ei ole ega saa olla nimelt diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide tunnustamise raskendamise olukordades, mis ei ole nende õigusaktidega hõlmatud (3. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Sosiaali- ja tervisealane lupa- ja valvontavirasto (üldarsti koolitus), C-634/20, EU:C:2022:149, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 43 Sellises olukorras aga nagu põhikohtuasjas, kus – nagu käesoleva kohtuotsuse punktist 35 ilmneb – isik ei täida ühegi direktiivis 2005/36 kehtestatud kutsekvalifikatsioonide tunnustamise korra tingimusi, peab asjasse puutuv vastuvõttev liikmesriik täitma kutsekvalifikatsioonide tunnustamisega seotud kohustusi, millele on osutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 40 ja mis kuuluvad kohaldamisele olukordades, mis on hõlmatud nii ELTL artikliga 45 kui ka artikliga 49 (vt selle kohta analoogia alusel 8. juuli 2021. aasta kohtuotsus Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 44 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esimesele küsimusele vastata, et direktiivi 2005/36 artikli 13 lõiget 2 ning ELTL artikleid 45 ja 49 tuleb tõlgendada nii, et vastuvõtvas liikmesriigis reguleeritud kutsealal tegutsema asumiseks ja sellel kutsealal tegutsemiseks loa saamise taotlust, mille on artikli 13 lõike 2 alusel esitanud isik, kellel on ühelt poolt vastaval kutsealal kvalifikatsiooni tõendav dokument, mis on välja antud liikmesriigis, kus asjaomane kutseala ei ole reguleeritud, ja kes teiselt poolt ei vasta sellel kutsealal artikli 13 lõikes 2 osutatud minimaalse aja jooksul tegutsemise nõudele, peab vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus hindama ELTL artiklite 45 ja 49 alusel.

Teine küsimus

- 45 Oma teises küsimuses palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas liidu õigust ja eelkõige ELTL artikleid 45 ja 49 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus see, kui vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus, kellele on esitatud taotlus tegutseda reguleeritud kutsealal selles

liikmesriigis, tugineb taotleja osutatud koolituse ja selles liikmesriigis vastavate koolituste võrdvärsuse hindamisel ka mujalt kui koolituse korraldajalt või teise liikmesriigi ametiasutustelt saadud teabele koolituse täpsema sisu ja konkreetse korralduse kohta.

- 46 Olgu meenutatud, et sellises olukorras nagu põhikohtuasjas, kus asjaomane isik ei täida ühegi direktiivis 2005/36 kehtestatud kutsekvalifikatsioonide tunnustamise korra tingimusi, kuid mille suhtes on kohaldatavad ELTL artiklid 45 ja 49, peab asjasse puutuv vastuvõttev liikmesriik täitma kutsekvalifikatsioonide tunnustamisega seotud kohustusi, millele on osutatud käesoleva kohtuotsuse punktis 40 (vt analoogia alusel 3. märtsi 2022. aasta kohtuotsus *Sosiaali- ja tervisealane lupa- ja valvontavirasto (üldarsti koolitus)*, C-634/20, EU:C:2022:149, punkt 41).
- 47 Käesoleva kohtuotsuse punktis 40 mainitud võrdlev hindamine peab vastuvõtva liikmesriigi ametivõimudel võimaldama objektiivselt kindlaks teha, kas välisriigi diplom tõendab, et selle omaniku teadmised ja kvalifikatsioon on vähemalt võrdväärsed, kui mitte identsed, vastuvõtva liikmesriigi diplomiga tõendatavate teadmiste ja kvalifikatsiooniga. Välisriigi diplomi võrdvärsust tuleb eranditult hinnata teadmiste ja kvalifikatsiooni taseme alusel, mida selle diplomi alusel võib sellega seotud õpingute ja praktilise väljaõppe laadi ja kestust arvestades diplomi omanikult eeldada (3. märtsi 2022. aasta kohtuotsus *Sosiaali- ja tervisealane lupa- ja valvontavirasto (üldarsti koolitus)*, C-634/20, EU:C:2022:149, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 48 Sellega seoses tuleb märkida, et selline võrdlev hindamine eeldab liikmesriikide vastastikust usaldust iga liikmesriigi välja antud kutsekvalifikatsiooni tõendavate dokumentide suhtes. Järelikult on vastuvõtva liikmesriigi asutus üldjuhul kohustatud pidama tõeseks muu hulgas sellist dokumenti nagu diplom, mille on välja andnud teise liikmesriigi asutus.
- 49 Ent kui liikmesriigi pädeval asutusel on pelgalt oletustest tõsisemaid kahtlusi dokumendi ehtsuses või tõesuses, on ametiasutus või dokumendi välja andnud asutus kohustatud esimese asutuse palvel uuesti hindama asjaomase dokumendi põhjendatust ja selle vajaduse korral tühistama (19. juuni 2003. aasta kohtuotsus *Tennah-Durez*, C-110/01, EU:C:2003:357, punkt 80).
- 50 Seega, kui liikmesriigi pädev asutus esitab diplomi välja andnud asutusele ühtelangevate tõendite kogumi moodustavad konkreetsed asjaolud, mis annavad alust arvata, et diplom, millele taotleja tugineb, ei vasta teadmiste ja kvalifikatsiooni tasemele, mida diplomi alusel võib selle omanikult eeldada vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktis 47 nimetatud korrale, on diplomi välja andnud asutus ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtte alusel kohustatud neid asjaolusid arvestades uuesti hindama asjaomase diplomi väljaandmise põhjendatust ja selle vajaduse korral tühistama.
- 51 Nende konkreetsete asjaolude hulka võib olenevalt olukorrast kuuluda muu hulgas teave, mida on edastanud nii muud isikud kui kõnealuse koolituse korraldajad kui ka teise liikmesriigi asutused oma ülesannete täitmise raames.
- 52 Vastuvõtva liikmesriigi asutus, kes on – nagu käesoleva kohtuotsuse punktist 48 nähtub – üldjuhul kohustatud pidama tõeseks sellist dokumenti nagu diplom, mille on välja andnud teise liikmesriigi asutus, ei saa üldjuhul seada kahtluse alla teadmiste ja kutsekvalifikatsiooni taset, mida diplomi alusel võib selle omanikult eeldada, kui diplomi välja andnud asutus on käesoleva kohtuotsuse punktis 50 nimetatud asjaolusid arvestades uuesti hinnanud diplomi väljaandmise põhjendatust, ilma et ta seda tühistaks (vt analoogia alusel 19. juuni 2003. aasta kohtuotsus *Tennah-Durez*,

C-110/01, EU:C:2003:357, punkt 79). Vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus võib üksnes erandjuhul seada kahtluse alla teadmiste ja kvalifikatsiooni taseme, mida diplomi alusel võib selle omanikult eeldada.

- 53 Seega juhul, kui konkreetse juhtumi asjaoludest, mis on leidnud aset – nagu põhikohtuasjas – vastuvõtva liikmesriigi territooriumil, ilmneb selgelt, et kõnealune diplom ei ole tõene, ei ole see liikmesriik kohustustatud neid asjaolusid tähelepanuta jätma (vt analoogia alusel 27. septembri 1989. aasta kohtuotsus van de Bijl, 130/88, EU:C:1989:349, punktid 25 ja 26).
- 54 Vastuvõtvat liikmesriiki ei saa jätta ilma õigusest võtta meetmeid, mille eesmärk on takistada, et isikud kasutavad EL toimimise lepinguga tagatud isikute vaba liikumist selleks, et hoida kõrvale selle riigi diplomi omanikele kehtestatud nõuetest kutsehariduse valdkonnas (vt analoogia alusel 27. septembri 1989. aasta kohtuotsus van de Bijl, 130/88, EU:C:1989:349, punkt 26).
- 55 Kohtupraktikas on nimelt leitud, et rahvatervise kaitse on ülekaalukas avalik huvi, mis võib põhjendada nimetatud liikumisvabadust piiravat riigisisest meedet tingimusel, et see on taotletud eesmärgi saavutamiseks sobiv ega lähe nimetatud eesmärgi saavutamiseks vajalikust kaugemale (vt selle kohta 21. septembri 2017. aasta kohtuotsus Malta Dental Technologists Association ja Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, punktid 58 ja 59).
- 56 Sellega seoses tuleb täpsustada, et diplom ei ole ilmselgelt tõene muu hulgas siis, kui on selge, et läbitud koolituse tegelik sisu erineb oluliselt sellest, mis nähtub kõnealusest diplomist.
- 57 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvesse võttes tuleb teisele küsimusele vastata, et ELTL artikleid 45 ja 49 koostoimes ELL artikli 4 lõikega 3 tuleb tõlgendada nii, et vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus, kellele on esitatud taotlus tegutseda reguleeritud kutsealal selles liikmesriigis, on kohustatud pidama tõeseks teise liikmesriigi asutuse välja antud diplomit ega saa üldjuhul seada kahtluse alla teadmiste ja kvalifikatsiooni taset, mida selle diplomi alusel võib taotlejalt eeldada. Üksnes siis, kui sellel asutusel on tõsiseid kahtlusi, tuginedes ühtelangevate tõendite kogumi moodustavatele konkreetsetele asjaoludele, mis annavad alust arvata, et diplom, millele see taotleja tugineb, ei vasta teadmiste ja kvalifikatsiooni tasemele, mida temalt võib selle diplomi alusel eeldada, võib see asutus nõuda diplomi välja andnud asutuselt, et ta hindaks neid asjaolusid arvestades uuesti asjaomase diplomi väljaandmise põhjendatust, ja viimati nimetatud asutus on kohustatud selle vajaduse korral tühistama. Nende konkreetsete asjaolude hulka võib olenevalt olukorrast kuuluda muu hulgas teave, mida on edastanud nii muud isikud kui kõnealuse koolituse korraldajad kui ka teise liikmesriigi asutused oma ülesannete täitmise raames. Kui diplomi välja andnud asutus on nimetatud asjaolusid arvestades uuesti hinnanud diplomi väljaandmise põhjendatust, ilma et ta selle tühistaks, siis võib vastuvõtva liikmesriigi asutus üksnes erandjuhul, kui konkreetse juhtumi asjaoludest ilmneb selgelt, et kõnealune diplom ei ole tõene, selle diplomi väljaandmise põhjendatuse kahtluse alla seada.

Kohtukulud

- 58 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamiseiga seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

- 1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiivi 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta, mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. novembri 2013. aasta direktiiviga 2013/55/EL, artikli 13 lõiget 2 ning ELTL artikleid 45 ja 49 tuleb tõlgendada nii, et vastuvõtvas liikmesriigis reguleeritud kutsealal tegutsema asumiseks ja sellel kutsealal tegutsemiseks loa saamise taotlust, mille on artikli 13 lõike 2 alusel esitanud isik, kellel on ühelt poolt vastaval kutsealal kvalifikatsiooni tõendav dokument, mis on välja antud liikmesriigis, kus asjaomane kutseala ei ole reguleeritud, ja kes teiselt poolt ei vasta sellel kutsealal artikli 13 lõikes 2 osutatud minimaalse aja jooksul tegutsemise nõudele, peab vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus hindama ELTL artiklite 45 ja 49 alusel.**
- 2. ELTL artikleid 45 ja 49 koostoimes ELL artikli 4 lõikega 3 tuleb tõlgendada nii, et vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus, kellele on esitatud taotlus tegutseda reguleeritud kutsealal selles liikmesriigis, on kohustatud pidama tõeseks teise liikmesriigi asutuse välja antud diplomit ega saa üldjuhul seada kahtluse alla teadmiste ja kvalifikatsiooni taset, mida selle diplomi alusel võib taotlejalt eeldada. Üksnes siis, kui sellel asutusel on tõsiseid kahtlusi, tuginedes ühtelangevate tõendite kogumi moodustavatele konkreetsetele asjaoludele, mis annavad alust arvata, et diplom, millele see taotleja tugineb, ei vasta teadmiste ja kvalifikatsiooni tasemele, mida temalt võib selle diplomi alusel eeldada, võib see asutus nõuda diplomi välja andnud asutuselt, et ta hindaks neid asjaolusid arvestades uuesti asjaomase diplomi väljaandmise põhjendatust, ja viimati nimetatud asutus on kohustatud selle vajaduse korral tühistama. Nende konkreetsete asjaolude hulka võib olenevalt olukorrast kuuluda muu hulgas teave, mida on edastanud nii muud isikud kui kõnealuse koolituse korraldajad kui ka teise liikmesriigi asutused oma ülesannete täitmise raames. Kui diplomi välja andnud asutus on nimetatud asjaolusid arvestades uuesti hinnanud diplomi väljaandmise põhjendatust, ilma et ta selle tühistaks, siis võib vastuvõtva liikmesriigi asutus üksnes erandjuhul, kui konkreetse juhtumi asjaoludest ilmneb selgelt, et kõnealune diplom ei ole tõene, selle diplomi väljaandmise põhjendatuse kahtluse alla seada.**

Allkirjad