



Határozatok Tára

MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2022. március 10.¹

C-577/20. sz. ügy

**A;
a Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
részvételével**

(a Korkein hallinto-oikeus [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Finnország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Személyek és szolgáltatások szabad mozgása – Szakmai képesítések elismerése – A pszichoterapeuta cím használatához való jog megszerzésének feltételei egy másik tagállam pszichoterapeuta oklevele alapján – A szóban forgó képzés egyenértékűségének értékelése”

I. Bevezető

1. A szakmai képesítések elismeréséről szóló 2005/36/EK irányelv² a belső piac építményének egyik sarokköve, mivel lehetővé teszi a tagállami állampolgárok számára, hogy a szakmai képesítésük megszerzése szerinti tagállamtól eltérő tagállamban gyakoroljanak valamely szakmát. Az irányelv így a Szerződésnek a személyek letelepedési szabadságára vonatkozó rendelkezéseit konkretizálja.

2. Az irányelv áll a jelen ügy középpontjában is, amely alkalmat ad a Bíróságnak az alkalmazása körvonalainak meghatározására.

¹ Eredeti nyelv: francia.

² A 2013. november 20-i 2013/55/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2013. L 354., 132. o.) módosított, a szakmai képesítések elismeréséről szóló, 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2005. L 255., 22. o.; helyesbítések: HL 2007. L 271., 18. o.; HL 2008. L 93., 28. o.; HL 2014. L 305., 115. o.; a továbbiakban: 2005/36 irányelv).

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

3. A 2005/36 irányelv (1), (3), (6), (11) és (17) preambulumbekzdése kimondja:

(1) A Szerződés 3. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében a személyek és a szolgáltatások tagállamok közötti szabad mozgását gátló akadályok eltörlése a Közösség egyik célkitüzése. Ez a tagállamok állampolgárai számára biztosítja különösen azt a jogot, hogy önálló vállalkozóként vagy munkavállalóként valamely szakmát egy attól eltérő tagállamban gyakoroljanak, mint ahol szakmai képezítésüket megszerezték. Ezenkívül, a Szerződés 47. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy irányelveket kell kibocsátani az oklevelek, a bizonyítványok és a képezítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványok kölcsönös elismerése céljából.

[...]

(3) Az ezen irányelv által arra vonatkozóan nyújtott garancia, hogy a valamely tagállamban szakmai képezítést szerzett személy egy másik tagállamban – ugyanazon jogokat élvezve, mint e másik tagállam állampolgárai – megkezdhesse ugyanakkor a szakmának a gyakorlását és gyakorolhassa azt, nem érinti a migráns szakember azon kötelezettségét, hogy a szakma gyakorlásának ez utóbbi tagállam által megállapított, megkülönböztetés-mentes feltételeit teljesítse, feltéve hogy ezek objektíve indokoltak és arányosak.

[...]

(6) A szolgáltatásnyújtást a közegészség, a közbiztonság és a fogyasztóvédelem messzemenő tiszteletben tartása mellett kell megkönnyíteni. Ezért különös rendelkezéseket kell előírni az olyan közegészségügyi és közbiztonsági vonatkozásokkal rendelkező szabályozott szakmák tekintetében, amelyek keretében határon átnyúló átmeneti vagy alkalmi szolgáltatásnyújtásra kerül sor.

[...]

(11) Azon szakmák esetében, amelyekre a képezítések elismerésének általános rendszere (a továbbiakban: általános rendszer) kiterjed, a tagállamok számára továbbra is lehetővé kell tenni, hogy megállapítsák a képezítésnek a területükön nyújtott szolgáltatások minőségének biztosításához szükséges minimális szintjét. Azonban a Szerződés 10., 39. és 43. cikke értelmében, a tagállamok nem követelhetik meg egy tagállam állampolgárától, hogy olyan képezítéseket szerezzen, amelyeket a tagállamok általában csak a saját nemzeti oktatási rendszerükben szerezhető oklevelekre hivatkozással határoznak meg, amennyiben az érintett személy e képezítéseket egészben vagy részben egy másik tagállamban már megszerezte. Következésképpen elő kell írni, hogy minden olyan fogadó tagállam, amely egy szakmát szabályoz, vegye figyelembe a másik tagállamban szerzett képezítéseket, és vizsgálja meg, hogy azok megfelelnek-e az általa megkövetelt képezítéseknek. Ez az általános elismerési rendszer azonban nem zárja ki azt, hogy egy tagállam minden olyan személy felé, aki az adott tagállamban szakmát gyakorol, külön követelményeket támasszon, amelyek alapját a közérdek által igazolt foglalkozási szabályok képezik. Ezek különösen a szakma szabályozásával, a szakmai normákkal kapcsolatos szabályokat érintik, beleértve az etikai,

felügyeleti és felelősségi előírásokat. Végül, ennek az irányelvnek nem célja beavatkozni a tagállamok azon jogos érdekébe, hogy megakadályozzák, hogy egyes állampolgárai visszaélészerűen kivonják magukat a nemzeti jog alkalmazása alól a foglalkoztatás területén.

[...]

- (17) Annak érdekében, hogy valamennyi olyan helyzetet figyelembe lehessen venni, amelyre vonatkozóan még nincs rendelkezés a szakmai képezések elismerésével kapcsolatban, az általános rendszert ki kell terjeszteni azokra az esetekre, amelyek nem tartoznak egy különös rendszer hatálya alá sem, vagy azért, mert a szakma nem tartozik egyik ilyen rendszer hatálya alá sem, vagy azért, mert bár a szakmára kiterjed valamelyik különös rendszer hatálya, a kérelmező valamilyen különleges és kivételes okból nem felel meg azoknak a feltételeknek, amelyek által a rendszert igénybe vehetné.”

4. Ezen irányelv „Cél” című 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ez az irányelv megállapítja azokat a szabályokat, amelyek szerint az a tagállam, amely a területén egy szabályozott szakma gyakorlásának megkezdését, illetve gyakorlását ahhoz köti, hogy az érintett személy egy adott szakmai képezéssel rendelkezzen (a továbbiakban: fogadó tagállam), az adott szakma gyakorlásának megkezdése és gyakorlása érdekében el kell, hogy ismerje azokat a szakmai képezéseket, amelyeket egy vagy több más tagállamban (a továbbiakban: saját tagállam) szereztek, és amelyek feljogosítják az adott képezéssel rendelkező személyt a fogadó tagállam területén ugyanazon szakma gyakorlására.

Ez az irányelv továbbá szabályokat határoz meg a szabályozott szakmák részleges gyakorlásának megkezdését, valamint a más tagállamban teljesített szakmai gyakorlat elismerését illetően.”

5. Az említett irányelv „Hatály” című 2. cikke az (1) bekezdésében a következőket írja elő:

„Ezt az irányelvet a tagállamok minden olyan állampolgárára alkalmazni kell, aki önálló vállalkozóként vagy munkavállalóként, beleértve a szabadfoglalkozásúakat, egy attól eltérő tagállamban kíván egy szabályozott szakmát gyakorolni, mint amelyben szakmai képezését szerezte.

[...]”

6. Ugyanezen irányelv „Fogalom meghatározások” című 3. cikke az (1) bekezdésében az alábbiak szerint rendelkezik:

„Ezen irányelv alkalmazásában:

- a) »szabályozott szakma«: olyan szakmai tevékenység vagy szakmai tevékenységek csoportja, amely gyakorlásának a megkezdése, gyakorlása vagy gyakorlásának valamelyik módja, közvetlenül vagy közvetve, meghatározott szakmai képezéssel való rendelkezéshez kötött törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések alapján; a gyakorlás módjának minősül különösen a törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések által adott szakmai képezéssel rendelkező személyek számára fenntartott szakmai cím használata. Amennyiben e meghatározás első mondata nem alkalmazható, a (2) bekezdésben említett szakmát szabályozott szakmának kell tekinteni;

- b) »szakmai képesítés«: előírt képesítés megszerzését tanúsító okirattal, a 11. cikk a) pontjának i. alpontjában említett képzettségi tanúsítvánnyal és/vagy szakmai tapasztalattal tanúsított képesítés;
- c) »előírt képesítés megszerzését tanúsító okirat«: olyan oklevél, bizonyítvány vagy egyéb okirat, amelyet egy tagállamban, e tagállam törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezései alapján kijelölt hatóság bocsátott ki, és amely igazolja a túlnyomóan Közösségen belüli szakképzés sikeres elvégzését. Amennyiben e meghatározás első mondata nem alkalmazható, az előírt képesítés megszerzését tanúsító, a (3) bekezdésben említett okiratot előírt képesítés megszerzését tanúsító okiratnak kell tekinteni;
- d) »illetékes hatóság«: képzési bizonyítványok és egyéb dokumentumok vagy információk kiállítására, illetve átvételére, valamint a jelen irányelv hatálya alá tartozó kérvények elfogadására és határozatok meghozatalára a tagállamok által kifejezetten feljogosított hatóság vagy szervezet;
- e) »szabályozott képzés«: minden olyan képzés, amely kifejezetten egy adott szakma gyakorlásának elsajátítására irányul, és amely egy vagy több kurzusból áll, amelyet szükség szerint szakmai képzés, próbaidős gyakorlat vagy szakmai gyakorlat egészít ki.

A szakmai képzés, a próbaidős gyakorlat vagy a szakmai gyakorlat felépítését és szintjét az érintett tagállam törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezései határozzák meg, illetve ezeket az e célra kijelölt hatóság felügyeli, illetve hagyja jóvá;

[...]

7. A 2005/36 irányelvnek „Az elismerés joghatásai” című 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A szakmai képesítésnek a fogadó tagállam általi elismerése révén a jogosult a fogadó tagállamban megkezdheti annak a szakmának a gyakorlását, amelyre vonatkozóan a saját tagállamában képzettséggel rendelkezik, és ezt a szakmát a fogadó tagállamban ugyanolyan feltételek mellett gyakorolhatja, mint a fogadó tagállam állampolgárai.

(2) Ezen irányelv alkalmazásában az a szakma, amelyet a kérelmező a fogadó tagállamban gyakorolni kíván, azonos azzal, amelyre vonatkozóan a saját tagállamában képzettséggel rendelkezik, feltéve hogy az érintett tevékenységek hasonlóak.

[...]

8. Az említett irányelvnek „Az elismerés feltételei” című 13. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ha a fogadó tagállam egy szabályozott szakma gyakorlásának megkezdését vagy gyakorlását meghatározott szakmai képesítés meglétéhez köti, a szóban forgó tagállam illetékes hatósága az adott szakma gyakorlásának megkezdését és gyakorlását a tagállam saját állampolgáraitra alkalmazottakkal azonos feltételekkel engedélyezi a kérelmezőknek, ha azok rendelkeznek olyan, a 11. cikk szerinti képzettségi tanúsítvánnyal vagy előírt képesítés megszerzését tanúsító okirattal, amelyet egy másik tagállam követel meg ahhoz, hogy területén az adott szakma gyakorlását megkezdhessék, illetőleg azt gyakorolhassák.

A képzettségi tanúsítványokat és az előírt képesítés megszerzését tanúsító okiratokat minden tagállamban egy, az adott tagállam törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezései alapján kijelölt illetékes hatóság bocsátja ki.

(2) A szakma (1) bekezdésben leírtak szerinti gyakorlásának megkezdését és gyakorlását az olyan kérelmező számára is engedélyezni kell, aki ezt a szakmát az elmúlt tíz éven belül egy éven át teljes munkaidőben vagy annak megfelelő időtartamú részidőben gyakorolta egy, az adott szakmát nem szabályozó másik tagállamban, és aki egy vagy több képzettségi tanúsítvánnyal vagy előírt képesítés megszerzését tanúsító okirattal rendelkezik, amelyet egy, az adott szakmát nem szabályozó másik tagállam bocsátott ki.

A képzettségi tanúsítványnak, illetve az előírt képesítés megszerzését tanúsító okiratnak meg kell felelnie a következő feltételeknek:

- a) a tanúsítványt, illetve az okiratot valamelyik tagállamnak az adott tagállam törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseivel összhangban kijelölt illetékes hatósága bocsátotta ki;
- b) a tanúsítvány, illetve az okirat tanúsítja, hogy birtokosát felkészítették a szóban forgó szakma gyakorlására.

Az első albekezdésben említett egyéves szakmai tapasztalatot azonban nem lehet megkövetelni, ha az előírt képesítés megszerzését tanúsító okirat, amellyel a kérelmező rendelkezik, szabályozott oktatás és képzés elvégzését igazolja.

[...]

B. A finn jog

1. Az egészségügyi szakemberekről szóló törvény

9. A laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994), ammattihenkilöiksi (az egészségügyi szakemberekről szóló 559/1994. sz. törvény) alapjogvita megvalósulásának időpontjában hatályos változata 2. §-a (1) bekezdésének 2. pontja értelmében e törvény alapján „egészségügyi szakembernek” tekinthető többek között az olyan személy, aki az említett törvény alapján jogosult az egészségügyi szakember kormányrendelet által szabályozott szakmai címét (védett szakmai címmel rendelkező szakember) használni. Ugyanezen törvény 2. §-ának (2) bekezdése szerint a feljogosított vagy engedéllyel rendelkező szakember, illetve a védett szakmai címmel rendelkező szakember jogosult a szóban forgó szakmát gyakorolni és a szóban forgó szakmai címet használni. A védett szakmai címmel rendelkező szakember szakmáját más, megfelelő képzéssel, tapasztalattal és szakértelemmel rendelkező személyek is gyakorolhatják.

10. Az egészségügyi szakemberekről szóló törvény 3a. §-ának (3) bekezdése értelmében a Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (a továbbiakban: Valvira) az egészségügyi szakemberekkel szemben a 2005/36 irányelv és a laki ammattipätevyden tunnustamisesta (1384/2015) (a szakmai képesítések elismeréséről szóló 1384/2015. sz. törvény) értelmében vett illetékes hatóságként jár el.

11. Az egészségügyi szakemberekről szóló törvény 5. §-ának (2) bekezdése szerint az a személy, aki elvégzi valamely, a kormányrendeletben szabályozott szakmára felkészítő képzést Finnországban, jogosult a szóban forgó szakmai cím használatára.

2. Az egészségügyi szakemberekről szóló rendelet

12. Az asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994) (az egészségügyi szakemberekről szóló 564/1994 rendelet) jelen ügyre alkalmazandó változata 1. §-ának megfelelően az egészségügyi szakembereknek az egészségügyi szakemberekről szóló törvény 2. §-a (1) bekezdésének 2. pontja értelmében védett szakmai címeinek sorában szerepel többek között a „pszichoterapeuta” cím.

13. E rendelet 2a. §-ának (1) bekezdése értelmében a „pszichoterapeuta” védett szakmai cím használatának feltétele az, hogy az érintett valamely egyetem által szervezett, illetve valamely egyetem és egy másik képzést folytató intézmény által közösen szervezett pszichoterapeuta képzést végezzen el.

3. A szakmai képesítések elismeréséről szóló törvény

14. A szakmai képesítések elismeréséről szóló törvény 6. §-ának (1) bekezdése szerint a szakmai képesítés elismerése másik tagállam illetékes hatósága által kiállított képzettségi tanúsítványon, egyéni bizonyítványon vagy ilyen jellegű okiratok kombinációján alapul. A szakmai képesítés elismerésének feltétele, hogy az egyénnek joga van a származási tagállamában abban a szakmában dolgozni, amelynek gyakorlása érdekében a szakképesítés elismeréséről szóló határozatot kérelmezi.

15. E törvény 6. §-ának (2) bekezdése szerint a szakmai képesítések elismerését azokra a kérelmezőkre is alkalmazni kell, akik szakmájukat a megelőző tíz évben egy évig teljes munkaidőben, illetve megfelelő időszakon keresztül részmunkaidőben olyan másik tagállamban gyakorolták, ahol az érintett szakma nem szabályozott, és akik egy vagy több képzettségi tanúsítvánnyal vagy előírt képesítés megszerzését tanúsító okirattal rendelkeznek. Ezen okiratoknak tanúsítaniuk kell a birtokosoknak a szóban forgó szakma gyakorlására való alkalmasságát. Az egyéves szakmai tapasztalatot azonban nem követelik meg, ha a kérelmező előírt képesítés megszerzését tanúsító okirata szabályozott szakmai képzést tanúsít.

III. Az alapeljárás tényállása, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések és a Bíróság előtti eljárás

16. A Finnországban és finn nyelven részt vett egy, a University of West England, Bristol (nyugat-angliai egyetem, Egyesült Királyság, a továbbiakban: UWE) és a Finnországban működő Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy finn részvénytársaság (a továbbiakban: HPI) együttműködésében szervezett képzésen.

17. Az UWE által 2017. november 27-én kiállított pszichoterapeuta oklevél megszerzését követően A kérte a Valvirától, hogy használhassa a hatályos nemzeti szabályozás által védett pszichoterapeuta szakmai címet.

18. A Valvirát 2017 során több, e képzésen korábban részt vett személy kereste meg, akik aggodalmukat fejezték ki a képzés tényleges tartalmának és gyakorlati megvalósításának – a tervezett célokhoz képest tapasztalt – számos hiányossága miatt. A Valvira maga is kapcsolatba lépett több korábbi résztvevővel, akik hasonló tapasztalatokról számoltak be.

19. 2018. június 29-i határozatával a Valvira elutasította A azon kérelmét, hogy engedélyezzék számára a hatályos szabályozás által védett pszichoterapeuta szakmai cím használatát, elsődlegesen arra történő hivatkozással, hogy A nem szolgáltatott elegendő információt a Valvira részére a képzése tartalmáról.

20. 2018. szeptember 10-i határozatával a Valvira elutasította A panaszát is, mivel úgy ítélte meg, hogy A a szóban forgó képzést külföldi oktatási rendszerben végezte, így a Valvira nem tudott megbizonyosodni arról, hogy a képzést oly módon folytatták-e, hogy az megfelelt volna a Finnországban a pszichoterapeuta képzéssel szemben támasztott feltételeknek.

21. Az e határozattal szemben A által első fokon indított keresetet a Helsingin hallinto-oikeus (helsinki közigazgatási bíróság, Finnország) 2019. április 25-i ítéletével elutasította. E bíróság megállapította, hogy a szóban forgó képzést annak ellenére, hogy azt ténylegesen Finnországban finn nyelven szervezték, úgy kell tekinteni, mint amelyet az érintett az Egyesült Királyságban végzett el. Az elismerés általános rendszerének a 2005/36 irányelv által előírt rendelkezései nem követelték meg, hogy a kérelemnek helyt adjanak, mivel A nem gyakorolta a pszichoterapeuta szakmát sem az Egyesült Királyságban, ahol a pszichoterapeuta képzés és szakma nem szabályozott, sem más olyan tagállamban, amelynek a rendszere hasonló.

22. A Helsingin hallinto-oikeus (helsinki közigazgatási bíróság) bizonyítottnak tekintette, hogy a szóban forgó képzés a finnországi pszichoterapeuta képzéshez képest jelentős hiányosságokat és különbségeket mutat. Álláspontja szerint a Valvira tehát helytállóan állapíthatta meg, hogy A nem bizonyította, hogy tudása és képesítése egyenértékű a finn pszichoterapeuta képzést elvégző személyek tudásával és képesítésével.

23. A kérdést előterjesztő bíróság előtt ezen ítélet ellen benyújtott fellebbezésében A azt állítja, hogy a képzését Finnországban nyújtott képzésnek kell tekinteni, és hogy az UWE illetékes hatóságként úgy nyilatkozott, hogy e képzés megfelel az egészségügyi szakemberekről szóló finn rendelet követelményeinek. A képzését tehát olyanként kell elismerni, mint amely feljogosítja őt a pszichoterapeuta szakmai cím Finnországban történő használatára.

24. A álláspontja szerint abban az esetben, ha képzését nem ismerik el Finnországban végzett képzésként, annak egyenértékűségét az A és a képzés szervezői által benyújtott, a kurzusokra és a tervezett oktatási program minőségére vonatkozó okiratok alapján kell értékelni. A Valvira nem végzett ilyen értékelést, hanem a képzést névtelen levelek, az UWE-vel versenyhelyzetben lévő egyetemről kért szakvélemény, valamint a saját maga által lefolytatott interjúk alapján értékelte. Márpedig a lojális együttműködés uniós jogi elve megköveteli, hogy a Valvira ne kérdőjelezze meg az UWE által, egy másik tagállam illetékes hatóságának minőségében kiállított okirat tartalmát.

25. A Valvira úgy véli, hogy a más tagállamban elvégzett pszichoterapeuta képzést a finn egyetemek által nyújtott képzéssel kell összehasonlítani. Márpedig a Valvira álláspontja szerint A képzése nem felel meg a Finnországban előírt tartalmi és minőségi követelményeknek, így az nem jogosíthat a pszichoterapeuta szakmai cím használatára. A Valvira hozzáteszi, hogy főszabályként elismeri a más tagállamok egyetemei és más oktatási intézményei által kiállított bizonyítványokat,

valamint az általuk a kínált képzések tartalmára és nyújtásuk gyakorlati módjaira vonatkozóan adott információkat, és azokat csak a szükséges mértékig vizsgálja annak meghatározása érdekében, hogy fennállnak-e eltérések a finn képzés és a külföldi képzés között.

26. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy egy másik ügyben már megállapította, hogy az alapügy tárgyát képező képzés nem tekinthető az egészségügyi szakemberekről szóló törvény 5. §-ának (2) bekezdése értelmében „Finnországban elvégzett képzésnek”.

27. E bíróság rámutat, hogy Finnországban a pszichoterapeuta szakmát a 2005/36/EK irányelv 3. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett szabályozott szakmának kell tekinteni, mivel a szóban forgó szakmai cím használatához való jog csak olyan személyt illet meg, aki megfelel az alkalmazandó finn szabályozás által előírt szakmai feltételeknek. A pszichoterapeuta szakmára közelebbről az ezen irányelv 10–14. cikkében előírt, a képzés elvégzését tanúsító okiratok elismerésének általános rendszere vonatkozik. Mivel az Egyesült Királyságban a pszichoterapeuta szakma nem szabályozott szakma, és nincs szabályozott képzés, az említett irányelv 13. cikkének (2) bekezdését kell alkalmazni.

28. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy figyelemmel a 2005/36 irányelv rendelkezéseire, mivel A nem olyan másik tagállamban gyakorolta a pszichoterapeuta szakmát, ahol e szakma nem szabályozott, nem jogosult Finnországban e szakmát megkezdni.

29. E bíróság felveti a kérdést, hogy ezen irányelv rendelkezéseinek ellenére vizsgálni kell-e a szóban forgó a helyzetet az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikkben biztosított alapvető szabadságok, valamint a Bíróság ehhez kapcsolódó ítélkezési gyakorlata szempontjából is. Amennyiben az alapvető szabadságokat figyelembe kell venni, álláspontja szerint határozni kell arról, hogy az érintett oklevélnek milyen képesítést kell tulajdonítani. Ekkor azt is meg kell határozni, hogy a fogadó tagállam illetékes hatósága annak megállapítása érdekében, hogy a külföldi oklevél a birtokosa tekintetében a nemzeti oklevél által tanúsítottakkal, ha nem is azonos, de legalább egyenértékű ismereteket és képesítéseket tanúsít-e, támaszkodhat-e más, a szóban forgó képzés lefolytatásának módjára vonatkozóan szerzett információkra is, vagy az eset sajátos körülményei között is egy másik tagállam egyeteme által e tekintetben nyújtott információkra kell-e támaszkodnia.

30. E körülmények között a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Finnország) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

„1) Úgy kell-e értelmezni az Európai Unióról szóló szerződésben biztosított alapszabadságokat és a 2005/36/EK irányelvet, hogy a fogadó tagállam illetékes hatóságának az EUMSZ 45. és az EUMSZ 49. cikk, valamint a vonatkozó ítélkezési gyakorlat (különösen az 1991. május 7-i Vlassopoulou ítélet, C-340/89, és a 2015. október 6-i Brouillard ítélet, C-298/14) alapján értékelnie kell a kérelmező szabályozott szakma gyakorlására vonatkozó jogát annak ellenére, hogy a 2005/36/EK irányelv 13. cikkének (2) bekezdésében valószínűsíthetően egységesítették a szabályozott szakma gyakorlásának azon feltételeit, amelyek alapján a fogadó tagállamnak engedélyeznie kell azon kérelmező szakmájának gyakorlását, aki olyan államban kiállított, képesítés megszerzését tanúsító okirattal rendelkezik, amelyben a szakma nem szabályozott, aki azonban az irányelv e rendelkezésében a szakma gyakorlása tekintetében előírt feltételeknek nem tesz eleget?

2) Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adott igenlő válasz esetén: ellentétes-e az uniós joggal – a C-298/14. sz. Brouillard ügyben (az ítélet 55. pontja) kifejtett, a bizonyítványok egyenértékűségére vonatkozó kizárólagos értékelési kritériumokkal kapcsolatos megfontolásokra tekintettel – az, hogy a jelen eljárásban szereplőhöz hasonló helyzetben a fogadó tagállam illetékes hatósága valamely képzés egyenértékűségének értékelését a képzést nyújtó intézménytől vagy a másik tagállam hatóságaitól a képzés pontos tartalmáról és lefolytatásának módjáról kapottaktól eltérő információkra is alapozza?”

31. Írásbeli észrevételeket nyújtott be A, a Valvira, a finn, a francia, a holland és norvég kormány, valamint az Európai Bizottság. A holland kormány kivételével ugyanezek a felek részt vettek a 2021. december 2-án tartott tárgyaláson.

IV. Elemzés

A. *Előzetes észrevételek*

32. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kér választ, hogy az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikket és a 2005/36 irányelv 13. cikkének (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a fogadó tagállamban valamely szabályozott szakma megkezdése és gyakorlása iránti kérelmet a Szerződés rendelkezéseinek fényében kell vizsgálni, amennyiben a kérelmező nem teljesíti a 2005/36 irányelv 13. cikkének (2) bekezdésében e szakma megkezdéséhez előírt feltételeket.

33. Előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kér választ, hogy az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikkel ellentétes-e, hogy a fogadó tagállam illetékes hatósága a kérelmező képzésének egyenértékűségére vonatkozó értékelését e képzés pontos tartalmára és lefolytatásának módjaira vonatkozó információkra alapozza, amennyiben ezen információk e képzés szervezőitől vagy a származási tagállam illetékes hatóságaitól eltérő forrásokból származnak.

34. E két kérdés azon az előfeltevésen nyugszik, hogy A-nak a pszichoterapeuta szakma megkezdésére vonatkozó kérelme egy másik tagállamban szerzett szakmai képesítésen alapul. Ebből az következik, hogy A helyzete főszabály szerint a 2005/36 irányelv rendelkezéseinek, és különösen a 13. cikke (2) bekezdésének hatálya alá, vagy ha nem ez a helyzet áll fenn, akkor a Szerződés alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá tartozik.

35. A kérdést előterjesztő bíróság ugyanis rámutat, hogy az alapeljárás tárgyát képező képzésről már megállapította, hogy azt nem lehet Finnországban teljesítettnek tekinteni. Mindazonáltal az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból eredő ténymegállapítások alapján véleményem szerint egy, az alapeljárás tárgyát képező helyzethez hasonló helyzetben kétségsbe vonható a hivatkozott uniós jogi rendelkezések relevanciája.

36. A jelen ügy tényállásához kapcsolódóan megfogalmazok ezért néhány előzetes javaslatot a 2005/36 irányelv alkalmazhatóságára és a Szerződésnek egy olyan állampolgárnak a fogadó tagállambeli letelepedési szabadságára vonatkozó rendelkezéseit illetően, aki egy másik tagállam egyetemével együttműködésben nyújtott képzést követően szerezte az oklevelét.

37. A 2005/36 irányelv hozzájárul az Unión belül a személyek és a szolgáltatások szabad mozgását gátló akadályok eltörléséhez azáltal, hogy a tagállamok állampolgárai számára biztosítja különösen azt a jogot, hogy valamely szakmát egy attól eltérő tagállamban gyakoroljanak, mint ahol szakmai képesítésüket megszerezték.³

38. Közelebbről a 2005/36 irányelv megállapítja azokat a szabályokat, amelyek szerint az a tagállam, amely a területén egy szabályozott szakma gyakorlásának megkezdését, illetve gyakorlását ahhoz köti, hogy az érintett személy egy adott szakmai képesítéssel rendelkezzen, az adott szakma gyakorlásának megkezdése és gyakorlása érdekében el kell, hogy ismerje azokat a szakmai képesítéseket, amelyeket egy vagy több más tagállamban szereztek.⁴

39. E célból a 2005/36 irányelv III. címe a szakmai képesítések elismerésének három különböző rendszerét írja elő, a feltétel nélküli elismerés rendszerét azon szakmákra, amelyek képzési minimumkövetelményeit összehangolták (III. fejezet), a szakmai tapasztalaton alapuló elismerés rendszerét (II. fejezet) és a szakmai képesítések elismerésének általános rendszerét (I. fejezet), mindazokra a szakmákra, amelyek nem tartoznak a II. és III. fejezet rendelkezéseinek hatálya alá.⁵

40. Amint azt a 2005/36 irányelv 2. cikkének (1) bekezdése előírja, e rendelkezéseket a tagállamok minden olyan állampolgárára alkalmazni kell, aki egy attól eltérő tagállamban kíván szabályozott szakmát gyakorolni, mint amelyben szakmai képesítését szerezte.

41. E tényező számomra meghatározónak tűnik.

42. A 2005/36 irányelv így azokra a helyzetekre vonatkozik, amelyekben az érintett személy valamely tagállamban bizonyos szakmai képesítést szerzett, amely ugyanezen tagállamban feljogosítja egy bizonyos tevékenység megkezdésére vagy gyakorlására, és ezt követően e képesítést másik tagállamban kívánja elismertetni annak érdekében, hogy e fogadó tagállamban annak állampolgáiraival azonos módon kezdhesen meg vagy gyakorolhasson valamely szakmát.

43. Arról van tehát szó, hogy biztosítsák valamely A tagállamban a B tagállamban kapott szakmai képesítések elismerését annak érdekében, hogy a szakmai képesítés birtokosa számára biztosítsák az A tagállamban történő szabad letelepedést, holott az oklevele alapján elméletben ő a szakma B tagállamban történő gyakorlására hivatott.

44. Az alapeljárás tárgyát képező helyzet azonban eltér a 2005/36 irányelvben említett helyzetektől.

45. Az alapeljárás felperesének oklevelét egy Finnországban nyújtott képzés végén állították ki ezen állam nyelvén, egy ugyanezen tagállamban létrehozott intézménnyel együttműködésben. A kérdést előterjesztő bíróság ezenkívül utal arra, hogy az oklevelet kiállító brit egyetem állítása szerint a nyújtott képzést olyan módon dolgozta ki, hogy az eleget tegyen az egészségügyi szakemberekről szóló finn rendelet követelményeinek.

³ A 2005/36 irányelv (1) preambulumbekkezdése. A 2005/36 irányelv és az általa létrehozott elismerési rendszerek bemutatásához lásd: Angerer ügyre vonatkozó indítványom (C-477/13, EU:C:2014:2338, 19–23. pont).

⁴ A 2005/36 irányelv 1. cikke.

⁵ A szakmai képesítések elismerésének a 2005/36 irányelv által előírt különböző rendszereinek részletes elemzéséhez lásd: Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 6. kiadás, Oxford University Press, Oxford, 2019., 320. o.

46. E körülmények alapján megállapítható, hogy a nyújtott képzés kizárólag arra irányult, hogy lehetővé tegye a pszichoterapeuta képzés Finnországban történő gyakorlását. Az a tény, hogy a szóban forgó oklevelet egy másik tagállam intézményével együttműködésben állították ki, nem befolyásolja azt a megállapítást, hogy ilyen helyzetben a származási tagállam és a fogadó tagállam átfedi egymást. Valójában nem arról volt szó, hogy a kérelmező a származási tagállamától eltérő tagállamban kapott szakmai képesítés alapján gyakorolja a szabad letelepedéshez való jogát. E körülmények között egy ilyen helyzet véleményem szerint nem tartozik a 2005/36 irányelv hatálya alá, így azt nem lehet az irányelv rendelkezéseinek fényében vizsgálni.

47. Ugyancsak e körülményekből az tűnik ki, hogy A-nak a kérdést előterjesztő bíróság által bemutatott helyzete nem mutat kapcsolatot a Szerződésnek az alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezéseivel.⁶ Kizárólag az a tény, hogy a szóban forgó oklevelet egy másik tagállam egyetemével együttműködésben állították ki, nem teszi lehetővé kellő kapcsolat megállapítását A helyzetével, amennyiben az oklevelet a fogadó tagállamban, ott nyújtott képzést követően, e tagállam nyelvén állítják ki, kizárólag azzal a céllal, hogy lehetővé tegye a pszichoterapeuta szakma Finnországban történő megkezdését. A szempontjából a külföldi egyetem részvétele véleményem szerint pusztán mellékes jellegű.⁷ Ilyen körülmények között az EUMSZ 45. cikk és 49. cikk, amelyek az alapvető szabadságokkal ténylegesen élni kívánó személyeket védik, nem ruházhatnak jogokat A-ra.⁸ A pedig nem hivatkozhat erre a pszichoterapeuta szakma megkezdésére és gyakorlására vonatkozó kérelme keretében.

48. Egy ilyen következtetés nyilvánvalóan nem jelenti azt, hogy az uniós jognak nincs relevanciája az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló helyzetben. Mindazonáltal véleményem szerint csak a szolgáltatásnyújtás szabadságára vagy az UWE letelepedési szabadságára vonatkozó rendelkezések emelendők ki, ez utóbbi, mint valamely tagállam olyan intézménye, amely egy másik tagállam intézményével együttműködési megállapodást köt ez utóbbi tagállamban történő képzés szervezése érdekében. A Szerződés által előírt alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezéseket érintő esetleges akadályokat ez esetben elsősorban a külföldi egyetem szempontjából kell vizsgálni.

49. Márpedig e kérdés véleményem szerint túllép a kérdést előterjesztő bíróság által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések keretein, és eltérő elemzést igényel, amelyet – az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban foglalt információkat tekintve – a Bíróságnak nincs lehetősége lefolytatni.

50. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés alapjául szolgáló tényállás egyébiránt azt mutatja, hogy A helyzete nem tartozik sem a 2005/36 irányelv, sem az EUM-Szerződés alapvető szabadságokra vonatkozó rendelkezéseinek hatálya alá. E második előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés keretében valójában annak meghatározásáról van szó, hogy a Valvira illetékes hatóságként folytathatott-e alapos vizsgálatot a kérelmező által hivatkozott szakmai képesítéseket illetően annak meghatározása érdekében, hogy e képesítések lehetővé teszik-e a kérelmező számára a pszichoterapeuta szakma Finnországban történő megkezdését.

⁶ 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874, 57. pont).

⁷ Noha A helyzete nem mutat kapcsolatot az alapvető szabadságokkal, azok mindazonáltal befolyásolhatják a kérdést előterjesztő bíróság által leírt tényállást, a másik tagállam egyetemének helyzetét illetően. Lásd a jelen indítvány 48. pontját.

⁸ 2016. november 15-i Ullens de Schooten ítélet (C-268/15, EU:C:2016:874, 57. pont).

51. Márpedig az elvégzett képzés pontos tartalmára és lefolytatásának módjára vonatkozó információk felhasználásának maga a ténye véleményem szerint arra utal, hogy függetlenül e körülményektől, e képzés elméletben valóban lehetővé teszi a pszichoterapeuta szakma Finnországban történő megkezdését. Amennyiben az elvégzett képzésnek egészen más lenne a tárgya, vagy ha egyértelműen az tűnne ki, hogy a szóban forgó képzés csak részleges a finn jog követelményeihez képest, ennek megállapítása elegendő lenne az e szakma megkezdése iránti kérelem elutasításához.

52. A Valvira tehát csupán azért végez ilyen alapos vizsgálatot, mert a képzés célja a finnországi pszichoterapeuták képzése, és vizsgálata annak ellenőrzésére irányul, hogy a képzés a gyakorlatban megfelel a finn jog követelményeinek.

53. A képzés pontos tartalmára és lefolytatásának módjára vonatkozó információk alapján a Valvira nem azt kívánja ellenőrizni, hogy egy másik tagállam intézménye által nyújtott képzés egyenértékű-e a finnországi képzéssel, hanem azt, hogy a Finnországban nyújtott képzés megfelel-e a finn jog által a pszichoterapeuta szakma gyakorlásához előírt követelményeknek.

54. E körülmények között úgy vélem, hogy a szóban forgó képzést az uniós jog rendelkezéseinek értelmében Finnországban nyújtott képzésnek kell tekinteni, így A helyzetét nem lehet sem a 2005/36 irányelv, sem a Szerződésnek a letelepedés szabadságára vonatkozó rendelkezései fényében elemezni.

55. Következésképpen a fenti megfontolásokra figyelemmel véleményem szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre azt a választ kell adni, hogy nem lehet a 2005/36 irányelv vagy az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikk fényében vizsgálni egy olyan hallgatónak valamely szakma megkezdése és gyakorlása iránti kérelmét, aki kizárólag a fogadó tagállamban, annak nyelvén és a szóban forgó szakma e tagállamban történő gyakorlása céljából a fogadó tagállamban szervezett képzést követően egy másik tagállam egyetemével együttműködésben kiállított oklevelet szerzett.

56. Mindazonáltal, arra az esetre, ha a Bíróság úgy ítélné meg, hogy a 2005/36 irányelvet és az A letelepedési szabadságára vonatkozó rendelkezéseket alkalmazni kell az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló helyzetekre, vizsgálni fogom az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésről

57. Első kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra keres választ, hogy az EUMSZ 45. és 49. cikket és a 2005/36 irányelv 13. cikkének (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a fogadó tagállamban valamely szabályozott szakma megkezdése és gyakorlása iránti kérelmet a Szerződés rendelkezéseinek fényében kell megvizsgálni, amennyiben a kérelmező nem teljesíti az ez utóbbi rendelkezésben egy ilyen szakma megkezdéséhez előírt feltételeket.

58. A 2005/36 irányelv által előírt általános rendszerben ezen irányelv 13. cikkének (2) bekezdése szabályozza azokat a feltételeket, amelyek mellett a fogadó tagállam engedélyezi valamely szabályozott szakma megkezdését és gyakorlását, amennyiben a kérelmező olyan tagállamban kiállított, képesítés megszerzését tanúsító okirattal rendelkezik, amelyben e szakma nem szabályozott.

59. Amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, a pszichoterapeuta szakma nem tartozik a feltétel nélküli elismerés hatálya alá, tehát az általános rendszer rendelkezései vonatkoznak rá. Ezenkívül a kérdést előterjesztő bíróság által bemutatott ténybeli és jogi háttérből kitűnik, hogy a pszichoterapeuta szakma Finnországban a 2005/36 irányelv értelmében vett szabályozott szakmának minősül, ellentétben az Egyesült Királysággal, ahol nem feltétel a meghatározott szakmai képesítés megszerzése.

60. Nem vitatott ugyanakkor, hogy az alapeljárás felperese nem felel meg a 2005/36 irányelv 13. cikke (2) bekezdésében előírt feltételeknek. Felmerül tehát a kérdés, hogy a pszichoterapeuta szakma megkezdését és gyakorlását mindazonáltal el lehetne-e ismerni az EUM-Szerződés által előírt alapvető szabadságok alapján.

61. Amint azt a francia és finn kormány állítja, az e kérdésre adandó válasz a 2005/36 irányelv által megvalósított harmonizáció szintjétől függ. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis az uniós szinten kimerítő harmonizáció tárgyát képező területen tett bármely nemzeti intézkedést e harmonizációs intézkedés rendelkezései, nem pedig az elsődleges jog alapján kell megítélni.⁹ A másodlagos jogi aktusnak ezen, a Szerződés rendelkezéseit felváltó hatása kizárólag akkor alakul ki, ha az uniós normatív jogi aktus kimerítő módon szabályoz egy adott területet.¹⁰

62. Másképpen megfogalmazva, ha azt kellene megállapítani, hogy a 2005/36 irányelv 13. cikkének (2) bekezdése által megvalósított harmonizáció kimerítő jellegű, a pszichoterapeuta szakma fogadó tagállamban történő megkezdése iránti kérelmét – valamely másik tagállamban kapott szakmai képesítés alapján – már nem lehetne az elsődleges jog alapján vizsgálni.

63. A, valamint a francia és finn kormány egyetért ezzel az elgondolással, míg a holland kormány és a Bizottság ellenzi azt. Álláspontjuk szerint az a tény, hogy a 2005/36 irányelv 13. cikke (2) bekezdésének feltételei nem teljesülnek, nem jelenti azt, hogy a pszichoterapeuta szakma megkezdése iránti kérelmet nem lehet a Szerződés rendelkezéseinek fényében vizsgálni.

64. Egyetértek ezzel a véleménnyel. A 2005/36 irányelv 13. cikkének (2) bekezdése álláspontom szerint nem valósít meg kimerítő jellegű harmonizációt, és az a tény, hogy az e rendelkezésben kimondott feltételek nem teljesülnek, nem akadályozza valamely szakma megkezdése és gyakorlása iránti kérelemnek az EUM-Szerződés alapján történő vizsgálatát.

1. A 2005/36 irányelv által megvalósított harmonizáció intenzitásáról

65. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából következik, hogy valamely irányelv rendelkezései által megvalósított harmonizáció intenzitásának vizsgálatához nemcsak annak kifejezéseit, hanem szöveghelyzetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell vennie, amelynek az részét képezi.¹¹

66. A Bíróság megállapította, hogy az oklevelek kölcsönös elismeréséről szóló irányelvek célja, hogy elősegítsék az oklevelek, a bizonyítványok és egyéb tanúsítványok kölcsönös elismerését közös szabályok és szempontok létrehozása révén.¹² A 2005/36 irányelv

⁹ 1993. október 12-i Vanacker és Lesage ítélet (C-37/92, EU:C:1993:836); 2003. december 11-i Deutscher Apothekerverband ítélet (C-322/01, EU:C:2003:664, 64.pont); 2020. június 11-i KOB ítélet (C-206/19, EU:C:2020:463, 30. pont).

¹⁰ Lásd: Cruz Villalón főtanácsnok Bizottság kontra Franciaország ügyre vonatkozó indítványa (C-216/11, EU:C:2012:819, 35. pont).

¹¹ 2015. július 16-i UNIC és Uni.co.pel ítélet (C-95/14, EU:C:2015:492, 35. pont).

¹² 2021. július 8-i Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija ítélet (C-166/20, EU:C:2021:554, 36. pont).

(40) preambulumbekzdéséből ezenkívül kitűnik, hogy annak célja „a szakmai képesítések elismerésére vonatkozó szabályok racionalizálása, egyszerűsítése és tökéletesítése” annak érdekében, hogy lehetővé tegyék a tagállamok állampolgárai számára, hogy valamely szakmát egy attól eltérő tagállamban gyakoroljanak, mint ahol szakmai képesítésüket megszerezték.¹³

67. E célból a 2005/36 irányelv garanciát nyújt, hogy a valamely tagállamban szakmai képesítést szerzett személy egy másik tagállamban – ugyanazon jogokat élvezve, mint e másik tagállam állampolgárai – megkezdhesse ugyanazt a szakmát a gyakorlását és gyakorolhassa azt.¹⁴

68. A szakmai képesítések elismerése egyszerűsítésének és javításának e céljai, a 2005/36 irányelv által nyújtott garanciával együtt egyértelműen jelzik az uniós jogalkotó azon szándékát, hogy a tagállami állampolgároknak biztosítsák a fogadó tagállamban történő szabad letelepedés jogát, amennyiben a 2005/36 irányelv által kimondott feltételek teljesülnek. Az irányelvből ellenben nem következik, hogy a szakmai képesítések csak e feltételek mellett ismerhetők el.

69. Másképp megfogalmazva a 2005/36 irányelv céljai fényében, noha a szakmai képesítések elismerését megkönnyítik ezen irányelv rendelkezései alapján, és noha az ott kimondott feltételek teljesülése biztosítja a képesítéssel rendelkező számára valamely szakmának egy másik tagállamban történő megkezdését és gyakorlását, ebből nem lehet azt a következtetést levonni, hogy e jogot csak ezekben az esetekben lehet elismerni.

70. A 2005/36 irányelvnek „Az elismerés feltételei” című 13. cikke (2) bekezdésének szövege is ezt bizonyítja. Az ugyanis kimondja, hogy a szakma gyakorlásának megkezdését és gyakorlását azon kérelmezők számára „engedélyezik”, akik az előírt felételeket teljesítik. Egy ilyen megfogalmazás azt sugallja, hogy amennyiben e feltételek teljesülnek, a fogadó tagállam köteles a szóban forgó szakmai képesítéseket elismerni és a szakma gyakorlásának megkezdését lehetővé tenni. A 2005/36 irányelv 13. cikkének (2) bekezdése ebben az értelemben az ezen irányelv preambulumbekzdéseiben kimondott garanciákat fejezi ki.

71. Ebből mindazonáltal nem lehet azt a következtetést levonni, hogy kizárólag e feltételek tehetik lehetővé valamely szakma megkezdését és gyakorlását. E feltételek ugyanakkor az egyedüli feltételek, amelyek e szakma megkezdését biztosítják.

72. A 2005/36 irányelv céljainak és 13. cikke (2) bekezdése szövegének értelmezése véleményem szerint azt mutatja, hogy az irányelv nem valósít meg kimerítő jellegű harmonizációt. Noha a 2005/36 irányelv 13. cikkének (2) bekezdése előírja tehát azokat a feltételeket, amelyek mellett a tagállamok kötelesek elismerni a valamely másik tagállamban szerzett szakmai képesítéseket, azt nem lehet úgy értelmezni, mint amely előírja a tagállamoknak, hogy automatikusan tagadják meg valamely szakma megkezdését és gyakorlását, amennyiben az irányelv feltételei nem teljesülnek.

¹³ A 2005/36 irányelv (1) preambulumbekzdése.

¹⁴ A 2005/36 irányelv (3) preambulumbekzdése.

2. A 2005/36 irányelv és a Szerződés rendelkezései közötti kapcsolat

73. Megjegyzem, a Bíróság már megállapította, hogy az EUM-Szerződés alapvető szabadságaiban benne rejlő elv nem vehető el súlyának egy részét az oklevelek kölcsönös elismeréséről szóló irányelvek elfogadásának ténye miatt. Ezen irányelveknek nem célja ugyanis, hogy az oklevelek, a bizonyítványok és a képesítés megszerzéséről szóló egyéb tanúsítványok elismerését megnehezítsék a hatályukon kívül eső helyzetekben.¹⁵

74. Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy noha úgy tűnik, „a hatályukon kívül eső helyzetek” kifejezés azokat a helyzeteket jelöli, amelyek nem tartoznak az oklevelek kölcsönös elismeréséről szóló irányelvek hatálya alá, ezen ítélkezési gyakorlat mindazonáltal fejlődött, az ilyen helyzetek¹⁶ és az olyan helyzetek tekintetében is, amelyekben az ezen irányelvek által előírt feltételek nem teljesültek.¹⁷

75. Másképp megfogalmazva, a 2005/36 irányelv az általa kimondott feltételek szerint harmonizálja a szakmai képesítések elismerésének feltételeit. Nem írja elő ellenben a szakmai képesítések elismerésének a szabályait (vagy az elismerés megtagadásának szabályait) a hatályán kívül eső vagy olyan helyzetekben, amikor a 2005/36 irányelv rendelkezései által előírt feltételek nem teljesülnek.

76. Ebből véleményem szerint az következik, hogy az EUM-Szerződés által biztosított alapvető szabadságokat tehát a 2005/36 irányelv hatálya alá eső olyan helyzetekre is alkalmazni kell, amely nem felel meg a 13. cikke (2) bekezdésében kimondott feltételeknek.

77. Úgy vélem, az ilyen értelmezést a Bíróságnak az EUM-Szerződés rendelkezéseinek olyan esetben való alkalmazására vonatkozó közelmúltbeli ítélkezési gyakorlata is megerősíti, amikor a 2005/36 irányelv nem alkalmazandó, amennyiben a kérelmező nem rendelkezik a gyógyszerészi képesítését tanúsító okirattal,¹⁸ mivel nem fejezte be a képzését, vagy ha a kérelmező, noha rendelkezik képesítést igazoló okirattal, nem nyújtja be azt, a képesítést igazoló okiratot kísérő, tapasztalatot tanúsító igazolást, amelyhez az orvosi szakma teljeskörű gyakorlása a származási tagállamban kötve van.¹⁹

78. Ellentmondásosnak tűnne a számomra annak elismerése, hogy egy szakma gyakorlásának megkezdése iránti kérelmet a 2005/36 irányelvtől eltérő rendelkezések alapján lehet vizsgálni, amennyiben a kérelmező nem rendelkezik a teljes képesítés megszerzését tanúsító okirattal, miközben nem ez lenne a helyzet, ha rendelkezik képesítés megszerzését tanúsító okirattal, azonban nem felel meg a 2005/36 irányelvben kimondott feltételeknek. A képesítés megszerzését tanúsító okirattal nem rendelkező kérelmező így kedvezőbb helyzetbe kerülne, mint valamely szakmai képesítés azon birtokosa, aki nem teljesíti a 2005/36 irányelv 13. cikkének (2) bekezdésében előírt feltételeket.

¹⁵ 2000. szeptember 14-i Hocsman ítélet (C-238/98, EU:C:2000:440, 31. és 34. pont); 2002. január 22-i Dreessen ítélet (C-31/00, EU:C:2002:35, 25. és 26. pont); 2021. július 8-i Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija ítélet (C-166/20, EU:C:2021:554, 35. és 36. pont); 2022. március 3-i Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Orvosi alapképzés) ítélet (C-634/20, EU:C:2022:XX, 37. pont).

¹⁶ 2002. január 22-i Dreessen ítélet (C-31/00, EU:C:2002:35); 2021. július 8-i Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija ítélet (C-166/20, EU:C:2021:554); 2022. március 3-i Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Orvosi alapképzés) ítélet (C-634/20, EU:C:2022:149).

¹⁷ 2000. szeptember 14-i Hocsman ítélet (C-238/98, EU:C:2000:440, 34. pont).

¹⁸ 2021. július 8-i Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija ítélet (C-166/20, EU:C:2021:554). Noha ebben az ügyben a feltétel nélküli elismerés hatálya alá tartozó szakmáról volt szó, ugyanez az érvelés alkalmazandó mindazonáltal az annak hatálya alá nem tartozó szakmára is.

¹⁹ 2022. március 3-i Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Orvosi alapképzés) ítélet (C-634/20, EU:C:2022:149).

79. Ez annál is inkább így van, mivel e helyzeteket illetően megállapítom, hogy nehezen lehet meghatározni a határt az ezen irányelv hatálya alá tartozó és azon kívül eső helyzetek között. Valójában egy olyan helyzetben, amikor a kérelmező nem rendelkezik oklevéllel, ugyanígy védhető lenne, hogy a 2005/36 irányelv 13. cikke (2) bekezdésének feltételei – noha alkalmazandók –, nem teljesülnek, mivel a kérelmező nem rendelkezik a 2005/36 irányelv értelmében vett képesítés megszerzését tanúsító okirattal.

80. E körülmények között véleményem szerint nehezen lenne elfogadható e két helyzet eltérő kezelése. E két esetben a 2005/36 irányelv nem ír elő különös rendelkezést, és nem írja elő az állam számára, hogy tagadja meg a kérelmező szakmai képesítésének elismerését.

81. Hozzáteszem még, hogy ellentétben a francia kormány által állítottakkal, egy ilyen értelmezés véleményem szerint nem jelentene veszélyt a 2005/36 irányelv 13. cikke (2) bekezdésének hatékony érvényesülése szempontjából.

82. Az e rendelkezésben előírt feltételek maradnak azon kizárólagos feltételek, amelyek garantálják a kérelmező számára valamely szakma megkezdését és gyakorlását, mivel amennyiben ezek teljesülnek, a tagállam köteles kérelmének helyt adni. Az, hogy az e feltételeket nem teljesítő kérelmező számára lehetővé teszik, hogy az EUM-Szerződés alapján vizsgálják a kérelmét, nem kérdőjelezi meg e megállapítást. Ebben az esetben egy ilyen kérelmező számára semmi nem biztosítja, hogy a tagállam helyt ad a kérelmének, mivel a szakmai képesítésének valamely szakma megkezdése céljából történő vizsgálata más tényezőktől függ.²⁰

83. Következésképpen véleményem szerint az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikket és a 2005/36 irányelv 13. cikkének (2) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy a fogadó tagállamban valamely szabályozott szakma megkezdése és gyakorlása iránti kérelmet az EUM-Szerződés rendelkezéseinek fényében kell vizsgálni, amennyiben a kérelmező nem teljesíti a szakma megkezdését lehetővé tevő ez utóbbi rendelkezésben előírt feltételeket.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésről

84. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra kér választ, hogy az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikkel ellentétes-e, hogy a fogadó tagállam illetékes hatósága a kérelmező képzésének egyenértékűségére vonatkozó értékelését e képzés pontos tartalmára és lefolytatásának módjára vonatkozó információkra alapozza, amennyiben ezen információk e képzés szervezőitől vagy a származási tagállam illetékes hatóságaitól eltérő forrásokból származnak.

85. Röviden felidézem a valamely szakmának a fogadó tagállamban való megkezdése iránti kérelem – EUM-Szerződés alapján történő – vizsgálatára vonatkozó ítélkezési gyakorlatot, amely a kérelmező által hivatkozott oklevélen alapuló ismeretek és képesítések megszerzésére vonatkozó vélelmet állapít meg. Ezt követően megvizsgálom, hogy e vélelem megdönthető-e, és amennyiben igen, milyen feltételek mellett.

²⁰ Lásd az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre vonatkozó elemzésemet.

1. Az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikknek valamely szakma megkezdése és gyakorlása iránti kérelem fogadó tagállam általi vizsgálata tekintetében történő alkalmazására vonatkozó ítélkezési gyakorlat: vélelem fennállása

86. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a valamely szakma megkezdéséhez szükséges feltételek harmonizációjának hiányában a tagállamoknak joguk van meghatározni az e szakma gyakorlásához szükséges ismereteket és képesítéseket, valamint megkövetelni az ezen ismereteket és képesítéseket igazoló oklevél bemutatását.²¹

87. Mindazonáltal a tagállamok kötelesek az e területre vonatkozó hatáskörüket az EUM-Szerződés által biztosított alapvető szabadságok tiszteletben tartásával gyakorolni.²² Különösképpen az e téren elfogadott nemzeti rendelkezések nem képezhetik az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikk által biztosított alapvető szabadság tényleges gyakorlásának indokolatlan akadályozását.²³

88. Ekképpen a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a képesítési feltételeket előíró nemzeti szabályoknak, akkor is, ha állampolgárság tekintetében történő hátrányos megkülönböztetés nélkül is alkalmazzák őket, az lehet a hatásuk, hogy akadályozzák az alapvető szabadságok gyakorlását, ha a szóban forgó nemzeti szabályok nem veszik figyelembe az érintett által valamely másik tagállamban megszerzett ismereteket és képesítéseket.²⁴

89. Ebben az összefüggésben a tagállami hatóságoknak, amikor uniós tagállam állampolgára nyújt be hozzájuk olyan szakma gyakorlásának engedélyezésére irányuló kérelmet, amelynek a megkezdése a nemzeti jogszabályok szerint oklevélhez, szakmai képesítéshez, illetve gyakorlati tapasztalati időtartamhoz van kötve, figyelembe kell venniük az érintett okleveleinek, bizonyítványainak és egyéb tanúsítványainak összességét, valamint releváns szakmai tapasztalatát, összehasonlítva egyfelől az ezen okiratok és e tapasztalat által igazolt képzettséget, másfelől a nemzeti jogszabályok által megkívánt ismereteket és képesítéseket.²⁵

90. Ennek az összehasonlító vizsgálatra irányuló eljárásnak lehetővé kell tennie a fogadó tagállam hatóságai számára azt, hogy objektíven meggyőződjhessenek arról, hogy a külföldi oklevél az azzal rendelkező személy tekintetében, ha nem is azonos, de legalábbis a nemzeti oklevél által tanúsítottakkal egyenértékű ismereteket és képesítéseket igazol. A külföldi oklevél egyenértékűsége ezen vizsgálatának kizárólag azon ismeretek és képesítések fokának figyelembevételével kell történnie, amelyekkel az ilyen oklevéllel rendelkező személy feltehetően rendelkezik, tekintettel azon tanulmányok és azon gyakorlati képzés jellegére és időtartamára, amelyek ezen oklevélhez kapcsolódnak.²⁶

²¹ 1991. május 7-i Vlassopoulou ítélet (C-340/89, EU:C:1991:193, 9. pont); 2015. október 6-i Brouillard ítélet (C-298/14, EU:C:2015:652, 48. pont).

²² 2015. október 6-i Brouillard ítélet (C-298/14, EU:C:2015:652, 51. pont).

²³ 2015. október 6-i Brouillard ítélet (C-298/14, EU:C:2015:652, 52. pont).

²⁴ 1991. május 7-i Vlassopoulou ítélet (C-340/89, EU:C:1991:193, 15. pont); 2015. október 6-i Brouillard ítélet (C-298/14, EU:C:2015:652, 53. pont).

²⁵ 1991. május 7-i Vlassopoulou ítélet (C-340/89, EU:C:1991:193, 16. pont); 2002. január 22-i Dreessen ítélet (C-31/00, EU:C:2002:35, 24. pont); 2015. október 6-i Brouillard ítélet (C-298/14, EU:C:2015:652, 53. pont); 2021. július 8-i Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija ítélet (C-166/20, EU:C:2021:554, 34. pont); 2022. március 3-i Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Orvosi alapképzés) ítélet (C-634/20, EU:C:2022:149, 38. pont).

²⁶ 1991. május 7-i Vlassopoulou ítélet (C-340/89, EU:C:1991:193, 17. pont); 2015. október 6-i Brouillard ítélet (C-298/14, EU:C:2015:652, 55. pont);

91. Másképp megfogalmazva, a fogadó tagállam hatósága köteles azokra az ismeretekre és képezésekre támaszkodni, amelyek megszerzését a kérelmező által hivatkozott oklevél lehetővé teszi. Ebben az értelemben ez, a tagállamok közötti bizalmon alapuló mechanizmus vélelmet állít fel a tekintetben, hogy a kérelmező rendelkezik a szóban forgó oklevél által tanúsított ismeretekkel és képezésekkel, anélkül, hogy a fogadó tagállam ellenőrizhetné, hogy a kérelmező valóban megszerezte-e ezen ismereteket és képezéseket.

92. Pontosabban az összehasonlító vizsgálat eljárása kizárólag a képzés tartalmának, az elvégzett képzés jellegének és időtartamának meghatározására irányul, annak meghatározása érdekében, hogy a külföldi oklevél által tanúsított képezések megfelelnek-e a fogadó tagállam rendelkezései által előírt képezéseknek.²⁷ Ellenben, amint arra a Bizottság rámutat, a fogadó tagállam által végzett összehasonlító vizsgálat semmi esetre sem terjedhet odáig, hogy lehetővé tenné a nyújtott képzés minőségének értékelését vagy az oklevél által tanúsított ismeretek tényleges megszerzésének ellenőrzését.

93. Egy ilyen ellenőrzés nem csupán az ítélkezési gyakorlat által kialakított, és kizárólag a kérelmező oklevelén alapuló vélelemmel lenne ellentétes, hanem aláásná a tagállamok és az illetékes hatóságok közötti bizalmat, és végső soron akadályozná az oklevelek elismerését is.

94. E körülmények között úgy vélem, hogy az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikkel főszabály szerint ellentétes, hogy a fogadó tagállam illetékes hatósága a kérelmező képezésének egyenértékűségére vonatkozó értékelését e képzés pontos tartalmára és a lefolytatásának módjaira vonatkozó információkra alapítsa, amennyiben ezen információk e képzés szervezőitől vagy a származási tagállam illetékes hatóságaitól eltérő forrásokból származnak. Az ilyen tényezők figyelembevétele ugyanis véleményem szerint meghaladja a Bíróság ítélkezési gyakorlata által megengedett kereteket, és sértené a képezések Unión belüli kölcsönös elismerésének rendszerét.

2. A vélelem megdöntése

95. Noha az ítélkezési gyakorlatból egyértelműen kitűnik, hogy az okleveleknek a fogadó tagállam illetékes hatósága által végzett összehasonlító vizsgálata azokon a képezéseken alapul, amelyek a kérelmező által hivatkozott oklevélből vélelmezhetők, azt gondolom ugyanakkor, hogy egy ilyen vélelem korlátozott esetekben megdönthető, és ez esetben a fogadó tagállam illetékes hatóságának lehetősége van a kérelmező oklevele által tanúsított képezéseket meghaladó ellenőrzés elvégzésére.

96. Véleményem szerint ez a lehetőség valójában a Szerződés által előírt alapvető szabadságokhoz tartozik, amelyek biztosítják a letelepedés szabadságát és a valamely másik tagállamban vagy egy másik tagállam intézménye által szervezett képzést követően szerzett szakmai képezések elismerését, előírva ugyanakkor bizonyos korlátozott esetekben ezen elvek alóli kivételeket.

97. Így, noha egyértelmű, amint azt a Bíróság megállapítja, hogy a képezési feltételeket előíró nemzeti szabályoknak, akkor is, ha állampolgárság tekintetében történő hátrányos megkülönböztetés nélkül is alkalmazzák őket, az lehet a hatásuk, hogy akadályozzák az említett alapvető szabadságok gyakorlását, ha a szóban forgó nemzeti szabályok nem veszik figyelembe az érintett által valamely másik tagállamban megszerzett ismereteket és képezéseket, véleményem

²⁷ 2015. október 6-i Brouillard ítélet (C-298/14, EU:C:2015:652, 57. pont).

szerint egy ilyen akadályozást mindazonáltal igazolhatnak közérdeken alapuló kényszerítő okok, feltéve, hogy azok alkalmasak a kitűzött cél elérésére és nem lépik túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

98. Amint arra a francia és finn kormány rámutat, az alapeljárás tárgyát képező szakma a betegekért felelős egészségügyi szakemberek szakmájának körébe tartozik. E körülmények között az illetékes hatóság által végzett olyan összehasonlító vizsgálatnak, amely túllép a kérelmező által hivatkozott oklevélen alapuló vélelmen, a betegek biztonságának garantálása a célja, tehát a közegészség védelmére irányul, amely a letelepedés szabadsága korlátozásának igazolására alkalmas közérdeken alapuló kényszerítő oknak minősül.²⁸

99. Meg kell azonban győződni arról, hogy az ilyen vizsgálat alkalmas a közegészségügy védelmének biztosítására, és nem lépi túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket.

100. Véleményem szerint az arányosság és szükségesség követelményeinek teljesítése érdekében a szakmai képesítések összehasonlító vizsgálatára – amely a közegészségügy védelmének biztosítása érdekében az oklevélből vélelmezhető kizárólagos szakmai képesítésen kívüli egyéb elemeket is figyelembe vesz, -, csak abban az esetben kerülhet sor, amennyiben a szóban forgó szakma kérelmező általi megkezdése és gyakorlása bizonyítottan veszélyeztetné a betegek biztonságát és a közegészségügyet.

101. Ilyen veszély fennállását a fogadó tagállam illetékes hatóságának kell megállapítania, amely a kérelmező által elvégzett képzés rendszerszintű hiányosságaira vonatkozó, egybehangzó valószínűsítő körülményekre támaszkodhat. Ellenben nem támaszkodhat kizárólag névtelen és egyedi bejelentésekre egyéb vizsgálatok elvégzése nélkül, különösen akkor nem, ha a képzésre e tagállamban került sor, tehát széles eszköztárral rendelkezik e vizsgálat lefolytatására.

102. Különösen, amint arra a francia kormány rámutat, a szóban forgó oklevelet kiállító hatóság számára lehetővé kell tenni, hogy felvilágosítást adjon, amennyiben a fogadó tagállam illetékes hatósága megállapítja, hogy az elvégzett képzés közegészségügyi kockázatot jelenthet.

103. Másképp megfogalmazva, noha a közegészség védelme igazolhatja az oklevelek olyan összehasonlító vizsgálatát, amely nem csupán a kérelmező által hivatkozott oklevélben foglalt szakmai képesítésekre támaszkodik, az illetékes hatóság ugyanakkor mindig köteles figyelembe venni nem csupán a kérelmező által ténylegesen birtokolt szakmai készségeket, hanem minden olyan lényeges tényezőt, amely a szakma megkezdését és gyakorlását lehetővé teszi.

104. Következésképpen véleményem szerint az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikkel nem ellentétes, hogy a fogadó tagállam illetékes hatósága – a betegbiztonság bizonyított veszélyeztetésének megállapítása érdekében – figyelembe vegye e képzés pontos tartalmára és lefolytatásának módjára vonatkozó információkat, amennyiben ezen információk e képzés szervezőitől vagy a származási tagállam illetékes hatóságaitól eltérő, megbízható forrásokból származnak. A fogadó tagállam illetékes hatósága mindazonáltal nem támaszkodhat kizárólag e tényezőkre valamely szakma megkezdésének és gyakorlásának olyan tagállami állampolgárral szembeni megtagadása érdekében, aki egy másik tagállam egyetemén szerezte az oklevelét.

²⁸ 2017. szeptember 21-i Malta Dental Technologists Association és Uni.co.pel ítélet (C-125/16, EU:C:2017:707, 58. pont).

V. Végkövetkeztetés

105. A fenti megfontolások fényében azt javasolom, hogy a Bíróság az alábbi választ adja a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Finnország) által előterjesztett kérdésekre:

Nem lehet a 2013. november 20-i 2013/55/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, a szakmai képezések elismeréséről szóló, 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv fényében vizsgálni egy olyan hallgatónak valamely szakma megkezdése és gyakorlása iránti kérelmét, aki kizárólag a fogadó tagállamban, annak nyelvén és a szóban forgó szakma e tagállamban történő gyakorlása céljából a fogadó tagállamban szervezett képzést követően egy másik tagállam egyetemével együttműködésben kiállított oklevelet szerzett. Az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikk, amely cikkek azon személyek védelmére irányulnak, akik ténylegesen éltek alapvető szabadságaikkal, szintén nem alkalmazható egy ilyen hallgató helyzetére, így ő nem hivatkozhat rájuk valamely szakma megkezdése és gyakorlása iránti kérelmének keretében.