



# Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL MACIEJ SZPUNAR  
prezentate la 10 martie 2022<sup>1</sup>

**Cauza C-577/20**

**A**

**cu participarea**

**Sosiaali- ja terveystieteiden lautakunta ja valvontavirasto**

[cerere de decizie preliminară formulată de Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda)]

„Trimitere preliminară – Libera circulație a persoanelor și a serviciilor –  
Recunoașterea calificărilor profesionale – Condiții de obținere a dreptului de acces la titlul de  
psihoterapeut pe baza unei diplome în psihoterapie dintr-un alt stat membru –  
Aprecierea echivalenței formării în cauză”

## I. Introducere

1. Directiva 2005/36/CE<sup>2</sup> privind recunoașterea calificărilor constituie o piatră de temelie a edificiului pieței interne, întrucât permite resortisanților statelor membre să exercite o profesie într-un alt stat membru decât cel în care și-au obținut calificările profesionale. Ea concretizează, astfel, dispozițiile tratatului referitoare la libertatea de stabilire a persoanelor.
2. Aceasta se află de asemenea în centrul prezentei cauze, care oferă Curții oportunitatea de a trasa limitele aplicării sale.

<sup>1</sup> Limba originală: franceza.

<sup>2</sup> Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale (JO 2005, L 255, p. 22, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 3), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/55/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 noiembrie 2013 (JO 2013, L 354, p. 132) (denumită în continuare „Directiva 2005/36”).

## II. Cadrul juridic

### A. Dreptul Uniunii

3. Considerentele (1), (3), (6), (11) și (17) ale Directivei 2005/36 au următorul cuprins:

„(1) În temeiul articolului 3 alineatul (1) litera (c) din tratat, eliminarea, între statele membre, a obstacolelor din calea liberei circulații a persoanelor și serviciilor constituie unul dintre obiectivele Comunității. Pentru resortisanții statelor membre, acest lucru include, în special, dreptul de a exercita o profesie, ca lucrători salariați sau care desfășoară o activitate independentă, într-un alt stat membru decât cel în care și-au obținut calificările profesionale. De asemenea, articolul 47 alineatul (1) din tratat prevede adoptarea unor directive care au ca obiect recunoașterea reciprocă a diplomelor, certificatelor și a altor titluri oficiale de calificare.

[...]

(3) Garanția, conferită de prezenta directivă persoanelor care și-au obținut calificările profesionale într-un stat membru, de acces la aceeași profesie și de exercitare a aceleiași profesii într-un alt stat membru, cu aceleași drepturi ca și resortisanții respectivului stat membru, nu aduce atingere respectării de către profesionistul migrant a unor eventuale condiții de exercitare nediscriminatorii, impuse de statul membru în cauză, cu condiția ca respectivele condiții să fie justificate în mod obiectiv și proporționale.

[...]

(6) Promovarea prestării de servicii trebuie asigurată în contextul strictei respectări a sănătății și siguranței publice, precum și a protecției consumatorilor. Din acest motiv, trebuie prevăzute dispoziții speciale pentru profesiile reglementate cu implicații în ceea ce privește sănătatea sau siguranța publică, care constau în prestarea, temporar sau ocazional, a unor servicii transfrontaliere.

[...]

(11) În cazul profesiilor reglementate de sistemul general de recunoaștere a titlurilor de calificare, denumit în continuare «sistem general», statele membre trebuie să își mențină dreptul de a stabili nivelul minim de calificare necesar pentru a garanta calitatea serviciilor prestate pe teritoriul lor. Cu toate acestea, în temeiul articolelor 10, 39 și 43 din tratat, nu trebuie să poată impune unui resortisant al unui stat membru să obțină calificări, pe care le stabilesc în general numai în raport cu diplomele eliberate în cadrul sistemului național de învățământ, în cazul în care persoana în cauză a obținut deja toate sau o parte din aceste calificări într-un alt stat membru. În consecință, este necesar să se prevadă ca orice stat membru gazdă în care este reglementată o profesie să aibă obligația de a lua în considerare calificările obținute într-un alt stat membru și de a verifica dacă acestea corespund celor pe care le solicită. Cu toate acestea, sistemul general nu împiedică un stat membru să impună unei persoane care exercită o profesie în respectivul stat membru cerințe speciale motivate de punerea în aplicare a normelor profesionale justificate de interesul general. Acestea se referă, de exemplu, la organizarea profesiei, la standardele profesionale, inclusiv

deontologice, la control și responsabilitate. În final, prezenta directivă nu urmărește să aducă atingere interesului legitim al statelor membre de a împiedica pe unii dintre cetățenii săi să se sustragă în mod abuziv de la aplicarea dreptului național în materie de profesii.

[...]

- (17) Pentru a lua în considerare toate situațiile pentru care nu există încă nicio dispoziție privind recunoașterea calificărilor profesionale, sistemul general ar trebui extins la cazurile care nu sunt reglementate de un sistem specific, fie pentru că profesia în cauză nu face obiectul unuia dintre aceste sisteme, fie pentru că, deși profesia face obiectul unui sistem specific, solicitantul nu îndeplinește, dintr-un motiv special și excepțional, condițiile necesare pentru a beneficia de respectivul sistem.”

4. Articolul 1 din această directivă, intitulat „Obiectul”, prevede:

„Prezenta directivă stabilește normele conform cărora un stat membru care condiționează accesul la o profesie reglementată sau exercitarea acesteia, pe teritoriul său, de posesia anumitor calificări profesionale (denumit în continuare «stat membru gazdă») recunoaște, pentru accesul la această profesie și exercitarea acesteia, calificările profesionale obținute în unul sau mai multe dintre celelalte state membre (denumite în continuare «stat membru de origine») și care permit titularului respectivelor calificări să exercite aceeași profesie în respectivul sau respectivele state membre.

Prezenta directivă stabilește, de asemenea, norme referitoare la accesul parțial la o profesie reglementată și recunoașterea stagiilor profesionale desfășurate într-un alt stat membru.”

5. Articolul 2 din directiva menționată, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„Prezenta directivă se aplică oricărui resortisant al unui stat membru, inclusiv membrilor profesiilor liberale, care doresc să exercite o profesie reglementată într-un stat membru, altul decât cel în care și-a obținut calificările profesionale, fie cu titlu independent, fie cu titlu salariat.”

6. Articolul 3 din aceeași directivă, intitulat „Definiții”, prevede la alineatul (1):

„În sensul prezentei directive, se înțelege prin:

- (a) «profesie reglementată»: o activitate sau un ansamblu de activități profesionale al căror acces, exercitare sau una dintre modalitățile de exercitare este condiționată, direct sau indirect, în temeiul unor acte cu putere de lege și acte administrative, de posesia anumitor calificări profesionale; utilizarea unui titlu profesional limitată prin acte cu putere de lege și acte administrative la titularii unei anumite calificări profesionale constituie în special o modalitate de exercitare. Atunci când prima teză nu se aplică, o profesie menționată la alineatul (2) este considerată profesie reglementată;
- (b) «calificări profesionale»: calificările atestate printr-un titlu de calificare, un atestat de competență prevăzut la articolul 11 litera (a) punctul (i) și/sau experiență profesională;

- (c) «titlu de calificare»: diplomele, certificatele și alte titluri oficiale de calificare eliberate de o autoritate a unui stat membru desemnată în temeiul actelor cu putere de lege și al actelor administrative ale respectivului stat membru și care certifică formarea profesională în special în Comunitate. În cazul în care prima teză nu se aplică, un titlu menționat la alineatul (3) este considerat titlu de calificare;
- (d) «autoritate competentă»: orice autoritate sau instanță autorizată în mod special de un stat membru să elibereze sau să primească titluri de calificare sau alte documente sau informații, precum și să primească cereri și să ia decizii, prevăzute în prezenta directivă;
- (e) «formare profesională reglementată»: orice formare profesională care urmărește în special exercitarea unei anumite profesii și care constă într-un ciclu de studii completat, după caz, de o formare profesională, un stagiu profesional sau o practică profesională.

Structura și nivelul formării profesionale, ale stagiului profesional sau ale practicii profesionale sunt stabilite prin actele cu putere de lege și actele administrative din statul membru în cauză sau sunt monitorizate sau aprobate de autoritatea desemnată în acest scop;

[...]”.

7. Articolul 4 din Directiva 2005/36, intitulat „Efectele recunoașterii”, prevede:

„(1) Recunoașterea calificărilor profesionale de către statul membru gazdă permite beneficiarilor să aibă acces, în respectivul stat membru, la aceeași profesie ca cea pentru care sunt calificați în statul membru de origine și să o exercite în statul membru gazdă în aceleași condiții ca și resortisanții acestuia.

(2) În sensul prezentei directive, profesia pe care solicitantul dorește să o exercite în statul membru gazdă este aceeași cu cea pentru care este calificat în statul membru de origine în cazul în care activitățile respective sunt comparabile.

[...]”

8. Articolul 13 din directiva menționată, intitulat „Condiții de recunoaștere”, prevede:

„(1) Atunci când, într-un stat membru gazdă, accesul la o profesie reglementată sau exercitarea acesteia este condiționat(ă) de deținerea unor calificări profesionale determinate, autoritatea competentă a respectivului stat membru acordă solicitanților accesul la respectiva profesie și dreptul de exercitare a acesteia, în aceleași condiții ca cele pentru resortisanții săi, dacă aceștia dețin un atestat de competență sau titlul de calificare menționat la articolul 11, prevăzut de un alt stat membru pentru a avea acces la aceeași profesie sau pentru a o exercita pe teritoriul său.

Atestatele de competență sau titlurile de calificare se eliberează de o autoritate competentă dintr-un stat membru, desemnată în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative ale respectivului stat membru.

(2) Accesul la profesie și exercitarea acesteia, astfel cum se precizează la alineatul (1) se acordă, de asemenea, solicitanților care au exercitat profesia respectivă cu normă întreagă timp de un an sau durată globală echivalentă cu normă redusă în cei zece ani anteriori într-un alt stat membru ce nu reglementează respectiva profesie și care dețin unul sau mai multe atestate de competență sau titluri de calificare emise de un alt stat membru care nu reglementează profesia respectivă.

Atestatele de competență sau titlurile de calificare îndeplinesc următoarele condiții:

- (a) au fost eliberate de o autoritate competentă dintr-un stat membru, desemnată în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative ale respectivului stat membru;
- (b) atestă pregătirea titularului pentru exercitarea profesiei în cauză.

Experiența profesională de un an menționată la primul paragraf nu poate fi solicitată în cazul în care titlurile de calificare deținute de solicitant fac dovada educației și formării reglementate.

[...]

## **B. Dreptul finlandez**

### *1. Legea privind profesioniștii din domeniul sănătății*

9. Potrivit articolului 2 primul paragraf punctul 2 din laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994), ammattihenkilölaki [Legea privind profesioniștii din domeniul sănătății (559/1994)], în versiunea aplicabilă situației de fapt din litigiul principal, în sensul acestei legi, prin „profesionist din domeniul sănătății” se înțelege, printre altele, o persoană care, în temeiul legii menționate, are dreptul de a purta titlul profesional al unui profesionist din domeniul sănătății prevăzut prin decret guvernamental (profesionist titular al unui titlu profesional protejat). Potrivit articolului 2 al doilea paragraf din aceeași lege, un profesionist acreditat, titular al unei autorizații sau al unui titlu protejat, are dreptul de a exercita profesia respectivă și de a purta titlul profesional respectiv. Pot de asemenea să exercite o profesie al cărei titlu este protejat și alte persoane care au o formare, o experiență și competențe profesionale suficiente.

10. În temeiul articolului 3a al treilea paragraf din Legea privind profesioniștii din domeniul sănătății, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (denumită în continuare „Valvira”) este, pentru profesioniștii din domeniul sănătății, autoritatea competentă menționată în Directiva 2005/36 și în laki ammattipätevyden tunnustamisesta (1384/2015) [Legea privind recunoașterea calificărilor profesionale (1384/2015)].

11. Potrivit articolului 5 al doilea paragraf din Legea privind profesioniștii din domeniul sănătății, o persoană care a urmat în Finlanda o formare corespunzătoare unei profesii reglementate prevăzute prin decret guvernamental are dreptul să poarte titlul profesional respectiv.

## *2. Decretul privind profesioniștii din domeniul sănătății*

12. Conform articolului 1 din asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994) [Decretul privind profesioniștii din domeniul sănătății (564/1994)], în versiunea aplicabilă în speță, printre titlurile profesionale pentru profesioniștii titulari ai unui titlu profesional protejat menționate la articolul 2 primul paragraf punctul 2 din Legea privind profesioniștii din domeniul sănătății figurează și titlul de psihoterapeut.

13. Potrivit articolului 2a primul paragraf din acest decret, pentru ca o persoană să fie autorizată să poarte titlul profesional protejat de „psihoterapeut”, ea trebuie să fi urmat o formare de psihoterapeut asigurată de o universitate sau de o universitate împreună cu un alt organism de formare.

## *3. Legea privind recunoașterea calificărilor profesionale*

14. Potrivit articolului 6 primul paragraf din Legea privind recunoașterea calificărilor profesionale, recunoașterea calificărilor profesionale se întemeiază pe un atestat de competență, pe un titlu de calificare specială sau pe un ansamblu de astfel de documente eliberate de o autoritate competentă a unui alt stat membru. Recunoașterea calificărilor profesionale este supusă condiției ca persoana interesată să aibă dreptul de a practica, în statul membru de origine, profesia pentru exercitarea căreia solicită o decizie de recunoaștere a calificărilor profesionale.

15. În temeiul articolului 6 al doilea paragraf din această lege, recunoașterea calificărilor profesionale se aplică și solicitanților care, în ultimii zece ani, au exercitat profesia cu normă întreagă timp de un an sau cu fracțiuni de normă pentru aceeași perioadă într-un alt stat membru în care profesia în cauză nu este reglementată și care dețin unul sau mai multe atestate de competență ori titluri de calificare. Aceste documente trebuie să ateste capacitatea titularului de a exercita profesia în cauză. Cu toate acestea, experiența profesională de un an nu este necesară dacă titlurile de calificare ale solicitantului atestă o formare reglementată.

## **III. Situația de fapt din litigiul principal, întrebările preliminare și procedura în fața Curții**

16. A a urmat, în Finlanda și în limba finlandeză, o formare organizată de Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (denumit în continuare „HPI”), o societate pe acțiuni finlandeză care își desfășoară activitatea în Finlanda, în parteneriat cu University of West England, Bristol (Universitatea din Anglia de vest, Bristol, Regatul Unit, denumită în continuare „UWE”).

17. În urma obținerii diplomei în psihoterapie eliberate la 27 noiembrie 2017 de UWE, A a solicitat Valvira dreptul de a purta titlul profesional de psihoterapeut, care este protejat de reglementarea națională în vigoare.

18. În cursul anului 2017, Valvira a fost contactată de foști participanți la această formare, care i-au comunicat preocupările lor cu privire la numeroase insuficiențe în ceea ce privește conținutul efectiv al formării și modul de desfășurare a acesteia în raport cu obiectivele prevăzute. Valvira a contactat la rândul său alte persoane care au participat la formare, care au descris experiențe similare.

19. Prin decizia din 29 iunie 2018, Valvira a respins cererea formulată de A având ca obiect acordarea dreptului de a purta titlul profesional de psihoterapeut, protejat de reglementarea în vigoare, pentru motivul principal că acesta din urmă nu îi furnizase informații suficiente cu privire la conținutul formării sale.

20. Prin decizia din 10 septembrie 2018, Valvira a respins de asemenea contestația formulată de A, considerând că formarea în discuție fusese urmată de A într-un sistem de învățământ din străinătate, astfel încât nu putuse să se asigure că formarea menționată fusese efectuată astfel încât să îndeplinească cerințele impuse unei formări de psihoterapie în Finlanda.

21. Acțiunea introdusă în primă instanță de A împotriva acestei decizii la Helsingin hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ din Helsinki, Finlanda) a fost respinsă prin hotărârea din 25 aprilie 2019. Instanța menționată a statuat că trebuie să se considere că formarea în discuție a fost urmată în Regatul Unit, în pofida faptului că, în practică, ea fusese organizată în Finlanda și în limba finlandeză. Sistemul general de recunoaștere a titlurilor de calificare prevăzut de Directiva 2005/36 nu ar impune admiterea cererii persoanei interesate, întrucât aceasta nu ar fi exercitat profesia de psihoterapeut nici în Regatul Unit, în care profesia și formarea de psihoterapeut nu sunt reglementate, nici în alt stat membru cu un regim similar.

22. Helsingin hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ din Helsinki) a considerat ca fiind dovedit faptul că formarea în discuție prezenta deficiențe și diferențe importante în raport cu formarea de psihoterapeut în Finlanda. În opinia sa, Valvira putea, așadar, să considere în mod legitim că A nu demonstrase că cunoștințele și calificările sale erau echivalente cu cele deținute de o persoană care a urmat o formare de psihoterapeut în Finlanda.

23. În recursul formulat împotriva acestei hotărâri la instanța de trimitere, A susține că formarea sa trebuie considerată ca fiind o formare efectuată în Finlanda și că UWE a afirmat, în calitate de autoritate competentă, că această formare este conformă cu cerințele Decretului privind profesioniștii din domeniul sănătății. Prin urmare, ar trebui să se recunoască faptul că formarea sa îi conferă dreptul la titlul profesional de psihoterapeut în Finlanda.

24. Potrivit lui A, în cazul în care formarea sa nu ar fi recunoscută ca fiind efectuată în Finlanda, echivalența sa ar trebui apreciată în funcție de documentele referitoare la cursuri și la calitatea programului de formare prevăzut, furnizate de A și de organizatorii formării. Valvira nu ar fi efectuat o astfel de apreciere, ci s-ar fi întemeiat, în schimb, pe scrisori anonime, pe un aviz solicitat unei universități concurente cu UWE și pe interviuri pe care le-ar fi realizat ea însăși. Or, principiul loialității din dreptul Uniunii ar presupune ca Valvira să nu repună în discuție conținutul unui document eliberat de UWE în calitate de autoritate competentă a unui alt stat membru.

25. Valvira consideră că formarea de psihoterapeut urmată în alt stat membru trebuie comparată cu cea asigurată de universitățile finlandeze. Or, potrivit Valvira, formarea urmată de A nu îndeplinește condițiile materiale și calitative impuse în Finlanda, astfel încât nu poate da naștere dreptului de a purta titlul profesional de psihoterapeut. Valvira adaugă că, în principiu, recunoaște certificatele eliberate de universități și de alte instituții de învățământ din alte state membre, precum și informațiile pe care acestea le furnizează cu privire la conținutul și la modul de desfășurare a formărilor oferite și că le examinează numai în măsura necesară pentru a stabili dacă există diferențe între formarea finlandeză și formarea străină.

26. Instanța de trimitere precizează că a statuat deja, într-o altă cauză, că formarea în discuție în litigiul principal nu putea fi calificată drept „formare efectuată în Finlanda” în sensul articolului 5 din Legea privind profesioniștii din domeniul sănătății.

27. Această instanță arată că, în Finlanda, profesia de psihoterapeut este o profesie reglementată în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2005/36, întrucât dreptul de a purta titlul profesional în discuție ar fi acordat numai persoanelor care dețin calificările profesionale impuse de reglementarea finlandeză aplicabilă. Profesia de psihoterapeut ar fi supusă sistemului general de recunoaștere a titlurilor de calificare prevăzut, printre altele, la articolele 10-14 din această directivă. Întrucât în Regatul Unit profesia și formarea de psihoterapeut nu ar fi reglementate, ar fi aplicabil articolul 13 alineatul (2) din directiva menționată.

28. Instanța de trimitere arată că, ținând seama de dispozițiile Directivei 2005/36, întrucât A nu a exercitat profesia de psihoterapeut într-un alt stat membru în care această profesie nu este reglementată, el nu are dreptul de acces la profesia respectivă.

29. Această instanță ridică problema dacă, în pofida dispozițiilor directivei menționate, situația în discuție trebuie examinată și din perspectiva libertăților fundamentale garantate la articolele 45 și 49 TFUE, precum și a jurisprudenței Curții în materie. În cazul în care s-ar impune luarea în considerare a libertăților fundamentale, ar trebui, în opinia acesteia, să se statueze cu privire la calificarea care trebuie dată diplomei persoanei interesate. Cu această ocazie, ar fi necesar să se stabilească de asemenea dacă autoritatea competentă a statului membru gazdă, pentru a se asigura că diploma străină atestă, în privința titularului său, cunoștințe și calificări dacă nu identice, cel puțin echivalente cu cele atestate de diploma națională, se poate întemeia și pe alte informații, pe care le-a obținut cu privire la modalitățile formării în discuție, sau dacă aceasta trebuie să se limiteze, și în împrejurările specifice ale speței, la informațiile furnizate în această privință de o universitate din alt stat membru.

30. În aceste condiții, Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Libertățile fundamentale garantate de Tratatul FUE și de Directiva 2005/36 trebuie interpretate în sensul că revine autorității competente a statului membru gazdă sarcina de a aprecia dreptul unui solicitant de a exercita o profesie reglementată, în conformitate cu articolele 45 și 49 TFUE și cu jurisprudența în materie (a se vedea în special Hotărârea din 7 mai 1991, Vlassopoulou, C-340/89, [EU:C:1991:193,] și Hotărârea din 6 octombrie 2015, Brouillard, C-298/14[, EU:C:2015:652]), deși articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36/CE ar trebui să armonizeze condițiile de exercitare a unei profesii reglementate, printre care aceea că statul membru gazdă trebuie să îi permită exercitarea unei profesii reglementate unui solicitant care are un titlu de calificare dintr-un alt stat membru în care această profesie nu este reglementată, dar care nu îndeplinește cerința referitoare la exercitarea profesiei impusă de dispoziția directivei?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare: având în vedere considerațiile expuse în [Hotărârea din 6 octombrie 2015,] Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punctul 55), referitoare la criteriile exclusive de apreciere a echivalenței diplomelor, dreptul Uniunii se opune ca, într-o situație precum cea în discuție în prezenta procedură, autoritatea competentă a statului membru gazdă să își întemeieze aprecierea echivalenței unei formări și pe alte informații decât cele obținute de la organismul de formare sau de la autoritățile celuilalt stat membru cu privire la conținutul exact și la modul de desfășurare a formării?”



31. A, Valvira, guvernele finlandez, francez, neerlandez și norvegian, precum și Comisia Europeană au depus observații scrise. Aceleași părți, cu excepția guvernului neerlandez, au participat la ședința care a avut loc la 2 decembrie 2021.

#### IV. Analiză

##### A. *Observații introductive*

32. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 45 și 49 TFUE și articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36 trebuie interpretate în sensul că o cerere de acces la o profesie reglementată și de exercitare a acesteia în cadrul unui stat membru gazdă trebuie apreciată în lumina dispozițiilor tratatului atunci când solicitantul nu îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36 care permit un astfel de acces.

33. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 45 și 49 TFUE se opun ca autoritatea competentă a statului membru gazdă să își întemeieze aprecierea cu privire la echivalența formării solicitantului pe informații referitoare la conținutul exact și la modalitățile concrete ale acestei formări, atunci când informațiile respective i-au fost furnizate de surse externe organizatorilor formării menționate sau autorităților competente din statul membru de origine.

34. Aceste două întrebări pornesc de la premisa că cererea formulată de A de acces la profesia de psihoterapeut se întemeiază pe calificări profesionale obținute în alt stat membru. De aici ar rezulta că situația lui A ar intra, în principiu, în domeniul de aplicare al dispozițiilor Directivei 2005/36 și în special al articolului 13 alineatul (2) din aceasta sau, în caz contrar, al dispozițiilor tratatului referitoare la libertățile fundamentale.

35. Instanța de trimitere arată, astfel, că a statuat deja că formarea în discuție în litigiul principal nu poate fi calificată drept formare urmată în Finlanda. Totuși, pe baza constatărilor factuale care reies din decizia de trimitere, poate fi pusă la îndoială, în opinia noastră, relevanța dispozițiilor de drept al Uniunii invocate într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal.

36. Vom formula, așadar, anumite observații introductive cu privire la aplicabilitatea Directivei 2005/36 și a dispozițiilor tratatului referitoare la libertatea de stabilire la situația unui resortisant al unui stat membru gazdă care și-a obținut diploma în urma unei formări efectuate în parteneriat cu o universitate din alt stat membru.

37. Directiva 2005/36 contribuie la eliminarea obstacolelor în calea liberei circulații a persoanelor și a serviciilor în cadrul Uniunii, permițând resortisanților statelor membre să exercite o profesie într-un alt stat membru decât cel în care și-au obținut calificările<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Considerentul (1) al Directivei 2005/36. Pentru o prezentare a Directivei 2005/36 și a sistemelor de recunoaștere pe care le instituie, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Angerer (C-477/13, EU:C:2014:2338, punctele 19-23).

38. Mai precis, Directiva 2005/36 stabilește normele conform cărora un stat membru care condiționează accesul la o profesie reglementată sau exercitarea acesteia, pe teritoriul său, de posesia anumitor calificări profesionale recunoaște, pentru accesul la această profesie și pentru exercitarea acesteia, calificările profesionale obținute în unul sau mai multe dintre celelalte state membre<sup>4</sup>.

39. În acest scop, titlul III din Directiva 2005/36 prevede trei sisteme diferite de recunoaștere a calificărilor profesionale, și anume sistemul de recunoaștere automată pentru profesiile ale căror condiții minime de formare au fost coordonate (capitolul III), sistemul de recunoaștere pe baza experienței profesionale (capitolul II) și sistemul general de recunoaștere a calificărilor profesionale (capitolul I), pentru toate profesiile care nu intră sub incidența dispozițiilor capitolelor II și III<sup>5</sup>.

40. Astfel cum prevede articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2005/36, aceste dispoziții se aplică oricărui resortisant al unui stat membru care dorește să exercite o profesie reglementată într-un stat membru, *altul decât cel în care și-a obținut calificările profesionale*.

41. Considerăm că acest element este decisiv.

42. Directiva 2005/36 vizează, astfel, situațiile în care o persoană a obținut, într-un stat membru, anumite calificări profesionale care îl califică pentru accesul la o anumită activitate sau pentru exercitarea acesteia în același stat membru și dorește ulterior ca aceste calificări să fie recunoscute în alt stat membru pentru a putea să aibă acces la o profesie sau să o exercite în același mod ca resortisanții statului membru gazdă.

43. Prin urmare, este vorba despre a asigura, într-un stat membru A, recunoașterea calificărilor profesionale obținute într-un stat membru B pentru a permite libera stabilire a posesorului acestor calificări profesionale în statul membru A, chiar dacă diploma sa îl predestina, teoretic, să exercite o profesie în statul membru B.

44. Or, situația în discuție în litigiul principal se distinge de cele avute în vedere de Directiva 2005/36.

45. Diploma deținută de reclamantul din litigiul principal a fost eliberată la încheierea unei formări efectuate în Finlanda, în limba acestui stat, în parteneriat cu un institut stabilit în același stat membru. Instanța de trimitere arată, în plus, că universitatea britanică care a eliberat diploma susține că a elaborat formarea respectivă astfel încât aceasta să îndeplinească cerințele prevăzute de Decretul finlandez privind profesioniștii din domeniul sănătății.

46. Pe baza acestor elemente se poate concluziona că formarea asigurată urmărea exclusiv să permită exercitarea profesiei de psihoterapeut în Finlanda. Faptul că diploma în discuție este eliberată în parteneriat cu o instituție dintr-un alt stat membru nu poate avea incidență asupra constatării că, într-o astfel de situație, statul membru de origine și statul membru gazdă sunt unul și același. În realitate, nu era vorba despre exercitarea de către solicitant a dreptului său la liberă stabilire în temeiul unor calificări profesionale obținute în alt stat membru decât statul său

<sup>4</sup> Articolul 1 din Directiva 2005/36.

<sup>5</sup> Pentru o analiză detaliată a diferitelor sisteme de recunoaștere a calificărilor profesionale prevăzute de Directiva 2005/36, a se vedea Barnard, C., *The substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, ediția a 6-a, Oxford University Press, Oxford, 2019, p. 320.

membru de origine. În aceste condiții, o asemenea situație este, în opinia noastră, străină de domeniul de aplicare al Directivei 2005/36, astfel încât nu poate fi analizată în lumina dispozițiilor sale.

47. Din aceste elemente rezultă de asemenea că situația lui A, astfel cum a fost expusă de instanța de trimitere, nu prezintă elemente de legătură cu dispozițiile tratatului referitoare la libertățile fundamentale<sup>6</sup>. Simplul fapt că diploma în discuție a fost eliberată în parteneriat cu o universitate dintr-un alt stat membru nu permite să se stabilească existența unui element de legătură suficient cu situația lui A atunci când aceasta este eliberată în urma unei formări desfășurate în statul membru gazdă, în limba acestuia, care urmărește exclusiv să permită accesul la profesia de psihoterapeut în Finlanda. În ceea ce îl privește pe A, implicarea universității străine are, în opinia noastră, un caracter pur accesoriu<sup>7</sup>. În asemenea împrejurări, articolele 45 și 49 TFUE, care vizează să protejeze persoanele care fac efectiv uz de libertățile fundamentale, nu sunt susceptibile să îi confere drepturi lui A<sup>8</sup>. Acesta din urmă nu le poate invoca în cadrul cererii sale de acces la profesia de psihoterapeut și de exercitare a acesteia.

48. Desigur, o astfel de concluzie nu înseamnă că dreptul Uniunii nu are nicio relevanță într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal. Totuși, ea pare să intre numai sub incidența dispozițiilor referitoare la libera prestare a serviciilor sau la libera stabilire a UWE, în calitate de instituție dintr-un stat membru care încheie un parteneriat cu o instituție din alt stat membru pentru a organiza o formare în acest din urmă stat membru. Eventualul obstacol în calea dispozițiilor referitoare la libertățile fundamentale prevăzute de tratat ar trebui, așadar, să fie căutat în principal în ceea ce privește universitatea străină.

49. Or, această problemă depășește, în opinia noastră, cadrul întrebărilor preliminare adresate de instanța de trimitere și ar necesita o analiză diferită, pe care Curtea, având în vedere elementele transmise în decizia de trimitere, nu este în măsură să o efectueze.

50. Contextul factual care stă la baza celei de a doua întrebări preliminare indică, pe de altă parte, că situația lui A nu intră nici sub incidența dispozițiilor Directivei 2005/36, nici sub cea a dispozițiilor Tratatului FUE referitoare la libertățile fundamentale. Astfel, în cadrul celei de a doua întrebări preliminare, trebuie să se stabilească dacă Valvira, în calitate de autoritate competentă, putea efectua o examinare aprofundată a calificărilor profesionale de care se prevaluează solicitantul pentru a stabili dacă aceste calificări îi permit acestuia din urmă accesul la profesia de psihoterapeut în Finlanda.

51. Or, însuși faptul de a recurge la informații referitoare la conținutul exact și la modalitățile concrete ale formării urmate indică, în opinia noastră, că, independent de aceste elemente, această formare permite, în teorie, accesul la profesia de psihoterapeut în Finlanda. Dacă formarea urmată ar avea un obiect complet diferit sau dacă ar reieși în mod clar că formarea în discuție ar fi doar parțială în raport cu cerințele dreptului finlandez, o astfel de constatare ar fi suficientă pentru respingerea cererii de acces la această profesie.

<sup>6</sup> Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 57).

<sup>7</sup> Deși situația lui A nu prezintă, așadar, elemente de legătură cu libertățile fundamentale, acestea pot avea totuși o incidență în contextul factual, astfel cum este descris de instanța de trimitere, în ceea ce privește situația universității dintr-un alt stat membru. A se vedea punctul 48 din prezentele concluzii.

<sup>8</sup> Hotărârea din 15 noiembrie 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punctul 57).

52. Prin urmare, Valvira efectuează o astfel de examinare aprofundată, care urmărește să verifice dacă formarea îndeplinește, în practică, cerințele dreptului finlandez, numai din motivul că formarea are ca obiect să formeze psihoterapeuți în Finlanda.

53. Întemeindu-se pe informații referitoare la conținutul exact și la modalitățile concrete ale formării, Valvira nu urmărește, așadar, să verifice echivalența unei formări organizate de o instituție a unui alt stat membru cu cele efectuate în Finlanda, ci să controleze dacă formarea asigurată în Finlanda îndeplinește cerințele impuse de dreptul finlandez pentru a permite accesul la profesia de psihoterapeut.

54. În aceste condiții, considerăm că formarea în discuție ar trebui considerată o formare efectuată în Finlanda în sensul dispozițiilor dreptului Uniunii, astfel încât situația lui A nu poate fi analizată nici în lumina dispozițiilor Directivei 2005/36, nici în lumina dispozițiilor tratatului referitoare la libertatea sa de stabilire.

55. Prin urmare, având în vedere considerațiile care precedă, apreciem că trebuie să se răspundă la întrebările preliminare că cererea de acces la o profesie și de exercitare a acesteia formulată de un student care a obținut o diplomă eliberată în parteneriat cu o universitate dintr-un alt stat membru în urma unei formări efectuate exclusiv în statul membru gazdă, în limba acestui stat, în scopul exercitării profesiei respective în același stat, nu poate fi analizată în lumina Directivei 2005/36 sau a articolelor 45 și 49 TFUE.

56. Totuși, în ipoteza în care Curtea ar considera că Directiva 2005/36 și dispozițiile referitoare la libertatea de stabilire a lui A sunt aplicabile într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, vom proceda la analiza întrebărilor preliminare.

### ***B. Cu privire la prima întrebare preliminară***

57. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 45 și 49 TFUE, precum și articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36 trebuie interpretate în sensul că o cerere de acces la o profesie reglementată și de exercitare a acesteia în cadrul unui stat membru gazdă trebuie apreciată în lumina dispozițiilor tratatului atunci când solicitantul nu îndeplinește condițiile prevăzute de această din urmă dispoziție, care permite un astfel de acces.

58. În cadrul sistemului general prevăzut de Directiva 2005/36, articolul 13 alineatul (2) din această directivă reglementează condițiile în care un stat membru gazdă autorizează accesul la o profesie reglementată și exercitarea acesteia atunci când solicitantul deține un titlu de calificare eliberat într-un stat membru în care această profesie nu este reglementată.

59. Astfel cum arată instanța de trimitere, profesia de psihoterapeut nu este vizată de sistemul de recunoaștere automată și, prin urmare, este supusă dispozițiilor sistemului general. În plus, din cadrul juridic și factual prezentat de instanța de trimitere reiese că profesia de psihoterapeut este o profesie reglementată în Finlanda în sensul Directivei 2005/36, spre deosebire de Regatul Unit, în care aceasta nu este supusă deținerii anumitor calificări profesionale.

60. Totuși, este cert că reclamantul din litigiul principal nu îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36. Se ridică, în acest caz, problema dacă accesul la profesia de psihoterapeut și exercitarea acesteia ar putea totuși să fie recunoscute în temeiul libertăților fundamentale prevăzute de Tratatul FUE.

61. Așa cum susțin guvernele francez și finlandez, răspunsul la această întrebare depinde de nivelul de armonizare realizat de Directiva 2005/36. Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, orice măsură națională într-un domeniu care a făcut obiectul unei armonizări exhaustive la nivelul Uniunii trebuie să fie apreciată în raport cu dispozițiile acestei măsuri de armonizare, iar nu cu prevederile dreptului primar<sup>9</sup>. Acest efect de substituție a normelor tratatului cu actul de drept derivat se produce totuși numai atunci când actul normativ al Uniunii reglementează exhaustiv un domeniu<sup>10</sup>.

62. Altfel spus, dacă s-ar considera că armonizarea realizată de articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36 este exhaustivă, o cerere de acces la profesia de psihoterapeut într-un stat membru gazdă pe baza unor calificări profesionale obținute în alt stat membru nu ar mai putea fi apreciată în raport cu dreptul primar.

63. A, precum și guvernele francez și finlandez susțin teza menționată, în timp ce guvernul neerlandez și Comisia se opun acesteia. În opinia lor, faptul că condițiile prevăzute la articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36 nu sunt îndeplinite nu înseamnă că cererea de acces la profesia de psihoterapeut nu poate fi examinată în lumina dispozițiilor tratatului.

64. Suntem de acord cu această opinie. Articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36 nu realizează, în opinia noastră, o armonizare exhaustivă, iar faptul că nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute de această dispoziție nu împiedică examinarea unei cereri de acces la o profesie și de exercitare a acesteia în temeiul Tratatului FUE.

#### *1. Cu privire la intensitatea armonizării realizate de Directiva 2005/36*

65. Din jurisprudența Curții reiese că intensitatea armonizării realizate de dispozițiile unei directive trebuie determinată ținând seama nu numai de termenii acestora, ci și de contextul lor și de obiectivele urmărite de reglementarea din care fac parte<sup>11</sup>.

66. Curtea a statuat că directivele privind recunoașterea reciprocă a diplomelor au drept obiectiv facilitarea recunoașterii reciproce a diplomelor, certificatelor și altor titluri, prin stabilirea de norme și de criterii comune<sup>12</sup>. În plus, din considerentul (40) al Directivei 2005/36 reiese că obiectivele acesteia sunt „raționalizarea, simplificarea și îmbunătățirea normelor de recunoaștere a calificărilor profesionale”, pentru a permite resortisanților statelor membre să exercite o profesie într-un alt stat membru decât cel în care și-au obținut calificările profesionale<sup>13</sup>.

67. În acest scop, Directiva 2005/36 conferă persoanelor care și-au obținut calificările profesionale într-un stat membru o garanție de acces la aceeași profesie și de exercitare a sa într-un alt stat membru, cu aceleași drepturi ca și resortisanții respectivului stat membru<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Hotărârea din 12 octombrie 1993, Vanacker și Lesage (C-37/92, EU:C:1993:836), Hotărârea din 11 decembrie 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, punctul 64), precum și Hotărârea din 11 iunie 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, punctul 30).

<sup>10</sup> A se vedea Concluziile avocatului general Cruz Villalón prezentate în cauza Comisia/Franța (C-216/11, EU:C:2012:819, punctul 35).

<sup>11</sup> Hotărârea din 16 iulie 2015, UNIC și Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, punctul 35).

<sup>12</sup> Hotărârea din 8 iulie 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punctul 36).

<sup>13</sup> Considerentul (1) al Directivei 2005/36.

<sup>14</sup> Considerentul (3) al Directivei 2005/36.

68. Aceste obiective de simplificare și de îmbunătățire a recunoașterii calificărilor profesionale, cuplate cu ideea unei garanții conferite de Directiva 2005/36, indică în mod clar intenția legiuitorului Uniunii de a asigura dreptul la liberă stabilire al resortisanților statelor membre în state membre gazdă, în cazul în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute de Directiva 2005/36. În schimb, de aici nu rezultă că recunoașterea calificărilor profesionale poate avea loc numai în aceste condiții.

69. Altfel spus, în lumina obiectivelor Directivei 2005/36, deși recunoașterea calificărilor profesionale este facilitată în temeiul dispozițiilor directivei menționate și deși îndeplinirea condițiilor enunțate în aceasta garantează deținătorului lor dreptul de acces la o profesie și la exercitarea acesteia în alt stat membru, nu se poate deduce de aici că dreptul în discuție poate fi recunoscut numai în aceste ipoteze.

70. Modul de redactare a articolului 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36, intitulat „Condiții de recunoaștere”, demonstrează de asemenea acest lucru. Astfel, se precizează în acesta că accesul la profesie și exercitarea acesteia „se acordă” solicitanților care îndeplinesc condițiile menționate. O astfel de formulare sugerează că, în cazul în care aceste condiții sunt îndeplinite, statul membru gazdă este obligat să recunoască calificările profesionale în cauză și să permită accesul la profesie. Articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36 este, în acest sens, expresia garanției enunțate în considerentele acestei directive.

71. Totuși, nu se poate deduce de aici că aceste condiții sunt singurele care pot *permite* accesul la o profesie și exercitarea acesteia. În schimb, ele sunt singurele condiții care *garantează* accesul la profesia respectivă.

72. Lectura obiectivelor Directivei 2005/36 și a modului de redactare a articolului 13 alineatul (2) din aceasta indică, în opinia noastră, că textul nu realizează o armonizare exhaustivă. Deși articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36 prevede, așadar, condițiile în care statele membre sunt obligate să recunoască calificările profesionale obținute în alt stat membru, el nu poate fi interpretat în sensul că impune statelor membre să refuze sistematic accesul la o profesie și exercitarea ei atunci când aceste condiții nu sunt îndeplinite.

## 2. Relația dintre Directiva 2005/36 și dispozițiile tratatului

73. Subliniem că Curtea a statuat deja că principiul inerent libertăților fundamentale consacrate prin Tratatul FUE nu își poate pierde o parte din valoare în urma adoptării directivelor privind recunoașterea reciprocă a diplomelor. Astfel, aceste directive nu au drept scop și nu pot avea ca efect îngreunarea recunoașterii unor asemenea diplome, certificate și alte titluri în situațiile care nu intră în domeniul lor de reglementare<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Hotărârea din 14 septembrie 2000, Hocsman (C-238/98, EU:C:2000:440, punctele 31 și 34), Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Dreesen (C-31/00, EU:C:2002:35, punctele 25 și 26), Hotărârea din 8 iulie 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punctele 35 și 36), și Hotărârea din 3 martie 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Formare medicală de bază) (C-634/20, EU:C:2022:149, punctul 37).

74. Trebuie subliniat că, deși termenii „situații care nu intră în domeniul de reglementare” par să desemneze situațiile care nu intră în domeniul de aplicare al directivelor privind recunoașterea reciprocă a diplomelor, această jurisprudență a fost totuși dezvoltată atât în contextul unor astfel de situații<sup>16</sup>, cât și în cel al situațiilor în care condițiile prevăzute de directivele menționate nu erau îndeplinite<sup>17</sup>.

75. Altfel spus, Directiva 2005/36 realizează armonizarea condițiilor de recunoaștere a calificărilor profesionale potrivit condițiilor pe care le enunță. În schimb, ea nu prevede nicio normă de recunoaștere (sau de nerecunoaștere) a calificărilor profesionale pentru situațiile din afara domeniului său de aplicare sau pentru cele în care condițiile prevăzute de dispozițiile Directivei 2005/36 nu sunt îndeplinite.

76. Rezultă, în opinia noastră, că libertățile fundamentale garantate de Tratatul FUE au, așadar, vocație să se aplice unei situații care intră în domeniul de aplicare al Directivei 2005/36, dar care nu îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 13 alineatul (2) din aceasta.

77. Considerăm că o astfel de interpretare este întărită de lectura jurisprudenței recente a Curții referitoare la aplicarea dispozițiilor Tratatului FUE atunci când Directiva 2005/36 nu este aplicabilă, în măsura în care, întrucât nu și-a terminat studiile, solicitantul nu dispune de un titlu de calificare care să ateste calificarea sa profesională de farmacist<sup>18</sup> sau atunci când solicitantul, deși deține un titlu de calificare, nu prezintă certificatul privind experiența, care însoțește titlul de calificare și care condiționează dreptul de a exercita pe deplin profesia de medic în statul membru de origine<sup>19</sup>.

78. Mi s-ar părea paradoxal să se admită că o cerere de acces poate fi examinată în temeiul altor dispoziții decât cele ale Directivei 2005/36 atunci când solicitantul nu dispune de un titlu de calificare complet, în condițiile în care situația nu ar putea fi aceasta atunci când acesta dispune de un titlu de calificare, însă nu îndeplinește condițiile prevăzute de Directiva 2005/36. Un solicitant fără un titlu oficial de calificare ar fi, așadar, pus într-o poziție mai favorabilă decât posesorul unor calificări profesionale care nu îndeplinește însă condițiile prevăzute la articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36.

79. Acest lucru este valabil cu atât mai mult cu cât, în ceea ce privește situațiile menționate, constatăm că limita dintre ceea ce intră în domeniul de aplicare al acestei directive și ceea ce este exclus din acesta se poate dovedi dificil de stabilit. Astfel, s-ar putea în egală măsură susține, în ceea ce privește o situație în care solicitantul nu dispune de o diplomă, că, deși sunt aplicabile, condițiile prevăzute la articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36 nu sunt îndeplinite, întrucât solicitantul nu deține un titlu de calificare în sensul Directivei 2005/36.

80. În aceste împrejurări, considerăm că ar fi dificil să se admită ca aceste două situații să fie tratate în mod diferit. În aceste două ipoteze, Directiva 2005/36 nu prevede nicio dispoziție specială și nu impune statului să respingă recunoașterea calificărilor profesionale de care dispune solicitantul.

<sup>16</sup> Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35), Hotărârea din 8 iulie 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554), și Hotărârea din 3 martie 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Formare medicală de bază) (C-634/20, EU:C:2022:149).

<sup>17</sup> Hotărârea din 14 septembrie 2000, Hocsmán (C-238/98, EU:C:2000:440, punctul 34).

<sup>18</sup> Hotărârea din 8 iulie 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554). Deși în această cauză era vorba despre o profesie care intră sub incidența sistemului de recunoaștere automată, același raționament se aplică totuși în ceea ce privește o profesie care nu intră sub incidența acestuia.

<sup>19</sup> Hotărârea din 3 martie 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Formare medicală de bază) (C-634/20, EU:C:2022:149).

81. Am mai adăuga că, contrar celor susținute de guvernul francez, nu vedem riscul pe care o astfel de interpretare l-ar prezenta pentru efectul util al articolului 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36.

82. Condițiile prevăzute de această dispoziție rămân singurele condiții care garantează solicitantului accesul la o profesie și exercitarea acesteia, întrucât, atunci când sunt îndeplinite, statul membru este obligat să îi admită cererea. Faptul de a permite ca cererea solicitantului care nu îndeplinește condițiile menționate să fie examinată în temeiul Tratatului FUE nu repune în discuție această constatare. În această ipoteză, un astfel de solicitant nu dispune de nicio garanție că statul membru o va admite, examinarea calificărilor sale profesionale în scopul accesului la o profesie depinzând de alți factori<sup>20</sup>.

83. Prin urmare, considerăm că articolele 45 și 49 TFUE și articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36 trebuie interpretate în sensul că o cerere de acces la o profesie reglementată și de exercitare a acesteia în cadrul unui stat membru gazdă trebuie apreciată în lumina dispozițiilor Tratatului FUE atunci când solicitantul nu îndeplinește condițiile prevăzute de această din urmă dispoziție, care permite un astfel de acces.

### ***C. Cu privire la a doua întrebare preliminară***

84. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolele 45 și 49 TFUE se opun ca autoritatea competentă a statului membru gazdă să își întemeieze aprecierea privind echivalența formării solicitantului pe informații referitoare la conținutul exact și la modalitățile concrete ale acestei formări atunci când informațiile respective i-au fost furnizate de alte surse decât organizatorul formării menționate sau autoritățile competente din statul membru de origine.

85. Vom face o scurtă trecere în revistă a jurisprudenței referitoare la examinarea cererilor de acces la o profesie într-un stat membru gazdă în temeiul dispozițiilor Tratatului FUE, care stabilește o prezumție de obținere a cunoștințelor și a calificărilor întemeiată pe diploma de care se prevalează solicitantul. Vom examina în continuare dacă și, eventual, în ce condiții poate fi răsturnată această prezumție.

#### ***1. Jurisprudența referitoare la aplicarea articolelor 45 și 49 TFUE în privința examinării de către statul membru gazdă a unei cereri de acces la o profesie și de exercitare a acesteia: existența unei prezumții***

86. S-a stabilit în jurisprudență că, în lipsa armonizării condițiilor de acces la o profesie, statele membre sunt îndreptățite să definească cunoștințele și calificările necesare exercitării acestei profesii și să impună prezentarea unei diplome care să ateste deținerea acestor cunoștințe și calificări<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> A se vedea analiza noastră referitoare la cea de a doua întrebare preliminară.

<sup>21</sup> Hotărârea din 7 mai 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punctul 9), și Hotărârea din 6 octombrie 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punctul 48).



87. Totuși, statele membre trebuie să își exercite competențele în acest domeniu cu respectarea libertăților fundamentale garantate de Tratatul FUE<sup>22</sup>. În special, dispozițiile naționale adoptate în această privință nu pot constitui un obstacol nejustificat în calea exercitării efective a libertăților fundamentale garantate prin articolele 45 și 49 TFUE<sup>23</sup>.

88. Astfel, potrivit jurisprudenței Curții, normele naționale care stabilesc condiții de calificare, chiar aplicate fără discriminare pe criterii legate de cetățenie, pot avea ca efect împiedicarea exercitării libertăților fundamentale menționate dacă normele naționale în cauză fac abstracție de cunoștințele și de calificările deja dobândite de persoana interesată într-un alt stat membru<sup>24</sup>.

89. În acest context, autoritățile unui stat membru sesizate cu o cerere de autorizare, formulată de un resortisant al Uniunii, de exercitare a unei profesii în cazul căreia accesul este, potrivit legislației naționale, condiționat de deținerea unei diplome sau a unei calificări profesionale ori de efectuarea unor perioade de experiență practică sunt obligate să ia în considerare toate diplomele, certificatele și alte titluri, precum și experiența relevantă a persoanei interesate, efectuând o comparație între, pe de o parte, competențele atestate prin aceste titluri și această experiență și, pe de altă parte, cunoștințele și calificările cerute de legislația națională<sup>25</sup>.

90. Această procedură de examinare comparativă trebuie să permită autorităților statului membru gazdă să se asigure *in mod obiectiv* că diploma străină atestă, în beneficiul titularului său, cunoștințe și calificări, dacă nu identice, cel puțin echivalente celor atestate de diploma națională. Această apreciere a echivalenței diplomei străine trebuie făcută *exclusiv* ținând seama de gradul cunoștințelor și al calificărilor pe care această diplomă permite să fie *prezumat* în beneficiul titularului, având în vedere natura și durata studiilor și ale formării practice aferente<sup>26</sup>.

91. Altfel spus, autoritatea din statul membru gazdă este obligată să se bazeze pe cunoștințele și pe calificările a căror obținere o permite diploma de care se prevalează solicitantul. În acest sens, mecanismul menționat, întemeiat pe încrederea dintre statele membre, instituie o prezumție potrivit căreia solicitantul dispune de cunoștințele și de calificările pe care le atestă diploma în cauză, fără ca statului membru gazdă să îi fie permis să verifice dacă aceste cunoștințe și calificări sunt efectiv obținute de solicitant.

92. Mai precis, procedura de examinare comparativă urmărește doar să determine conținutul formării, natura cursurilor urmate și durata formării, pentru a stabili dacă calificările atestate de diploma străină corespund celor impuse de dispozițiile statului membru gazdă<sup>27</sup>. În schimb, astfel cum arată Comisia, analiza comparativă efectuată de statul membru gazdă nu poate merge în niciun caz până la a permite o evaluare a calității formării efectuate sau o verificare a dobândirii efective a cunoștințelor atestate de diplomă.

<sup>22</sup> Hotărârea din 6 octombrie 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punctul 51).

<sup>23</sup> Hotărârea din 6 octombrie 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punctul 52).

<sup>24</sup> Hotărârea din 7 mai 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punctul 15), și Hotărârea din 6 octombrie 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punctul 53).

<sup>25</sup> Hotărârea din 7 mai 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punctul 16), Hotărârea din 22 ianuarie 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, punctul 24), Hotărârea din 6 octombrie 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punctul 54), Hotărârea din 8 iulie 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punctul 34), și Hotărârea din 3 martie 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Formare medicală de bază) (C-634/20, EU:C:2022:149).

<sup>26</sup> Hotărârea din 7 mai 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punctul 17), și Hotărârea din 6 octombrie 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punctul 55).

<sup>27</sup> Hotărârea din 6 octombrie 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punctul 57).

93. O astfel de verificare ar fi nu numai contrară ideii unei prezumții stabilite de jurisprudență și întemeiate numai pe diploma de care dispune solicitantul, ci ar afecta, în plus, încrederea dintre statele membre și autoritățile lor competente și, *in fine*, ar împiedica recunoașterea diplomelor.

94. În aceste condiții, considerăm că articolele 45 și 49 TFUE se opun, în principiu, ca autoritatea competentă a statului membru gazdă să își întemeieze aprecierea privind echivalența formării solicitantului pe informații referitoare la conținutul exact și la modalitățile concrete ale acestei formări, atunci când informațiile respective i-au fost furnizate de surse externe organizatorilor formării respective sau autorităților competente din statul membru de origine. Astfel, în opinia noastră, luarea în considerare a unor asemenea elemente depășește ceea ce permite jurisprudența Curții și ar aduce atingere sistemului de recunoaștere reciprocă a calificărilor în cadrul Uniunii.

## 2. Răsturnarea prezumției

95. Deși reiese cu claritate din jurisprudență că examinarea comparativă a diplomelor efectuată de autoritatea competentă a statului membru gazdă se întemeiază pe calificările a căror prezumare o permite diploma de care se prevalează solicitantul, considerăm de asemenea că o astfel de prezumție poate fi răsturnată în ipoteze limitate și că, în acest caz, autorității competente din statul membru gazdă îi este permis să efectueze verificări dincolo de calificările atestate de diploma solicitantului.

96. În opinia noastră, o asemenea posibilitate este, în realitate, inerentă libertăților fundamentale prevăzute de tratat, care asigură libera stabilire și recunoașterea calificărilor profesionale obținute în alt stat membru sau în urma unei formări organizate de o instituție a unui alt stat membru, prevăzând în același timp excepții de la aceste principii, în anumite ipoteze limitate.

97. Astfel, deși este clar, după cum statuează Curtea, că normele naționale care stabilesc condiții de calificare, chiar aplicate fără discriminare pe motiv de cetățenie, pot avea ca efect împiedicarea exercitării libertăților fundamentale atunci când normele naționale în cauză fac abstracție de cunoștințele și de calificările deja dobândite de persoana interesată în alt stat membru, considerăm totuși că un astfel de obstacol ar putea fi justificat de motive imperative de interes general, cu condiția ca acestea să fie de natură să asigure realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru a atinge acest obiectiv.

98. Astfel cum arată guvernele francez și finlandez, profesia în discuție în litigiul principal este cea a profesioniștilor din domeniul sănătății responsabili de îngrijirea pacienților. În aceste condiții, examinarea comparativă efectuată de autoritatea competentă care depășește prezumția întemeiată pe diploma de care se prevalează solicitantul urmărește să garanteze siguranța pacienților și este, așadar, destinată să asigure protecția sănătății publice, care constituie un motiv imperativ de interes general susceptibil să justifice o restricție privind libertatea de stabilire<sup>28</sup>.

99. Totuși, mai trebuie verificat dacă o astfel de examinare este de natură să garanteze obiectivul de protecție a sănătății publice și nu depășește ceea ce este necesar pentru atingerea acestui obiectiv.

<sup>28</sup> Hotărârea din 21 septembrie 2017, Malta Dental Technologists Association și Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, punctul 58).

100. În opinia noastră, pentru a îndeplini cerințele de proporționalitate și de necesitate, o examinare comparativă a calificărilor profesionale care să ia în considerare alte elemente decât exclusiv calificările profesionale a căror prezumare o permite diploma deținută pentru a asigura protecția sănătății publice nu poate avea loc decât într-o ipoteză în care există tocmai un risc dovedit pentru siguranța pacienților și pentru sănătatea publică în cazul în care solicitantul ar avea acces la profesia în cauză și la exercitarea acesteia.

101. Existența unui astfel de risc trebuie stabilită de autoritatea competentă a statului membru gazdă, care se poate întemeia pe o serie de indicii concordante referitoare la deficiențe sistemice în ceea ce privește formarea care a fost urmată de solicitant. În schimb, ea nu se poate întemeia numai pe denunțuri anonime și izolate, fără a se efectua alte verificări, cu atât mai mult atunci când formarea a fost urmată în realitate în acest stat membru, iar autoritatea menționată dispune, așadar, de mijloace extinse în acest sens.

102. În special, astfel cum arată guvernul francez, trebuie să i se permită autorității care eliberează diploma în cauză să prezinte elemente de clarificare atunci când autoritatea competentă a statului membru gazdă identifică posibilitatea unui risc pentru sănătatea publică ca urmare a formării efectuate.

103. Altfel spus, deși protecția sănătății publice poate justifica o examinare comparativă a diplomelor care nu se întemeiază numai pe calificările profesionale a căror prezumare o permite diploma de care se prevalează solicitantul, autoritatea competentă este întotdeauna obligată, în orice caz, să ia în considerare nu numai competențele profesionale de care dispune efectiv solicitantul, ci orice element relevant care permite accesul la o profesie și exercitarea acesteia.

104. Prin urmare, considerăm că trebuie să se răspundă la a doua întrebare preliminară că articolele 45 și 49 TFUE nu se opun ca autoritatea competentă a statului membru gazdă să ia în considerare informații referitoare la conținutul exact și la modalitățile concrete ale acestei formări, atunci când informațiile respective i-au fost furnizate de surse de încredere externe organizatorilor formării menționate sau autorităților competente din statul membru de origine, pentru a stabili existența unui risc dovedit pentru siguranța pacienților. Totuși, autoritatea competentă a statului membru gazdă nu se poate întemeia exclusiv pe astfel de elemente pentru a refuza accesul la o profesie și exercitarea acesteia unui resortisant al unui stat membru care și-a obținut diploma de la o universitate dintr-un alt stat membru.

## V. Concluzie

105. În lumina considerațiilor care precedă, propunem să se răspundă la întrebările preliminare adresate de Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda) după cum urmează:

O cerere de acces la o profesie și de exercitare a acesteia formulată de un student care a obținut o diplomă eliberată în parteneriat cu o universitate dintr-un alt stat membru în urma unei formări efectuate exclusiv în statul membru gazdă, în limba acestui stat, în scopul exercitării profesiei respective în același stat, nu poate fi analizată în lumina Directivei 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2013/55/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 noiembrie 2013. Articolele 45 și 49 TFUE, care vizează să protejeze persoanele care fac uz

efectiv de libertățile fundamentale, nu sunt nici ele aplicabile situației unui asemenea student, astfel încât acesta din urmă nu le poate invoca în cadrul cererii sale de acces la o profesie și de exercitare a acesteia.