

Case C-166/20**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

22 april 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (Litauen)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

8 april 2020

Klagande:

BB

Motpart:

Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (Republiken Litauens hälsovårdsministerium)

Saken i målet vid den nationella domstolen

Tvist avseende vägran att erkänna att sökanden har yrkeskvalifikationer som apotekare, när dessa potentiellt har förvärvats i flera av Europeiska unionens medlemsstater.

Syftet med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkningen och tillämpningen i förevarande fall av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (nedan kallat direktiv 2005/36/EG), av artiklarna 45 och 49 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat FEUF) och av artikel 15 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), artikel 267 tredje stycket FEUF.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Ska artikel 10 b i direktiv 2005/36/EG, tolkad mot bakgrund av syftet med direktivet som anges i artikel 1, tolkas så, att den är tillämplig i en situation där en person inte har förvärvat formellt bevis på kvalifikationer på grund av att han eller hon potentiellt har uppfyllt de nödvändiga kraven för att förvärva yrkeskvalifikationer i flera medlemsstater i Europeiska unionen snarare än i en enda medlemsstat? Ska kapitel I (Den generella ordningen för erkännande av bevis på formella kvalifikationer) i avdelning III i direktiv 2005/36/EG, i en sådan situation där en person inte har förvärvat något formellt bevis på kvalifikationer på grund av att han eller hon potentiellt har uppfyllt de nödvändiga kraven för att förvärva yrkeskvalifikationer i flera av Europeiska unionens medlemsstater, snarare än i en enda medlemsstat, tolkas så, att den innebär en skyldighet för den institution som erkänner kvalifikationerna att bedöma innehållet i alla de handlingar som personen lämnat in som kan styrka yrkeskvalifikationer och huruvida de uppfyller de krav som uppställs i värdmedlemsstaten för att förvärva yrkeskvalifikationer, och, om nödvändigt, att tillämpa kompensationsåtgärder?

2. Ska i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, där den sökande potentiellt har uppfyllt de nödvändiga kraven för att förvärva yrkeskvalifikationer som farmaceut i den mening som avses i artikel 44 i avdelning 7 i kapitel III i direktiv 2005/36/EG, men dessa krav är uppfyllda i flera av Europeiska unionens medlemsstater, snarare än i en enda medlemsstat, och sökanden därför inte har något bevis på de yrkeskvalifikationer som krävs enligt punkt 5.6.2 i bilaga V till direktiv 2005/36/EG, artiklarna 45 och 49 FEUF och artikel 15 i stadgan tolkas så, att de innebär en skyldighet för de behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten att bedöma sökandens yrkesutbildning och jämföra den med den yrkesutbildning som krävs i värdmedlemsstaten och även bedöma innehållet i de handlingar som lämnats in som kan styrka yrkeskvalifikationer och huruvida de uppfyller de krav som uppställs i värdmedlemsstaten för att förvärva yrkeskvalifikationerna och, om nödvändigt, att tillämpa kompensationsåtgärder?

Anförda unionsrättsliga bestämmelser

Artiklarna 45.1–45.3 och 49 FEUF.

Artikel 15.1 och 15.2 i stadgan.

Artiklarna 1, 3.1 c, 10 b, 11, 13, 14, 21, 24 och 44 i och punkt 5.6.2 i bilaga V till direktiv 2005/36/EG.

Anförda nationella bestämmelser

I artikel 1.1 i Lietuvos Respublikos reglamentuojamų profesinių kvalifikacijų pripažinimo įstatymo (Republiken Litauens lag om erkännande av reglerade

yrkeskvalifikationer), i den lydelse som gällde från och med den 31 januari 2014 (nedan kallad lagen), föreskrivs följande:

”1. Genom denna lag fastställs principerna och mekanismerna för erkännande av yrkeskvalifikationer för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater (nedan kallat EU), medborgare i stater i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (nedan kallat EES) och medborgare i Schweiziska edsförbundet som *förvärvats* i EU, EES och Schweiziska edsförbundet, ett administrativt samarbete inrättas och garantier erbjuds som innebär att personer som har förvärvat yrkeskvalifikationer *i en annan medlemsstat* har samma rättigheter som medborgare i Republiken Litauen att utöva ett reglerat yrke i Republiken Litauen, antingen som egen företagare eller anställd.”

I artikel 10 i denna lag (”Tillämpningsområde för den generella ordningen för erkännande av bevis på formella kvalifikationer”), föreskrivs följande i punkt 2:

”Bestämmelserna i detta kapitel är tillämpliga på alla reglerade yrken, med undantag för de yrken som anges i kapitlen II och III i del III i denna lag [och] om en person av en specifik och exceptionell anledning inte uppfyller villkoren i de kapitlen.

...

2. För läkare med grundutbildning, specialistläkare, sjuksköterskor med ansvar för allmän hälso- och sjukvård, tandläkare, veterinärer, barnmorskor, farmaceuter och arkitekter när personen inte uppfyller kraven i artiklarna 19, 23, 29, 33, 35, 39 och 45 i denna lag för faktiskt och lagligt utövande av yrket.”

I beslut nr V-802 från Republiken Litauens minister för utbildning och vetenskap av den 23 juli 2015, med rubriken ”Godkännande av beskrivningen av farmaceutisk utbildning” (nedan kallat beslut nr V-802), föreskrivs följande:

”3. Studieprogram för farmaceutisk utbildning får genomföras i högskolor som kandidatstudier (första cykeln) eller vid universitet som integrerade studier.

...

11. Det integrerade studieprogrammet inom den farmaceutiska utbildningen ägnas åt studier på grundområdet, som avslutas med en masterexamen på området och behörighetsbevis i farmaci utfärdas. Masterexamen inom den farmaceutiska utbildningen tjänar som bevis för beredskapen att utöva farmaceutisk verksamhet och vetenskaplig forskning och för att fortsätta universitetsstudier på doktorandnivå inom en vald specialitet.

...

14. Bevis på formella kvalifikationer som farmaceut styrker att personen i fråga har genomgått en utbildning på minst fem år för att bli farmaceut, som uppfyller följande minimikrav:

14.1. Fyra års teoretisk och praktisk utbildning genom heltidsstudier vid ett universitet eller en motsvarande högskoleutbildningsanstalt eller under tillsyn av ett universitet.

14.2. Sex månaders praktik i ett apotek som är öppet för allmänheten eller på ett sjukhus, under tillsyn av den person som ansvarar för apotekets verksamhet.”

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

- 1 Vid universitetet i Huddersfield (Förenade kungariket) genomgick sökanden en farmaciutbildning på fyra år och den 18 juli 2013 erhöll hon en masterexamen i farmaci. Hon genomgick även en praktik på sex månader i ett apotek som utvärderades positivt och tillgodoräknades.
- 2 För att förvärva kvalifikationer i farmaci i Förenade kungariket krävs en akademisk utbildning, nämligen fyra års studier vid ett universitet, och en yrkespraktik på tolv månader vid ett apotek. På grund av svåra personliga omständigheter var sökanden tvungen att återvända till Litauen, varför hon inte fullgjorde sin yrkespraktik vid ett apotek i Förenade kungariket.
- 3 Den 23 juli 2014 utfärdade Studiju kokybės vertinimo centras (Centrum för bedömning av kvaliteten på högre utbildning, Litauen) ett intyg om akademiskt erkännande av kvalifikationer till sökanden och beslutade att erkänna hennes examensbevis som likvärdigt med en masterexamen som utfärdats efter en integrerad farmaceututbildning i Republiken Litauen men anförde att utbildningsbeviset inte innebar ett erkännande av yrkeskvalifikationer, eftersom ett sådant erkännande enbart beviljades av en behörig institution, det vill säga svaranden.
- 4 Den 6 augusti 2014 ingav sökanden en ansökan till svaranden om erkännande av hennes yrkeskvalifikationer. Svaranden angav att sökandens handlingar styrkte en akademisk utbildning, men inte yrkeskvalifikationer, och att det inte var klart var (i Litauen eller i Förenade kungariket) de återstående sex månaders praktik skulle genomföras.
- 5 I september 2014 ingick sökanden ett studieavtal med det litauiska universitetet för hälsovetenskap, på grundval av vilket hon genomförde ytterligare sex månaders praktik i farmaci, och den 27 maj 2015 utfärdade universitetet ett intyg för att styrka detta.

- 6 Sökanden ansökte hos Valstybinė vaistų kontrolės tarnyba (myndigheten för läkemedelskontroll, Litauen) om att hon skulle beviljas farmaceutlicens och ingav ovannämnda intyg. Denna myndighet utfärdade inte någon farmaceutlicens med motiveringen att det inte hade ingetts någon handling som styrkte erkännandet av yrkeskvalifikationer i Litauen.
- 7 Efter att ha mottagit sökandens upprepade ansökan om erkännande av hennes yrkeskvalifikationer, vägrade hälsoministeriet, genom beslut nr V-902 av den 24 juli 2017, med rubriken ”Erkännande av BB:s yrkeskvalifikationer för att arbeta som farmaceut i Republiken Litauen” (nedan kallat beslut nr V-902), att erkänna sökandens kvalifikationer och underrättade sökanden om detta genom skrivelse av den 28 juli 2017. I beslut nr V-902 anges att sökanden inte har förvärvat yrkeskvalifikationer som farmaceut i en medlemsstat i Europeiska unionen och att kvalifikationerna därför inte erkänns. I skrivelsen anges att sökanden inte har ingett de handlingar som är nödvändiga för erkännande.
- 8 Svaranden angav även i nämnda skrivelse att den behöriga myndigheten i Förenade kungariket underrättat svaranden om att sökanden inte uppfyllde kraven för att förvärva yrkeskvalifikationer som apotekare i Förenade kungariket.
- 9 Sökanden överklagade svarandens beslut nr V-902 till överklagandenämnden, som fastställde beslutet genom beslut av den 13 september 2017. Överklagandenämnden motiverade sitt beslut med att direktiv 2005/36/EG och den lag genom vilken det genomförs endast är tillämpliga på personer som har förvärvat yrkeskvalifikationer i en annan medlemsstat och som har formellt bevis på kvalifikationer, medan sökanden inte uppfyller dessa krav och de kompensationsmekanismer som föreskrivs i direktiv 2005/36/EG inte kan tillämpas på henne, eftersom de endast kan tillämpas på personer som har förvärvat yrkeskvalifikationer och vars utbildning skiljer sig från utbildningen för ett reglerat yrke i värdmedlemsstaten.
- 10 Sökanden överklagade svarandens och överklagandenämndens beslut till Vilniaus apygardos administracinis teismas (Regional förvaltningsdomstolen i Vilnius, Litauen). Sökanden har anfört att såväl svaranden, genom att behandla frågan om erkännande av yrkeskvalifikationer, som överklagandenämnden, hade agerat formalistiskt, hade underlåtit att bedöma såväl innehållet i de handlingar som sökanden hade ingett som styrkte hennes kvalifikationer som huruvida dessa handlingar uppfyller de krav som ställs för att förvärva yrkeskvalifikationer som farmaceut i Republiken Litauen, och endast hade beaktat rubrikerna i dessa handlingar.
- 11 Genom beslut av den 27 februari 2018 ogillade domstolen i första instans klagandens talan. Sökanden överklagade det beslutet till den hänskjutande domstolen.

Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

Artikel 10 b i direktiv 2005/36/EG

- 12 I direktiv 2005/36/EG regleras huvudsakligen de fall då personer som har förvärvat yrkeskvalifikationer i en medlemsstat i Europeiska unionen vill utöva yrkesverksamhet i en annan medlemsstat. I artikel 1 i direktiv 2005/36/EG anges även att sådana kvalifikationer får förvärvas i fler än en medlemsstat.
- 13 I artikel 21.1 ("Principen om automatiskt erkännande") i direktiv 2005/36/EG, som återfinns i avsnitt 1 i kapitel III ("Erkännande på grundval av samordning av minimikraven för utbildning") i avdelning III, föreskrivs att när en person innehar ett utbildningsbevis som farmaceut som har förvärvats i en annan medlemsstat i Europeiska unionen och uppfyller minimikraven för utbildning som avses i artikel 44.2 i avsnitt 7 i detta kapitel, ska varje medlemsstat erkänna kvalifikationerna i enlighet med principen om automatiskt erkännande. I artikel 21.6 i direktiv 2005/36/EG fastställs de villkor som ska vara uppfyllda för att en medlemsstat ska tillerkänna en person rätt att få tillträde till och utöva yrkesverksamhet som farmaceut, det vill säga innehav av ett sådant bevis på formella kvalifikationer som avses i punkt 5.6.2 i bilaga V till direktiv 2005/36/EG, som styrker att den berörda yrkesutövaren har förvärvat de kunskaper, färdigheter och befogenheter som avses i artiklarna 24.3 och 44.3.
- 14 I artikel 10 b i direktiv 2005/36/EG föreskrivs att bestämmelserna i kapitel ("Den generella ordningen för erkännande av bevis på formella kvalifikationer") i avdelning III i det direktivet, även kan tillämpas på farmaceuter som av en specifik och exceptionell anledning, inte uppfyller kraven i artiklarna 21 och 44 för faktiskt och lagligt utövande av yrket i artiklarna 21 och 44 i kapitel III i avdelning III.
- 15 Enligt artikel 10 b i direktiv 2005/36/EG ska farmaceuter som inte uppfyller kravet på yrkespraktik ha grundutbildning.¹ Begreppet grundutbildning definieras inte i själva direktivet och är därför oklart. Den hänskjutande domstolen kan således inte bedöma huruvida sökanden i förevarande mål kan anses ha genomgått en grundutbildning. Om slutsatsen kunde dras att sökanden uppfyller detta villkor och att den generella ordningen för erkännande av bevis på formella kvalifikationer kan tillämpas i hennes fall i allmänhet, är artikel 11 i direktiv 2005/36/EG om kvalifikationsnivåer, artikel 13 om villkoren för erkännande och artikel 14 om kompensationsåtgärder relevanta. Tillämpningen av den generella ordningen för erkännande av bevis på formella kvalifikationer skulle medföra ytterligare ansvar för den institution som erkänner kvalifikationer.

¹ Översättarens anmärkning: Den hänskjutande domstolen grundar sig uppenbarligen på den litauiska lydelsen av direktivet, eftersom det är möjligt att läsa den litauiska versionen av artikel 10 b på så sätt att hänvisningen till "grundutbildning" i denna bestämmelse inte endast är tillämplig på läkare utan även bland annat på farmaceuter.

- 16 Det är ostridigt att sökanden inte har förvärvat bevis, i den mening som avses i punkt 5.6.2 i bilaga V till direktiv 2005/36/EG, på formella kvalifikationer som farmaceut i någon av Europeiska unionens medlemsstater och således inte kan omfattas av principen om automatiskt erkännande. På grundval av artikel 3.1 c i direktiv 2005/36/EG kan emellertid yrkeskvalifikationer styrkas inte bara genom ett bevis på formella kvalifikationer utan även genom andra handlingar som styrker kompetens eller erfarenhet. Det framgår av handlingarna i målet att sökanden i flera medlemsstater faktiskt har uppfyllt villkoren för att förvärva de yrkeskvalifikationer som farmaceut som föreskrivs i artikel 44 i direktiv 2005/36/EG och att det endast är på grund av att det saknas lagbestämmelser som uttryckligen reglerar sådana fall som sökanden inte har erhållit ovan nämnda bevis på yrkeskvalifikationer som farmaceut och inte kan utöva yrkesverksamhet.
- 17 Den hänskjutande domstolen anser att sökanden uppfyllde villkoren för att erhålla yrkeskvalifikationer som farmaceut, det vill säga att hon har genomgått sin yrkesutbildning på fyra år och sammanlagt tolv månaders praktik i farmaci (sex månader i Förenade kungariket och sex månader i Republiken Litauen). Den hänskjutande domstolen anser att om samtliga dessa villkor hade uppfyllts i en enda medlemsstat, nämligen i Förenade kungariket, skulle sökanden ha erhållit bevis på formella kvalifikationer som farmaceut, vilket skulle ha erkänts i Republiken Litauen, i enlighet med principen om automatiskt erkännande i artikel 21 i direktiv 2005/36/EG.
- 18 I Republiken Litauen utfärdas yrkeskvalifikationer som farmaceut efter integrerade heltidsstudier på fem år. Om den bevisning som framlagts i förevarande mål enbart bedöms formellt anser den hänskjutande domstolen att sökanden uppfyller kraven i beslut nr V-802. För det första är hennes akademiska utbildning i Förenade kungariket erkänd i Litauen, och för det andra har hon fullgjort praktik i den omfattning som krävs för att erhålla yrkeskvalifikationer som farmaceut.
- 19 Sökanden har således i huvudsak uppfyllt de nödvändiga villkoren för att erhålla yrkeskvalifikationer som farmaceut i den mening som avses i artikel 44 i direktiv 2005/36/EG, men hon har inte erkänts (fått) yrkeskvalifikationer (utfärdade) i värdmedlemsstaten av rent formella skäl, det vill säga sökanden har inte något formellt bevis på yrkeskvalifikationerna. Hon förfogar inte över något sådant bevis, eftersom hon på grund av svåra personliga förhållanden inte uppfyllde de nödvändiga villkoren för att förvärva kvalifikationer som farmaceut i en enda medlemsstat i unionen, utan genom att utnyttja av en grundläggande frihet i unionen – fri rörlighet för personer – i två av unionens medlemsstater och numera söker utöva farmaceutyrket i en av dessa medlemsstater, nämligen i Republiken Litauen.
- 20 EU-domstolen har tolkat bestämmelserna i den generella ordningen för erkännande av kvalifikationer (dom av den 14 september 2000, Hocsmán, C-238/98, EU:C:2000:440, punkterna 31–34, och dom av den 8 juli 1999, Fernández de Bobadilla, C-234/97, EU:C:1999:367, punkt 33). Den hänskjutande domstolen

kan emellertid inte följa denna rättspraxis i förevarande fall på grund av att andra omständigheter föreligger (i de mål som de hänvisas till innehade personerna bevis på yrkeskvalifikationer).

Artiklarna 45 FEUF och 49 FEUF samt artikel 15 i stadgan

- 21 Eftersom det allmänna systemet för erkännande i direktiv 2005/36/EG endast ska tillämpas i vissa fall, uppkommer frågan vid den hänskjutande domstolen huruvida sökanden i förevarande fall har rätt att begära erkännande av sina yrkeskvalifikationer på grundval av artikel 45 FEUF, om fri rörlighet för arbetstagare, och artikel 49 FEUF, i vilken etableringsfriheten fastställs, samt artikel 15.1 i stadgan, enligt vilken var och en har rätt att arbeta och utöva ett fritt valt eller accepterat yrke, och artikel 15.2 i stadgan enligt vilken varje unionsmedborgare har rätt att söka arbete, arbeta, och etablera sig.
- 22 Av EU-domstolens praxis framgår att nationella regler för erhållande av kvalifikationer kan få till följd att utövandet av grundläggande friheter hindras om det i de nationella reglerna inte tas hänsyn till kunskaper och kvalifikationer som den berörda personen redan har förvärvat i en annan medlemsstat (se dom av den 7 maj 1991, Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193, punkt 15, dom av den 13 november 2003, Morgenbesser, C-313/01, EU:C:2003:612, punkt 62, och dom av den 10 december 2009, Pešla, C-345/08, EU:C:2009:771, punkt 36). Myndigheterna i en medlemsstat ska beakta samtliga de utbildningsbevis, examensbevis och andra dokumenterade bevis, liksom den relevanta erfarenhet som sökanden har förvärvat, vid jämförelsen mellan den kompetens som styrks genom dessa dokument och denna erfarenhet och de kunskaper och kvalifikationer som krävs enligt nationella bestämmelser (se dom i målet Vlassopoulou, punkt 16, dom av den 22 januari 2002, Dreessen, C-31/00, EU:C:2002:35, punkt 24, och dom i målet Morgenbesser, punkterna 57 och 58). Denna jämförande bedömning, ska ge myndigheterna i värdmedlemsstaten möjlighet att objektivt försäkra sig om att det utländska examensbeviset innebär att det intygas att dess innehavare har kunskaper och kvalifikationer som är om inte identiska så åtminstone likvärdiga med dem 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 (se domen Vlassopoulou, punkt 17, domen Morgenbesser, punkt 68, och domen Pešla, punkt 39).
- 23 Även om den första frågan besvaras nekande, bland annat på grund av att en sådan situation som den som är aktuell i förevarande fall inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2005/36/EG, eftersom sökanden inte har erhållit ett bevis på formella kvalifikationer, vilket innebär att en sådan situation inte har harmoniserats genom unionens sekundärrätt, ska sökanden således anses ha rätt att direkt åberopa bestämmelserna i unionens primärrätt. I ett sådant fall ska den behöriga myndigheten, enligt bestämmelserna i FEUF och stadgan, bedöma

sökandens yrkesutbildning och jämföra den med den yrkesutbildning som krävs i Republiken Litauen och beakta sökandens yrkeserfarenhet och kompletterande utbildning. Om det visar sig att skillnader föreligger skulle den behöriga myndigheten kunna begära att sökanden kompenserar dessa eller förvärvar ytterligare yrkeserfarenhet. I annat fall tycks det enligt den hänskjutande domstolen som om de behöriga myndigheternas åtgärder kan anses hindra utövandet av de grundläggande friheter som garanteras av FEUF och stadgan och att dessa åtgärder kan göra det mindre attraktivt eller fullständigt omöjligt att genomföra dem.

ARBETSDOKUMENT