

Kohtuasi C-166/20

Eelotsusetaotluse kokkuvõtte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

22. aprill 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Leedu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

8. aprill 2020

Kaebaja:

BB

Vastustaja:

Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija

Põhikohtuasja ese

Vaidlus, mis puudutab keeldumist tunnustada kaebaja kutsekvalifikatsiooni proviisorina, kui see võib olla omandatud mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiivi 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (edaspidi „direktiiv 2005/36/EÜ“), Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi „ELi toimimise leping“) artiklite 45 ja 49 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 15 tõlgendamine ja kohaldamine käesolevas asjas; ELTL artikli 267 kolmas lõik.

Eelotsuse küsimused

1. Kas direktiivi 2005/36/EÜ artikli 10 punkti b, tõlgendatuna koos artiklis 1 sätestatud direktiivi eesmärgiga, tuleb tõlgendada nii, et see on kohaldatav olukorras, kus isik ei ole saanud ametlikku kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti

seetõttu, et ta võib olla täitnud kutsekvalifikatsiooni saamiseks vajalikud nõuded mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis, mitte ühesainsas? Kas sellises olukorras, kus isik ei ole saanud kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti seetõttu, et ta on väidetavalt täitnud kutsekvalifikatsiooni omandamise nõuded mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis, mitte ühesainsas liikmesriigis, tuleks direktiivi 2005/36/EÜ III jaotise I peatükki („Haridust tõendavate dokumentide tunnustamise üldsüsteem“) tõlgendada nii, et see kohustab kvalifikatsiooni tunnustavat asutust hindama kõikide isiku kvalifikatsiooni potentsiaalselt tõendavate dokumentide sisu ja seda, kas need vastavad vastuvõtvas liikmesriigis kvalifikatsiooni omandamiseks kehtestatud nõuetele, ning kohaldama vajadusel korvamismeetmeid?

2. Kas sellises olukorras nagu käesolevas asjas, kus kaebaja võib olla täitnud nõuded, mis on vajalikud proviisori kutsekvalifikatsiooni omandamiseks direktiivi 2005/36/EÜ III peatüki 7. osa artikli 44 tähenduses, kuid need nõuded on täidetud mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis, mitte ühesainsas liikmesriigis, ning seetõttu ei ole kaebajal direktiivi 2005/36/EÜ V lisa punktis 5.6.2 sätestatud kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti, tuleb ELTL artikleid 45 ja 49 ning harta artiklit 15 tõlgendada nii, et vastuvõtva liikmesriigi pädevad asutused peavad hindama kaebaja kutsealast haridust ja võrdlema seda vastuvõtvas riigis nõutava kutsealase haridusega, samuti hindama esitatud, potentsiaalselt kutsekvalifikatsiooni tõendavate dokumentide sisu ja seda, kas need vastavad vastuvõtvas liikmesriigis asjaomase kutsekvalifikatsiooni omandamiseks kehtestatud nõuetele, ning kohaldama vajadusel korvamismeetmeid?

Viidatud liidu õigusnormid

ELTL artikli 45 lõiked 1–3 ja artikkel 49.

Harta artikli 15 lõiked 1 ja 2.

Direktiivi 2005/36/EÜ artikkel 1, artikli 3 lõike 1 punkt c, artikli 10 punkt b, artiklid 11, 13, 14, 21, 24 ja 44 ning V lisa punkt 5.6.2.

Viidatud riigisisised õigusnormid

Leedu Vabariigi seaduse reguleeritud kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (Lietuvos Respublikos reglamentuojamų profesinių kvalifikacijų pripažinimo įstatymo) alates 31. jaanuarist 2014 kehtiva redaktsiooni (edaspidi „seadus“) artikli 1 lõikes 1 on sätestatud:

„1. Käesoleva seadusega kehtestatakse Euroopa Liidu (edaspidi „EL“) liikmesriikide, Euroopa Majanduspiirkonna (edaspidi „EMP“) riikide ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanike poolt ELis, EMPs ja Šveitsis omandatud kutsekvalifikatsioonide tunnustamise põhimõtted ja kord, nähakse ette halduskoostöö ning tagatakse, et isikutel, kes on omandanud

kutsekvalifikatsiooni *teises liikmesriigis*, on Leedu Vabariigi kodanikega samad õigused tegutseda Leedu Vabariigis reguleeritud kutsealal kas füüsilisest isikust ettevõtjana või töösuhtes.“

Seaduse artikli 10 („Kutsekvalifikatsiooni tõendavate dokumentide tunnustamise üldsüsteemi kohaldamisala“) punktis 2 on sätestatud:

„Käesoleva peatüki sätteid kohaldatakse kõigi reguleeritud kutsealade suhtes, välja arvatud käesoleva seaduse III osa II ja III peatükis nimetatud kutsealad, [ja] kui isik ei vasta erilistel ja erandlikel põhjustel nimetatud peatükkides sätestatud tingimustele:

[...]

(2) üldarstide, eriarstide, üldõdede, hambaarstide, veterinaararstide, ämmaemandate, proviisorite ja arhitektide puhul, kui isik ei vasta käesoleva seaduse artiklites 19, 23, 29, 33, 35, 39 ja 45 sätestatud tegeliku ja õiguspärase kutsepraktika nõuetele.“

Leedu Vabariigi haridus- ja teadusministri 23. juuli 2015. aasta määruses nr V-802 „Farmaatsia õppekava kirjelduse kinnitamine“ (edaspidi „määrus nr V-802“) on sätestatud:

“3. Farmaatsia õppekavasid võib läbi viia kõrgkoolides esimese õppetsükli kutsebakalaureuseõppena või ülikoolides integreeritud õppena.

[...]

11. Farmaatsia integreeritud õppekava käsitleb põhiõpet, mille lõpetamisel antakse magistrikraad farmaatsia erialal ja proviisori kutsekvalifikatsioon. Farmaatsia magistrikraad tõendab pädevust töötada proviisorina ja tegeleda teadusuuringutega ning jätkata ülikooli doktoriõpinguid valitud erialal.

[...]

14. Proviisori kvalifikatsiooni tõendav dokument tõendab, et on läbitud vähemalt viieaastane õpe, mis hõlmab järgmisi miinimumnõudeid:

14.1. Neli aastat teoreetilist ja praktilist õpet täisajaga õppena ülikoolis või samaväärses kõrgharidusasutuses või ülikooli järelevalve all;

14.2. Kuuekuuline praktika üldsusele avatud apteegis või haiglas farmaatsia eest vastutava isiku järelevalve all.“

Põhikohtuasja asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Kaebaja lõpetas Huddersfieldi ülikoolis (Ühendkuningriik) nelja-aastase farmaatsiaõppe ja omandas 18. juulil 2013 magistrikraadi farmaatsias; ta läbis ka kuuekuulise praktika apteegis, millele anti positiivne hinnang ja mida arvestati.
- 2 Proviisori kvalifikatsiooni omandamiseks Ühendkuningriigis on vaja akadeemilist haridust, st nelja aastat ülikooliõpinguid ja 12-kuulist kutsepraktikat apteegis. Raskete isiklike asjaolude tõttu pidi kaebaja Leedusse tagasi pöörduma, seega jäi tal praktika Ühendkuningriigi apteegis lõpetamata.
- 3 Leedu kõrghariduse kvaliteedi hindamise keskus (Studijų kokybės vertinimo centras) väljastas 23. juulil 2014 kaebajale akadeemilist kvalifikatsiooni tõendava tunnistuse ja otsustas tunnustada tema diplomit samaväärsena Leedu Vabariigis integreeritud farmaatsiaõpingute lõpetamisel välja antava magistrikraadiga, kuid märkis, et see tunnistus ei tähenda kutsekvalifikatsiooni tunnustamist, kuna seda tunnustab üksnes pädev institutsioon, st vastustaja.
- 4 Kaebaja esitas 6. augustil 2014 vastustajale taotluse oma kutsekvalifikatsiooni tunnustamiseks. Vastustaja märkis, et kaebaja dokumendid tõendasid akadeemilist haridust, kuid mitte kutsekvalifikatsiooni, ning et ei olnud selge, kus (Leedus või Ühendkuningriigis) tuleks ülejäänud kuuekuuline praktika läbida.
- 5 Septembris 2014 sõlmis kaebaja Leedu Tervishoiuülikooliga õppelepingu, mille alusel ta läbis veel kuus kuud farmaatsiaalast praktikat, ning 27. mail 2015 väljastas nimetatud ülikool selle kohta tunnistuse.
- 6 Kaebaja taotles Leedu riiklikult ravimikontrolliametilt (Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba) proviisori tegevusluba ja esitas eespool nimetatud tunnistuse. Amet ei väljastanud proviisori tegevusluba põhjusel, et Leedus ei ole esitanud ühtegi kutsekvalifikatsiooni tunnustamist kinnitavat dokumenti.
- 7 Olles saanud kaebajalt teistkordse taotluse tema kutsekvalifikatsiooni tunnustamiseks, keeldus tervishoiuministerium 24. juulil 2017 otsusega nr V-902 „BB kutsekvalifikatsiooni tunnustamine proviisorina töötamiseks Leedu Vabariigis“ (edaspidi „otsus nr V-902“) kaebaja kvalifikatsiooni tunnustamast ja teavitas teda sellest 28. juuli 2017. aasta kirjaga. Otsuses nr V-902 märgitakse, et kaebaja ei ole omandanud proviisori kutsekvalifikatsiooni Euroopa Liidu liikmesriigis ja seetõttu kvalifikatsiooni ei tunnustata. Kirjas on märgitud, et kaebaja ei ole esitanud tunnustamiseks vajalikke dokumente.
- 8 Vastustaja märkis kirjas ka seda, et Ühendkuningriigi pädev asutus teatas vastustajale, et kaebaja ei vasta Ühendkuningriigis proviisori kutsekvalifikatsiooni saamise nõuetele.
- 9 Kaebaja esitas vastustaja otsuse nr V-902 peale vaidlustuskomisjonile kaebuse, mis jäeti 13. septembri 2017. aasta otsusega rahuldamata. Vaidlustuskomisjon põhjendas oma otsust sellega, et direktiivi 2005/36/EÜ ja seda rakendavaid

õigusakte kohaldatakse üksnes isikute suhtes, kes on omandanud kutsekvalifikatsiooni teises liikmesriigis ja kellel on kvalifikatsiooni tõendav dokument, samas kui kaebaja ei vasta nendele nõuetele ja tema suhtes ei saa kohaldada direktiiviga 2005/36/EÜ ette nähtud korvamismeetmeid, kuna neid saab kohaldada üksnes isikute suhtes, kes on omandanud kutsekvalifikatsiooni ja kelle haridus erineb vastuvõtvas liikmesriigis reguleeritud kutseala omast.

- 10 Kaebaja esitas vastustaja ja vaidlustuskomisjoni otsuse peale kaebuse Vilniaus apygardos administracinis teismasele (Vilniuse piirkondlik halduskohus, Leedu). Kaebaja märkis, et nii vastustaja kui ka vaidlustuskomisjon toimisid kutsekvalifikatsioonide tunnustamise küsimuses formaalselt, ei hinnanud ei tema kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide sisu ega nende dokumentide vastavust Leedu Vabariigis proviisori kutsekvalifikatsiooni saamise nõuetele, ning võtsid arvesse üksnes dokumentide pealkirju.
- 11 Esimese astme kohus jättis 27. veebruari 2018. aasta otsusega kaebaja kaebuse põhjendamatusse tõttu rahuldamata. Kaebaja kaebas selle otsuse edasi eelotsusetaotluse esitanud kohtusse.

Eelotsusetaotluse esitamise põhjenduste lühikokkuvõte

Direktiivi 2005/36/EÜ artikli 10 punkt b

- 12 Direktiiviga 2005/36/EÜ reguleeritakse eelkõige juhtumeid, kus isikud, kes on omandanud kutsekvalifikatsiooni ühes Euroopa Liidu liikmesriigis, soovivad tegutseda sellel kutsealal teises liikmesriigis. Direktiivi 2005/36/EÜ artiklis 1 on samuti sätestatud, et selliseid kvalifikatsioone võib omandada rohkem kui ühes liikmesriigis.
- 13 Direktiivi 2005/36/EÜ III jaotise III peatüki („Tunnustamine koolituse miinimumnõuete kooskõlastamise alusel“) 1. osas asuva artikli 21 („Automaatse tunnustamise põhimõte“) lõikes 1 on sätestatud, et kui isikul on mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis omandatud proviisori kvalifikatsiooni tõendav dokument ja ta vastab nimetatud peatüki 7. osa artikli 44 lõikes 2 osutatud koolituse miinimumnõuetele, siis tunnustab iga liikmesriik seda kvalifikatsiooni kooskõlas automaatse tunnustamise põhimõttega. Direktiivi 2005/36/EÜ artikli 21 lõikega 6 on kehtestatud tingimused, mis peavad olema täidetud, et liikmesriik annaks isikule õiguse alustada tegevust ja tegutseda proviisori kutsealal, see tähendab, et isik peab omama direktiivi 2005/36/EÜ V lisa punktis 5.6.2 osutatud kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti, mis tõendab, et asjaomane kutsetöötaja on omandanud artikli 24 lõikes 3 ja artikli 44 lõikes 3 osutatud teadmised, oskused ja pädevused.
- 14 Direktiivi 2005/36/EÜ artikli 10 punktis b on sätestatud, et selle direktiivi III jaotise I peatüki („Haridust tõendavate dokumentide tunnustamise üldsüsteem“) sätteid võib kohaldada ka proviisorite suhtes, kes erilistel ja

erandlikel põhjustel ei vasta III jaotise III peatüki artiklites 21 ja 44 osutatud tegeliku ja seadusliku kutsepraktika nõuetele.

- 15 Direktiivi 2005/36/EÜ artikli 10 punkti b kohaselt peavad proviisorid, kes ei vasta nimetatud kutsepraktika nõuetele, olema läbinud üldõppe.¹ Mõistet „üldõppe“ ei ole direktiivis määratletud ja seetõttu ei ole see selge. Seega ei saa kolleegium hinnata, kas käesolevas asjas võib asuda seisukohale, et kaebaja on läbinud üldõppe. Kui võiks järeldada, et kaebaja vastab sellele tingimusele ja tema suhtes saab üldiselt kohaldada haridust tõendavate dokumentide tunnustamise üldsüsteemi, oleksid asjakohased direktiivi 2005/36/EÜ artikkel 11 kvalifikatsiooni tasemete kohta, artikkel 13 tunnustamise tingimuste kohta ja artikkel 14, milles on sätestatud korvamismeetmed. Haridust tõendavate dokumentide tunnustamise üldsüsteemi kohaldamisega kaasneksid kvalifikatsiooni tunnustavale asutusele lisakohustused.
- 16 Vaidlust ei ole selles, et kaebaja ei ole saanud direktiivi 2005/36/EÜ V lisa punktis 5.6.2 määratletud proviisori kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti üheski Euroopa Liidu liikmesriigis ega saa seega tugineda automaatse tunnustamise põhimõttele. Ent direktiivi 2005/36/EÜ artikli 3 lõike 1 punkti c kohaselt võib kutsekvalifikatsiooni tõendada mitte ainult kvalifikatsiooni tõendava dokumendiga, vaid ka muude pädevust või kogemust tõendavate dokumentidega. Toimiku materjalidest nähtub, et kaebaja täitis tegelikult direktiivi 2005/36/EÜ artiklis 44 sätestatud proviisori kutsekvalifikatsiooni saamise nõuded mitmes liikmesriigis ning üksnes selliseid juhtumeid sõnaselgelt reguleerivate õigusnormide puudumise tõttu ei ole talle väljastatud eelnimetatud dokumenti proviisori kutsekvalifikatsiooni kohta ning ta ei saa kutsealal tegutseda.
- 17 Kolleegiumi arvates on kaebaja täitnud proviisori kutsekvalifikatsiooni saamiseks vajalikud nõuded, st ta on läbinud nelja-aastase kutsealase õppe ja kokku kaksteist kuud praktikat apteekides (kuus kuud Ühendkuningriigis ja kuus kuud Leedu Vabariigis). Kolleegium on seisukohal, et kui kõik need nõuded oleks täidetud ühes liikmesriigis, st Ühendkuningriigis, oleks kaebaja saanud proviisori kvalifikatsiooni tõendava dokumendi, mida Leedu Vabariigis oleks tunnustatud vastavalt direktiivi 2005/36/EÜ artiklis 21 sätestatud automaatse tunnustamise põhimõttele.
- 18 Leedu Vabariigis antakse proviisori kutsekvalifikatsioon pärast viieaastase integreeritud õppe läbimist päevaõppes. Kui hinnata kohtuasjas esitatud tõendeid üksnes formaalselt, siis näib kolleegiumile, et kaebaja vastab tegelikult määruses nr V-802 sätestatud nõuetele: esiteks tunnustatakse tema Ühendkuningriigis omandatud akadeemilist haridust Leedus ja teiseks on ta Leedus läbinud praktika ulatuses, mis on vajalik proviisori kutsekvalifikatsiooni omandamiseks.

¹ Tõlkija märkus: eelotsusetaotluse esitanud kohus tugineb ilmselt direktiivi leedukeelsele tekstile, kuna artikli 10 punkti b leedukeelset versiooni on võimalik lugeda nii, et selles sättes sisalduv viide „üldõppele“ ei hõlma mitte ainult arste, vaid muu hulgas ka proviisoreid.

- 19 Seega on kaebaja sisuliselt täitnud proviisori kutsekvalifikatsiooni saamiseks vajalikud nõuded direktiivi 2005/36/EÜ artikli 44 tähenduses, kuid teda ei tunnustata vastuvõtvas liikmesriigis kutsekvalifikatsiooni omajana (talle ei anta kvalifikatsiooni) puhtformaalsetel põhjustel, st kaebajal ei ole kutsekvalifikatsiooni tõendavat dokumenti. Tal ei ole sellist dokumenti, sest raskete isiklike asjaolude tõttu ei täitnud ta nõudeid, mis on vajalikud proviisori kvalifikatsiooni omandamiseks, mitte ühes Euroopa Liidu liikmesriigis, vaid, kasutades liidu põhivabadust – isikute vaba liikumist –, kahes Euroopa Liidu liikmesriigis, ning soovib nüüd tegutseda proviisori kutsealal ühes neist, Leedu Vabariigis.
- 20 Euroopa Kohus on haridust tõendavate dokumentide tunnustamise üldsüsteemi tõlgendanud (14. septembri 2000. aasta kohtuotsus Hocsmann, C-238/98, EU:C:2000:440, punktid 31–34, ja 8. juuli 1999. aasta kohtuotsus Fernández de Bobadilla, C-234/97, EU:C:1999:367, punkt 33), kuid käesolevas asjas ei saa kolleegium siiski sellest kohtupraktikast juhinduda, kuna asjaolud on erinevad (nimetatud asjades olid isikutel kutsekvalifikatsiooni tõendavad dokumendid).

ELTL artiklid 45 ja 49 ning harta artikkel 15

- 21 Kuna direktiiviga 2005/36/EÜ ette nähtud tunnustamise üldsüsteemi kohaldamine on ette nähtud ainult teatavatel juhtudel, tekib kolleegiumil küsimus, kas käesoleval juhul on kaebajal õigus taotleda oma kutsekvalifikatsiooni tunnustamist ELTL artikli 45, milles on sätestatud töötajate vaba liikumine, ja ELTL artikli 49, milles on sätestatud asutamisvabadus, ning harta artikli 15 lõike 1 alusel, mille kohaselt on igal inimesel õigus teha tööd ja tegutseda vabalt valitud või vastuvõetaval kutsealal, ning harta artikli 15 lõike 2 alusel, mille kohaselt on igal liidu kodanikul vabadus otsida tööd, töötada ja teostada asutamisõigust.
- 22 Euroopa Kohtu praktika kohaselt võivad kvalifikatsioonitingimusi kehtestavad riigisisised normid takistada põhivabaduste teostamist, kui kõnealused riigisisised normid jätavad tähelepanuta teadmised ja kvalifikatsiooni, mille huvitatud isik on juba omandanud mõnes muus liikmesriigis (vt 7. mai 1991. aasta kohtuotsus Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, punkt 15; 13. novembri 2003. aasta kohtuotsus Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, punkt 62, ja 10. detsembri 2009. aasta kohtuotsus Pešla, C-345/08, EU:C:2009:771, punkt 36). Liikmesriigi ametiasutused peavad võtma arvesse kõiki asjaomase isiku diplomeid, tunnustusi ja muid dokumentaalseid tõendeid ning asjakohast kogemust, kui nad võrdlevad nende dokumentidega tõendatud pädevust ja seda kogemust ning riigisiseste õigusaktidega nõutavaid teadmisi ja kvalifikatsiooni (vt kohtuotsus Vlassopoulou, punkt 16; 22. jaanuari 2002. aasta kohtuotsus Dreessen, C-31/00, EU:C:2002:35, punkt 24, ja kohtuotsus Morgenbesser, punktid 57 ja 58). See võrdlev uurimismenetlus peab võimaldama vastuvõtva liikmesriigi ametivõimudel objektiivselt kindlaks teha, et välisriigi diplom tõendab, et selle omaniku teadmised ja kvalifikatsioon on kui mitte identsed, siis vähemalt võrdväärsed riigisisese diplomiga tõendatavate teadmiste ja kvalifikatsiooniga. Välismaise dokumendi võrdväärsust tuleb eranditult hinnata teadmiste ja kvalifikatsiooni

taseme alusel, mis arvestades dokumendis viidatud õpingute ja praktilise väljaõppe laadi ja kestust selle dokumendi omanikul eeldatavalt on (vt kohtuotsus Vlassopoulou, punkt 17; kohtuotsus Morgenbesser, punkt 68, ja kohtuotsus Pešla, punkt 39).

- 23 Seega, isegi kui vastus esimesele küsimusele oleks eitav, eelkõige seetõttu, et selline olukord, nagu on vaidluse all käesolevas asjas, ei kuulu direktiivi 2005/36/EÜ kohaldamisalasse, kuna kaebaja ei ole saanud kvalifikatsiooni tõendavat dokumenti, nii et selline olukord ei ole liidu teisele õigusega ühtlustatud, tuleb asuda seisukohale, et kaebajal peaks olema õigus tugineda vahetult liidu esmase õiguse sätetele. Sellisel juhul peaks pädev asutus vastavalt ELTLi ja harta sätetele hindama kaebaja kutsealast haridust ja võrdlema seda Leedu Vabariigis nõutava erialase haridusega ning võtma arvesse tema töökogemust ja täiendavat koolitust. Kui leitakse erinevusi, võib ta paluda kaebajal need erinevused kompenseerida või omandada täiendav töökogemus. Vastasel juhul näib kolleegiumile, et pädeva asutuse tegevust võib pidada ELTLi ja hartaga tagatud põhivabaduste teostamist takistavaks ning selline tegevus võib muuta nende vabaduste teostamise vähem atraktiivseks või täiesti võimatuks.