



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 16 juni 2022*

”Begäran om förhandsavgörande – Erkännande av yrkeskvalifikationer – Direktiv 2005/36/EG – Artikel 2 – Tillämpningsområde – Artikel 13.2 – Reglerade yrken – Villkor för att i en medlemsstat få tillträde till yrkestiteln psykoterapeut på grundval av ett examensbevis i psykoterapi som utfärdats av ett universitet som är etablerat i en annan medlemsstat – Artiklarna 45 och 49 FEUF – Fri rörlighet och etableringsfrihet – Bedömning av huruvida den aktuella utbildningen är likvärdig – Artikel 4.3 FEU – Principen om lojalt samarbete mellan medlemsstaterna – Den mottagande medlemsstatens möjlighet att ifrågasätta vilken kunskaps- och kvalifikationsnivå som ett examensbevis som har utfärdats i en annan medlemsstat kan presumeras påvisa – Villkor”

I mål C-577/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) genom beslut av den 25 november 2020, som inkom till domstolen den 25 november 2020, i ett förfarande som anhängiggjorts av

A

ytterligare deltagare i rättegången:

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus ja valvontavirasto,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev, domstolens vice ordförande L. Bay Larsen (referent) samt domarna I. Ziemele, P.G. Xuereb och A. Kumin,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 2 december 2021,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– A, genom A. Palmujoki, advokat, och J. Pihlaja,

* Rättegångsspråk: finska.

- Sosiaali- ja terveystalalan lupa- ja valvontavirasto, genom K. Heiskanen, M. Henriksson och M. Mikkonen, samtliga i egenskap av ombud,
- Finlands regering, genom M. Pere, i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom A.-L. Desjonquères och N. Vincent, båda i egenskap av ombud,
- Nederländernas regering, genom K. Bulterman och J. Langer, båda i egenskap av ombud,
- Norges regering, genom K.S. Borge, i egenskap av ombud, biträdd av I. Meinich och T. Sunde, advokater,
- Europeiska kommissionen, genom L. Armati och T. Sevón, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 10 mars 2022 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 13.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, 2005, s. 22), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013 (EUT L 354, 2013, s. 132) (nedan kallat direktiv 2005/36) och artiklarna 45 och 49 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett förfarande som anhängiggjorts av A angående det beslut som Sosiaali- ja terveystalalan lupa- ja valvontavirasto (Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården, Finland) (nedan kallat Valvira) meddelat om att inte tillerkänna A rätt att använda yrkestiteln psykoterapeut i Finland.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 Skälen 1, 3, 6, 11, 17 och 44 i direktiv 2005/36 har följande lydelse:
 - ”(1) Enligt artikel 3.1 c i fördraget är ett av gemenskapens mål att avskaffa hindren för fri rörlighet för personer och tjänster mellan medlemsstaterna. För medlemsstaternas medborgare innebär detta bland annat rätten att utöva ett yrke, som egenföretagare eller som anställd, i en annan medlemsstat än den där de har skaffat sig sina yrkeskvalifikationer. I artikel 47.1 i fördraget föreskrivs dessutom att direktiv skall utfärdas som syftar till ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis.

...

(3) Den garanti som detta direktiv ger personer som har erhållit sina yrkeskvalifikationer i en medlemsstat att få tillträde till samma yrke och utöva det i en annan medlemsstat med samma rättigheter som dess medborgare utesluter inte att den som invandrat och utövar yrket bör uppfylla de icke-diskriminerande villkor som uppställs av den senare staten, under förutsättning att villkoren är objektivt motiverade och proportionerliga.

...

(6) Det är nödvändigt att garantera att tillhandahållande av tjänster säkras under noggrant iakttagande av skydd för folkhälsa och säkerhet samt konsumentskydd. Särskilda bestämmelser bör därför införas för reglerade yrken som har konsekvenser för folkhälsa eller säkerhet, och som tillfälligt eller temporärt tillhandahåller gränsöverskridande tjänster.

...

(11) För de yrken som omfattas av den generella ordningen för erkännande av kvalifikationer, nedan kallad 'den generella ordningen', bör medlemsstaterna behålla rätten att fastställa en lägsta kvalifikationsnivå i syfte att garantera kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls inom deras respektive territorium. Enligt artiklarna 10, 39 och 43 i fördraget bör de dock inte ålägga en medborgare från en medlemsstat att skaffa sig kvalifikationer som de vanligen fastställer genom att endast hänvisa till de examensbevis som utfärdas inom deras eget utbildningssystem, när den berörda personen redan har skaffat sig alla eller en del av dessa kvalifikationer i en annan medlemsstat. Det bör följaktligen föreskrivas att varje mottagande medlemsstat i vilken ett yrke är reglerat är skyldig att ta hänsyn till de kvalifikationer som har förvärvats i en annan medlemsstat och att bedöma om dessa motsvarar de kvalifikationer den kräver. Detta allmänna system för erkännande hindrar emellertid inte att en medlemsstat ålägger en person som där utövar ett yrke särskilda krav på grund av att landet tillämpar yrkesbestämmelser som motiveras av allmänintresset. Sådana bestämmelser kan bland annat avse yrkets organisering, yrkesnormer, inklusive yrkesetiska regler, tillsyn och ansvar. Syftet med detta direktiv är inte att inkräkta på medlemsstaternas berättigade intresse att hindra att vissa medborgare försöker kringgå den nationella lagstiftning som gäller för olika yrken.

...

(17) För att beakta alla situationer för vilka det fortfarande inte finns någon bestämmelse om erkännande av yrkeskvalifikationer, bör den generella ordningen utsträckas till att omfatta de fall som inte täcks av något särskilt system, både när yrket inte omfattas av något av dessa system och när sökanden, trots att yrket omfattas av ett särskilt system, av särskilda och exceptionella skäl inte uppfyller kraven för att omfattas av detta.

...

(44) Detta direktiv påverkar inte de åtgärder som är nödvändiga för att garantera hög hälso- och konsumentskyddsnivå.”

4 Artikel 1 i direktiv 2005/36, har rubriken ”Syfte” och har följande lydelse:

”I detta direktiv fastställs de regler enligt vilka en medlemsstat som kräver bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av ett reglerat yrke inom sitt territorium (nedan kallad 'mottagande medlemsstat') för tillträde till och utövandet av detta yrke skall erkänna sådana

yrkeskvalifikationer som förvärvats i en eller flera andra medlemsstater (nedan kallad 'ursprungsmedlemsstat') och som ger innehavaren av dessa kvalifikationer rätt att där utöva yrket.

I detta direktiv fastställs också regler för ett partiellt tillträde till reglerade yrken och erkännande av yrkespraktik som bedrivs i en annan medlemsstat.”

5 I artikel 2 i direktivet, med rubriken ”Räckvidd”, föreskrivs i punkt 1 första stycket att direktivet ska gälla för alla de medborgare i en medlemsstat, inbegripet fria yrkesutövare, som vill utöva ett reglerat yrke, antingen som egen företagare eller anställd, i en annan medlemsstat än den där de har förvärvat sina yrkeskvalifikationer.

6 I artikel 3 i samma direktiv, med rubriken ”Definitioner”, föreskrivs följande i punkt 1:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) *reglerat yrke*: en eller flera former av yrkesverksamhet där det genom lagar och andra författningar direkt eller indirekt krävs bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av verksamheten eller någon form av denna; i synnerhet skall användandet av en yrkestitel som genom bestämmelser i lagar och andra författningar enbart får användas av den som innehar en viss yrkeskvalifikation utgöra en form av utövande. När första meningen inte är tillämplig, skall ett sådant yrke som avses i punkt 2 betraktas som ett reglerat yrke.

b) *yrkeskvalifikationer*: kvalifikationer som intygas i ett bevis på formella kvalifikationer, ett kompetensbevis enligt artikel 11 a i och/eller yrkeserfarenhet.

c) *bevis på formella kvalifikationer*: examens-, utbildnings- eller annat behörighetsbevis för en yrkesutbildning som huvudsakligen ägt rum i gemenskapen, utfärdat av en myndighet i en medlemsstat vilken utsetts i enlighet med denna stats lagar och andra författningar. När första meningen inte är tillämplig, skall ett sådant bevis på formella kvalifikationer som avses i punkt 3 betraktas som bevis på formella kvalifikationer.

d) *behörig myndighet*: varje myndighet eller organ som medlemsstaterna bemyndigat att utfärda eller ta emot utbildningsbevis och andra handlingar eller upplysningar, samt att ta emot ansökningar och fatta de beslut som avses i detta direktiv.

e) *reglerad utbildning*: all utbildning som särskilt utformats för ett visst yrke och som omfattar en eller flera kurser som vid behov kompletteras genom yrkesutbildning, provtjänstgöring eller yrkesutövning.

Utformningen av och nivån på yrkesutbildningen, provtjänstgöringen eller yrkesutövningen skall fastställas i den berörda medlemsstatens lagar och andra författningar, eller övervakas eller godkännas av den för ändamålet utsedda myndigheten.

...”

7 I artikel 4 i direktiv 2005/36, med rubriken ”Verkan av erkännandet”, föreskrivs följande:

”1. Om den mottagande medlemsstaten erkänner yrkeskvalifikationerna ska detta ge förmånstagare möjlighet att få tillträde i den medlemsstaten till samma yrke som denne är behörig för i ursprungsmedlemsstaten och att utöva det yrket i den mottagande medlemsstaten på samma villkor som dess medborgare.

2. I detta direktiv skall det yrke som sökanden önskar utöva i den mottagande medlemsstaten vara detsamma som sökanden är behörig för i ursprungsmedlemsstaten, om det rör sig om jämförbara verksamheter.

...”

8 Artikel 13 i direktivet, med rubriken ”Villkor för erkännande”, har följande lydelse:

”1. När det i en mottagande medlemsstat krävs bestämda yrkeskvalifikationer för tillträdet till eller utövandet av ett reglerat yrke, ska den behöriga myndigheten i den medlemsstaten ge sökande tillträde till yrket och rätt att utöva det på samma villkor som gäller för landets egna medborgare, om de innehar det kompetensbevis eller bevis på formella kvalifikationer enligt artikel 11 som krävs av en annan medlemsstat för tillträdet till eller utövandet av yrket inom dess territorium.

Kompetensbevis eller bevis på formella kvalifikationer ska ha utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat, vilken utsetts i enlighet med denna stats lagar och andra författningar.

2. Tillträde till ett yrke och rätten att utöva ett som beskrivs i punkt 1 ska också beviljas sökande som på heltid i ett år eller på deltid under motsvarande tid under de senaste tio åren har utövat yrket i fråga i en annan medlemsstat som inte reglerar detta yrke, och som har ett eller flera kompetensbevis eller bevis på formella kvalifikationer vilka har utfärdats av en annan medlemsstat som inte reglerar detta yrke.

Kompetensbevis och bevis på formella kvalifikationer ska uppfylla följande krav:

a) De ska ha utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat, vilken utsetts i enlighet med denna stats lagar och andra författningar.

b) De ska visa att innehavaren förberetts för att utöva yrket.

Den yrkeserfarenhet på ett år som avses i första stycket får dock inte krävas, när de bevis på formella kvalifikationer som sökanden har gäller som bevis på en reglerad utbildning.

...”

Finsk rätt

Lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården

9 Enligt 2 § 1 mom. 2 punkten i lagen om yrkesverksamma i hälso- och sjukvården (559/1994) avses i denna lag med ”yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården” en person som enligt nämnda lag har rätt att använda en i förordning avsedd yrkesbeteckning för en yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården (yrkesutbildad person med skyddad yrkesbeteckning). Enligt 2 § 2 mom. i samma lag har en legitimerad yrkesutbildad person, en yrkesutbildad person som beviljats tillstånd eller en yrkesutbildad person med skyddad yrkesbeteckning rätt att utöva det aktuella yrket och använda yrkesbeteckningen. Också andra personer som har fullgod utbildning, erfarenhet och yrkesskicklighet kan verka i yrken för yrkesutbildade personer med skyddad yrkesbeteckning.

- 10 Enligt 3 a § 3 mom. i lagen om hälso- och sjukvårdspersonal är Valvira den behöriga myndighet som avses i direktiv 2005/36 och i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer (1384/2015).

Förordningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården

- 11 Enligt 1 § i förordning om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (564/1994) ingår psykoterapeut bland de yrkesbeteckningar för yrkesutbildade personer med skyddad yrkesbeteckning som avses i 2 § 1 mom. 2 punkten i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården.
- 12 Enligt 2 a § 1 mom. i förordningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvårdens krävs det, för att en person ska få använda den skyddade yrkesbeteckningen utbildad psykoterapeut, att han eller hon har genomgått psykoterapeututbildning vid ett universitet eller psykoterapiutbildning som ett sådant universitet ordnat tillsammans med en annan utbildningsorganisation.

Lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer

- 13 Enligt 6 § 1 mom. i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer (1384/2015) ska erkännande av yrkeskvalifikationer grunda sig på kompetensbevis, enskilda bevis på formella kvalifikationer eller en uppsättning av sådana handlingar som har utfärdats av en behörig myndighet i en annan medlemsstat än Republiken Finland. En förutsättning för erkännande av yrkeskvalifikationer är att den berörde, i sin ursprungsmedlemsstat, har rätt att utöva det yrke för vilket han eller hon ansöker om ett beslut om erkännande av yrkeskvalifikationerna.
- 14 Enligt 6 § 2 mom. i lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer gäller erkännande av yrkeskvalifikationer även sökande som på heltid i ett år eller på deltid under motsvarande tid under de senaste tio åren har utövat sitt yrke i en annan medlemsstat än Republiken Finland som inte reglerar detta yrke, och sökanden har ett eller flera kompetensbevis eller bevis på formella kvalifikationer. Dessa handlingar ska påvisa innehavarens lämplighet att utöva yrket i fråga. Yrkeserfarenheten på ett år krävs dock inte, om en reglerad yrkesutbildning fastställs i de bevis på formella kvalifikationer som sökanden har.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 15 A, som är finsk medborgare, ansökte hos Valvira, med stöd av ett *Postgraduate Diploma in Solution Focused Therapy* (påbyggnadsexamen avseende "lösningscentrerad terapi", nedan kallad den aktuella utbildningen), som utfärdades den 27 november 2017 av University of the West of England, Förenade kungariket (nedan kallat UWE), om rätt att få använda yrkestiteln psykoterapeut, som är en skyddad yrkestitel enligt den finska lagstiftningen.
- 16 Den aktuella utbildningen hade anordnats av UWE, i Finland och på finska, i partnerskap med Helsingin Psykoterapiinstituutti Oy, som är ett finskt aktiebolag med verksamhet i Finland.
- 17 Under år 2017 kontaktades Valvira av tidigare deltagare i utbildningen, vilka till Valvira gav uttryck för sina farhågor beträffande ett stort antal brister i utbildningens faktiska innehåll och dess praktiska utformning i förhållande till de uppställda målen. Valvira hade själv kontaktat andra deltagare som hade beskrivit liknande erfarenheter.

- 18 Valvira, som hyste tvivel om huruvida utbildningen i fråga uppfyllde kraven i den finska lagstiftningen om tillträde till och utövande av yrket psykoterapeut, avskog genom beslut av den 29 juni 2018 A:s ansökan, huvudsakligen med motiveringen att A inte hade lämnat tillräckliga uppgifter om utbildningens innehåll. Genom beslut av den 10 september 2018 avskog Valvira A:s klagomål mot beslutet av den 29 juni 2018.
- 19 Genom dom av den 25 april 2019 ogillade Helsingfors förvaltningsdomstol A:s överklagande av Valviras beslut av den 10 september 2018. Nämnda domstol fann att utbildningen i fråga skulle anses ha genomförts i Förenade kungariket, trots att den i praktiken hade anordnats i Finland och på finska. Den generella ordning för erkännande av bevis på formella kvalifikationer som föreskrivs i direktiv 2005/36 innebär emellertid inte någon skyldighet att bifalla A:s ansökan, eftersom hon varken har utövat yrket psykoterapeut i Förenade kungariket, där yrket och utbildningen för psykoterapeut inte är reglerat, eller i en annan medlemsstat som har liknande bestämmelser.
- 20 Helsingfors förvaltningsdomstol fann att det var styrkt att den aktuella utbildningen uppvisade betydande brister och avvikelser i förhållande till utbildningen för psykoterapeuter i Finland och fann att Valvira hade fog för sitt beslut att förklara att A inte hade visat att hennes kunskaper och kvalifikationer motsvarade dem som en person som genomgått en utbildning för psykoterapeut i Finland skulle ha förvärvat. De grundläggande friheter som garanteras i EUF-fördraget medför inte heller att Valviras avslagsbeslut blir rättsstridigt.
- 21 A har i sitt överklagande av denna dom till den hänskjutande domstolen, Högsta förvaltningsdomstolen (Finland), gjort gällande att utbildningen i fråga ska anses ha tillhandahållits i Finland och att UWE i egenskap av behörig myndighet har intygat att utbildningen uppfyllde de krav som i förordningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården uppställs för utbildning till psykoterapeut i Finland. Utbildningen ska således erkännas och hon ska därmed ha rätt att använda den yrkestitel som psykoterapeut som hon ansökt om.
- 22 För det fall att den aktuella utbildningen inte ska anses ha tillhandahållits i Finland, ska dess likvärdighet med den psykoterapeututbildning som anordnas i Finland bedömas på grundval av handlingar som avser kursplanen och kvaliteten på det aktuella utbildningsprogrammet, såsom de lagts fram av A och utbildningens organisatörer. Valvira gjorde inte någon sådan bedömning, utan grundade sitt avslagsbeslut på anonyma skrivelser, ett utlåtande från ett finskt universitet som konkurrerar med UWE och de intervjuer som Valvira själv hade genomfört. Lojalitetsprincipen, såsom den har stadfästs i unionsrätten, innebär att Valvira inte får ifrågasätta ett dokument som utfärdats av UWE i dess egenskap av behörig myndighet i en annan medlemsstat.
- 23 Valvira anser å sin sida att den psykoterapeututbildning som genomförts i en annan medlemsstat måste vara jämförbar med den utbildning som för närvarande tillhandahålls av finska universitet. Enligt denna myndighet uppfyller den aktuella utbildningen i många avseenden inte de materiella och kvalitativa villkor som psykoterapeuter måste uppfylla i Finland och kan följaktligen inte ge rätt att använda yrkestiteln psykoterapeut. Valvira har tillagt att den i princip förlitar sig på de examensbevis som utfärdats av universitet och andra utbildningsinstitutioner i andra medlemsstater och till de uppgifter som dessa lämnar om innehållet i och de praktiska formerna för de erbjudna utbildningarna, och att Valvira endast undersöker dem i den mån det är nödvändigt för att avgöra om det föreligger skillnader mellan den finska utbildningen och motsvarande utbildning i den andra medlemsstaten.

- 24 Den hänskjutande domstolen har erinrat om att den i ett annat mål redan har slagit fast att den aktuella utbildningen inte kan anses ha genomförts i Finland, i den mening som avses i lagen om yrkesverksamma i hälso- och sjukvården. I Finland är psykoterapeutyrket ett reglerat yrke, i den mening som avses i artikel 3.1 a i direktiv 2005/36, eftersom rätten att använda den berörda yrkestiteln endast beviljas den som uppfyller de yrkeskvalifikationer som krävs enligt tillämplig finsk lagstiftning.
- 25 Yrket psykoterapeut omfattas av de allmänna bestämmelserna om erkännande av bevis på formella kvalifikationer, vilka bland annat föreskrivs i artiklarna 10–14 i direktivet. Eftersom yrket psykoterapeut och utbildningen till detta yrke inte är reglerade i Förenade kungariket, är artikel 13.2 i nämnda direktiv tillämplig på A:s situation.
- 26 Enligt den hänskjutande domstolen uppfyller A emellertid inte villkoret i denna bestämmelse, enligt vilket hon måste ha utövat yrket psykoterapeut i en annan medlemsstat där yrket inte är reglerat, och hon kan därför inte göra anspråk på att få tillträde till detta yrke i Finland.
- 27 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i huruvida A:s situation, trots bestämmelserna i direktiv 2005/36, även ska prövas mot bakgrund av de grundläggande friheter som garanteras i artiklarna 45 och 49 FEUF och med EU-domstolens praxis på området. Om så är fallet vill den nationella domstolen få klarhet i huruvida den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten – i syfte att försäkra sig om att det examensbevis som utfärdats i en annan medlemsstat visar att dess innehavare har kunskaper och kvalifikationer som är om inte identiska så åtminstone likvärdiga med de som intygas genom ett nationellt examensbevis – även kan stödja sig på andra uppgifter som den har erhållit beträffande formerna för den aktuella utbildningen eller om den måste förlita sig till de uppgifter som ett universitet i en annan medlemsstat, såsom UWE, har lämnat i detta avseende.
- 28 Mot denna bakgrund beslutade Högsta förvaltningsdomstolen att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:
- ”1) Ska de i FEU-avtalet garanterade grundläggande rättigheterna och direktiv 2005/36/EG tolkas så, att den mottagande statens behöriga myndighet ska bedöma sökandens rätt att utöva ett reglerat yrke enligt artiklarna 45 och 49 FEUF och den rättspraxis som anknyter till artiklarna (särskilt [dom av den 7 maj 1991, Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, och dom av den 6 oktober 2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652]) oberoende av att man i artikel 13.2 i [detta direktiv] ska anses ha harmoniserat förutsättningarna för att utöva ett reglerat yrke och den mottagande medlemsstaten under dessa förutsättningar måste tillåta yrkesutövandet för en sådan sökande som uppvisar ett dokument med formell behörighet från en sådan medlemsstat där yrket inte är reglerat, men som inte uppfyller kraven enligt {nämnda direktivs} bestämmelse för att utöva yrket?
- 2) Om svaret på den första frågan är jakande, utgör unionsrätten – med beaktande av vad som i [dom av den 6 oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punkt 55)] har konstaterats om de tillåtna bedömningskriterierna avseende erkännande av examensbevis – ett hinder för att den mottagande statens behöriga myndighet, i ett fall som motsvarar den aktuella situationen, även baserar sin bedömning om utbildningens motsvarighet på utredningar från andra parter än den som anordnat utbildningen eller en utredning av det andra medlemslandets myndigheter om utbildningens närmare innehåll och genomförande?”

Inledande anmärkning

- 29 De relevanta omständigheterna i det nationella målet ägde rum när unionsrätten var tillämplig i Förenade kungariket. Artiklarna 45 och 49 FEUF samt direktiv 2005/36 kan således vara tillämpliga i förevarande fall.

Den första frågan

- 30 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 13.2 i direktiv 2005/36 samt artiklarna 45 och 49 FEUF ska tolkas så, att en ansökan om tillträde till ett reglerat yrke och om tillstånd att utöva detta yrke i den mottagande medlemsstaten, som, enligt denna artikel 13.2, ingetts av en person som dels innehar ett bevis på formella kvalifikationer som hänför sig till detta yrke och som har utfärdats i en medlemsstat där nämnda yrke inte är reglerat, dels inte uppfyller kravet på att ha utövat samma yrke under den minimiperiod som avses i nämnda artikel 13.2, ska prövas av den mottagande statens behöriga myndighet enligt artiklarna 45 och 49 FEUF.
- 31 Domstolen påpekar inledningsvis att även om det är riktigt att A har genomgått en utbildning som anordnats av UWE, i Finland och på finska, i partnerskap med Helsingin Psykoterapiinstituutti Oy, så är det icke desto mindre UWE som har utfärdat examensbeviset för psykoterapiutbildningen till A efter genomgången utbildning, och UWE har sitt säte i Förenade kungariket.
- 32 Enligt artikel 2.1 i direktiv 2005/36 ska direktivet gälla för alla de medborgare i en medlemsstat, inbegripet fria yrkesutövare, som vill utöva ett reglerat yrke, antingen som egen företagare eller anställd, i en annan medlemsstat än den där de har förvärvat sina yrkeskvalifikationer.
- 33 Enligt artikel 3.1 b–d i nämnda direktiv avses med ”yrkeskvalifikationer” bland annat kvalifikationer som intygas genom ett bevis på formella kvalifikationer, såsom i synnerhet ett examensbevis, utfärdat av en behörig myndighet i en medlemsstat och som avser en yrkesutbildning som huvudsakligen ägt rum i Europeiska unionen.
- 34 Av detta följer att situationen i det nationella målet kan omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2005/36, eftersom det bevis på formella kvalifikationer som är i fråga i det nationella målet, som avser en yrkesutbildning som genomförts i unionen, har utfärdats av en behörig myndighet i en annan medlemsstat än den i vilken A avser att utöva ett reglerat yrke.
- 35 Det framgår emellertid av begäran om förhandsavgörande, och särskilt av den första frågan, att A inte uppfyller kravet i artikel 13.2 i direktiv 2005/36 på att ha utövat det yrke, vars yrkestitel hon vill använda, under den minimiperiod som avses i denna bestämmelse. Under dessa omständigheter kan A inte åberopa denna bestämmelse och inte heller den generella ordning för erkännande av bevis på formella kvalifikationer som föreskrivs i artiklarna 10–14 i direktiv 2005/36, och hon kan inte heller åberopa någon annan ordning för erkännande av yrkeskvalifikationer som införts genom direktivet.
- 36 Det ska således fastställas huruvida en sådan situation som den som A befinner sig i ska bedömas mot bakgrund av artikel 45 FEUF eller artikel 49 FEUF.

- 37 Det ska i detta hänseende för det första erinras om att EU-domstolen har slagit fast att den fria rörligheten för personer inte skulle kunna genomföras fullt ut om medlemsstaterna kunde underlåta att tillämpa artiklarna 45 och 49 FEUF på de av deras medborgare som har utnyttjat de möjligheter som föreskrivs i unionsrätten och som tack vare dessa bestämmelser har förvärvat yrkesmässiga kvalifikationer i en annan medlemsstat än den där de är medborgare. Detta övervägande är även tillämpligt när en medborgare i en medlemsstat har förvärvat en kvalifikation vid ett universitet i en annan medlemsstat, som vederbörande avser att åberopa i den medlemsstat där han eller hon är medborgare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2015, Brouillard, C-298/14, EU:C:2015:652, punkt 27).
- 38 I det mål som avgjordes genom domen av den 6 oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652), ansåg domstolen, i punkt 29 i den domen, att EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för personer skulle tillämpas i den berördes fall och att det förhållandet att examensbeviset hade erhållits efter en utbildning på distans saknade betydelse i detta hänseende.
- 39 Detsamma gäller för en person som A, som i den medlemsstat där hon är medborgare åberopar ett universitetsexamensbevis som hon har erhållit i en annan medlemsstat, även om det är till följd av en utbildning som ges i den första medlemsstaten i samarbete med en myndighet i den andra medlemsstaten som är behörig att utfärda ett sådant examensbevis.
- 40 Det ska, för det andra, erinras om att myndigheterna i en medlemsstat, som har att ta ställning till en unionsmedborgares ansökan om tillstånd att utöva ett yrke som, enligt den nationella lagstiftningen, för tillträde förutsätter innehav av ett utbildningsbevis eller yrkeskvalifikationer, eller praktisk erfarenhet, ska beakta samtliga de utbildningsbevis, examensbevis och andra behörighetsbevis, liksom den relevanta erfarenhet som sökanden har förvärvat, genom att göra en jämförelse mellan å ena sidan den kompetens som intygas genom dessa behörighetsbevis och denna erfarenhet och å andra sidan de kunskaper och kvalifikationer som krävs enligt den nationella lagstiftningen (dom av den 8 juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 41 Eftersom denna rättspraxis endast ger uttryck för en princip som följer av EUF-fördragets grundläggande friheter, kan denna princip inte förlora en del av sin rättsliga betydelse på grund av att ett antal direktiv om ömsesidigt erkännande av utbildningsbevis har antagits (dom av den 8 juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 42 Direktiven om ömsesidigt erkännande av utbildningsbevis, särskilt direktiv 2005/36, syftar nämligen inte till, och kan inte medföra, att det blir svårare att erkänna examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis i situationer som inte omfattas av dessa direktiv (dom av den 3 mars 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Grundutbildning för läkare), C-634/20, EU:C:2022:149, punkt 37 och där angiven rättspraxis).
- 43 I en sådan situation som den i det nationella målet, där, såsom framgår av punkt 35 i förevarande dom, den berörde inte uppfyller villkoren i någon av de ordningar för erkännande av yrkeskvalifikationer som införts genom direktiv 2005/36, ska den berörda mottagande medlemsstaten iaktta sina skyldigheter i fråga om erkännande av yrkeskvalifikationer, vilka det erinrats om i punkt 40 i förevarande dom, vilka är tillämpliga på situationer som omfattas av såväl artikel 45 FEUF som artikel 49 FEUF (se, analogt, dom av den 8 juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

- 44 Mot bakgrund av ovan angivna överväganden ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 13.2 i direktiv 2005/36 samt artiklarna 45 och 49 FEUF ska tolkas så, att en ansökan om tillträde till ett reglerat yrke och om tillstånd att utöva detta yrke i den mottagande medlemsstaten, som, enligt denna artikel 13.2, ingetts av en person som dels innehar ett bevis på formella kvalifikationer som hänför sig till detta yrke och som har utfärdats i en medlemsstat där nämnda yrke inte är reglerat, dels inte uppfyller kravet på att ha utövat samma yrke under den minimiperiod som avses i nämnda artikel 13.2, ska prövas av den mottagande statens behöriga myndighet enligt artiklarna 45 och 49 FEUF.

Den andra frågan

- 45 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida unionsrätten, och särskilt artiklarna 45 och 49 FEUF, ska tolkas så, att den utgör hinder för att den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten, som har att pröva en ansökan om tillstånd att utöva ett reglerat yrke i denna medlemsstat, även grundar sin bedömning av huruvida den utbildning som sökanden åberopar är likvärdig med motsvarande utbildningar i nämnda medlemsstat på uppgifter som andra personer än den som anordnat nämnda utbildning, eller den andra medlemslandets myndigheter, har lämnat om utbildningens närmare innehåll och genomförande.
- 46 Domstolen erinrar om att i en sådan situation som den i det nationella målet, där den berördes situation inte uppfyller villkoren i någon av de ordningar för erkännande av yrkeskvalifikationer som införts genom direktiv 2005/36, men på vilken artikel 45 FEUF eller artikel 49 FEUF är tillämplig, ska den berörda medlemsstaten iakttä sina skyldigheter i fråga om erkännande av yrkeskvalifikationer, vilka det erinrats om i punkt 40 i förevarande dom (se, analogt, dom av den 3 mars 2022, *Sosiaali- ja terveystalantien lupajärjestelmä (Grundutbildning för läkare)*, C-634/20, EU:C:2022:149, punkt 41).
- 47 Det jämförande förfarande som avses i punkt 40 i förevarande dom ska ge myndigheterna i den mottagande medlemsstaten möjlighet att objektivt kontrollera huruvida det utländska examensbeviset visar att dess innehavare har kunskaper och kvalifikationer som är om inte identiska så åtminstone likvärdiga med de som intygas genom ett nationellt examensbevis. Denna bedömning av det utländska examensbevisets likvärdighet ska ske uteslutande med beaktande av den kunskaps- och kvalifikationsnivå som innehavaren av ett sådant examensbevis kan antas ha uppnått, med hänsyn till vad som i beviset intygas om innehållet i och varaktigheten av den teoretiska och praktiska utbildning som har genomförts (dom av den 3 mars 2022, *Sosiaali- ja terveystalantien lupajärjestelmä (Grundutbildning för läkare)*, C-634/20, EU:C:2022:149, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 48 Det ska i detta hänseende påpekas att detta förfarande för jämförande prövning förutsätter ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna för de examensbevis avseende yrkeskvalifikationer som utfärdas av respektive medlemsstat. Följaktligen är den mottagande medlemsstatens myndighet i princip skyldig att betrakta en sådan handling som ett utbildningsbevis som utfärdats av myndigheten i en annan medlemsstat som sanningsenlig.
- 49 När den behöriga myndigheten i en medlemsstat allvarligt tvivlar på ett dokumentets äkthet eller sanningsenlighet, och inte endast har misstankar avseende detta, är den myndighet eller den institution som har utfärdat intyget emellertid skyldig att på begäran av den första myndigheten

ompröva huruvida det var berättigat att utfärda det berörda dokumentet och, i förekommande fall, att återkalla det (dom av den 19 juni 2003, Tennah-Durez, C-110/01, EU:C:2003:357, punkt 80).

- 50 När den behöriga myndigheten i en medlemsstat meddelar den utfärdande myndigheten konkreta omständigheter som tillsammans talar för att det examensbevis som sökanden åberopar inte återspeglar den grad av kunskaper och kvalifikationer som innehavaren kan antas ha förvärvat i enlighet med den ordning som det erinrats om i punkt 47 i förevarande dom, är den utfärdande myndigheten enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU skyldig att, mot bakgrund av dessa omständigheter, ompröva huruvida det var berättigat att utfärda nämnda examensbevis och, i förekommande fall, återkalla det.
- 51 Bland dessa konkreta uppgifter kan, i förekommande fall, såväl uppgifter som lämnats av andra personer än organisationerna av den berörda utbildningen, som uppgifter som lämnats av myndigheter i en annan medlemsstat, vilka agerar inom ramen för deras verksamhet, ingå.
- 52 Den mottagande medlemsstatens myndighet – som, såsom framgår av punkt 48 i förevarande dom, i princip är skyldig att anse att vissa handlingar, såsom exempelvis ett examensbevis, som har utfärdats av en myndighet i en annan medlemsstat är sanningsenliga – kan i princip inte ifrågasätta den grad av kunskaper och yrkesmässiga kvalifikationer som innehavaren av detta examensbevis kan presumeras ha förvärvat när den utfärdande myndigheten, mot bakgrund av de omständigheter som anges i punkt 50 i förevarande dom, har gjort en ny prövning av huruvida det var berättigat att utfärda examensbeviset utan att återkalla det (se, analogt, dom av den 19 juni 2003, Tennah-Durez, C-166/01, EU:C:2003:357, punkt 79). Det är endast i undantagsfall som den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten har rätt att ifrågasätta den grad av kunskaper och yrkesmässiga kvalifikationer som innehavaren av detta examensbevis kan presumeras ha förvärvat.
- 53 För det fall att omständigheterna i det aktuella fallet, såsom i målet vid den nationella domstolen, uppenbart visar att utbildningsbeviset inte är sanningsenligt, kan denna medlemsstat inte vara skyldig att bortse från dem (se, analogt, dom av den 27 september 1989, van de Bijl, C-130/88, EU:C:1989:349, punkterna 25 och 26).
- 54 Den mottagande medlemsstaten kan nämligen inte nekas rätten att anta bestämmelser för att förhindra att den fria rörlighet för personer som föreskrivs i EUF-fördraget används av de berörda i syfte att undandra sig de krav i fråga om yrkesutbildning som ställs på innehavare av ett nationellt examensbevis (se, analogt, dom av den 27 september 1989, van de Bijl, C-130/88, EU:C:1989:349, punkt 26).
- 55 Det har särskilt slagits fast att skyddet för folkhälsan utgör ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en nationell åtgärd som inskränker nämnda fria rörlighet, under förutsättning att den är ändamålsenlig för att uppnå det mål som eftersträvas och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 2017, Malta Dental Technologists Association och Reynaud, C-125/16, EU:C:2017:707, punkterna 58 och 59).
- 56 Det ska i detta sammanhang preciseras att det bland annat ska anses vara uppenbart att ett examensbevis inte är äkta när det står klart att det verkliga innehållet i den utbildning som getts avsevärt skiljer sig från innehållet i den utbildning som beskrivs i det aktuella examensbeviset.

57 Mot bakgrund av ovan angivna överväganden ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 45 och 49 FEUF, jämförda med artikel 4.3 FEU, ska tolkas så, att den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten, som har att pröva en ansökan om tillstånd att utöva ett reglerat yrke i denna medlemsstat, är skyldig att betrakta ett examensbevis som utfärdats av myndigheten i en annan medlemsstat som sanningsenligt, och att denna myndighet i princip inte kan ifrågasätta den grad av kunskaper och kvalifikationer som sökanden kan antas ha förvärvat enligt detta examensbevis. Det är endast när den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten hyser allvarliga tvivel, grundade på konkreta omständigheter som tillsammans talar för att det examensbevis som sökanden åberopar inte återspeglar den kunskaps- och kvalifikationsnivå som sökanden enligt examensbeviset kan antas ha förvärvat, som den kan begära att den utfärdande myndigheten, mot bakgrund av dessa omständigheter, ska ompröva huruvida det var berättigat att utfärda nämnda examensbevis, varvid den sistnämnda myndigheten i förekommande fall ska återkalla examensbeviset. Bland dessa konkreta uppgifter kan, i förekommande fall, bland annat uppgifter som lämnats av andra personer än organisatörerna av den berörda utbildningen, till exempel av myndigheter i en annan medlemsstat som agerar inom ramen för deras verksamhet, ingå. När den utfärdande myndigheten, mot bakgrund av nämnda omständigheter, har gjort en ny prövning av huruvida det var berättigat att utfärda examensbeviset, utan att dra tillbaka det, är det endast i undantagsfall, när omständigheterna i det enskilda fallet uppenbart visar att det aktuella examensbeviset inte är äkta, som myndigheten i den mottagande medlemsstaten kan ifrågasätta det välgrundade i utfärdandet av nämnda utbildningsbevis.

Rättegångskostnader

58 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) Artikel 13.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv nr 2013/55/EG av den 20 november 2013, samt artiklarna 45 och 49 FEUF, ska tolkas så, att en ansökan om tillträde till ett reglerat yrke och om tillstånd att utöva detta yrke i den mottagande medlemsstaten, som, enligt denna artikel 13.2, ingetts av en person som dels innehar ett bevis på formella kvalifikationer som hänför sig till detta yrke och som har utfärdats i en medlemsstat där nämnda yrke inte är reglerat, dels inte uppfyller kravet på att ha utövat samma yrke under den minimiperiod som avses i nämnda artikel 13.2, ska prövas av den mottagande statens behöriga myndighet enligt artiklarna 45 och 49 FEUF.**
- 2) Artiklarna 45 och 49 FEUF, jämförda med artikel 4.3 FEU, ska tolkas så, att den behöriga myndigheten i den mottagande medlemsstaten, som har att pröva en ansökan om tillstånd att utöva ett reglerat yrke i denna medlemsstat, är skyldig att betrakta ett examensbevis som utfärdats av myndigheten i en annan medlemsstat som sanningsenligt, och att denna myndighet i princip inte kan ifrågasätta den grad av kunskaper och kvalifikationer som sökanden kan antas ha förvärvat enligt detta examensbevis. Det är endast när den behöriga myndigheten i den mottagande**

medlemsstaten hyser allvarliga tvivel, grundade på konkreta omständigheter som tillsammans talar för att det examensbevis som sökanden åberopar inte återspeglar den kunskaps- och kvalifikationsnivå som sökanden enligt examensbeviset kan antas ha förvärvat, som den kan begära att den utfärdande myndigheten, mot bakgrund av dessa omständigheter, ska ompröva huruvida det var berättigat att utfärda nämnda examensbevis, varvid den sistnämnda myndigheten i förekommande fall ska återkalla examensbeviset. Bland dessa konkreta uppgifter kan, i förekommande fall, bland annat uppgifter som lämnats av andra personer än organisatörerna av den berörda utbildningen, till exempel av myndigheter i en annan medlemsstat som agerar inom ramen för deras verksamhet, ingå. När den utfärdande myndigheten, mot bakgrund av nämnda omständigheter, har gjort en ny prövning av huruvida det var berättigat att utfärda examensbeviset, utan att dra tillbaka det, är det endast i undantagsfall, när omständigheterna i det enskilda fallet uppenbart visar att det aktuella examensbeviset inte är äkta, som myndigheten i den mottagande medlemsstaten kan ifrågasätta det välgrundade i utfärdandet av nämnda utbildningsbevis.

Underskrifter