



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 10. ožujka 2022.¹

Predmet C-577/20

A

uz sudjelovanje:

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno kretanje osoba i usluga – Priznavanje stručnih kvalifikacija – Uvjeti za ostvarivanje prava na pristup nazivu psihoterapeuta na temelju diplome iz psihoterapije druge države članice – Ocjena istovjetnosti predmetnog osposobljavanja”

I. Uvod

1. Direktiva 2005/36/EZ² o priznavanju stručnih kvalifikacija kamen je temeljac unutarnjeg tržišta jer omogućuje državljanima država članica obavljanje profesije u drugoj državi članici različitoj od one u kojoj su stekli svoje stručne kvalifikacije. Tako se njome konkretiziraju odredbe Ugovora o slobodi poslovnog nastana osoba.

2. Ona je također u središtu ovog predmeta, koji Sudu pruža priliku da odredi granice njezine primjene.

¹ Izvorni jezik: francuski

² Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL 2005. L 255, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125. i ispravak SL 2014., L 305, str. 115.), kako je izmijenjena Direktivom 2013/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. (SL 2013., L 354, str. 132. i ispravak SL 2018., L 56, str. 66.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2005/36).

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

3. Uvodne izjave 1., 3., 6., 11. i 17. Direktive 2005/36 glase:

„(1) Sukladno članku 3. stavku 1. točki (c) Ugovora, ukidanje prepreka slobodnome kretanju osoba i usluga između država članica jedan je od ciljeva Zajednice. To za državljane država članica posebno uključuje pravo na obavljanje određene profesije u svojstvu samozaposlene ili zaposlene osobe u državi članici različitoj od one u kojoj su stekle svoje stručne kvalifikacije. Osim toga, člankom 47. stavkom 1. Ugovora predviđa se donošenje direktiva o uzajamnome priznavanju diploma, svjedodžbi i drugih dokaza o formalnoj osposobljenosti.

[...]

(3) Ova Direktiva osobama koje su stekle stručne kvalifikacije u jednoj od država članica jamči pristup istoj profesiji i jednaka prava prilikom obavljanja te profesije u drugoj državi članici kao i državljanima te države članice, te budući da to jamstvo ne dovodi u pitanje obvezu stručnjaka migranta da zadovolji sve nediskriminirajuće uvjete obavljanja te profesije koje je utvrdila ta država članica, ako su oni objektivno opravdani i proporcionalni.

[...]

(6) Olakšavanje pružanja usluga mora se osigurati u kontekstu strogog poštovanja javnog zdravlja i sigurnosti te zaštite potrošača. Stoga treba predvidjeti posebne odredbe za regulirane profesije koje utječu na javno zdravlje i sigurnost, i koje pružaju prekogranične usluge na privremenoj ili povremenoj osnovi.

[...]

(11) Kod profesija obuhvaćenih općim sustavom priznavanja kvalifikacija, dalje u tekstu ‚opći sustav‘, države članice trebaju zadržati pravo utvrđivanja minimalne razine kvalifikacije kako bi osigurale kvalitetu usluga koje se pružaju na njihovom državnom području. Ipak, ako je državljanin države članice stekao sve ili dio kvalifikacija koje zahtijeva država članica domaćin u drugoj državi članici, sukladno člancima 10., 39. i 43. Ugovora, država članica domaćin ne smije od njega zahtijevati kvalifikacije koje ona najčešće predviđa samo u obliku diplome koja se dodjeljuje u nacionalnom sustavu obrazovanja. Dakle, treba odrediti da svaka država članica domaćin u kojoj je određena profesija regulirana mora uzeti u obzir kvalifikacije stečene u drugoj državi članici i ocijeniti odgovaraju li one kvalifikacijama koje sama zahtijeva. Međutim, opći sustav prepoznavanja kvalifikacija ne priječi državu članicu da zbog primjene pravila struke koja je opravdana općim javnim interesom obavljanje profesije na svome državnom području uvjetuje udovoljavanjem posebnih zahtjeva. Spomenuta se pravila primjerice odnose na regulaciju profesija, profesionalne standarde, uključujući profesionalnu etiku te nadzor i odgovornost. I na kraju, namjena ove Direktive nije uplitanje u legitimni interes država članica da spriječe da njihovi državljani izbjegnu provedbu nacionalnog prava koje se odnosi na profesije.

[...]

(17) Opći se sustav u svrhu uzimanja u obzir svih slučajeva za koje još nisu utvrđene odredbe o priznavanju stručnih kvalifikacija treba proširiti i na slučajeve koji nisu obuhvaćeni posebnim sustavima, bilo zbog toga što profesija nije obuhvaćena niti jednim od tih sustava ili, ako je obuhvaćena, zato što podnositelj zahtjeva iz nekog posebnog i iznimnog razloga ne zadovoljava uvjete za primjenu sustava.”

4. Člankom 1. te direktive, naslovljenim „Svrha”, određuje se:

„Ovom se Direktivom utvrđuju pravila za pristup i obavljanje profesije, na temelju kojih države članice koje pristup reguliranim profesijama i njihovo obavljanje na svom državnom području uvjetuju posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija (dalje u tekstu ‚država članica domaćin’) priznaju stručne kvalifikacije stečene u drugim državama članicama (dalje u tekstu ‚matična država članica’), koje nositelju omogućuju obavljanje iste profesije kao u matičnoj državi članici.

Ovom Direktivom također se utvrđuju propisi o djelomičnom pristupu reguliranoj profesiji i priznavanju stručnih pripravništava obavljenih u drugoj državi članici.”

5. Člankom 2. navedene direktive, naslovljenim „Područje primjene”, u stavku 1. propisuje se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve državljane država članica koji žele obavljati reguliranu profesiju, uključujući i slobodne profesije, u državi članici različitoj od one u kojoj su stekli svoje stručne kvalifikacije, bilo u svojstvu samozaposlene ili zaposlene osobe.”

6. Člankom 3. iste direktive, naslovljenim „Definicije”, u stavku 1. određuje se:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

- (a) ‚regulirana profesija’: profesionalna djelatnost ili skupina profesionalnih djelatnosti čiji je pristup, obavljanje ili jedan od načina obavljanja na temelju zakonskih ili drugih propisa, izravno ili neizravno uvjetovan posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija; posebno korištenje profesionalnog naziva koji je zakonskim ili drugim propisima ograničen na nositelje određenih stručnih kvalifikacija predstavlja jedan od načina obavljanja djelatnosti. Ako se prva rečenica ove definicije ne primjenjuje, profesija iz stavka 2. smatra se reguliranom profesijom;
- (b) ‚stručne kvalifikacije’: kvalifikacije koje se potvrđuju dokazom o formalnoj osposobljenosti, potvrdom kompetencije iz članka 11. točke (a) (i) i/ili stručnim iskustvom;
- (c) ‚dokaz o formalnoj osposobljenosti’: diplome, svjedodžbe i drugi dokazi koje je izdalo nadležno tijelo u državi članici na temelju zakonskih i drugih propisa te države članice i kojima se potvrđuje uspješno završeno stručno osposobljavanje koje je većim dijelom stečeno u Zajednici. Ako se prva rečenica ove definicije ne primjenjuje, dokaz o formalnoj formalnim kvalifikacijama osposobljenosti iz stavka 3. smatra se dokazom o formalnoj osposobljenosti;
- (d) ‚nadležno tijelo’: svaka vlast ili tijelo koje je država članica izričito ovlastila za izdavanje odnosno primanje dokaza o osposobljenosti i drugih dokumenata i informacija kao i za primanje zahtjeva i donošenje odluka iz ove Direktive;

- (e) „regulirano obrazovanje i osposobljavanje”: svako osposobljavanje koje je izričito usmjereno na obavljanje određene profesije i koje obuhvaća jedan ili više programa koji su, kada je to prikladno, nadopunjeni odgovarajućim stručnim osposobljavanjem odnosno vježbeničkom ili stručnom praksom.

Struktura i stupanj stručnog osposobljavanja odnosno vježbeničke ili stručne prakse određuje se zakonima i drugim propisima predmetne države članice ili ga nadzire ili odobrava za to određeno tijelo;

[...]”

7. Člankom 4. Direktive 2005/36, naslovljenim „Učinci priznavanja”, predviđa se:

„1. Priznavanjem stručnih kvalifikacija država članica domaćin omogućava korisnicima pristup profesiji za koju su osposobljeni u matičnoj državi članici kao i obavljanje te profesije pod jednakim uvjetima koji vrijede za njezine državljane.

2. Za potrebe ove Direktive, profesija koju podnositelj zahtjeva želi obavljati u državi članici domaćinu je profesija za koju je podnositelj osposobljen u matičnoj državi članici, pod uvjetom da su djelatnosti koje ona obuhvaća usporedive.

[...]”

8. Člankom 13. navedene direktive, naslovljenim „Uvjeti priznavanja”, određuje se:

„1. Ako se za pristup reguliranoj profesiji ili njezino obavljanje u državi članici domaćinu zahtijevaju posebne stručne kvalifikacije, nadležno tijelo te države članice je pod istim uvjetima koji se primjenjuju na njezine državljane dužno dozvoliti pristup toj profesiji i njezino obavljanje podnositeljima zahtjeva koji imaju potvrdu kompetencije ili dokaz o formalnoj osposobljenosti iz članka 11. koji zahtijeva druga država članica za pristup toj profesiji i njezinom obavljanju na njezinom državnom području.

Potvrde kompetencije ili dokaz o formalnoj osposobljenosti izdaje nadležno tijelo u državi članici, određeno u skladu sa zakonima i drugim propisima te države članice.

2. Pristup profesiji i njezino obavljanje, kako je opisano u stavku 1., odobrava se i podnositeljima zahtjeva koji su obavljali dotičnu profesiju godinu dana s punim radnim vremenom ili sa skraćenim radnim vremenom istovjetnog ukupnog trajanja tijekom prethodnih deset godina u drugoj državi članici koja tu profesiju ne regulira, i koji posjeduju jednu ili više potvrda kompetencije ili dokaz o formalnoj osposobljenosti, a koje je izdala druga država članica koja ne regulira tu profesiju.

Potvrde kompetencije i dokaz o formalnoj osposobljenosti ispunjavaju sljedeće uvjete:

- (a) izdaje ih nadležno tijelo u državi članici, određeno u skladu sa zakonima i drugim propisima te države članice;
- (b) potvrđuju da je njihov nositelj pripremljen za obavljanje profesije o kojoj je riječ.

Međutim, jednogodišnje stručno iskustvo navedeno u prvom podstavku ne smije se zahtijevati ako dokaz o formalnoj osposobljenosti koju podnositelj posjeduje potvrđuje regulirano obrazovanje i osposobljavanje.

[...]

B. Finsko pravo

1. Zakon o zdravstvenom osoblju

9. U skladu s člankom 2. prvim stavkom točkom 2. lakija terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994), ammattihenkilölaki (Zakon br. 559/1994 o zdravstvenom osoblju), u verziji koja se primjenjuje na činjenice u glavnom postupku, za potrebe tog zakona, pojam „zdravstveni djelatnik” znači, među ostalim, osoba koja na temelju tog zakona ima pravo koristiti se profesionalnim nazivom zdravstvenog djelatnika (zdravstveni djelatnik sa zaštićenim profesionalnim nazivom) koji se uređuje uredbom vlade. U skladu s člankom 2. drugim stavkom istog zakona, akreditirani ili ovlaštenei zdravstveni djelatnik odnosno zdravstveni djelatnik sa zaštićenim profesionalnim nazivom ima pravo obavljati predmetnu profesiju i koristiti se odgovarajućim profesionalnim nazivom. Profesiju zdravstvenog djelatnika sa zaštićenim profesionalnim nazivom mogu obavljati i druge osobe koje imaju odgovarajuće obrazovanje, iskustvo i stručno znanje.

10. Na temelju članka 3.a trećeg stavka Zakona o zdravstvenom osoblju, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (u daljnjem tekstu: Valvira) je u pogledu zdravstvenog osoblja nadležno tijelo u smislu Direktive 2005/36 i lakija ammattipätevyden tunnustamisesta (1384/2015) (Zakon br. 1384/2015 o priznavanju stručnih kvalifikacija).

11. U skladu s člankom 5. drugim stavkom Zakona o zdravstvenom osoblju, osoba koja je u Finskoj završila osposobljavanje za profesiju koja se uređuje uredbom vlade ima pravo koristiti se odgovarajućim profesionalnim nazivom.

2. Uredba o zdravstvenom osoblju

12. U skladu s člankom 1. asetusa terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994) (Uredba br. 564/1994 o zdravstvenom osoblju), u verziji primjenjivoj na ovaj slučaj, među ostalim, izraz „psihoterapeut” je zaštićeni profesionalni naziv za zdravstveno osoblje u smislu članka 2. prvog stavka točke 2. Zakona o zdravstvenom osoblju.

13. U skladu s člankom 2.a prvim stavkom te uredbe, uvjet za korištenje zaštićenog profesionalnog naziva „psihoterapeuta” jest da je dotična osoba završila osposobljavanje za psihoterapeuta koje organizira sveučilište ili sveučilište u suradnji s nekom drugom ustanovom za osposobljavanje.

3. Zakon o priznavanju stručnih kvalifikacija

14. U skladu s člankom 6. prvim stavkom Zakona o priznavanju stručnih kvalifikacija, priznavanje stručnih kvalifikacija temelji se na potvrdi kompetencije, pojedinačnom dokazu o formalnoj osposobljenosti ili na kombinaciji takvih potvrda koje je izdalo nadležno tijelo u drugoj državi

članici. Uvjet za priznavanje stručne kvalifikacije jest da osoba u svojoj matičnoj državi članici ima pravo obavljati profesiju za čije obavljanje podnosi zahtjev za izdavanje oduke o priznavanju stručne kvalifikacije.

15. Na temelju članka 6. drugog stavka tog zakona, priznavanje stručnih kvalifikacija odnosi se i na podnositelje zahtjeva koji su tijekom posljednjih deset godina svoju profesiju obavljali u punom radnom vremenu tijekom jedne godine odnosno u nepunom radnom vremenu tijekom odgovarajućeg razdoblja u drugoj državi članici, u kojoj profesija o kojoj je riječ nije regulirana, te koji imaju jednu ili više potvrda kompetencije ili dokaza o formalnoj osposobljenosti. Te isprave moraju potvrđivati kompetencije vlasnika tih isprava za obavljanje profesije o kojoj je riječ. Međutim, jednogodišnje iskustvo ne zahtijeva se ako se u dokazima o formalnoj osposobljenosti podnositelja zahtjeva potvrđuje regulirano stručno osposobljavanje.

III. Činjenice iz kojih proizlazi glavni postupak, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

16. Osoba A je u Finskoj i na finskom jeziku završila program osposobljavanja koji je organizirao Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (u daljnjem tekstu: HPI), finsko dioničko društvo koje obavlja svoje djelatnosti u Finskoj, u suradnji s University of West England, Bristol (Sveučilište Zapadne Engleske u Bristolu, Ujedinjena Kraljevina, u daljnjem tekstu: UWE).

17. Nakon što je dobila svoju diplomu iz psihoterapije koju je 27. studenoga 2017. izdao UWE, osoba A je od Valvire zatražila da joj odobri pravo korištenja profesionalnog naziva psihoterapeuta koji je zaštićen važećim nacionalnim propisom.

18. Tijekom 2017., Valviru su kontaktirali bivši polaznici tog programa osposobljavanja koji su joj iznijeli svoje zabrinutosti u pogledu brojnih nedostataka u stvarnom sadržaju i načinu izvođenja osposobljavanja u praksi, u odnosu na predviđene ciljeve. Sama Valvira kontaktirala je druge osobe koje su sudjelovale u programu i koje su opisale slična iskustava.

19. Odlukom od 29. lipnja 2018. Valvira je odbila zahtjev osobe A za izdavanje odobrenja prava na korištenje profesionalnog naziva psihoterapeuta koji je zaštićen važećim propisom te kao glavni razlog navela to što potonja osoba nije dostavila dovoljno informacija o sadržaju svojeg osposobljavanja.

20. Odlukom od 10. rujna 2018. Valvira je odbila i prigovor osobe A jer je smatrala da je osoba A završila predmetni program osposobljavanja u inozemnom sustavu obrazovanja, tako da nije mogla biti sigurna da se to osposobljavanje izvodilo tako da se ispunjavaju zahtjevi koji se primjenjuju na osposobljavanje iz psihoterapije u Finskoj.

21. Tužba koju je u prvom stupnju osoba A podnijela protiv te odluke Helsingin hallinto-oikeusu (Upravni sud u Helsinkiju, Finska), odbijena je presudom od 25. travnja 2019. Taj je sud presudio da treba smatrati da je predmetno osposobljavanje završeno u Ujedinjenoj Kraljevini iako je, u praksi, organizirano u Finskoj i na finskom jeziku. Opći sustav prepoznavanja dokaza o osposobljenosti predviđen Direktivom 2005/36 ne obvezuje na prihvaćanje zahtjeva dotične osobe s obzirom na to da ona nije obavljala djelatnost psihoterapeuta ni u Ujedinjenoj Kraljevini, u kojoj profesija i osposobljavanje za psihoterapeuta nisu regulirani, ni u drugoj državi članici koja ima sličan sustav.

22. Helsingin hallinto-oikeus (Upravni sud u Helsinkiju) smatrao je dokazanom činjenicu da predmetno osposobljavanje ima znatne nedostatke i razlike u odnosu na osposobljavanje za psihoterapeuta u Finskoj. Prema njegovu mišljenju, Valvira je stoga mogla pravilno zaključiti da osoba A nije dokazala da su njezina znanja i kvalifikacije istovjetne onima koje posjeduje osoba koja je završila osposobljavanje za psihoterapeuta u Finskoj.

23. U svojoj žalbi protiv te presude pred sudom koji je uputio zahtjev, osoba A tvrdi da se njezino osposobljavanje treba smatrati osposobljavanjem izvedenim u Finskoj i da je UWE, kao nadležno tijelo, potvrdio da je to osposobljavanje u skladu sa zahtjevima Uredbe o zdravstvenom osoblju. Stoga treba priznati da joj njezino osposobljavanje daje pravo na profesionalni naziv psihoterapeuta u Finskoj.

24. Prema mišljenju osobe A, u slučaju kad njezino osposobljavanje ne bi bilo priznato kao osposobljavanje završeno u Finskoj, njegovu istovjetnost treba ocijeniti s obzirom na dokumente koji se odnose na studij i kvalitetu predviđenog programa osposobljavanja, koje su dostavili osoba A i organizatori osposobljavanja. Valvira nije provela takvu ocjenu nego se, suprotno tomu, oslonila na anonimna pisma, mišljenje zatraženo od sveučilišta koje je konkurentno UWE-u i intervju koje je sama provela. Međutim, načelo lojalnosti prava Unije podrazumijeva da Valvira ne dovodi u pitanje sadržaj dokumenta koji je izdao UWE kao nadležno tijelo druge države članice.

25. Valvira smatra da osposobljavanje za psihoterapeuta završeno u drugoj državi članici treba usporediti s osposobljavanjem koje izvode finska sveučilišta. Međutim, prema Valvirinu mišljenju, osposobljavanje osobe A ne ispunjava materijalne i kvalitativne uvjete koji se zahtijevaju u Finskoj, tako da ne može dovesti do prava na korištenje profesionalnog naziva psihoterapeuta. Valvira dodaje da, načelno, priznaje potvrde koje su izdala sveučilišta i druge obrazovne institucije drugih država članica kao i informacije koje pružaju o sadržaju i načinu izvođenja ponuđenih osposobljavanja u praksi te ih ispituje samo u mjeri u kojoj je to potrebno za utvrđivanje postoje li razlike između finskog i inozemnog osposobljavanja.

26. Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je u drugom predmetu već presudio da se osposobljavanje o kojem je riječ u glavnom postupku ne može kvalificirati kao „osposobljavanje završeno u Finskoj” u smislu članka 5. Zakona o zdravstvenom osoblju.

27. Taj sud navodi da je profesija psihoterapeuta u Finskoj regulirana profesija u smislu članka 3. stavka 1. točke (a) Direktive 2005/36 jer se pravo korištenja predmetnog profesionalnog naziva dodjeljuje samo osobama koje imaju stručne kvalifikacije koje se zahtijevaju primjenjivim finskim propisima. Na profesiju psihoterapeuta primjenjuje se opći sustav prepoznavanja dokaza o osposobljenosti predviđen, među ostalim, člancima 10. do 14. te direktive. Budući da u Ujedinjenoj Kraljevini profesija i osposobljavanje za psihoterapeuta nisu regulirani, primjenjuje se članak 13. stavak 2. navedene direktive.

28. Sud koji je uputio zahtjev navodi da, uzimajući u obzir odredbe Direktive 2005/36, osoba A, s obzirom na to da nije obavljala profesiju psihoterapeuta u drugoj državi članici u kojoj ta profesija nije regulirana, nema pravo pristupiti toj profesiji.

29. Taj se sud pita treba li, neovisno o odredbama te direktive, ispitati predmetnu situaciju i s obzirom na temeljne slobode zajamčene člancima 45. i 49. UFEU-a, kao i s time povezanu sudsku praksu Suda. U slučaju da se naloži uzimanje u obzir temeljnih sloboda, prema njegovu mišljenju, valja odlučiti o kvalifikaciji koju treba dati diplomu dotične osobe. Tom je prilikom također potrebno utvrditi može li se nadležno tijelo države članice domaćina, kako bi bilo sigurno da

strana diploma svojem nositelju potvrđuje znanja i kvalifikacije, ako ne i jednake, onda barem istovjetne onima koje potvrđuje nacionalna diploma, osloniti i na druge informacije koje je dobilo o načinima izvođenja predmetnog osposobljavanja ili se ono mora ograničiti, također u konkretnim okolnostima slučaja, na informacije koje je u tom pogledu pružilo sveučilište druge države članice.

30. U tim je okolnostima Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li temeljne slobode koje su zajamčene [UFEU-om] i Direktivu 2005/36/EZ tumačiti na način da nadležno tijelo države članice domaćina treba ocijeniti pravo podnositelja zahtjeva na obavljanje regulirane profesije na temelju članka 45. i 49. UFEU-a i sudske prakse Suda u vezi s tim (osobito presude od 7. svibnja 1991., C-340/89, Vlassopoulou, [EU:C:1991:193], i presude od 6. listopada 2015., C-298/14, Brouillard, [EU:C:2015:652]), iako se čini da se u članku 13. stavku 2. Direktive 2005/36/EZ usklađuju uvjeti za obavljanje regulirane profesije u kojima država članica domaćin treba odobriti obavljanje profesije podnositelju zahtjeva koji ima dokaz o formalnoj osposobljenosti iz države u kojoj profesija nije regulirana, ali koji ne ispunjava zahtjev u pogledu obavljanja profesije koji se utvrđuje u toj odredbi Direktive?
2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo prethodno pitanje: protivi li se pravu Unije, pri čemu se u obzir uzimaju razmatranja u presudi od 6. listopada 2015. Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, t. 55.) koja se odnose na isključive kriterije ocjenjivanja istovjetnosti potvrda, okolnost da nadležno tijelo države članice domaćina u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u ovom postupku svoju ocjenu istovjetnosti osposobljavanja, osim na informacijama o detaljnijem sadržaju i načinu izvođenja osposobljavanja dobivenih od akreditiranih organizacija za osposobljavanje ili tijela druge države članice, temelji i na drugim informacijama?”

31. Pisana očitovanja podnijeli su osoba A, Valvira, finska, francuska, nizozemska i norveška vlada te Europska komisija. Iste stranke, osim nizozemske vlade, sudjelovale su na raspravi održanoj 2. prosinca 2021.

IV. Analiza

A. Uvodne napomene

32. Svojim prvim prethodnim pitanjem, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 45. i 49. UFEU-a i članak 13. stavak 2. Direktive 2005/36 tumačiti na način da zahtjev za pristup reguliranoj profesiji i njezino obavljanje u državi članici domaćinu treba ocijeniti s obzirom na odredbe Ugovora kada podnositelj zahtjeva ne ispunjava uvjete navedene u članku 13. stavku 2. Direktive 2005/36 koji omogućuju takav pristup.

33. Svojim drugim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivi li se člancima 45. i 49. UFEU-a to da nadležno tijelo države članice domaćina temelji svoju ocjenu istovjetnosti osposobljavanja podnositelja zahtjeva na informacijama o detaljnijem sadržaju i načinu izvođenja tog osposobljavanja, ako su mu te informacije dostavili drugi izvori, a ne akreditirane organizacije za osposobljavanje ili nadležna tijela matične države članice.

34. Ta dva pitanja temelje se na pretpostavci da se zahtjev osobe A za pristup profesiji psihoterapeuta temelji na stručnim kvalifikacijama stečenima u drugoj državi članici. Iz toga proizlazi da je situacija osobe A načelno obuhvaćena područjem primjene odredbi Direktive 2005/36, i konkretno njezina članka 13. stavka 2., ili ako to nije slučaj, odredbama Ugovora koje se odnose na temeljne slobode.

35. Sud koji je uputio zahtjev naime navodi da je već presudio da se osposobljavanje o kojem je riječ u glavnom postupku ne može kvalificirati kao osposobljavanje završeno u Finskoj. Međutim, na temelju činjeničnih utvrđenja koja proizlaze iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, prema mojem mišljenju, može se dvojiti o relevantnosti odredbi prava Unije na koju se poziva u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku.

36. Stoga ću iznijeti određene uvodne napomene o primjenjivosti Direktive 2005/36 i odredbama Ugovora koje se odnose na slobodu poslovnog nastana na situaciju državljanina države članice domaćina koji je stekao svoju diplomu na temelju osposobljavanja, izdanu u partnerstvu sa sveučilištem druge države članice.

37. Direktiva 2005/36 pridonosi ukidanju prepreka slobodnom kretanju osoba i usluga u Uniji, tako što državljanima država članica omogućuje obavljanje profesije u državi članici različitoj od one u kojoj su stekli svoje kvalifikacije³.

38. Konkretnije, Direktivom 2005/36 utvrđuju se pravila za pristup i obavljanje profesije, na temelju kojih države članice koje pristup reguliranim profesijama i njihovo obavljanje na svom državnom području uvjetuju posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija, priznaju stručne kvalifikacije stečene u drugim državama članicama⁴.

39. U tu svrhu, glavom III. Direktive 2005/36 predviđaju se tri različita sustava priznavanja stručnih kvalifikacija, a to su sustav automatskog priznavanja za profesije za koje su minimalni uvjeti osposobljavanja usklađeni (poglavlje III.), sustav priznavanja na temelju stručnog iskustva (poglavlje II.) i opći sustav priznavanja stručnih kvalifikacija (poglavlje I.), za sve profesije koje nisu obuhvaćene odredbama poglavlja II. i III.⁵.

40. Kao što se to predviđa člankom 2. stavkom 1. Direktive 2005/36, te se odredbe primjenjuju na sve državljane države članice koji žele obavljati reguliranu profesiju u državi članici *različitoj od one u kojoj su stekli svoje stručne kvalifikacije*.

41. To mi se čini presudnim.

42. Direktiva 2005/36 tako se odnosi na situacije u kojima je pojedinac u jednoj državi članici stekao određene stručne kvalifikacije koje ga kvalificiraju za pristup određenoj djelatnosti ili njezino obavljanje u istoj državi članici te potom želi da te kvalifikacije budu priznate u drugoj državi članici kako bi mogao pristupiti profesiji ili je obavljati na isti način kao i državljani te države članice domaćina.

³ Uvodna izjava 1. Direktive 2005/36. Za prikaz Direktive 2005/36 i sustava priznavanja koji se njome uspostavljaju, vidjeti moje mišljenje u predmetu Angerer (C-477/13, EU:C:2014:2338, t. 19. do 23.).

⁴ Članak 1. Direktive 2005/36

⁵ Za detaljniju analizu različitih sustava priznavanja stručnih kvalifikacija predviđenih Direktivom 2005/36, vidjeti Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 6. izdanje., Oxford University Press, Oxford, 2019., str. 320.

43. Stoga je riječ o tome da je u državi članici A potrebno osigurati priznavanje stručnih kvalifikacija stečenih u državi članici B, kako bi se omogućila sloboda poslovnog nastana imatelja stručnih kvalifikacija u državi članici A, iako bi prema svojoj diplomi u teoriji trebao obavljati profesiju u državi članici B.

44. Međutim, situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku razlikuje se od onih navedenih u Direktivi 2005/36.

45. Diploma čiji je nositelj žalitelj iz glavnog postupka, izdana je po završetku osposobljavanja organiziranog u Finskoj, na jeziku te države, u suradnji s institutom sa sjedištem u istoj državi članici. Sud koji je uputio zahtjev usto navodi da britansko sveučilište koje izdaje diplomu tvrdi da je razradilo organizirano osposobljavanje tako da ono ispunjava zahtjeve finske Uredbe o zdravstvenom osoblju.

46. Na temelju tih elemenata može se zaključiti da je cilj organiziranog osposobljavanja isključivo omogućiti obavljanje profesije psihoterapeuta u Finskoj. Činjenica da je sporna diploma izdana u suradnji s institucijom druge države članice ne može utjecati na utvrđenje da se u takvoj situaciji matična država članica i država članica domaćin podudaraju. Zapravo nije riječ o tome da podnositelj zahtjeva iskoristi svoje pravo na slobodu poslovnog nastana na temelju stručnih kvalifikacija stečenih u drugoj državi članici, a ne u svojoj državi članici podrijetla. U tim okolnostima, takva situacija, prema mojem mišljenju, ne ulazi u područje primjene Direktive 2005/36 tako da se ne može analizirati s obzirom na njezine odredbe.

47. Iz tih elemenata također proizlazi da situacija osobe A, kako ju je opisao sud koji je uputio zahtjev, nema poveznice s odredbama Ugovora koje se odnose na temeljne slobode⁶. Na temelju same činjenice da je predmetna diploma izdana u suradnji sa sveučilištem druge države članice, ne može se utvrditi da postoji dovoljna poveznica sa situacijom osobe A, kad je izdana po završetku osposobljavanja u državi članici domaćinu, na jeziku te države, čiji je jedini cilj omogućiti pristup profesiji psihoterapeuta u Finskoj. Sa stajališta osobe A, uključenost inozemnog sveučilišta, prema mojem mišljenju, isključivo je sporedna⁷. U takvim okolnostima, člancima 45. i 49. UFEU-a, koji se odnose na zaštitu osoba koje se stvarno koriste temeljnim slobodama, ne mogu se dodijeliti prava osobi A⁸. Potonja osoba ne može se pozvati na njih u okviru svojeg zahtjeva za pristup profesiji psihoterapeuta i obavljanje te profesije.

48. Točno je da takav zaključak ne znači da pravo Unije nije ni na koji način relevantno u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku. Međutim, čini mi se da se na nju primjenjuju samo odredbe o slobodi pružanja usluga ili slobodi poslovnog nastana UWE-a, kao institucije države članice koja sklapa partnerstvo s institucijom druge države članice radi organiziranja osposobljavanja u potonjoj državi članici. Eventualna prepreka odredbama o temeljnim slobodama predviđenima Ugovorom, trebala bi se stoga prije svega istražiti u pogledu inozemnog sveučilišta.

49. Međutim, prema mojem mišljenju, to pitanje izlazi izvan okvira prethodnih pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev i zahtijeva drukčiju analizu koju Sud, s obzirom na elemente dostavljene u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, ne može provesti.

⁶ Presuda od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, t. 57.)

⁷ Iako situacija osobe A stoga nema poveznica s temeljnim slobodama, one ipak mogu imati utjecaj u činjeničnom kontekstu, kako ga je opisao sud koji je uputio zahtjev, što se tiče situacije sveučilišta druge države članice. Vidjeti točku 48. ovog mišljenja.

⁸ Presuda od 15. studenoga 2016., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, t. 57.)

50. Činjenični kontekst na kojem se temelji drugo prethodno pitanje osim toga upućuje na to da situacija osobe A nije obuhvaćena ni odredbama Direktive 2005/36 ni odredbama UFEU-a o temeljnim slobodama. Naime, riječ je, u okviru tog drugog prethodnog pitanja, o utvrđivanju je li Valvira, kao nadležno tijelo, mogla provesti temeljito ispitivanje stručnih kvalifikacija na koje se poziva podnositelj zahtjeva kako bi utvrdila omogućuju li mu te kvalifikacije pristup profesiji psihoterapeuta u Finskoj.

51. Međutim, sama činjenica da se koriste informacije o detaljnijem sadržaju i načinu izvođenja završenog osposobljavanja, prema mojem mišljenju upućuje na to da, neovisno o tim elementima, to osposobljavanje u teoriji omogućuje pristup profesiji psihoterapeuta u Finskoj. Kad bi završeno osposobljavanje imalo posve drugi cilj ili kad bi jasno proizlazilo da je predmetno osposobljavanje bilo samo djelomično s obzirom na zahtjeve finskog prava, takvo bi utvrđenje bilo dovoljno da se odbije zahtjev za pristup toj profesiji.

52. Stoga, samo zbog toga što je cilj osposobljavanja osposobiti psihoterapeute u Finskoj, Valvira provodi takvo temeljito ispitivanje kako bi provjerila ispunjava li osposobljavanje u praksi zahtjeve finskog prava.

53. Time što se oslanja na informacije o detaljnijem sadržaju i načinu izvođenja osposobljavanja, Valvira stoga ne nastoji provjeriti istovjetnost osposobljavanja koje organizira institucija druge države članice s osposobljavanjima koja se organiziraju u Finskoj, nego nadzirati da osposobljavanje koje se organizira u Finskoj ispunjava zahtjeve koji se utvrđuju finskim pravom kako bi se omogućio pristup profesiji psihoterapeuta.

54. U tim okolnostima, smatram da predmetno osposobljavanje treba smatrati osposobljavanjem koje se organizira u Finskoj u smislu odredbi prava Unije, tako da se situacija osobe A ne može analizirati ni s obzirom na odredbe Direktive 2005/36 ni s obzirom na odredbe Ugovora o slobodi poslovnog nastana.

55. Stoga, s obzirom na prethodna razmatranja, smatram da na prethodna pitanja valja odgovoriti na način da se zahtjev za pristup profesiji i obavljanje te profesije koji je podnio student koji je stekao diplomu izdanu u suradnji sa sveučilištem druge države članice nakon osposobljavanja koje je završeno isključivo u državi članici domaćinu, na jeziku te države, s ciljem obavljanja profesije o kojoj je riječ u toj istoj državi, ne može analizirati s obzirom na Direktivu 2005/36 ili članke 45. i 49. UFEU-a.

56. Međutim, ako bi Sud smatrao da se Direktiva 2005/36 i odredbe o slobodi poslovnog nastana osobe A primjenjuju na situaciju poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, analizirat ću prethodna pitanja.

B. Prvo prethodno pitanje

57. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članke 45. i 49. UFEU-a i članak 13. stavak 2. Direktive 2005/36 tumačiti na način da zahtjev za pristup reguliranoj profesiji i njezino obavljanje u državi članici domaćinu treba ocijeniti s obzirom na odredbe Ugovora kad podnositelj zahtjeva ne ispunjava uvjete navedene u potonjoj odredbi koji omogućuju takav pristup.

58. U općem sustavu predviđenom Direktivom 2005/36, člankom 13. stavkom 2. te direktive uređuju se uvjeti pod kojima država članica domaćin odobrava pristup reguliranoj profesiji i njezino obavljanje kad podnositelj zahtjeva posjeduje dokaz o formalnoj osposobljenosti izdan u državi članici u kojoj ta profesija nije regulirana.

59. Kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, profesija psihoterapeuta nije obuhvaćena sustavom automatskog priznavanja te se stoga na nju primjenjuju odredbe općeg sustava. Usto, iz pravnog i činjeničnog okvira koji je iznio sud koji je uputio zahtjev, proizlazi da je profesija psihoterapeuta regulirana profesija u Finskoj u smislu Direktive 2005/36, za razliku od Ujedinjene Kraljevine, u kojoj ne ovisi o posjedovanju određenih stručnih kvalifikacija.

60. Međutim, nesporno je da žalitelj iz glavnog postupka ne ispunjava uvjete predviđene u članku 13. stavku 2. Direktive 2005/36. Stoga se postavlja pitanje može li se ipak, na temelju temeljnih sloboda predviđenim UFEU-om, priznati pristup profesiji psihoterapeuta i obavljanje te profesije.

61. Kao što to tvrde francuska i finska vlada, odgovor na to pitanje ovisi o razini usklađivanja provedenog Direktivom 2005/36. Naime, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da svaku nacionalnu mjeru u području koje je u potpunosti usklađeno na razini Unije treba ocijeniti ne u odnosu na odredbe primarnog prava, nego na odredbe te mjere usklađivanja⁹. Međutim, do tog učinka zamjene akta sekundarnog prava pravnim pravilima Ugovora dolazi samo kad se normativnim aktom Unije potpuno uređuje određeno područje¹⁰.

62. Drugim riječima, kad bi trebalo presuditi da je usklađivanje provedeno člankom 13. stavkom 2. Direktive 2005/36 potpuno, zahtjev za pristup profesiji psihoterapeuta u državi članici domaćinu na temelju stručnih kvalifikacija stečenih u drugoj državi članici, više se ne bi mogao ocjenjivati s obzirom na primarno pravo.

63. Osoba A kao i francuska i finska vlada zagovaraju tu tezu, dok se nizozemska vlada i Komisija tomu protive. Prema njihovu mišljenju, činjenica da uvjeti iz članka 13. stavka 2. Direktive 2005/36 nisu ispunjeni ne znači da se zahtjev za pristup profesiji psihoterapeuta ne može ispitati s obzirom na odredbe Ugovora.

64. Slažem se s tim mišljenjem. Prema mojem mišljenju, člankom 13. stavkom 2. Direktive 2005/36 ne provodi se potpuno usklađivanje i činjenica da uvjeti navedeni u toj odredbi nisu ispunjeni nije prepreka ispitivanju zahtjeva za pristup profesiji i obavljanje te profesije na temelju UFEU-a.

1. Stupanj usklađivanja provedenog Direktivom 2005/36

65. Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da stupanj usklađivanja provedenog odredbama direktive treba ispitati uzimajući u obzir ne samo njezin tekst, nego i kontekst u kojemu se nalazi te ciljeve propisa kojeg je dio¹¹.

⁹ Presude od 12. listopada 1993., Vanacker i Lesage (C-37/92, EU:C:1993:836); od 11. prosinca 2003., Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, t. 64.) i od 11. lipnja 2020., KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, t. 30.)

¹⁰ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Cruza Villalóna u predmetu Komisija/Francuska (C-216/11, EU:C:2012:819, t. 35.).

¹¹ Presuda od 16. srpnja 2015., UNIC i Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, t. 35.)

66. Sud je presudio da direktive o uzajamnom priznavanju diploma imaju za cilj olakšati međusobno priznavanje diploma, svjedodžbi i ostalih dokaza o formalnim kvalifikacijama utvrđivanjem pravila i zajedničkih kriterija¹². Usto, iz uvodne izjave 40. Direktive 2005/36 proizlazi da su njezini ciljevi „racionalizacij[a], pojednostavljenj[e] i poboljšanj[e] pravila priznavanja stručnih kvalifikacija”, kako bi se državljanima država članica omogućilo obavljanje profesije u državi članici različitoj od one u kojoj su stekli svoje stručne kvalifikacije¹³.

67. U tu svrhu, Direktivom 2005/36 osobama koje su stekle stručne kvalifikacije u jednoj od država članica jamči se pristup istoj profesiji i jednaka prava prilikom obavljanja te profesije u drugoj državi članici kao i državljanima te države članice¹⁴.

68. Ti ciljevi pojednostavnjenja i poboljšanja priznavanja stručnih kvalifikacija, zajedno s idejom jamstva dodijeljenog Direktivom 2005/36, jasno upućuju na volju zakonodavca Unije da osigura pravo na slobodu poslovnog nastana državljana država članica u državama članicama domaćinima kad su ispunjeni uvjeti propisani Direktivom 2005/36. Suprotno tomu, iz toga ne proizlazi da je priznavanje stručnih kvalifikacija moguće samo pod tim uvjetima.

69. Drugim riječima, s obzirom na ciljeve Direktive 2005/36, iako je priznavanje stručnih kvalifikacija olakšano na temelju odredbi te direktive i iako ispunjavanje uvjeta utvrđenih u toj direktivi jamči njihovu imatelju pravo pristupa profesiji i obavljanju te profesije u drugoj državi članici, iz toga se ne može zaključiti da se to pravo može priznati samo u tim slučajevima.

70. To dokazuje i tekst članka 13. stavka 2. Direktive 2005/36, naslovljenog „Uvjeti priznavanja”. Naime, u njemu se navodi da se pristup profesiji i njezino obavljanje „odobrava” podnositeljima zahtjeva koji ispunjavaju propisane uvjete. Takav tekst upućuje na to da, kad su ti uvjeti ispunjeni, država članica domaćin dužna je priznati predmetne stručne kvalifikacije i omogućiti pristup profesiji. Članak 13. stavak 2. Direktive 2005/36 u tom je smislu izraz jamstva navedenog u uvodnim izjavama te direktive.

71. Međutim, iz toga se ne može zaključiti da su ti uvjeti jedini koji *omogućuju* pristup profesiji i njezino obavljanje. Suprotno tomu, to su jedini uvjeti kojima se *osigurava* pristup toj profesiji.

72. Tumačenje ciljeva Direktive 2005/36 i teksta njezina članka 13. stavka 2., prema mojem mišljenju, upućuje na to da se tekstom ne provodi potpuno usklađivanje. Stoga, iako se člankom 13. stavkom 2. Direktive 2005/36 predviđaju uvjeti pod kojima su države članice dužne priznati stručne kvalifikacije stečene u drugoj državi članici, ne može ga se tumačiti na način da se državama članicama nalaže da sustavno odbijaju pristup profesiji i njezino obavljanje ako uvjeti nisu ispunjeni.

¹² Presuda od 8. srpnja 2021., Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, t. 36.)

¹³ Uvodna izjava 1. Direktive 2005/36

¹⁴ Uvodna izjava 3. Direktive 2005/36

2. Odnos između Direktive 2005/36 i odredbi Ugovora

73. Ističem da je Sud već presudio da načelo svojstveno temeljnim slobodama zajamčenima UFEU-om ne može izgubiti dio svoje snage zbog činjenice da su donesene direktive o međusobnom priznavanju diploma. Naime, te direktive nemaju za cilj i ne mogu imati za učinak otežavanje priznavanja takvih diploma, svjedodžbi i drugih dokaza o formalnim kvalifikacijama u situacijama koje njima nisu obuhvaćene¹⁵.

74. Moram naglasiti da, iako se čini da izraz „situacij[e] koje [...] nisu obuhvaćene” označava situacije koje nisu obuhvaćene područjem primjene direktiva o uzajamnom priznavanju diploma, ta je sudska praksa ipak razvijena i u kontekstu takvih situacija¹⁶ i u kontekstu situacija u kojima nisu bili ispunjeni uvjeti predviđeni tim direktivama¹⁷.

75. Drugim riječima, Direktivom 2005/36 usklađuju se uvjeti priznavanja stručnih kvalifikacija prema uvjetima koji su u njoj navedeni. Suprotno tomu, njome se ne propisuje nikakvo pravilo o priznavanju (ili nepriznavanju) stručnih kvalifikacija u situacijama izvan njezina područja primjene ili situacijama u kojima uvjeti predviđeni odredbama Direktive 2005/36 nisu ispunjeni.

76. Iz toga proizlazi, prema mojem mišljenju, da se temeljne slobode zajamčene UFEU-om doista primjenjuju na situaciju koja ulazi u područje primjene Direktive 2005/36, ali ne ispunjava uvjete navedene u njezinu članku 13. stavku 2.

77. Čini mi se da je takvo tumačenje potkrijepljeno tumačenjem novije sudske prakse Suda o primjeni odredbi UFEU-a kad Direktiva 2005/36 nije primjenjiva jer podnositelj zahtjeva, s obzirom na to da nije završio svoj studij, nema dokaz o formalnoj osposobljenosti koji potvrđuje njegovu stručnu kvalifikaciju farmaceuta¹⁸ ili kada podnositelj zahtjeva, iako posjeduje dokaz o formalnoj osposobljenosti, ne predoči potvrdu o iskustvu uz dokaz o formalnoj osposobljenosti kojim se utvrđuje pravo na puno obavljanje liječničkog zvanja u državi članici podrijetla¹⁹.

78. Čini mi se paradoksalnim priznati da se zahtjev za pristup može ispitati na temelju drugih odredbi osim onih iz Direktive 2005/36 kad podnositelj zahtjeva nema dokaz o punoj formalnoj osposobljenosti, dok to ne može biti slučaj kad ima dokaz o formalnoj osposobljenosti, ali ne ispunjava uvjete iz Direktive 2005/36. Podnositelj zahtjeva bez dokaza o formalnoj osposobljenosti tako bi bio u povoljnijem položaju od osobe koja posjeduje stručne kvalifikacije, ali koja ipak ne ispunjava uvjete predviđene člankom 13. stavkom 2. Direktive 2005/36.

¹⁵ Presude od 14. rujna 2000., Hocsmán (C-238/98, EU:C:2000:440, t. 31. i 34.); od 22. siječnja 2002., Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, t. 25. i 26.); od 8. srpnja 2021., Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, t. 35. i 36.), i od 3. ožujka 2022., Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Osnovno medicinsko osposobljavanje) (C-634/20, EU:C:2022:149, t. 37.).

¹⁶ Presude od 22. siječnja 2002., Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35); od 8. srpnja 2021., Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554). i od 3. ožujka 2022., Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Osnovno medicinsko osposobljavanje) (C-634/20, EU:C:2022:149).

¹⁷ Presuda od 14. rujna 2000., Hocsmán (C-238/98, EU:C:2000:440, t. 34.)

¹⁸ Presuda od 8. srpnja 2021., Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554). Iako je u tom predmetu riječ o profesiji obuhvaćenoj sustavom automatskog priznavanja, ipak se primjenjuje isto rasuđivanje kad je riječ o profesiji koja nije obuhvaćena tim sustavom.

¹⁹ Presuda od 3. ožujka 2022., Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Osnovno medicinsko osposobljavanje) (C-634/20, EU:C:2022:149).

79. To vrijedi tim više što, u pogledu tih situacija, zaključujem da može biti teško utvrditi granicu između onoga što ulazi u područje primjene te direktive i onoga što je iz njega isključeno. Naime, također se može zagovarati, što se tiče situacije u kojoj podnositelj zahtjeva nema diplomu, da, iako se primjenjuje, uvjeti iz članka 13. stavka 2. Direktive 2005/36 nisu ispunjeni jer podnositelj zahtjeva nema dokaz o formalnoj osposobljenosti u smislu Direktive 2005/36.

80. U tim okolnostima, čini mi se da bi bilo teško dopustiti različito postupanje u tim dvjema situacijama. U tim dvjema slučajevima, Direktivom 2005/36 ne predviđa se nikakva posebna odredba i državi se ne nalaže da odbije priznati stručne kvalifikacije podnositelja zahtjeva.

81. Dodajem i da, suprotno onomu što tvrdi francuska vlada, ne vidim opasnost koju bi takvo tumačenje predstavljalo za koristan učinak članka 13. stavka 2. Direktive 2005/36.

82. Uvjeti predviđeni u toj odredbi ostaju jedini uvjeti koji podnositelju zahtjeva jamče pristup profesiji i njezino obavljanje, s obzirom na to da je, kad su ispunjeni, država članica dužna prihvatiti njegov zahtjev. Činjenica da se podnositelju zahtjeva koji ne ispunjava te uvjete dopušta da se njegov zahtjev ispita na temelju UFEU-a ne dovodi u pitanje to utvrđenje. U tom slučaju, takav podnositelj zahtjeva nema nikakvo jamstvo da će ga država članica prihvatiti, s obzirom na to da ispitivanje njegovih stručnih kvalifikacija u svrhu pristupa profesiji ovisi o drugim čimbenicima²⁰.

83. Stoga smatram da članke 45. i 49. UFEU-a i članak 13. stavak 2. Direktive 2005/36 treba tumačiti na način da zahtjev za pristup reguliranoj profesiji i njezino obavljanje u državi članici domaćinu treba ocijeniti s obzirom na odredbe UFEU-a kad podnositelj zahtjeva ne ispunjava uvjete navedene u potonjoj odredbi koji omogućuju takav pristup.

C. Drugo prethodno pitanje

84. Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita protivni li se člancima 45. i 49. UFEU-a to da nadležno tijelo države članice domaćina temelji svoju ocjenu istovjetnosti osposobljavanja podnositelja zahtjeva na informacijama o detaljnijem sadržaju i načinu izvođenja tog osposobljavanja, ako su mu te informacije dostavili drugi izvori, a ne akreditirane organizacije za osposobljavanje ili nadležna tijela države članice domaćina.

85. Ukratko ću podsjetiti na sudsku praksu koja se odnosi na ispitivanje zahtjevâ za pristup profesiji u državi članici domaćinu na temelju odredbi UFEU-a, kojom se utvrđuje pretpostavka stjecanja znanja i kvalifikacija na temelju diplome na koju se poziva podnositelj zahtjeva. Zatim ću ispitati može li se, i ovisno o slučaju, pod kojim uvjetima, ta pretpostavka oboriti.

²⁰ Vidjeti moju analizu drugog prethodnog pitanja.

1. *Sudska praksa koja se odnosi na primjenu članka 45. i 49. UFEU-a na ispitivanje zahtjeva za pristup profesiji i njezino obavljanje koje provodi država članica domaćin: postojanje pretpostavke*

86. U sudskoj praksi je nesporno da države članice imaju pravo odrediti, ako uvjeti za pristup profesiji nisu usklađeni, znanja i kvalifikacije koje su potrebne za izvršavanje te profesije i zahtijevati podnošenje diplome kojom se potvrđuje posjedovanje tih znanja i kvalifikacija²¹.

87. Međutim, države članice svoje ovlasti u tom području moraju izvršavati poštujući temeljne slobode zajamčene UFEU-om²². Osobito, nacionalne odredbe koje su donesene u tom pogledu ne smiju predstavljati neopravdanu prepreku učinkovitom izvršavanju temeljnih sloboda zajamčenih člancima 45. i 49. UFEU-a²³.

88. Također, prema sudskoj praksi Suda, nacionalna pravila koja uspostavljaju uvjete za kvalifikaciju, čak i ako se primjenjuju bez diskriminacije s obzirom na državljanstvo, mogu imati za posljedicu postavljanje prepreka izvršavanju temeljnih sloboda ako predmetna nacionalna pravila zanemaruju znanja i kvalifikacije koje je osoba o kojoj je riječ stekla u drugoj državi članici²⁴.

89. U tom kontekstu, tijela države članice, kad odlučuju o zahtjevu za izdavanje odobrenja za obavljanje profesionalne djelatnosti koji je podnio državljanin Unije, a pristup kojoj, prema nacionalnom pravu, ovisi o posjedovanju određene diplome ili stručne kvalifikacije ili o razdoblju stručne prakse, moraju uzeti u obzir sve diplome, potvrde i druge dokaze kao i relevantno iskustvo dotične osobe, uspoređujući, s jedne strane, vještine potvrđene tim dokazima i iskustvom i, s druge strane, znanje i kvalifikacije koje zahtijeva nacionalno zakonodavstvo²⁵.

90. Taj postupak usporednog ispitivanja treba tijelima države članice domaćina omogućiti da se *objektivno* uvjeri da strana diploma svom nositelju potvrđuje znanja i kvalifikacije koje su, ako ne iste onda u najmanju ruku istovjetne onima koje potvrđuje nacionalna diploma. Ta se ocjena istovjetnosti strane diplome treba izvršiti *isključivo* uzimajući u obzir stupanj znanja i kvalifikacija za koje se može *pretpostaviti* da ih ta osoba posjeduje na temelju te diplome, vodeći računa o prirodi i trajanju studija i praktičnog osposobljavanja na koje se odnosi diploma²⁶.

91. Drugim riječima, tijelo države članice domaćina dužno je pouzdati se u znanja i kvalifikacije čije stjecanje omogućuje diploma na koju se poziva podnositelj zahtjeva. U tom smislu taj mehanizam, koji se temelji na povjerenju među državama članicama, uvodi pretpostavku da podnositelj zahtjeva posjeduje znanja i kvalifikacije koje potvrđuje predmetna diploma, pri čemu državi članici domaćinu nije dopušteno provjeravati je li podnositelj zahtjeva stvarno stekao ta znanja i kvalifikacije.

²¹ Presude od 7. svibnja 1991., Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, t. 9.) i od 6. listopada 2015., Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, t. 48.)

²² Presuda od 6. listopada 2015., Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, t. 51.)

²³ Presuda od 6. listopada 2015., Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, t. 52.)

²⁴ Presude od 7. svibnja 1991., Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, t. 15.) i od 6. listopada 2015., Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, t. 53.)

²⁵ Presude od 7. svibnja 1991., Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, t. 16.); od 22. siječnja 2002., Dreesen (C-31/00, EU:C:2002:35, t. 24.); od 6. listopada 2015., Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, t. 54.); od 8. srpnja 2021., Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, t. 34.), i od 3. ožujka 2022., Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Osnovno medicinsko osposobljavanje) (C-634/20, EU:C:2022:149).

²⁶ Presude od 7. svibnja 1991., Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, t. 17.) i od 6. listopada 2015., Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, t. 55.)

92. Konkretnije, postupkom usporednog ispitivanja nastoji se samo odrediti sadržaj osposobljavanja, prirodu obrazovnih sadržaja i trajanje osposobljavanja, kako bi se utvrdilo odgovaraju li kvalifikacije koje potvrđuje inozemna diploma kvalifikacijama koje se zahtijevaju odredbama države članice domaćina²⁷. Suprotno tomu, kao što to ističe Komisija, usporedna analiza države članice domaćina ne može ni u kojem slučaju ići toliko daleko da omogućiti procjenu kvalitete organiziranog osposobljavanja ili provjeru stvarnog stjecanja znanja potvrđenih diplomom.

93. Takva provjera ne bi bila samo protivna ideji pretpostavke utvrđene sudskom praksom koja se temelji na samoj diplomi koju ima podnositelj zahtjeva, nego i ugrozila povjerenje između država članica i njihovih nadležnih tijela te, *in fine*, spriječila priznavanje diploma.

94. U tim okolnostima, smatram da se člancima 45. i 49. UFEU-a u načelu protivi to da nadležno tijelo države članice domaćina temelji svoju ocjenu istovjetnosti osposobljavanja podnositelja zahtjeva na informacijama o detaljnijem sadržaju i načinu izvođenja tog osposobljavanja, ako su mu te informacije dostavili drugi izvori, a ne akreditirane organizacije za osposobljavanje ili nadležna tijela države članice domaćina. Naime, čini mi se da uzimanje u obzir takvih elemenata prelazi ono što dopušta sudska praksa Suda i ugrožava sustav uzajamnog priznavanja kvalifikacija u Uniji.

2. Obaranje pretpostavke

95. Iako iz sudske prakse jasno proizlazi da se usporedno ispitivanje diploma koje provodi nadležno tijelo države članice domaćina temelji na kvalifikacijama koje se mogu pretpostaviti na temelju diplome na koju se poziva podnositelj zahtjeva, također smatram da se takva pretpostavka može, u ograničenim slučajevima, oboriti i da je stoga nadležnom tijelu države članice domaćina dopušteno izvršiti provjere koje nadilaze kvalifikacije koje potvrđuje diploma podnositelja zahtjeva.

96. Prema mojem mišljenju, takva mogućnost zapravo je svojstvena temeljnim slobodama predviđenima Ugovorom, kojima se osigurava sloboda poslovnog nastana i priznavanje stručnih kvalifikacija stečenih u drugoj državi članici ili nakon osposobljavanja koje je organizirala institucija druge države članice, pri čemu se u određenim ograničenim slučajevima predviđaju iznimke od tih načela.

97. Tako, iako je jasno, kao što je to Sud presudio, da nacionalna pravila kojima se utvrđuju uvjeti kvalifikacije, čak i ako se primjenjuju bez diskriminacije na temelju državljanstva, mogu imati za posljedicu postavljanje prepreka izvršavanju temeljnih sloboda kad se predmetnim nacionalnim pravilima zanemaruju znanja i kvalifikacije koje je dotična osoba već stekla u drugoj državi članici, ipak mi se čini da bi takve prepreke mogle biti opravdane važnim razlozima u općem interesu, pod uvjetom da su prikladne za ostvarenje cilja koji se nastoji postići i ne prekoračuju ono što je nužno za njegovo postizanje.

98. Kao što to ističu francuska i finska vlada, profesija o kojoj je riječ u glavnom postupku je profesija zdravstvenog osoblja zaduženog za pacijente. U tim okolnostima, usporednim ispitivanjem koje provodi nadležno tijelo i koje prekoračuje pretpostavku koja se temelji na

²⁷ Presuda od 6. listopada 2015., Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, t. 57.)

diplomi na koju se poziva podnositelj zahtjeva, nastoji se osigurati sigurnost pacijenata i stoga ima za svrhu zaštitu javnog zdravlja, što predstavlja važan razlog u općem interesu koji može opravdati ograničenje slobode poslovnog nastana²⁸.

99. Međutim, potrebno je još provjeriti da je takvo ispitivanje prikladno za ostvarenje cilja zaštite javnog zdravlja i da ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo postizanje.

100. Prema mojem mišljenju, kako bi se ispunili zahtjevi proporcionalnosti i nužnosti, usporedno ispitivanje stručnih kvalifikacija kojim se uzimaju u obzir drugi elementi osim samih stručnih kvalifikacija koje se mogu pretpostaviti na temelju diplome, kako bi se osigurala zaštita javnog zdravlja može se provesti samo u slučaju u kojem upravo postoji dokazana opasnost za sigurnost pacijenata i javno zdravlje ako podnositelj zahtjeva treba pristupiti predmetnoj profesiji i obavljati je.

101. Postojanje takve opasnosti mora utvrditi nadležno tijelo države članice domaćina, koje se može osloniti na skupu podudarajućih indicija koje se odnose na sustavne nedostatke u pogledu osposobljavanja koje je završio podnositelj zahtjeva. Suprotno tomu, ne može se osloniti samo na anonimne i pojedinačne prijave, a da pritom ne provede druge provjere, tim više što je osposobljavanje stvarno završeno u toj državi članci te stoga raspolaže brojim sredstvima za te provjere.

102. Konkretno, kao što to ističe francuska vlada, tijelu koje izdaje predmetnu diplomu treba omogućiti da dostavi elemente za pojašnjenje ako nadležno tijelo države članice domaćina utvrdi mogućnost opasnosti za javno zdravlje zbog završenog osposobljavanja.

103. Drugim riječima, iako zaštita javnog zdravlja može opravdati usporedno ispitivanje diploma koje se ne temelji samo na stručnim kvalifikacijama koje se mogu pretpostaviti na temelju diplome na koju se poziva podnositelj zahtjeva, nadležno tijelo i dalje je dužno, u svakom slučaju, uzeti u obzir ne samo stručne kompetencije kojima stvarno raspolaže podnositelj zahtjeva, nego sve relevantne elemente koji omogućuju pristup profesiji i njezino obavljanje.

104. Stoga smatram da na drugo prethodno pitanje valja odgovoriti na način da se člancima 45. i 49. UFEU-a ne protivi to da nadležno tijelo države članice domaćina uzme u obzir informacije o detaljnijem sadržaju i načinu izvođenja tog osposobljavanja, ako su mu te informacije dostavili pouzdani drugi izvori, a ne akreditirane organizacije za to osposobljavanje ili nadležna tijela države članice domaćina, kako bi utvrdilo postojanje dokazane opasnosti za sigurnost pacijenata. Međutim, nadležno tijelo države članice domaćina ne može se osloniti isključivo na takve elemente kako bi državljaninu države članice, koji je stekao svoju diplomu na sveučilištu druge države članice, odbilo pristup profesiji i njezino obavljanje.

V. Zaključak

105. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da se na pitanja koja je uputio Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska) odgovori na sljedeći način:

Zahtjev za pristup profesiji i obavljanje te profesije koji je podnio student koji je stekao diplomu izdanu u suradnji sa sveučilištem druge države članice nakon osposobljavanja koje je završeno isključivo u državi članci domaćinu, na jeziku te države i s ciljem obavljanja profesije o kojoj je

²⁸ Presuda od 21. rujna 2017., Malta Dental Technologists Association i Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, t. 58.)

riječ u toj istoj državi, ne može se analizirati s obzirom na Direktivu 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija, kako je izmijenjena Direktivom 2013/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013.. Ni članci 45. i 49. UFEU-a, kojima se nastoji zaštititi osobe koje se stvarno koriste temeljnim slobodama, ne primjenjuju se u situaciji takvog studenta, tako da se potonji student ne može pozvati na te odredbe u okviru zahtjeva za pristup profesiji i obavljanje te profesije.