



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (kuudes jaosto)

3 päivänä maaliskuuta 2022 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Ammattipätevyyden tunnustaminen – Direktiivi 2005/36/EY –
Soveltamisala – Edellytykset saada oikeus lääkärin ammatin itsenäiseen harjoittamiseen
vastaanottavassa jäsenvaltiossa – Kotijäsenvaltiossa annettu tutkintotodistus –
Lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden rajoittaminen kolmen vuoden määräajaksi –
Laillistetun lääkärin toteuttama valvonta, ja yleislääketieteen kolmivuotisen erityiskoulutuksen
samanaikainen suorittaminen – SEUT 45 ja SEUT 49 artikla

Asiassa C-634/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka korkein
hallinto-oikeus (Suomi) on esittänyt 25.11.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut
unionin tuomioistuimeen 25.11.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa, jonka on pannut
vireille

A

ja jossa asian käsittelyyn osallistuu

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (kuudes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja I. Ziemele, varapresidentti L. Bay Larsen
(esittelevä tuomari) ja tuomari A. Kumin,

julkisasiamies: A. Rantos,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Suomen hallitus, asiamiehenään M. Pere,
- Norjan hallitus, asiamiehinään I. Meinich, K. S. Borge ja T. Sunde,
- Euroopan komissio, asiamiehinään M. Huttunen, L. Armati ja T. Sevón,

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 45 ja SEUT 49 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jonka A on pannut vireille Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Suomi) (jäljempänä Valvira) päätöksestä myöntää A:lle kolmen vuoden määräajaksi oikeus harjoittaa Suomessa lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä tätä ammattia itsenäisesti harjoittamaan oikeutetun laillistetun lääkärin johdon ja valvonnan alaisena.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

- 3 Ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY (EUVL 2005, L 255, s. 22), sellaisena kuin se on muutettuna 20.11.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/55/EU (EUVL 2013, L 354, s. 132) (jäljempänä direktiivi 2005/36), 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tarkoitus”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä vahvistetaan säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltion, joka vaatii säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi alueellaan määrättyä ammattipätevyyttä (jäljempänä ’vastaanottava jäsenvaltio’), on tunnustettava kyseisen ammatin harjoittamisen aloittamiseen ja sen harjoittamiseen ammattipätevyys, joka on hankittu yhdessä tai useammassa muussa jäsenvaltiossa (jäljempänä ’kotijäsenvaltio’) ja joka antaa kyseisen pätevyyden haltijalle oikeuden harjoittaa siellä samaa ammattia.

Tässä direktiivissä vahvistetaan myös säännöt, jotka koskevat osittaista oikeutta harjoittaa säänneltyä ammattia ja toisessa jäsenvaltiossa suoritettua ammatillisen harjoittelun tunnustamista.”

- 4 Direktiivin 4 artiklan, jonka otsikko on ”Tunnustamisen vaikutukset”, 1 kohdassa säädetään, että ”ammattipätevyyden tunnustaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa antaa etua saavalle henkilölle oikeuden ryhtyä harjoittamaan kyseisessä jäsenvaltiossa sitä ammattia, johon kyseisellä henkilöllä on pätevyys kotijäsenvaltiossaan, sekä harjoittaa sitä vastaanottavassa jäsenvaltiossa samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset”.
- 5 Direktiivin 10 artiklan, jonka otsikko on ”Soveltamisala” ja joka kuuluu direktiivin III osaston I lukuun, joka koskee koulutuksesta annettavien asiakirjojen yleistä tunnustamisjärjestelmää, b alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä lukua sovelletaan kaikkiin niihin ammatteihin, jotka eivät kuulu tämän osaston II ja III luvun soveltamisalaan, sekä seuraavissa tapauksissa, joissa hakija ei jostain erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä täytä mainituissa luvuissa säädettyjä edellytyksiä:

– –

b) peruskoulutuksen saaneet lääkärit, erikoislääkärit, yleissairaanhoidosta vastaavat sairaanhoitajat, hammaslääkärit, erikoishammaslääkärit, eläinlääkärit, kättilöt, proviisorit ja arkkitehdit, jos muuttaja ei täytä 23, 27, 33, 37, 39, 43 ja 49 artiklassa säädettyjä tosiasiallisen ja luvallisen ammatin harjoittamisen edellytyksiä”.

6 Direktiivin 2005/36 13 artiklan, jonka otsikko on ”Tunnustamisen edellytykset”, 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetään seuraavaa:

”Kun vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytetään säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai harjoittamiseksi tiettyä ammattipätevyyttä, kyseisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen antaa hakijalle luvan ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa kyseistä ammattia samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen, jos hakijalla on toisen jäsenvaltion alueellaan saman ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai harjoittamiseksi edellyttämä, 11 artiklassa tarkoitettu pätevyystodistus tai muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja.”

7 Kyseisen direktiivin III osaston III lukuun, jossa on kyseessä ”koulutuksen vähimmäisvaatimusten yhteensovittamiseen perustuva tunnustaminen”, sisältyvän 21 artiklan, jonka otsikko on ”Automaattisen tunnustamisen periaate”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kunkin jäsenvaltion on tunnustettava muodollista pätevyyttä osoittavat asiakirjat, jotka antavat oikeuden ryhtyä harjoittamaan ammattitoimintaa lääkärin peruskoulutuksen saaneena lääkärinä tai erikoislääkärinä, yleissairaanhoidosta vastaavana sairaanhoitajana, hammaslääkärinä, erikoishammaslääkärinä, eläinlääkärinä, proviisorina tai arkkitehtina ja joista säädetään liitteessä V olevissa 5.1.1, 5.1.2, 5.2.2, 5.3.2, 5.3.3, 5.4.2, 5.6.2 ja 5.7.1 kohdassa ja jotka täyttävät 24, 25, 31, 34, 35, 38, 44 ja 46 artiklassa tarkoitettujen koulutuksen vähimmäisvaatimukset kunkin ammatin osalta. Lisäksi kyseisten asiakirjojen on annettava sen alueella samat oikeudet ammattitoiminnan aloittamiseen ja sen harjoittamiseen kuin jäsenvaltion itsensä antamat muodollista pätevyyttä osoittavat asiakirjat.

Kyseisten koulutuksesta annettujen asiakirjojen on oltava jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten antamia, ja niihin on tarvittaessa liitettävä liitteessä V olevissa 5.1.1, 5.1.2, 5.2.2, 5.3.2, 5.3.3, 5.4.2, 5.6.2 ja 5.7.1 kohdassa mainitut todistukset.

– –”

8 Direktiivin 2005/36 liitteessä V olevassa 5.1.1 kohdassa säädetään Yhdistyneessä kuningaskunnassa lääkärin peruskoulutuksesta annettavista asiakirjoista seuraavaa:

”Maa	Koulutuksesta annettava asiakirja	Asiakirjan antava elin	Koulutuksesta annettuun asiakirjaan liitettävä todistus	Viiteajankohta
United Kingdom	Primary qualification	Competent examining body	Certificate of experience	20. joulukuuta 1976”

9 Direktiivin 55 a artiklassa, jonka otsikko on ”Ammatillisen harjoittelun tunnustaminen”, säädetään seuraavaa:

”1. Jos säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiselle kotijäsenvaltiossa on edellytyksenä ammatillisen harjoittelun suorittaminen, kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on säännellyn ammatin harjoittamisoikeutta koskevaa hakemusta käsitellessään tunnustettava toisessa jäsenvaltiossa suoritetut ammatilliset harjoittelut edellyttäen, että kyseiset harjoittelut

vastaavat 2 kohdassa tarkoitettuja julkaistuja suuntaviivoja, ja otettava huomioon kolmannessa maassa suoritettujen ammatillisten harjoittelujen. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin kansallisessa lainsäädännössään asettaa kohtuullisen rajoituksen ammatillisen harjoittelun sen osan kestolle, joka voidaan suorittaa ulkomailla.

2. Ammatillisen harjoittelun tunnustaminen ei korvaa mahdollisia voimassa olevia vaatimuksia, jotka koskevat kokeen hyväksyttyä suorittamista kyseiseen ammattiin pääsemiseksi. Toimivaltaisten viranomaisten on julkaistava suuntaviivat, jotka koskevat toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa suoritettujen harjoittelun järjestämistä ja tunnustamista, erityisesti ammatillisen harjoittelun valvojan tehtäviä.”

Suomen oikeus

- 10 Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994, ammattihenkilölaki) 6 a §:n 1 momentin, sellaisena kuin se oli voimassa pääasiassa merkityksellisenä ajankohtana, mukaan Valvira myöntää hakemuksesta määräämnsä ehdoin oikeuden harjoittaa Suomessa lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä kyseistä ammattia itsenäisesti harjoittamaan oikeutetun laillistetun ammattihenkilön johdon ja valvonnan alaisena terveydenhuollon toimintayksikössä henkilölle, joka on aloittanut lääketieteen opinnot ennen 1.1.2012 sellaisessa Euroopan unioniin kuuluvassa valtiossa tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa, jossa lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden edellytyksenä on tutkinnon jälkeisen ammatillisen harjoittelun suorittaminen, ja suorittanut siellä lääkärin perustutkinnon. Ammatinharjoittamisoikeus myönnetään kolmen vuoden määräajaksi.
- 11 Ammattihenkilölain (559/1994) 6 a §:n 2 momentissa säädetään, että kun hakija on toiminut saman pykälän 1 momentissa säädetyn ajan Valviran määrittelemien ehtojen mukaisesti lääkärin tehtävissä, Valvira myöntää hakemuksesta hakijalle oikeuden harjoittaa lääkärin ammattia Suomessa itsenäisesti. Valvira voi perustellusta syystä pidentää mainitussa 1 momentissa säädettyä kolmen vuoden määräaikaa.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

- 12 A aloitti vuonna 2008 lääketieteen opinnot Edinburghin yliopistossa (Yhdistynyt kuningaskunta). Hän suoritti 6.7.2013 Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery -lääketieteen perustutkinnon.
- 13 A:n suorittama tutkinto vastaa direktiivin 2005/36 liitteessä V olevassa 5.1.1 kohdassa Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan osalta mainittua koulutuksesta annettavaa asiakirjaa.
- 14 A:lla oli suorittamansa lääketieteen perustutkinnon perusteella rajoitettu oikeus harjoittaa lääkärin ammattia Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Hänet merkittiin Yhdistyneen kuningaskunnan asiassa toimivaltaisen viranomaisen eli General Medical Councilin (virallista lääkärirekisteriä ylläpitävä julkinen elin) rekisteriin nimikkeellä ”provisionally registered doctor with a licence to practise” (väliaikaisesti rekisteröity lääkäri, jolla on ammatinharjoittamisoikeus). Hänellä oli oikeus työskennellä valmistumisen jälkeisessä ohjelmassa.
- 15 A palasi Suomeen lääketieteen perustutkinnon suorittamisen jälkeen. Suomeen palattuaan A haki Valviralta oikeutta harjoittaa Suomessa lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä Yhdistyneessä kuningaskunnassa suorittamansa tutkinnon perusteella. A:lla ei ollut kuitenkaan

esittää direktiivin 2005/36 liitteessä V olevassa 5.1.1 kohdassa Yhdistyneen kuningaskunnan osalta mainittua koulutuksesta annettuun asiakirjaan liitettävää todistusta (Certificate of experience), joka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa edellytyksenä täydelle lääkärin ammatinharjoittamisoikeudelle.

- 16 Koska A:lla ei ollut edellä mainittua todistusta, Valvira esitti A:lle lääkärin laillistusta koskeneen hakemuksen käsittelyn jatkamista määräaikaisena laillistusasiانا. A suostui tähän. Valviran mukaan A:lla oli kaksi vaihtoehtoa saadakseen oikeuden harjoittaa itsenäisesti lääkärin ammattia Suomessa. Ensimmäinen vaihtoehto oli, että hänen tuli kolmen vuoden määräajassa suorittaa joko Yhdistyneen kuningaskunnan suuntaviivojen mukainen ammatillinen harjoittelu Suomessa ja hakea sille tunnustus direktiivin 2005/36 55 a artiklan mukaisesti Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaiselta viranomaiselta voidakseen sen jälkeen hakea Suomessa lääkärin ammatinharjoittamisoikeutta kyseisessä direktiivissä tarkoitettuna automaattisen tunnustamisjärjestelmän perusteella. Toinen vaihtoehto oli, että hänen tuli suorittaa yleislääketieteen erityiskoulutus Suomessa kolmen vuoden määräajassa. A valitsi jälkimmäisen vaihtoehdon, joka ei johda direktiivissä 2005/36 tarkoitettuun lääkärin ammattipätevyyden automaattiseen tunnustamiseen muissa EU- tai ETA-jäsenvaltioissa.
- 17 Valvira myönsi 3.11.2016 tekemällään päätöksellä A:lle oikeuden harjoittaa Suomessa lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä tätä ammattia itsenäisesti harjoittamaan oikeutetun laillistetun lääkärin johdon ja valvonnan alaisena kolmen vuoden ajalla 2.11.2016–2.11.2019. A sai harjoittaa lääkärin ammattia tuona aikana ainoastaan suorittaakseen yleislääketieteen kolmivuotisen erityiskoulutuksen Suomessa.
- 18 Valvira hylkäsi 4.5.2017 tekemällään päätöksellä A:n tekemän oikaisuvaatimuksen. Päätöksen perustelujen mukaan A:lle myönnettiin ammattihenkilölain (559/1994) 6 a §:n mukainen oikeus harjoittaa lääkärin ammattia tilanteessa, jossa häneltä puuttui direktiivin 2005/36 liitteessä V olevan 5.1.1 kohdan mukainen todistus.
- 19 A valitti mainitusta päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valituksen 5.12.2017 tekemällään päätöksellä seuraavin perusteluin: ensinnäkin direktiivin 2005/36 mukainen automaattinen tunnustaminen ei ollut mahdollista, koska A ei ollut esittänyt direktiivin liitteessä V olevassa 5.1.1 kohdassa Yhdistyneen kuningaskunnan osalta mainittua todistusta; toiseksi myöskään koulutuksesta annettavien asiakirjojen yleinen tunnustamisjärjestelmä ei tullut kyseeseen, koska A ei ollut suorittanut lääketieteen perustutkintoa ennen kyseisessä 5.1.1 kohdassa määriteltyä viiteajankohtaa, joka on 20.12.1976, ja kolmanneksi A:lle ei voitu myöntää toisessa EU-jäsenvaltiossa parempaa oikeutta kuin kotijäsenvaltiossa. Hallinto-oikeuden mukaan Valvira voi siis myöntää A:lle rajoitetun oikeuden harjoittaa lääkärin ammattia toisen itsenäisesti ammattia harjoittamaan oikeutetun laillistetun lääkärin johdon ja valvonnan alaisena.
- 20 A on korkeimmassa hallinto-oikeudessa vaatinut, että hänen hakemuksensa toisessa jäsenvaltiossa suoritettuna lääkärin perustutkinnon hyväksymiseksi tulee käsitellä direktiivin 2005/36 yleisen tunnustamisjärjestelmän säännöksiä soveltaen, jos automaattisen tunnustamisen edellytykset eivät täyty. A:n mukaan Valviran olisi pitänyt tehdä yksilöllistä vertailua A:n Yhdistyneessä kuningaskunnassa suorittaman lääketieteen perustutkinnon ja suomalaisen lääketieteen perustutkinnon välillä. Kolmen vuoden valvotun jakson asettaminen ehdoksi itsenäisen ammatinharjoittamisoikeuden myöntämiselle ilman todisteita keskeisistä kompensoimattomista eroista kansalliseen standardiin verrattuna on nimittäin unionin oikeuden vastaista.

- 21 Valvira myönsi 1.11.2019 A:lle oikeuden harjoittaa Suomessa itsenäisesti lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä. A ei kuitenkaan ole peruuttanut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemäänsä valitusta.
- 22 Korkein hallinto-oikeus katsoo, että koska A ei täyttänyt lääkärin ammattiin sovellettavassa automaattisen tunnustamisen järjestelmässä eikä myöskään yleisessä tunnustamisjärjestelmässä ammattipätevyyden tunnustamiselle asetettuja edellytyksiä, Valviralla ei ollut direktiivistä 2005/36 johtuvaa velvollisuutta tehdä vertailua Suomessa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa suoritettuna kaltaisten lääketieteen perustutkintojen välillä. Korkein hallinto-oikeus pohtii kuitenkin, voiko tällainen velvollisuus johtua SEUT 45 ja SEUT 49 artiklasta.
- 23 Tässä tilanteessa korkein hallinto-oikeus on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko SEUT 45 tai 49 artiklaa – suhteellisuusperiaate huomioon ottaen – tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomaisella on kansalliseen lainsäädäntöön perustuen myöntänyt henkilölle lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden kolmen vuoden määräajaksi rajoitettuna siten, että hän saa toimia vain laillistetun lääkärin johdon ja valvonnan alaisena, ja että hänen on saman määräajan kuluessa suoritettava yleislääketieteen erityiskoulutuksen kolmivuotiset opinnot saadakseen oikeuden harjoittaa itsenäisesti lääkärin ammattia vastaanottavassa jäsenvaltiossa, kun otetaan huomioon, että:

- a) henkilö on suorittanut kotijäsenvaltiossa lääketieteen perustutkinnon, mutta hänellä ei ole ammattipätevyyden tunnustamista vastaanottavassa jäsenvaltiossa hakiessaan ollut esittää kotijäsenvaltiossa ammattipätevyyden edellytykseksi lisäksi asetettua todistusta ammatillisesta harjoittelusta, jonka kesto on yksi vuosi;
- b) henkilölle on vastaanottavassa jäsenvaltiossa tarjottu [direktiivin 2005/36] 55 a artiklaa silmällä pitäen ensisijaisena vaihtoehtona, josta hän on kieltäytynyt, mahdollisuutta suorittaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa kolmen vuoden määräajan kuluessa kotijäsenvaltion suuntaviivojen mukainen ammatillinen harjoittelu ja hakea sille tunnustus kotijäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta voidakseen sitten hakea vastaanottavassa jäsenvaltiossa uudelleen lääkärin ammatinharjoittamisoikeutta direktiivissä tarkoitettuna automaattisen tunnustamisjärjestelmän kautta;
- c) vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen sääntelyn tarkoituksena on edistää potilasturvallisuutta sekä terveydenhuollon palvelujen laatua varmistamalla, että terveydenhuollon ammattihenkilöllä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, muu riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät muut valmiudet?”

Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

- 24 Kuten tämän tuomion 21 kohdassa todetaan, A ei ole siitä huolimatta, että hän on tällä välin saanut luvan harjoittaa Suomessa lääkärin ammattia itsenäisesti, peruuttanut valitustaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa, jonka mielestä asian ratkaiseminen edellyttää vastaamista kysymykseen unionin oikeuden tulkinnasta.

- 25 Tältä osin esitettiin selvennyspyyntö korkeimmalle hallinto-oikeudelle, joka on täsmentänyt, että vakiintuneen kansallisen oikeuskäytännön mukaan valitusta ei jätetä tutkimatta sen vuoksi, että ajan kulumisen tai muun syyn vuoksi asiassa ei enää voida tehdä viranomaisen päätöksen tultua todetuksi lainvastaiseksi tämän päätöksen kumoavaa päätöstä. Korkein hallinto-oikeus on todennut, että jos asiassa esimerkiksi on saatu haettu auktorisointi, se ottaa kantaa valitusperusteisiin ja lausuu siis alkuperäisen päätöksen, samoin kuin hallinto-oikeuden päätöksen, mahdollisesta lainvastaisuudesta. Korkein hallinto-oikeus on lisäksi todennut, että kansallisen vahingonkorvauslainsäädännön mukaan vahingonkorvauksen tuomitseminen viranomaisen lainvastaisen päätöksen johdosta edellyttää, että lainvastaisuus on ensin erikseen todettu lainvoimaisella päätöksellä.
- 26 Tässä yhteydessä on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 267 artiklalla luotu menettely on unionin tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla unionin tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita ne tarvitsevat ratkaistakseen niiden käsiteltäviksi saatetut asiat (ks. tuomio 6.6.2013, MA ym., C-648/11, EU:C:2013:367, 36 kohta ja määräys 1.9.2021, OKR (Notaarin sijaisen esittämä ennakkoratkaisupyyntö), C-387/20, EU:C:2021:751, 20 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 27 Olettamana on, että kansallisen tuomioistuimen niiden oikeudellisten seikkojen ja tosiseikkojen perusteella, joiden määrittämisestä se vastaa ja joiden paikkansapitävyyden selvittäminen ei ole unionin tuomioistuimen tehtävä, esittämällä unionin oikeuden tulkintaan liittyvillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta. Unionin tuomioistuin voi jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyyntönsä ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydettyllä unionin oikeuden tulkittamisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin (tuomio 6.6.2013, MA ym., C-648/11, EU:C:2013:367, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 28 Nyt käsiteltävässä asiassa on huomattava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on täsmentänyt muun muassa, että kansallisen vahingonkorvauslainsäädännön mukaan vahingonkorvauksen tuomitseminen viranomaisen lainvastaisen päätöksen johdosta edellyttää, että lainvastaisuus on ensin erikseen todettu lainvoimaisella päätöksellä.
- 29 Koska A:n vahingonkorvauskanne voisi menestyä vain sillä edellytyksellä, että tällaisen kanteen perusteena oleva hallintopäätöksen lainvastaisuus on ensin erikseen todettu lainvoimaisella tuomioistuinratkaisulla, jonka sisältö riippuu vastauksesta ennakkoratkaisukysymykseen, tämä kysymys on joka tapauksessa edelleen merkityksellinen, jotta voidaan tarvittaessa turvata A:n oikeudet suhteessa kyseisen hallintopäätöksen tehneeseen kansalliseen viranomaiseen.
- 30 Niinpä ennakkoratkaisupyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi.

Alustava huomautus

- 31 On huomattava, että nyt käsiteltävässä asiassa merkitykselliset tosiseikat tapahtuivat silloin, kun unionin oikeutta edelleen sovellettiin Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Näin ollen SEUT 45 ja SEUT 49 artiklaa sekä direktiiviä 2005/36 voidaan soveltaa nyt käsiteltävässä asiassa.

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 32 Korkein hallinto-oikeus tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksellään pääasiallisesti, onko SEUT 45 ja SEUT 49 artiklaa tulkittava niin, että ne ovat esteenä sille, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomais myöntää kansallisen lainsäädännön perusteella henkilölle lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden kolmen vuoden määräajaksi ja rajoitettuna siten, että hän saa toimia lääkärin tehtävissä vain laillistetun lääkärin johdon ja valvonnan alaisena ja että hänen on saman määräajan kuluessa suoritettava yleislääketieteen kolmivuotinen erityiskoulutus saadakseen oikeuden harjoittaa itsenäisesti lääkärin ammattia vastaanottavassa jäsenvaltiossa, kun otetaan huomioon, että asianomaisella, joka on suorittanut kotijäsenvaltiossa lääkärin peruskoulutuksen, on direktiivin 2005/36 liitteessä V olevassa 5.1.1 kohdassa Yhdistyneen kuningaskunnan osalta mainittu koulutuksesta annettava asiakirja muttei kotijäsenvaltiossa ammattipätevyyden edellytykseksi lisäksi asetettua kyseisessä 5.1.1 kohdassa mainittua todistusta yksivuotisen ammatillisen harjoittelun suorittamisesta.
- 33 Tältä osin on palautettava mieleen, että direktiivin 2005/36 21 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on tunnustettava muodollista pätevyyttä osoittavat asiakirjat, jotka antavat oikeuden ryhtyä harjoittamaan ammattitoimintaa lääkärin peruskoulutuksen saaneena lääkärinä ja joista säädetään kyseisen direktiivin liitteessä V olevassa 5.1.1 kohdassa, ja katsottava näiden asiakirjojen antavan alueellaan samat oikeudet ammattitoiminnan aloittamiseen ja sen harjoittamiseen kuin sen itsensä antamat muodollista pätevyyttä osoittavat asiakirjat.
- 34 Lisäksi unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt direktiivin 2005/36 tavoitteen osalta, että kyseisen direktiivin 1 ja 4 artiklasta ilmenee, että vastavuoroisen tunnustamisen pääasiallisena tarkoituksena on mahdollistaa se, että sellaisen ammattipätevyyden, joka antaa haltijalleen oikeuden ryhtyä harjoittamaan säänneltyä ammattia kotijäsenvaltiossaan, haltija voi ryhtyä harjoittamaan vastaanottavassa jäsenvaltiossa sitä samaa ammattia, johon kyseisellä henkilöllä on pätevyys kotijäsenvaltiossaan, sekä harjoittaa sitä siellä samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion omat kansalaiset (tuomio 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, 25 kohta).
- 35 On selvää, että koska pääasian valittajalla ei ole direktiivin 2005/36 liitteessä V olevassa 5.1.1 kohdassa mainittua todistusta (Certificate of experience), hänellä ei ole peruskoulutuksen saaneen lääkärin säännellyn ammatin täyttä harjoittamisoikeutta Yhdistyneessä kuningaskunnassa eikä häneen siis voida soveltaa kyseisen direktiivin 21 artiklassa säädettyä automaattista tunnustamisjärjestelmää. Tämän järjestelmän soveltaminen nimittäin edellyttää, että hakijalla on koulutus, joka antaa hänelle kotijäsenvaltiossa pätevyyden harjoittaa siellä kyseisen kaltaista ammattia (ks. vastaavasti tuomio 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, 26 ja 27 kohta).
- 36 Direktiivin 2005/36 10 artiklasta, jossa määritetään direktiivin III osaston I luvussa säädetyn muodollista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen yleisen tunnustamisjärjestelmän soveltamisala, on puolestaan todettava, että tätä artiklaa ei sen b alakohdan perusteella voida tulkita siten, että sen nojalla vastaanottavalla jäsenvaltiolla olisi velvollisuus tutkia sellaisen hakijan muodollista pätevyyttä osoittavat asiakirjat, jolla ei ole tarvittavaa pätevyyttä harjoittaa peruskoulutuksen saaneen lääkärin ammattia kotijäsenvaltiossaan, koska tällainen velvollisuus olisi vastoin edellä tämän tuomion 34 kohdassa mainittua direktiivin tavoitetta (ks. analogisesti tuomio 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, 28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 37 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä kuitenkin ilmenee, että tutkintotodistusten vastavuoroista tunnustamista koskevien direktiivien, ja erityisesti direktiivin 2005/36, tavoitteena ei ole eikä niiden vaikutuksena voi olla se, että tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen tunnustaminen vaikeutuu tilanteissa, joita tällaiset direktiivit eivät kata (ks. vastaavasti tuomio 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, 36 ja 37 kohta).
- 38 Niinpä tilanteessa, joka ei kuulu direktiivin 2005/36 soveltamisalaan mutta joka kuuluu SEUT 45 artiklan tai SEUT 49 artiklan soveltamisalaan, jäsenvaltion viranomaisten, joille unionin kansalainen on tehnyt sellaisen ammatin harjoittamista koskevan lupahakemuksen, jonka harjoittamisen aloittamisen edellytyksenä on kansallisen lainsäädännön mukaan tutkintotodistus tai tietty ammatillinen pätevyys tai tietynpitäinen käytännön kokemus, on otettava huomioon kaikki tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista pätevyyttä osoittavat asiakirjat sekä asianomaisen henkilön asian kannalta merkityksellinen kokemus siten, että viranomaiset vertaavat näistä todistuksista ja asiakirjoista ilmenevää pätevyyttä ja kyseistä kokemusta kansallisessa lainsäädännössä edellytettyihin tietoihin ja pätevyyteen (ks. vastaavasti tuomio 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, 34 ja 38 kohta).
- 39 Nyt käsiteltävässä asiassa on palautettava mieleen, että A, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen asiakirja-aineiston mukaan on Suomen kansalainen, vetoaa Suomessa yliopistotutkintoon, jonka hän on suorittanut toisessa jäsenvaltiossa.
- 40 Tältä osin unionin tuomioistuin on katsonut, ettei henkilöiden vapaa liikkuvuus toteutuisi täydellisesti, jos jäsenvaltiot voisivat kieltäytyä soveltamasta SEUT 45 ja SEUT 49 artiklaa sellaisiin kansalaisiinsa, jotka ovat käyttäneet hyväkseen unionin oikeudessa säädettyjä mahdollisuuksia ja jotka ovat tällä tavoin hankkineet ammattipätevyyden toisessa jäsenvaltiossa kuin siinä, jonka kansalaisuus heillä on. Tätä toteamusta sovelletaan myös silloin, kun jäsenvaltion kansalainen on oleskellut toisessa jäsenvaltiossa ja saanut siellä yliopistollisen pätevyyden, johon hän haluaa vedota jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, 27–29 kohta).
- 41 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, joka ei kuulu direktiivin 2005/36 soveltamisalaan mutta joka kuuluu SEUT 45 artiklan tai SEUT 49 artiklan soveltamisalaan, asianomaisen vastaanottavan jäsenvaltion on noudatettava ammattipätevyyden tunnustamista koskevia, tämän tuomion 38 kohdassa mainittuja velvollisuuksiaan.
- 42 Vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten on kyseisen vertailun avulla voitava objektiivisesti selvittää, osoittaako ulkomainen tutkintotodistus, että sen haltijalla on samanlaiset tai ainakin vastaavat tiedot ja pätevyys kuin mitä kotimainen tutkintotodistus osoittaa. Ulkomaisen tutkintotodistuksen vastaavuutta on arvioitava yksinomaan niiden tietojen ja pätevyyden perusteella, jotka kyseisen tutkintotodistuksen haltijalla voidaan olettaa olevan, kun huomioon otetaan kyseiseen tutkintotodistukseen liittyvien opintojen ja käytännön koulutuksen luonne ja kesto (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 43 Jos tutkintotodistusten vertailun perusteella voidaan todeta, että ulkomaisen tutkintotodistuksen osoittamat tiedot ja pätevyys vastaavat kansallisissa säännöksissä edellytetyjä tietoja ja pätevyyttä, jäsenvaltion on myönnettävä, että kyseinen tutkintotodistus täyttää kansallisissa säännöksissä asetetut edellytykset (tuomio 6.10.2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 44 Jos mainittu vertailu sitä vastoin osoittaa, että hakijan suorittaman koulutuksen ja vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytetyt koulutuksen välillä on olennaisia eroja, toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä korvaavista toimenpiteistä kyseisten erojen kattamiseksi (tuomio 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 45 Unionin oikeuden soveltamisalalla toteutettujen toimenpiteiden on kuitenkin oltava unionin oikeuden yleisten periaatteiden, etenkin suhteellisuusperiaatteen, mukaisia. Niinpä korvaavat toimenpiteet on rajattava tilanteisiin, joissa tällaiset toimenpiteet osoittautuvat oikeasuhteisiksi tavoiteltuun päämäärään nähden (ks. vastaavasti tuomio 2.12.2010, Vandorou ym., C-422/09, C-425/09 ja C-426/09, EU:C:2010:732, 65 kohta).
- 46 Ennen sellaisten korvaavien toimenpiteiden määräämistä, joilla on tarkoitus kattaa hakijan kotijäsenvaltiossa annetun koulutuksen ja hakijan vastaanottavassa jäsenvaltiossa annetun koulutuksen väliset erot, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on arvioitava, kelpaavatko hakijan hankkimat tiedot sen osoittamiseen, että asianomainen henkilö on hankkinut vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytetyt tiedot (ks. vastaavasti tuomio 2.12.2010, Vandorou ym., C-422/09, C-425/09 ja C-426/09, EU:C:2010:732, 67 kohta).
- 47 Kansallinen lainsäädäntö, jossa säädetään yleisesti ja erotuksetta samoista korvaavista toimenpiteistä kaikkien niiden osalta, jotka ovat saaneet suorittamastaan lääkärin peruskoulutuksesta tutkintotodistuksen erityisesti sellaisessa unionin jäsenvaltiossa, jossa lääkärin ammatinharjoittamisoikeus edellyttää kyseisen todistuksen saamisen jälkeen ammatillisen harjoittelun suorittamista, ei ole sopusoinnussa sen vaatimuksen kanssa, jonka mukaan asianomaisen henkilön pätevyyttä, josta on todistuksena yksi tai useampi muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja, on tosiasiallisesti verrattava vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä edellytettyihin tietoihin ja pätevyYTEEN, eikä myöskään suhteellisuusperiaatteen kanssa.
- 48 Esitettyyn kysymykseen on kaiken edellä esitetyn perusteella vastattava, että SEUT 45 ja SEUT 49 artiklaa on tulkittava niin, että ne ovat esteenä sille, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen myöntää kansallisen lainsäädännön perusteella henkilölle lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden kolmen vuoden määräajaksi ja rajoitettuna siten, että hän saa toimia lääkärin tehtävissä vain laillistetun lääkärin johdon ja valvonnan alaisena ja että hänen on saman määräajan kuluessa suoritettava yleislääketieteen kolmivuotinen erityiskoulutus saadakseen oikeuden harjoittaa itsenäisesti lääkärin ammattia vastaanottavassa jäsenvaltiossa, kun otetaan huomioon, että asianomaisella, joka on suorittanut kotijäsenvaltiossa lääkärin peruskoulutuksen, on direktiivin 2005/36 liitteessä V olevassa 5.1.1 kohdassa Yhdistyneen kuningaskunnan osalta mainittu koulutuksesta annettava asiakirja muttei kotijäsenvaltiossa ammattipätevyyden edellytykseksi lisäksi asetettua kyseisessä 5.1.1 kohdassa mainittua todistusta yksivuotisen ammatillisen harjoittelun suorittamisesta.

Oikeudenkäyntikulut

- 49 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (kuudes jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

SEUT 45 ja SEUT 49 artiklaa on tulkittava niin, että ne ovat esteenä sille, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen myöntää kansallisen lainsäädännön perusteella henkilölle lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden kolmen vuoden määräajaksi ja rajoitettuna siten, että hän saa toimia lääkärin tehtävissä vain laillistetun lääkärin johdon ja valvonnan alaisena ja että hänen on saman määräajan kuluessa suoritettava yleislääketieteen kolmivuotinen erityiskoulutus saadakseen oikeuden harjoittaa itsenäisesti lääkärin ammattia vastaanottavassa jäsenvaltiossa, kun otetaan huomioon, että asianomaisella, joka on suorittanut kotijäsenvaltiossa lääkärin peruskoulutuksen, on ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 20.11.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/55/EU, liitteessä V olevassa 5.1.1 kohdassa Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan osalta mainittu koulutuksesta annettava asiakirja muttei kotijäsenvaltiossa ammattipätevyyden edellytykseksi lisäksi asetettua kyseisessä 5.1.1 kohdassa mainittua todistusta yksivuotisen ammatillisen harjoittelun suorittamisesta.

Ziemele

Bay Larsen

Kumin

Julistettiin Luxemburgissa 3 päivänä maaliskuuta 2022.

A. Calot Escobar
kirjaaja

I. Ziemele
jaoston puheenjohtaja