



# Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
MACIEJA SZPUNARJA,  
predstavljeni 10. marca 2022<sup>1</sup>

**Zadeva C-577/20**

**A,**

**ob udeležbi**

**Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska))

„Predhodno odločanje – Prosto gibanje oseb in prosti pretok storitev – Priznavanje poklicnih kvalifikacij – Pogoji za pridobitev pravice dostopa do poklicnega naziva psihoterapevta na podlagi diplome iz psihoterapije iz druge države članice – Presoja enakovrednosti zadevnega izobraževanja”

## I. Uvod

1. Direktiva 2005/36/ES<sup>2</sup> o priznavanju poklicnih kvalifikacij je temeljni kamen vzpostavitve notranjega trga, saj državljanom držav članic omogoča, da opravljajo poklic v državi članici, ki ni država, v kateri so pridobili svoje poklicne kvalifikacije. Tako uresničuje določbe Pogodbe, ki se nanašajo na svobodo ustanavljanja oseb.
2. Prav tako je bistvena v obravnavani zadevi, ki daje Sodišču priložnost, da začrta okvir njene uporabe.

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: francoščina.

<sup>2</sup> Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL 2005, L 255, str. 22), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/55/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 (UL 2013, L 354, str. 132, v nadaljevanju: Direktiva 2005/36).

## II. Pravni okvir

### A. Pravo Unije

3. V uvodnih izjavah 1, 3, 6, 11 in 17 Direktive 2005/36 je navedeno:

„(1) V skladu s členom 3(1)(c) Pogodbe je eden od ciljev Skupnosti odprava ovir za prost pretok oseb in storitev med državami članicami. Za državljane držav članic to vključuje zlasti pravico, da kot samozaposlene ali zaposlene osebe opravljajo poklic v državi članici, ki ni država, v kateri so pridobili svoje poklicne kvalifikacije. Člen 47(1) Pogodbe določa tudi, da se sprejmejo direktive za vzajemno priznavanje diplom, spričeval in drugih dokazil o formalnih kvalifikacijah.

[...]

(3) Zagotovilo, ki ga daje ta direktiva osebam, ki so pridobile svoje poklicne kvalifikacije v eni državi članici, da bodo imele dostop do istega poklica in ga opravljale v drugi državi članici z enakimi pravicami, kot jih imajo državljani te države, ne vpliva na obveznost migranta, da izpolni vse nediskriminatorne pogoje za opravljanje poklica, ki jih lahko določi ta država članica, če so objektivno upravičeni in sorazmerni.

[...]

(6) Olajšanje opravljanja storitev je treba zagotoviti ob strogem spoštovanju javnega zdravja in varnosti ter varstva potrošnikov. Zato je treba predvideti posebne določbe za opravljanje občasnih ali priložnostnih čezmejnih storitev za regulirane poklice, ki vplivajo na javno zdravje ali varnost.

[...]

(11) Države članice naj bi za poklice, za katere se uporablja splošni sistem priznavanja kvalifikacij (v nadaljnjem besedilu: splošni sistem), ohranile pravico, da določijo minimalno raven kvalifikacij, potrebno za zagotovitev kakovosti storitev, ki se opravljajo na njihovem ozemlju. Vendar pa v skladu s členi 10, 39 in 43 Pogodbe ne smejo zahtevati, da državljan države članice pridobi kvalifikacije, ki jih na splošno določajo le za diplome, podeljene v nacionalnem sistemu izobraževanja, če je taka oseba že pridobila vse ali del teh kvalifikacij v drugi državi članici. Zato je treba določiti, da mora vsaka država članica gostiteljica, kjer je poklic reguliran, upoštevati kvalifikacije, pridobljene v drugi državi članici, ter oceniti, ali ustrezajo zahtevanim kvalifikacijam. Splošni sistem priznavanja pa državam članicam ne onemogoča, da za osebo, ki na njenem ozemlju opravlja poklic, uporabijo posebne zahteve glede uporabe poklicnih pravil, upravičenih s splošnim javnim interesom. Ta pravila se na primer nanašajo na organizacijo poklica, poklicne standarde, vključno s tistimi o etiki, nadzoru in odgovornosti. Namen te direktive ni poseganje v upravičen interes držav članic, da preprečijo, da se njihovi državljani izognejo uporabi nacionalnega prava na področju poklicev.

[...]

(17) Da bi upoštevali vse primere, za katere še vedno ni določb o priznavanju poklicnih kvalifikacij, je treba splošni sistem razširiti na tiste primere, ki jih ne zajema posebni sistem, bodisi kadar poklic ni zajet v enega od teh sistemov bodisi kadar je poklic zajet v tak poseben sistem, vendar prosilec zaradi posebnega ali izjemnega razloga ne izpolnjuje pogojev, da bi sistem veljal zanj.“

4. Člen 1 te direktive, naslovljen „Namen“, določa:

„Ta direktiva določa pravila, v skladu s katerimi država članica, ki pogojuje dostop do reguliranih poklicev ali njihovo opravljanje na svojem ozemlju s posebnimi poklicnimi kvalifikacijami (v nadaljnjem besedilu: država članica gostiteljica), priznava poklicne kvalifikacije, pridobljene v eni ali več državah članicah (v nadaljnjem besedilu: država članica izvora), ki omogočajo imetniku navedenih kvalifikacij, da tam opravlja isti poklic, kot zadosten pogoj za dostop do in opravljanje tega poklica.

Ta direktiva določa tudi pravila glede delnega dostopa do reguliranega poklica in priznavanja poklicnega usposabljanja, opravljenega v drugi državi članici.“

5. Člen 2 navedene direktive, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Ta direktiva se uporablja za vse državljane države članice, ki želijo kot samozaposlene ali zaposlene osebe opravljati reguliran poklic, vključno s svobodnim poklicem, v državi članici, v kateri niso pridobili svojih poklicnih kvalifikacij.

[...]“

6. Člen 3 iste direktive, naslovljen „Opredelitev pojmov“, v odstavku 1 določa:

„Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

- (a) ‚reguliran poklic‘: poklicna dejavnost ali skupina poklicnih dejavnosti, katerih dostop do, opravljanje ali enega od načinov opravljanja neposredno ali posredno določajo zakoni ali drugi predpisi glede posebnih poklicnih kvalifikacij; način opravljanja dejavnosti zajema zlasti uporabo poklicnega naziva, ki je z zakoni ali drugimi predpisi omejen na imetnike določene poklicne kvalifikacije. Kadar se prvi stavek opredelitve ne uporablja, se poklic iz odstavka 2 obravnava kot reguliran poklic;
- (b) ‚poklicne kvalifikacije‘: kvalifikacije, ki se izkazujejo z dokazili o formalnih kvalifikacijah, potrdilom o kompetenci, navedenim v členu 11(a)(i), in/ali poklicnimi izkušnjami;
- (c) ‚dokazila o formalnih kvalifikacijah‘: diplome, spričevala in druga dokazila o uspešno dokončanem poklicnem usposabljanju, pridobljenem predvsem v Skupnosti, ki jih izda organ v državi članici, imenovan v skladu z zakoni ali drugimi predpisi te države članice. Kadar se prvi stavek te opredelitve ne uporablja, se dokazila o formalnih kvalifikacijah, navedena v odstavku 3, obravnavajo kot dokazila o formalnih kvalifikacijah;
- (d) ‚pristojni organ‘: vsak organ ali telo, ki ga država članica pooblasti, da izdaja ali sprejema dokazila o usposabljanju in druge dokumente ali podatke ter da sprejema prošnje in sklepe iz te direktive;

- (e) ‚regulirano izobraževanje in usposabljanje‘: kakršno koli usposabljanje, ki je posebej namenjeno opravljanju določenega poklica in ki zajema program ali programe, dopolnjene, kadar je to primerno, s poklicnim usposabljanjem ali pripravništvom oziroma strokovno prakso.

Struktura in raven poklicnega usposabljanja, pripravništva ali poklicne prakse se določi z zakoni ali drugimi predpisi zadevne države članice, ali ju nadzoruje ali odobri za to imenovan organ;

[...]“

7. Člen 4 Direktive 2005/36, naslovljen „Učinki priznavanja“, določa:

„1. Priznavanje poklicnih kvalifikacij s strani države članice gostiteljice omogoča upravičencem dostop do tistega poklica v tej državi članici, za katerega so usposobljeni v državi članici izvora, in njegovo opravljanje v državi članici gostiteljici pod enakimi pogoji, kot veljajo za njene državljane.

2. Za namene te direktive je poklic, ki ga prosilec želi opravljati v državi članici gostiteljici, enak poklicu, za katerega je usposobljen v državi članici izvora, če so dejavnosti, ki jih poklic zajema, primerljive.

[...]“

8. Člen 13 navedene direktive, naslovljen „Pogoji za priznavanje“, določa:

„1. Če se za dostop do in opravljanje reguliranega poklica v državi članici gostiteljici zahtevajo posebne poklicne kvalifikacije, pristojni organ navedene države članice prosilcem dovoli dostop do in opravljanje tega poklica pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane navedene države članice, če imajo potrdilo o kompetenci ali dokazila o formalnih kvalifikacijah iz člena 11, ki jih zahteva druga država članica za dostop do in opravljanje tega poklica na njenem ozemlju.

Potrdila o kompetenci ali dokazila o formalnih kvalifikacijah izda pristojni organ v državi članici, imenovan v skladu z zakoni ali drugimi predpisi navedene države članice.

2. Dostop do in opravljanje poklica, kakor je opisano v odstavku 1, se dovoli tudi prosilcem, ki so opravljali zadevni poklic s polnim delovnim časom eno leto ali enakovredno obdobje s krajšim delovnim časom v obdobju predhodnih desetih let v drugi državi članici, ki tega poklica ne regulira, in ki imajo eno ali več potrdil o kompetenci ali dokazila o formalnih kvalifikacijah, ki jih je izdala druga država članica, ki tega poklica ne regulira.

Potrdila o kompetenci in dokazila o formalnih kvalifikacijah izpolnjujejo naslednje pogoje:

(a) izda jih pristojni organ v državi članici, imenovan v skladu z zakoni ali drugimi predpisi navedene države članice;

(b) potrjujejo, da je imetnik pripravljen na opravljanje zadevnega poklica.

Enega leta poklicnih izkušenj iz prvega pododstavka se ne sme zahtevati, če dokazila prosilca o formalnih kvalifikacijah potrjujejo regulirano izobraževanje in usposabljanje.

[...]“

## **B. Finsko pravo**

### *1. Zakon o zdravstvenih delavcih*

9. V skladu s členom 2, prvi odstavek, točka 2, laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994), ammattihenkilölaki (zakon o zdravstvenih delavcih (559/1994)) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v sporu o glavni stvari, se za namene tega zakona za „zdravstvenega delavca“ šteje med drugim oseba, ki ima na podlagi tega zakona pravico, da uporablja poklicni naziv zdravstvenega delavca, urejen z uredbo vlade (strokovnjak z zaščitenim poklicnim nazivom). V skladu s členom 2, drugi odstavek, navedenega zakona ima pooblaščen strokovnjak, ki ima dovoljenje ali zaščiteni poklicni naziv, pravico, da opravlja zadevni poklic in uporablja zadevni poklicni naziv. Poklic strokovnjaka z zaščitenim poklicnim nazivom lahko opravljajo tudi druge osebe, ki imajo ustrezno izobrazbo, izkušnje in strokovno znanje.

10. V skladu s členom 3a, tretji odstavek, zakona o zdravstvenih delavcih je za zdravstvene delavce Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (v nadaljevanju: Valvira) pristojni organ, naveden v Direktivi 2005/36 in v laki ammattipätevyden tunnustamisesta (1384/2015) (zakon o priznavanju poklicnih kvalifikacij (1384/2015)).

11. V skladu s členom 5, drugi odstavek, zakona o zdravstvenih delavcih ima oseba, ki je na Finskem končala izobraževanje za poklic, ki je reguliran z uredbo vlade, pravico do uporabe zadevnega poklicnega naziva.

### *2. Uredba o zdravstvenih delavcih*

12. V skladu s členom 1 asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994) (uredba o zdravstvenih delavcih (564/1994)) je v različici, ki se uporablja v obravnavanem primeru, med drugim „psihoterapevt“ zaščiteni poklicni naziv za zdravstvene delavce v smislu člena 2, prvi odstavek, točka 2, zakona o zdravstvenih delavcih.

13. V skladu s členom 2a, prvi odstavek, te uredbe je pogoj za uporabo zaščitenega poklicnega naziva „psihoterapevt“, da je zadevna oseba končala izobraževanje za psihoterapevta, ki ga organizira univerza oziroma univerza v sodelovanju z drugimi izobraževalnimi ustanovami.

### *3. Zakon o priznavanju poklicnih kvalifikacij*

14. V skladu s členom 6, prvi odstavek, zakona o poklicnih kvalifikacijah temelji priznanje poklicne kvalifikacije na dokazilu o kompetenci, posameznem dokazilu o formalnih kvalifikacijah ali kombinaciji tovrstnih listin, ki jih je izdal pristojni organ v drugi državi članici. Pogoj za priznanje poklicne kvalifikacije je, da ima oseba v svoji državi članici izvora pravico do opravljanja poklica, za opravljanje katerega prosi za izdajo sklepa o priznanju poklicne kvalifikacije.

15. V skladu s členom 6, drugi odstavek, tega zakona velja priznavanje poklicnih kvalifikacij tudi za prosilce, ki so v zadnjih desetih letih opravljali svoj poklic eno leto v okviru zaposlitve za polni delovni čas oziroma za krajši delovni čas v ustreznem obdobju v drugi državi članici, v kateri zadevni poklic ni reguliran, in ki imajo eno ali več dokazil o kompetenci ali formalnih

kvalifikacijah. Te listine morajo potrjevati usposobljenost imetnika za opravljanje zadevnega poklica. Enoletna poklicna izkušnja pa se ne zahteva, če je v dokazilih o formalnih kvalifikacijah prosilca potrjena regulirana poklicna izobrazba.

### **III. Dejansko stanje v sporu o glavni stvari, vprašani za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem**

16. Oseba A je na Finskem v finščini opravila izobraževanje, ki ga je organizirala Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (v nadaljevanju: HPI), finska delniška družba, ki opravlja dejavnost na Finskem, v sodelovanju z University of West England, Bristol (Univerza Zahodne Anglije, Bristol, Združeno kraljestvo, v nadaljevanju: UWE).

17. Po pridobitvi diplome iz psihoterapije, ki jo je izdala UWE 27. novembra 2017, je oseba A pri uradu Valvira zaprosila za pravico do uporabe poklicnega naziva psihoterapevta, ki je zaščiten z veljavno nacionalno zakonodajo.

18. Urad Valvira so leta 2017 kontaktirale osebe, ki so v preteklosti končale to izobraževanje, ter izrazile zaskrbljenost glede številnih pomanjkljivosti v dejanski vsebini izobraževanja in pri uvajanju v delo glede na zastavljene cilje. Urad Valvira je sam kontaktiral druge osebe, ki so končale to izobraževanje, ki so opisale podobne izkušnje.

19. Urad Valvira je vlogo osebe A za priznanje pravice do uporabe zaščitenega poklicnega naziva psihoterapevta z odločbo z dne 29. junija 2018 zavrnil z obrazložitvijo, da oseba A ni predložila zadostnih informacij o vsebini njenega izobraževanja.

20. Urad Valvira je tudi ugovor osebe A zavrnil z odločbo z dne 10. septembra 2018, ker je štel, da je oseba A pridobila zadevno izobrazbo v tujem izobraževalnem sistemu, tako da naj se urad Valvira ne bi mogel prepričati o tem, ali je bilo izobraževanje izvajano tako, da bi bili izpolnjeni pogoji, ki so na Finskem določeni za izobraževanje za psihoterapevta.

21. Helsingin hallinto-oikeus (upravno sodišče v Helsinkih, Finska) je tožbo, ki jo je vložila oseba A, zavrnilo s sodbo z dne 25. aprila 2019. To sodišče je menilo, da je treba zadevno izobraževanje ne glede na to, da je bilo dejansko organizirano na Finskem in v finščini, obravnavati, kot da je bilo končano v Združenem kraljestvu. Splošni sistem priznavanja dokazil usposobljenosti iz Direktive 2005/36 naj ne bi zahteval ugoditve prošnji zadevne osebe, ker naj ta ne bi opravljala poklica psihoterapevta niti v Združenem kraljestvu, kjer poklic in izobraževanje za psihoterapevta nista regulirana, niti v drugi državi članici s podobno ureditvijo.

22. Helsingin hallinto-oikeus (upravno sodišče v Helsinkih) je štelo za dokazano, da pri zadevnem izobraževanju obstajajo znatne pomanjkljivosti in razlike v primerjavi z izobraževanjem za psihoterapevta na Finskem. Po mnenju navedenega sodišča je urad Valvira torej lahko pravilno domneval, da oseba A ni predložila dokazila, da so njeno znanje in kvalifikacije enakovredni znanju in kvalifikacijam osebe, ki je opravila izobraževanje za psihoterapevta na Finskem.

23. Oseba A je v pritožbi zoper to sodbo, vloženi pri predložitvenem sodišču, navedla, da je treba šteti, da je izobraževanje končala na Finskem in da je UWE kot pristojni organ potrdila, da je to izobraževanje v skladu z zahtevami finske uredbe o zdravstvenih delavcih. Njeno izobraževanje naj bi bilo torej treba priznati kot izobraževanje, na podlagi katerega je pridobila zaščiteni poklicni naziv psihoterapevta na Finskem.

24. Po mnenju osebe A bi bilo treba enakovrednost njenega izobraževanja, če ne bi bilo priznано, kot da je bilo končano na Finskem, presojati na podlagi listin, ki so jih predložili oseba A in nosilci izobraževanja ter ki se nanašajo na seznam predavanj in študij ter kakovost tega študija. Urad Valvira naj ne bi opravil take presoje, temveč naj bi se namesto tega oprl na anonimna pisma, izvedensko mnenje, ki ga je pridobil od univerze, ki je tekmica UWE, in intervjuje, ki jih je izvedel sam. Vendar naj bi načelo lojalnosti, ki velja v pravu Unije, zapovedovalo, naj urad Valvira ne dvomi o vsebini listine, ki jo je izdala UWE kot pristojni organ druge države članice.

25. Urad Valvira meni, da je izobraževanje za psihoterapevta, končano v drugi državi članici, treba primerjati z izobraževanjem, ki se izvaja na finskih univerzah. Po mnenju urada Valvira pa izobraževanje osebe A ni izpolnjevalo vsebinskih in kvalitativnih zahtev, ki se zahtevajo na Finskem, tako da naj ne bi pripeljalo do pravice uporabljati zaščiteni poklicni naziv psihoterapevta. Urad Valvira dodaja, da načeloma priznava spričevala o vsebini izobraževanja, ki jih izdajo univerze in drugi nosilci izobraževanja drugih držav članic, in tudi informacije, ki jih zagotovijo o vsebinah ter praktičnem izvajanju izobraževanj, ter da jih ne preverja bolj, kot je potrebno, da razjasni, ali obstajajo razlike med končanim finskim izobraževanjem in tujim izobraževanjem.

26. Predložitveno sodišče navaja, da je v svoji sodni praksi v zvezi z neko drugo zadevo že ugotovilo, da izobraževanja iz postopka v glavni stvari ni mogoče šteti za „izobraževanje, dokončano na Finskem“, v smislu člena 5 zakona o zdravstvenih delavcih.

27. Navedeno sodišče navaja, da je na Finskem treba poklic psihoterapevta šteti za reguliran poklic v smislu člena 3(1)(a) Direktive 2005/36, ker se pravica do uporabe zadevnega poklicnega naziva dodeli samo osebam, ki izpolnjujejo pogoje poklicne kvalifikacije v skladu z zahtevami veljavne finske zakonodaje. Za poklic psihoterapevta naj bi veljal splošni sistem priznavanja dokazil usposobljenosti, določen zlasti v členih od 10 do 14 te direktive. Ker naj poklic in izobraževanje za psihoterapevta v Združenem kraljestvu ne bi bila regulirana, naj bi se uporabljal člen 13(2) navedene direktive.

28. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da glede na določbe Direktive 2005/36, ker oseba A poklica psihoterapevta ni opravljala v drugi državi članici, v kateri ta poklic ni reguliran, nima pravice opravljati tega poklica na Finskem.

29. Navedeno sodišče se sprašuje, ali je treba kljub določbam te direktive zadevni položaj preučiti tudi ob upoštevanju temeljnih svoboščin, zajamčenih v členih 45 in 49 PDEU, in sodne prakse Sodišča v zvezi s tem. Če je treba upoštevati temeljne svoboščine, bi bilo po njegovem mnenju treba odločiti, kako je treba opredeliti diplomu zadevne osebe. Ob tem bi bilo treba tudi ugotoviti, ali se pristojni organ države članice gostiteljice, da se prepriča, da tuja diploma svojemu imetniku potrjuje enaka ali vsaj podobna znanja in kvalifikacije, kot jih potrjuje nacionalna diploma, lahko opre tudi na druge informacije, ki jih je ta organ pridobil o načinu izvajanja zadevnega izobraževanja, ali pa mora tudi v posebnih okoliščinah obravnavanega primera zaupati informacijam, ki jih je v zvezi s tem predložila univerza druge države članice.

30. V teh okoliščinah je Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali je treba temeljne svoboščine, zagotovljene s Pogodbo o Evropski uniji, in Direktivo 2005/36/ES razlagati tako, da mora pristojni organ države članice gostiteljice pravico prosilca do opravljanja reguliranega poklica presojati glede na člena 45 in 49 PDEU in sodno prakso v zvezi s tem (zlasti sodbi z dne 7. maja 1991, Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, in z dne 6. oktobra 2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652), čeprav bi lahko bili v členu 13(2) [te direktive] poenoteni pogoji za opravljanje reguliranega poklica, pod katerimi mora država članica gostiteljica dovoliti opravljanje poklica prosilcu, ki ima dokazilo o formalnih kvalifikacijah iz države, v kateri poklic ni reguliran, ki pa ne izpolnjuje zahteve v zvezi z opravljanjem poklica, določene v tej določbi Direktive?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen: ali pravo Unije – ob upoštevanju pojasnil iz sodbe [z dne 6. oktobra 2015,] Brouillard [(C-298/14, EU:C:2015:652, točka 55)], v zvezi z izključnimi merili za presojo enakovrednosti spričeval – nasprotuje temu, da pristojni organ države članice gostiteljice v primeru, kakršen je obravnavan v tem postopku, svojo presojo enakovrednosti izobraževanja opre tudi na druge informacije o natančni vsebini in načinu izvajanja izobraževanja, in ne samo na tiste, ki jih je pridobil od nosilca izobraževanja ali organov druge države članice?“

31. Pisna stališča so predložili oseba A, urad Valvira, finska, francoska, nizozemska in norveška vlada ter Evropska komisija. Obravnave 2. decembra 2021 so se udeležile te stranke, razen nizozemske vlade.

#### **IV. Analiza**

##### **A. Uvodna pojasnila**

32. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu izvedeti, ali je treba člena 45 in 49 PDEU ter člen 13(2) Direktive 2005/36 razlagati tako, da je treba prošnjo za dostop do reguliranega poklica in opravljanje tega poklica v državi članici gostiteljici presojati glede na določbe Pogodbe, če prosilec ne izpolnjuje pogojev iz člena 13(2) Direktive 2005/36, ki omogočajo tak dostop.

33. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali člena 45 in 49 PDEU nasprotujeta temu, da pristojni organ države članice gostiteljice svojo presojo enakovrednosti izobraževanja prosilca opre na informacije o natančni vsebini in konkretnem načinu izvajanja tega izobraževanja, če so mu te informacije posredovali viri, ki niso organizatorji tega izobraževanja ali pristojni organi države članice izvora.

34. Obe vprašanji temeljita na predpostavki, da prošnja osebe A za dostop do poklica psihoterapevta temelji na poklicnih kvalifikacijah, pridobljenih v drugi državi članici. Iz tega naj bi izhajalo, da položaj osebe A načeloma spada na področje uporabe določb Direktive 2005/36, zlasti njenega člena 13(2), ali – če ni tako – določb, ki se nanašajo na temeljne svoboščine Pogodbe.



35. Predložitveno sodišče namreč navaja, da je že ugotovilo, da izobraževanja iz postopka v glavni stvari ni mogoče šteti za izobraževanje, dokončano na Finskem. Vendar na podlagi dejanskih ugotovitev iz predložitvene odločbe menim, da je mogoče dvomiti o upoštevnosti določb prava Unije, navedenih v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari.

36. Zato bom podal nekaj uvodnih ugotovitev v zvezi z uporabo Direktive 2005/36 in določb Pogodbe, ki se nanašajo na svobodo ustanavljanja, za položaj državljana države članice gostiteljice, ki je diplomo pridobil na koncu izobraževanja, ki se izvaja v sodelovanju z univerzo druge države članice.

37. Direktiva 2005/36 prispeva k odpravi ovir za prosti pretok in storitev v Uniji s tem, da državljanom držav članic omogoča, da opravljajo poklic v državi članici, ki ni država, v kateri so pridobili svoje kvalifikacije.<sup>3</sup>

38. Natančneje, Direktiva 2005/36 določa pravila, v skladu s katerimi država članica, ki pogojuje dostop do reguliranih poklicev ali njihovo opravljanje na svojem ozemlju s posebnimi poklicnimi kvalifikacijami, priznava poklicne kvalifikacije, pridobljene v eni ali več državah članicah, kot zadosten pogoj za dostop do tega poklica in njegovo opravljanje.<sup>4</sup>

39. V ta namen Direktiva 2005/36 v naslovu III določa tri različne sisteme priznavanja poklicnih kvalifikacij, in sicer sistem avtomatičnega priznavanja za poklice, za katere so bili minimalni pogoji usposobljenosti usklajeni (Poglavje III), sistem priznavanja na podlagi poklicnih izkušenj (Poglavje II) in splošni sistem priznavanja poklicnih kvalifikacij (Poglavje I) za vse poklice, ki niso zajeti v določbah poglavij II in III.<sup>5</sup>

40. Kot je določeno v členu 2(1) Direktive 2005/36, se te določbe uporabljajo za vse državljane države članice, ki želijo opravljati reguliran poklic v državi članici, *v kateri niso pridobili svojih poklicnih kvalifikacij*.

41. To se mi zdi odločilno.

42. Direktiva 2005/36 torej zajema položaje, v katerih je posameznik v eni državi članici pridobil določene poklicne kvalifikacije, ki mu omogočajo dostop do določene dejavnosti oziroma opravljanje te dejavnosti v tej državi članici, in želi, da se te kvalifikacije priznajo v drugi državi članici, da bi lahko dostopal do poklica oziroma ga opravljal na enak način kot državljani te države članice gostiteljice.

43. Gre torej za to, da se v državi članici A zagotovi priznavanje poklicnih kvalifikacij, pridobljenih v državi članici B, da se imetniku teh poklicnih kvalifikacij omogoči svoboda ustanavljanja v državi članici A, čeprav je njegova diploma teoretično vnaprej določala, da bo poklic opravljal v državi članici B.

44. Vendar se položaj iz postopka v glavni stvari razlikuje od položajev iz Direktive 2005/36.

<sup>3</sup> Uvodna izjava 1 Direktive 2005/36. Za predstavitev Direktive 2005/36 in njenih sistemov priznavanja glej moje sklepne predloge v zadevi Angerer (C-477/13, EU:C:2014:2338, točke od 19 do 23).

<sup>4</sup> Člen 1 Direktive 2005/36.

<sup>5</sup> Za podrobno analizo različnih sistemov priznavanja poklicnih kvalifikacij na podlagi Direktive 2005/36 glej Barnard, C., *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, 6. izdaja., Oxford University Press, Oxford, 2019, str. 320.

45. Diploma tožeče stranke v postopku v glavni stvari je bila podeljena po končanem izobraževanju na Finskem, v jeziku te države, v sodelovanju z ustanovo s sedežem v tej državi članici. Predložitveno sodišče poleg tega navaja, da univerza Združenega kraljestva, ki je izdala diplomu, trdi, da je bilo izobraževanje opravljeno tako, da izpolnjuje zahteve finske uredbe o zdravstvenih delavcih.

46. Na podlagi teh elementov je mogoče sklepati, da je bilo izobraževanje namenjeno izključno temu, da omogoči opravljanje poklica psihoterapevta na Finskem. Okoliščina, da se zadevna diploma podeli v sodelovanju z institucijo druge države članice, ne more vplivati na ugotovitev, da se v takem položaju država članica izvora in država članica gostiteljica prepletata. Ni šlo namreč za to, ali bo tožeča stranka uveljavljala svojo pravico do svobode ustanavljanja na podlagi poklicnih kvalifikacij, pridobljenih v državi članici, ki ni njena država članica izvora. V teh okoliščinah tak položaj po mojem mnenju ne spada na področje uporabe Direktive 2005/36, tako da ga ni mogoče analizirati glede na njene določbe.

47. Iz teh elementov je tudi razvidno, da položaj osebe A, kot ga je predstavilo predložitveno sodišče, ni povezan z določbami Pogodbe, ki se nanašajo na temeljne svoboščine.<sup>6</sup> Zgolj na podlagi dejstva, da je bila zadevna diploma podeljena v sodelovanju z univerzo druge države članice, ni mogoče ugotoviti obstoja zadostne povezave s položajem osebe A, ker je bila podeljena po končanem izobraževanju, opravljenem v državi članici gostiteljici v jeziku te države članice izključno, da bi se omogočil dostop do poklica psihoterapevta na Finskem. S stališča osebe A je vključenost tuje univerze po mojem mnenju zgolj postranska.<sup>7</sup> V takih okoliščinah člena 45 in 49 PDEU, katerih cilj je varovanje oseb, ki dejansko izvršujejo temeljne svoboščine, ne moreta podeliti pravic osebi A.<sup>8</sup> Ta se nanju ne more sklicevati v okviru svoje prošnje za dostop do poklica psihoterapevta in opravljanje tega poklica.

48. Res je, da taka ugotovitev ne pomeni, da pravo Unije v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, ni upoštevno. Vendar se mi zdi, da spada le na področje uporabe določbe glede svobode opravljanja storitev ali svobode ustanavljanja UWE kot institucije ene države članice, ki sklene partnerstvo z institucijo druge države članice zaradi izvajanja izobraževanja v tej zadnjenavedeni državi članici. Morebitno oviranje določb o temeljnih svoboščinah, določenih v Pogodbi, bi bilo torej treba preučiti predvsem v zvezi s tujo univerzo.

49. To vprašanje pa po mojem mnenju presega okvir vprašanj, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, in bi zahtevalo drugačno analizo, ki je Sodišče glede na elemente iz predložitvene odločbe ne more izvesti.

50. Dejanski okvir drugega vprašanja za predhodno odločanje kaže tudi na to, da položaj osebe A ne spada na področje uporabe Direktive 2005/36 ali določb PDEU v zvezi s temeljnimi svoboščinami. V okviru tega drugega vprašanja za predhodno odločanje je treba namreč ugotoviti, ali bi lahko urad Valvira kot pristojni organ temeljito preučil poklicne kvalifikacije, na katere se sklicuje prosilec, da bi ugotovil, ali mu te kvalifikacije na Finskem omogočajo dostop do poklica psihoterapevta.

<sup>6</sup> Sodba z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, točka 57).

<sup>7</sup> Čeprav položaj osebe A torej ni povezan s temeljnimi svoboščinami, lahko te svoboščine vplivajo na dejanski okvir, kot ga je opisalo predložitveno sodišče, kar zadeva položaj univerze v drugi državi članici. Glej točko 48 teh sklepnih predlogov.

<sup>8</sup> Sodba z dne 15. novembra 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, točka 57).

51. Vendar že sama uporaba informacij o natančni vsebini in konkretnem načinu izvajanja opravljenega izobraževanja po mojem mnenju kaže, da to izobraževanje ne glede na te elemente teoretično omogoča dostop do poklica psihoterapevta na Finskem. Če bi bil predmet opravljenega izobraževanja popolnoma drugačen ali če bi bilo očitno, da je bilo zadevno izobraževanje le delno glede na zahteve finskega prava, bi taka ugotovitev zadostovala za zavrnitev prošnje za dostop do tega poklica.

52. Urad Valvira je torej samo zato, ker je namen izobraževanja dejansko izobraževanje za psihoterapevte na Finskem, opravil tako poglobljeno preučitev, da bi preveril, ali izobraževanje v praksi izpolnjuje zahteve finskega prava.

53. Z opiranjem na informacije o natančni vsebini in konkretnem načinu izvajanja izobraževanja urad Valvira torej ne poskuša preveriti enakovrednosti izobraževanja, ki ga izvaja institucija druge države članice, s tistim, ki se izvaja na Finskem, ampak preveriti, ali izobraževanje, ki se izvaja na Finskem, izpolnjuje zahteve, določene v finskem pravu, za odobritev dostopa do poklica psihoterapevta.

54. V teh okoliščinah menim, da je treba zadevno izobraževanje šteti za izobraževanje, opravljeno na Finskem v smislu določb prava Unije, tako da položaja osebe A ni mogoče analizirati niti glede na določbe Direktive 2005/36 niti glede na določbe Pogodbe v zvezi z njeno svobodo ustanavljanja.

55. Zato glede na zgornje preudarke menim, da je treba na vprašanji za predhodno odločanje odgovoriti, da prošnje za dostop do poklica in opravljanje tega poklica, ki jo vloži študent, ki je pridobil diplomo, izdano v sodelovanju z univerzo druge države članice, po izobraževanju, opravljenem izključno v državi članici gostiteljici in v jeziku te države, za opravljanje zadevnega poklica v tej državi, ni mogoče analizirati glede na Direktivo 2005/36 ali člena 45 in 49 PDEU.

56. Za primer, da bi Sodišče vseeno menilo, da se Direktiva 2005/36 in določbe o svobodi ustanavljanja osebe A uporabljajo v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, bom analiziral vprašanji za predhodno odločanje.

### ***B. Prvo vprašanje za predhodno odločanje***

57. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali je treba člena 45 in 49 PDEU ter člen 13(2) Direktive 2005/36 razlagati tako, da je treba prošnjo za dostop do reguliranega poklica in opravljanje tega poklica v državi članici gostiteljici presojati glede na določbe Pogodbe, če prosilec ne izpolnjuje pogojev iz člena 13(2), ki omogoča tak dostop.

58. V okviru splošnega sistema iz Direktive 2005/36 člen 13(2) te direktive določa pogoje, pod katerimi država članica gostiteljica dovoli dostop do reguliranega poklica in opravljanje tega poklica, če ima prosilec dokazila o formalni kvalifikaciji, izdana v državi članici, v kateri ta poklic ni reguliran.

59. Kot poudarja predložitveno sodišče, za poklic psihoterapevta ne velja sistem avtomatičnega priznavanja, zato zanj veljajo določbe splošnega sistema. Poleg tega je iz pravnega in dejanskega okvira, ki ga je določilo predložitveno sodišče, razvidno, da je poklic psihoterapevta poklic, ki je na Finskem reguliran v smislu Direktive 2005/36, drugače kot v Združenem kraljestvu, kjer ni pogojen z določenimi poklicnimi kvalifikacijami.

60. Vendar ni sporno, da tožeča stranka v postopku v glavni stvari ne izpolnjuje pogojev iz člena 13(2) Direktive 2005/36. Nato se postavlja vprašanje, ali bi bilo dostop do poklica psihoterapevta in opravljanje tega poklica kljub temu mogoče priznati na podlagi temeljnih svoboščin, določenih v PDEU.

61. Kot trdita francoska in finska vlada, je odgovor na to vprašanje odvisen od ravni harmonizacije, izvedene z Direktivo 2005/36. V skladu z ustaljeno sodno prakso je namreč treba vsak nacionalni ukrep na področju, ki je bilo predmet popolne harmonizacije na ravni Unije, presoјati glede na določbe tega harmonizacijskega ukrepa, ne pa glede na določbe primarnega prava.<sup>9</sup> Vendar do tega učinka spodriva akta sekundarne zakonodaje z določbami Pogodbe pride samo, če normativni akt Unije izčrpno ureja določeno področje.<sup>10</sup>

62. Povedano drugače, če bi se razsodilo, da je harmonizacija, izvedena s členom 13(2) Direktive 2005/36, izčrpna, prošnje za dostop do poklica psihoterapevta v državi članici gostiteljici na podlagi poklicnih kvalifikacij, pridobljenih v drugi državi članici, ne bi bilo več mogoče presoјati na podlagi primarnega prava.

63. Francoska in finska vlada tako zagovarjata to trditev, medtem ko ji nizozemska vlada in Komisija nasprotujeta. Po njunem mnenju dejstvo, da pogoji iz člena 13(2) Direktive 2005/36 niso izpolnjeni, ne pomeni, da prošnje za dostop do poklica psihoterapevta ni mogoče obravnavati glede na določbe Pogodbe.

64. S tem mnenjem se strinjam. Člen 13(2) Direktive 2005/36 po mojem mnenju ne določa izčrpane harmonizacije in dejstvo, da pogoji iz te določbe niso izpolnjeni, ne nasprotuje preučitvi prošnje za dostop do poklica ter opravljanje tega poklica na podlagi PDEU.

#### *1. Intenzivnost harmonizacije, izvedene z Direktivo 2005/36*

65. Iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da je intenzivnost harmonizacije, ki se izvaja z določbami direktive, treba raziskati ob upoštevanju ne le besedila teh določb, ampak tudi sobesedila in ciljev, ki jih uresničuje ureditev, katere del so.<sup>11</sup>

66. Sodišče je presodilo, da je cilj direktiv, ki se nanašajo na vzajemno priznavanje diplom, olajšati vzajemno priznavanje diplom, spričeval in drugih podobnih dokazil o izobrazbi z vzpostavitvijo skupnih pravil in pogojev.<sup>12</sup> Iz uvodne izjave 40 Direktive 2005/36 je poleg tega razvidno, da so cilji te direktive „racionalizacija, poenostavitev in izboljšanje pravil za priznavanje poklicnih kvalifikacij“, da se državljanom držav članic omogoči, da opravljajo poklic v državi članici, ki ni država, v kateri so pridobili svoje poklicne kvalifikacije.<sup>13</sup>

67. Za to Direktiva 2005/36 daje zagotovilo osebam, ki so pridobile svoje poklicne kvalifikacije v eni državi članici, da bodo imele dostop do istega poklica in ga opravljale v drugi državi članici z enakimi pravicami, kot jih imajo državljani te države.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Sodbe z dne 12. oktobra 1993, Vanacker in Lesage (C-37/92, EU:C:1993:836); z dne 11. decembra 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, točka 64), in z dne 11. junija 2020, KOB (C-206/19, EU:C:2020:463, točka 30).

<sup>10</sup> Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Cruza Villalóna v zadevi Komisija/Francija (C-216/11, EU:C:2012:819, točka 35).

<sup>11</sup> Sodba z dne 16. julija 2015, UNIC in Uni.co.pel (C-95/14, EU:C:2015:492, točka 35).

<sup>12</sup> Sodba z dne 8. julija 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, točka 36).

<sup>13</sup> Uvodna izjava 1 Direktive 2005/36.

<sup>14</sup> Uvodna izjava 3 Direktive 2005/36.

68. Ta cilj poenostavitve in izboljšanja priznavanja poklicnih kvalifikacij skupaj z idejo o zagotovitvi, ki ga daje Direktiva 2005/36, jasno kaže na namen zakonodajalca Unije, da državljanom držav članic v državah članicah gostiteljicah zagotovi pravico do svobode ustanavljanja, če so izpolnjeni pogoji, določeni v Direktivi 2005/36. Vendar iz tega ne izhaja, da je priznavanje poklicnih kvalifikacij mogoče le pod temi pogoji.

69. Povedano drugače, ob upoštevanju ciljev Direktive 2005/36, če je priznavanje poklicnih kvalifikacij olajšano na podlagi določb te direktive in če izpolnjevanje pogojev iz te direktive imetniku zagotavlja pravico do dostopa do poklica ter opravljanja tega poklica v drugi državi članici, iz tega ni mogoče sklepati, da se ta pravica lahko prizna le v teh okoliščinah.

70. To je razvidno tudi iz besedila člena 13(2) Direktive 2005/36, naslovljenega „Pogoji za priznavanje“. Navedeno je namreč, da se dostop do poklica in njegovo opravljanje „dovoli [...]“ prosilcem, ki izpolnjujejo predpisane pogoje. Na podlagi take formulacije je mogoče sklepati, da mora država članica gostiteljica, če so ti pogoji izpolnjeni, priznati zadevne poklicne kvalifikacije in omogočiti dostop do poklica. Člen 13(2) Direktive 2005/36 je v tem smislu izraz zagotovila, določenega v uvodnih izjavah te direktive.

71. Vendar iz tega ni mogoče sklepati, da so ti pogoji edini pogoji, ki *dovoljujejo* dostop do poklica in njegovo opravljanje. Vendar pa so to edini pogoji, ki *zagotavljajo* dostop do tega poklica.

72. Razlaga ciljev Direktive 2005/36 in besedilo člena 13(2) te direktive po mojem mnenju kažeta na to, da besedilo ne določa izčrpane harmonizacije. Čeprav člen 13(2) Direktive 2005/36 torej določa pogoje, pod katerimi morajo države članice priznati poklicne kvalifikacije, pridobljene v drugi državi članici, ga ni mogoče razlagati tako, da državam članicam nalaga, da sistematično zavrnejo dostop do poklica in opravljanje tega poklica, če ti pogoji zanj niso izpolnjeni.

## 2. Povezava med Direktivo 2005/36 in določbami Pogodbe

73. Ugotavljam, da je Sodišče že razsodilo, da načelo temeljnih svoboščin, zagotovljenih s PDEU, ne more izgubiti dela pravne vrednosti zaradi sprejetja direktiv, ki se nanašajo na vzajemno priznavanje diplom. Cilj teh direktiv namreč ni oziroma njihova posledica ne sme biti oteževanje priznavanja takih diplom, spričeval ali drugih podobnih dokazil o izobrazbi v okoliščinah, ki jih te direktive ne zajemajo.<sup>15</sup>

74. Naj poudarim, da čeprav se zdi, da se izraz „v okoliščinah, ki jih [te direktive] ne zajemajo“ nanaša na okoliščine, ki ne spadajo na področje uporabe direktiv o vzajemnem priznavanju diplom, pa je bila ta sodna praksa razvita tako v okviru takih okoliščin<sup>16</sup> kot tudi v okoliščinah, v katerih pogoji, določeni v teh direktivah, niso bili izpolnjeni<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Sodbe z dne 14. septembra 2000, Hocsmann (C-238/98, EU:C:2000:440, točki 31 in 34); z dne 22. januarja 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, točki 25 in 26); z dne 8. julija 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, točki 35 in 36), in z dne 3. marca 2022, Sosiaalinen ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Osnovno medicinsko usposabljanje) (C-634/20, EU:C:2022:149, točka 37).

<sup>16</sup> Sodbe z dne 22. januarja 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35); z dne 8. julija 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554), in z dne 3. marca 2022, Sosiaalinen ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Osnovno medicinsko usposabljanje) (C-634/20, EU:C:2022:149).

<sup>17</sup> Sodba z dne 14. septembra 2000, Hocsmann (C-238/98, EU:C:2000:440, točka 34).

75. Povedano drugače, z Direktivo 2005/36 se izvaja harmonizacija pogojev za priznavanje poklicnih kvalifikacij v skladu s pogoji, ki so v njej določeni. Vendar pa ne določa nobenega pravila o priznavanju (ali nepriznavanju) poklicnih kvalifikacij v okoliščinah, ki ne spadajo na njeno področje uporabe ali v katerih niso izpolnjeni pogoji iz določb Direktive 2005/36.

76. Iz tega po mojem mnenju izhaja, da se temeljne svoboščine, zagotovljene s PDEU, torej uporabljajo za okoliščine, ki spadajo na področje uporabe Direktive 2005/36, v katerih pa niso izpolnjeni pogoji iz člena 13(2) te direktive.

77. Menim, da je taka razlaga okrepljena z branjem novejše sodne prakse Sodišča v zvezi z uporabo določb PDEU, kadar se Direktiva 2005/36 ne uporablja, če prosilec, ki ni končal izobraževanja, nima dokazila o formalnih kvalifikacijah, ki bi potrjevalo njegove poklicne kvalifikacije za farmacevta<sup>18</sup>, ali če prosilec – čeprav je imetnik dokazila o formalnih kvalifikacijah – ni predložil potrdila o delovnih izkušnjah, ki je priloženo dokazilu o formalnih kvalifikacijah, ki je pogoj za pravico do polnega opravljanja zdravniškega poklica v državi članici izvora<sup>19</sup>.

78. Zdelo bi se mi paradoksalno dopustiti, da se prošnja za dostop lahko obravnava na podlagi določb, ki niso določbe Direktive 2005/36, kadar prosilec nima popolnega dokazila o formalnih kvalifikacijah, medtem ko to ne bi bilo mogoče, kadar ima dokazila o formalnih kvalifikacijah, vendar ne izpolnjuje pogojev iz Direktive 2005/36. Prosilec brez dokazil o formalnih kvalifikacijah bi bil torej v ugodnejšem položaju kot imetnik poklicnih kvalifikacij, ki pa ne izpolnjuje pogojev iz člena 13(2) Direktive 2005/36.

79. To velja še toliko bolj, ker v zvezi s temi okoliščinami ugotavljam, da je meja med tem, kaj spada na področje uporabe te direktive, in tem, kaj je iz nje izključeno, morda težko določiti. Prav tako bi bilo namreč mogoče v položaju, ko prosilec nima diplome, trditi, da pogoji iz člena 13(2) Direktive 2005/36, čeprav se uporabljajo, niso izpolnjeni, ker prosilec ni predložil dokazil o formalnih kvalifikacijah v smislu Direktive 2005/36.

80. V teh okoliščinah menim, da bi bilo ta položaja težko obravnavati ločeno. V teh dveh primerih Direktiva 2005/36 ne vsebuje nobene posebne določbe in od države ne zahteva, da zavrne priznanje poklicnih kvalifikacij, ki jih ima prosilec.

81. K temu bi dodal še, da drugače, kot trdi francoska vlada, ne zaznavam tveganja, ki naj bi ga taka razlaga pomenila za polni učinek člena 13(2) Direktive 2005/36.

82. Pogoji iz te določbe ostajajo edini pogoji, ki prosilcu zagotavljajo dostop do poklica in opravljanje tega poklica, ker mora država članica ugoditi njegovi prošnji, če so izpolnjeni. To, da se prosilcu, ki teh pogojev ne izpolnjuje, omogoči, da se njegova vloga obravnava na podlagi PDEU, te ugotovitve ne omaja. V tem primeru tak prosilec nima nobenega zagotovila, da bo država članica temu ugodila, saj je preizkus njegovih poklicnih kvalifikacij za dostop do poklica odvisen od drugih dejavnikov.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Sodba z dne 8. julija 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554). Čeprav je šlo v tem primeru za poklic, za katerega se uporablja sistem avtomatičnega priznavanja, pa velja enako razlogovanje za poklic, ki v ta sistem ne spada.

<sup>19</sup> Sodba z dne 3. marca 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Osnovno medicinsko usposabljanje) (C-634/20, EU:C:2022:149).

<sup>20</sup> Glej mojo analizo drugega vprašanja za predhodno odločanje.

83. Zato menim, da je treba člena 45 in 49 PDEU ter člen 13(2) Direktive 2005/36 razlagati tako, da je treba prošnjo za dostop do reguliranega poklica in opravljanje tega poklica v državi članici gostiteljici presojati glede na določbe PDEU, če prosilec ne izpolnjuje pogojev iz člena 13(2) navedene direktive, ki omogoča tak dostop.

### ***C. Drugo vprašanje za predhodno odločanje***

84. Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem v bistvu izvedeti, ali člena 45 in 49 PDEU nasprotujeta temu, da pristojni organ države članice gostiteljice svojo presojo enakovrednosti izobraževanja prosilca opre na informacije o natančni vsebini in konkretnem načinu izvajanja tega izobraževanja, če so mu te informacije posredovali drugi viri, ki niso organizatorji tega izobraževanja ali pristojni organi države članice izvora.

85. Na kratko bom spomnil na sodno prakso v zvezi z obravnavanjem prošelj za dostop do poklica v državi članici gostiteljici na podlagi določb PDEU, ki določa domnevo o pridobitvi znanja in kvalifikacij na podlagi diplome, na katero se sklicuje prosilec. Nato bom preučil, ali in pod kakšnimi pogoji je mogoče to domnevo ovreči.

*1. Sodna praksa v zvezi z uporabo členov 45 in 49 PDEU za obravnavanje prošnje za dostop do poklica in opravljanje tega poklica s strani države članice gostiteljice: obstoj domneve*

86. V sodni praksi ni sporno, da imajo države članice, če pogoji za dostop do nekega poklica niso harmonizirani, za opravljanje tega poklica pravico opredeliti potrebno znanje in kvalifikacije ter zahtevati predložitev diplome, ki dokazuje njihovo pridobitev.<sup>21</sup>

87. Vendar morajo države članice na tem področju izvajati svoje pristojnosti ob spoštovanju temeljnih pravic, ki so zagotovljene s PDEU.<sup>22</sup> Natančneje, nacionalne določbe, sprejete v zvezi s tem, ne smejo neupravičeno ovirati učinkovitega izvrševanja temeljnih svoboščin, zagotovljenih s členoma 45 in 49 PDEU.<sup>23</sup>

88. Tako v skladu s sodno prakso Sodišča nacionalni predpisi, s katerimi so določeni pogoji za kvalifikacije, lahko ovirajo izvrševanje temeljnih svoboščin – tudi če se uporabljajo nediskriminatorno z vidika državljanstva – če zadevni nacionalni predpisi ne upoštevajo znanja in kvalifikacij, ki jih je zainteresirana oseba že pridobila v drugi državi članici.<sup>24</sup>

89. V teh okoliščinah morajo organi države članice, ki odločajo o prošnji državljana Unije za dovoljenje za opravljanje poklica, dostop do katerega je v skladu z nacionalno zakonodajo pogojen z diplomo oziroma poklicno kvalifikacijo ali z obdobjem praktičnih izkušenj, upoštevati vse

<sup>21</sup> Sodbi z dne 7. maja 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, točka 9), in z dne 6. oktobra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, točka 48).

<sup>22</sup> Sodba z dne 6. oktobra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, točka 51).

<sup>23</sup> Sodba z dne 6. oktobra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, točka 52).

<sup>24</sup> Sodbi z dne 7. maja 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, točka 15), in z dne 6. oktobra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, točka 53).

diplome, spričevala in druga podobna dokazila o formalni izobrazbi ter upoštevne izkušnje zadevne osebe, nato pa kompetence, ki jih ta dokazila in izkušnje potrjujejo, primerjati z znanjem in kvalifikacijami, ki se zahtevajo na podlagi nacionalne zakonodaje.<sup>25</sup>

90. Ta postopek primerjalnega preizkusa mora organom države članice omogočiti, da se *objektivno* prepričajo, da tuja diploma potrjuje, da ima tisti, ki jo je pridobil, znanje in kvalifikacije, ki so vsaj enakovredne, če že ne enake tistim, ki jih potrjuje nacionalna diploma. Ta presoja enakovrednosti tuje diplome mora biti opravljena ob *izključnem* upoštevanju stopnje znanja in kvalifikacij, o katerih se lahko na podlagi te diplome – glede na naravo in čas trajanja študija in praktičnega usposabljanja, ki se nanj navezuje – *domneva*, da jih je imetnik tega naziva pridobil.<sup>26</sup>

91. Povedano drugače, organ države članice gostiteljice se mora zanesti na znanje in kvalifikacije, ki jih je mogoče pridobiti z diplomom, na katero se sklicuje prosilec. V tem smislu ta mehanizem, ki temelji na zaupanju med državami članicami, uvaja domnevo, da prosilec ima znanje in kvalifikacije, ki jih izkazuje zadevna diploma, ne da bi država članica gostiteljica lahko preverila, ali je prosilec to znanje in kvalifikacije dejansko pridobil.

92. Natančneje, namen postopka primerjalnega preizkusa je le določiti vsebino izobraževanja, naravo opravljenega študija in trajanje izobraževanja, da se ugotovi, ali kvalifikacije, potrjene s tujo diplomom, ustrezajo tistim, ki se zahtevajo z določbami države članice gostiteljice.<sup>27</sup> Nasprotno pa, kot poudarja Komisija, primerjalna analiza, ki jo opravi država članica gostiteljica, nikakor ne more priti tako daleč, da bi omogočila presojo kakovosti opravljenega izobraževanja ali preverjanje dejanske pridobitve znanja, potrjenega z diplomom.

93. Tako preverjanje ne bi bilo le v nasprotju s pojmom domneve, ki je določen v sodni praksi in temelji le na diplomom prosilca, temveč bi tudi spodkopavalo zaupanje med državami članicami in njihovimi pristojnimi organi ter nazadnje preprečevalo priznavanje diplomom.

94. V teh okoliščinah menim, da člena 45 in 49 PDEU načeloma nasprotujeta temu, da pristojni organ države članice gostiteljice svojo presojo enakovrednosti izobraževanja prosilca opre na informacije o natančni vsebini in konkretnem načinu izvajanja tega izobraževanja, če so mu te informacije posredovali viri, ki niso organizatorji tega izobraževanja ali pristojni organi države članice izvora. Zdi se mi, da upoštevanje teh elementov presega to, kar dopušča sodna praksa Sodišča, in bi ogrozilo sistem vzajemnega priznavanja kvalifikacij v Uniji.

## 2. Ovrženje domneve

95. Čeprav je iz sodne prakse razvidno, da primerjalni preizkus diplomom, ki ga opravi pristojni organ države članice gostiteljice, temelji na kvalifikacijah, ki jih je mogoče pridobiti z diplomom, na katero se sklicuje prosilec, menim tudi, da je mogoče tako domnevo v omejenih primerih ovreči in da lahko pristojni organ države članice gostiteljice nato opravi preverjanja, ki presegajo kvalifikacije, potrjene z diplomom prosilca.

<sup>25</sup> Sodbe z dne 7. maja 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, točka 16); z dne 22. januarja 2002, Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, točka 24); z dne 6. oktobra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, točka 53); z dne 8. julija 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, točka 34), in z dne 3. marca 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Osnovno medicinsko usposabljanje) (C-634/20, EU:C:2022:149).

<sup>26</sup> Sodbi z dne 7. maja 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, točka 17), in z dne 6. oktobra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, točka 55).

<sup>27</sup> Sodba z dne 6. oktobra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, točka 57).



96. Menim, da je taka možnost dejansko neločljivo povezana s temeljnimi svoboščinami, določenimi v Pogodbi, ki zagotavljajo svobodo ustanavljanja in priznavanje poklicnih kvalifikacij, pridobljenih v drugi državi članici ali z izobraževanjem, ki ga izvaja institucija druge države članice, pri čemer se v nekaterih omejenih primerih dopuščajo izjeme od teh načel.

97. Čeprav je torej jasno, kot je razsodilo Sodišče, da nacionalni predpisi, s katerimi so določeni nacionalni pogoji za kvalifikacije, lahko ovirajo izvrševanje temeljnih svoboščin – tudi če se uporabljajo nediskriminatorno z vidika državljanstva – če zadevni nacionalni predpisi ne upoštevajo znanja in kvalifikacij, ki jih je zainteresirana oseba že pridobila v drugi državi članici, vseeno menim, da je tako oviranje mogoče utemeljiti z nujnimi razlogi v splošnem interesu, če zagotavljajo uresničitev zelenega cilja in ne presegajo tega, kar je nujno za dosego tega cilja.

98. Kot poudarjata francoska in finska vlada, gre v postopku v glavni stvari za poklic zdravstvenih delavcev, odgovornih za bolnike. V teh okoliščinah je namen primerjalnega preizkusa, ki ga opravi pristojni organ in ki presega domnevo, ki temelji na diplomi, na katero se sklicuje prosilec, zagotavljanje varnosti bolnikov in torej zagotavljanje varovanja javnega zdravja, ki je nujni razlog v splošnem interesu, ki lahko utemelji omejitev svobode ustanavljanja.<sup>28</sup>

99. Vendar je treba tudi preveriti, ali je tak preizkus primeren za zagotavljanje uresnitve cilja varovanja javnega zdravja in ne presega tega, kar je nujno za dosego tega cilja.

100. Menim, da je za izpolnitev zahtev po sorazmernosti in nujnosti primerjalni preizkus poklicnih kvalifikacij ob upoštevanju drugih elementov, kot so samo poklicne kvalifikacije, o katerih je mogoče domnevati na podlagi pridobljene diplome, da se zagotovi varovanje javnega zdravja, mogoče opraviti le, če obstaja resnično tveganje za varnost pacientov in javno zdravje v primeru, da bi se prosilcu odobrilo dostop do zadevnega poklica in opravljanje tega poklica.

101. Obstoj takega tveganja mora ugotoviti pristojni organ države članice gostiteljice, ki se lahko opre na skupek skladnih indicev glede sistemskih napak v zvezi z izobraževanjem, ki ga je opravil prosilec. Vendar se ne more opreti zgolj na anonimne in posamezne prijave, ne da bi opravil dodatna preverjanja, še toliko bolj, če je bilo izobraževanje dejansko opravljeno v tej državi članici in lahko torej to opravi z obsežnimi sredstvi.

102. Natančneje, kot poudarja francoska vlada, je treba organu, ki je izdal zadevno diplomu, omogočiti, da zagotovi pojasnila, če pristojni organ države članice gostiteljice ugotovi možnost tveganja za javno zdravje zaradi opravljenega izobraževanja.

103. Povedano drugače, čeprav varstvo javnega zdravja lahko upraviči primerjalni preizkus diplom, ki se ne opira le na poklicne kvalifikacije, o katerih je mogoče domnevati na podlagi diplome, na katero se sklicuje prosilec, mora pristojni organ vsekakor vedno upoštevati ne le strokovno znanje, ki ga prosilec dejansko ima, ampak tudi vse upoštevne elemente, ki omogočajo dostop do poklica in opravljanje tega poklica.

104. Zato menim, da je treba na drugo vprašanje za predhodno odločanje odgovoriti, da člena 45 in 49 PDEU ne nasprotujeta temu, da pristojni organ države članice gostiteljice upošteva informacije o natančni vsebini in konkretnem načinu izvajanja tega izobraževanja, če so mu te informacije posredovali zanesljivi viri, ki niso organizatorji tega izobraževanja ali pristojni organi države članice izvora, da bi ugotovil, ali obstaja resnično tveganje za varnost bolnikov. Vendar

<sup>28</sup> Sodba z dne 21. septembra 2017, Malta Dental Technologists Association in Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, točka 58).

pristojni organ države članice gostiteljice ne more samo na podlagi teh elementov zavrniti dostopa do poklica in opravljanje tega poklica državljanu države članice, ki je diplomu pridobil na univerzi v drugi državi članici.

## V. Predlog

105. Ob upoštevanju zgoraj navedenih preudarkov predlagam, naj se na vprašanji, ki ju je postavilo Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska), odgovori:

Prošnje za dostop do poklica in opravljanje tega poklica, ki jo vloži študent, ki je pridobil diplomu, izdano v sodelovanju z univerzo druge države članice, po koncu izobraževanja, opravljenega izključno v državi članici gostiteljici in v jeziku te države, za opravljanje zadevnega poklica v tej državi, ni mogoče analizirati glede na Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/55/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013. Člena 45 in 49 PDEU, katerih namen je varovanje oseb, ki dejansko uresničujejo temeljne svoboščine, se prav tako ne uporabljata za položaj takega študenta, tako da se ta v okviru svoje prošnje za dostop do nekega poklica in opravljanje tega poklica nanju ne more sklicevati.