

**Zadeva C-634/20****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

25. november 2020

**Predložitveno sodišče:**

Korkein hallinto-oikeus (Finska)

**Datum predložitvene odločbe:**

25. november 2020

**Pritožnica:**

A

**Druga stranka:**

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)

**Predmet in pravna podlaga spora o glavni stvari**

**Predlog za sprejetje predhodne odločbe – Člen 267 PDEU – Priznavanje poklicnih kvalifikacij in preizkusov – Zdravstveni delavci – Zdravnik – Direktiva 2005/36/ES – Člena 45 in 49 PDEU**

**Predmet predloga za predhodno odločanje**

Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska) mora odločiti ali je bil nacionalni organ (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, urad za izdajo dovoljenj in nadzor na socialnem in zdravstvenem področju, v nadaljevanju: Valvira) upravičen za to, da osebi A, ki je pridobila diplomo iz medicine v Združenem kraljestvu, izda dovoljenje za opravljanje zdravniškega poklica na Finskem za omejeno obdobje treh let in z omejitvijo, da lahko oseba A zdravniški poklic opravlja kot strokovni delavec z dovoljenjem le pod vodstvom in nadzorom zdravnika z dovoljenjem za samostojno opravljanje poklicne dejavnosti, v tem obdobju pa le za namene opravljanja posebnega triletnega izobraževanja na področju splošne medicine na Finskem.

## Vprašanje za predhodno odločanje

1. Ali je treba člena 45 PDEU oziroma 49 PDEU ob upoštevanju načela sorazmernosti razlagati tako, da nasprotuje temu, da pristojni organ države članice gostiteljice na podlagi nacionalne zakonodaje osebi pravico do opravljanja zdravniškega poklica omeji na tri leta in to pravico dovoli z omejitvijo, da lahko ta oseba dejavnost opravlja izključno pod vodstvom in nadzorom zdravnika z dovoljenjem in da mora v istem obdobju opraviti triletno posebno izobraževanje na področju splošne medicine, zato da pridobi dovoljenje za samostojno opravljanje zdravniške dejavnosti v državi članici gostiteljici, ob upoštevanju, da
  - a) je oseba v državi članici izvora pridobila diplomu iz medicine, vendar ob vložitvi vloge za priznanje poklicne kvalifikacije v državi članici gostiteljici ni mogla predložiti potrdila o opravljenem enoletnem pripravništvu, ki se v državi članici izvora dodatno zahteva kot pogoj za pridobitev poklicne kvalifikacije;
  - b) je bila osebi v državi članici gostiteljici ob upoštevanju člena 55a Direktive o poklicnih kvalifikacijah kot prednostna alternativa, ki pa jo je zavrnila, ponujena možnost, da v državi članici gostiteljici v obdobju treh let opravlja pripravništvo, ki ustreza direktivam države članice izvora, ter da lahko pri pristojnemu organu države članice izvora vloži vlogo za priznanje tega pripravništva, da bi nato v državi članici gostiteljici lahko ponovno uveljavljala pravico do opravljanja zdravniškega poklica na podlagi sistema avtomatičnega priznavanja iz Direktive;
  - c) je namen nacionalnih predpisov države članice gostiteljice spodbujanje varnosti pacientov in kakovosti zdravstvenih storitev z zagotavljanjem, da imajo zdravstveni delavci izobrazbo, ki se zahteva za opravljanje njihove poklicne dejavnosti, druge ustrezne poklicne kvalifikacije in druge sposobnosti, ki se zahtevajo za poklicno dejavnost?

## Navedene določbe prava Unije

Člena 45 in 49 PDEU

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (v nadaljevanju: Direktiva o poklicnih kvalifikacijah), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2013/55/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013, uvodni izjavi 6 in 12 ter členi 10, 21, 23 in 55a

## Navedena sodna praksa Sodišča

Sodba z dne 30. aprila 2014, *Ordre des Architectes* (C-365/13, EU:C:2014:280, točki 21 in 27).

## Navedeni nacionalni predpisi

*Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä* (559/1994,<sup>1</sup> zakon o zdravstvenih delavcih št. 559/1994, v nadaljevanju: zakon o strokovnih delavcih)

V ta zakon so vključeni predpisi o zdravstvenih delavcih, ki izhajajo iz Direktive o poklicnih kvalifikacijah.

V skladu s členom 1, točka 1, zakona o strokovnih delavcih, je namen zakona spodbujanje varnosti pacientov in kakovosti zdravstvenih storitev z zagotavljanjem, da imajo zdravstveni delavci v smislu tega zakona izobrazbo, ki se zahteva za opravljanje njihove poklicne dejavnosti, druge ustrezne poklicne kvalifikacije in druge sposobnosti, ki se zahtevajo za poklicno dejavnost.

V skladu s členom 6(1) zakona o strokovnih delavcih lahko urad Valvira na zahtevo državljanu države članice Evropske unije (država EU) ali države, ki je del Evropskega gospodarskega prostora (država EGP), ki mu je na podlagi izobrazbe, pridobljene v državi EU ali EGP, ki ni Finska, v zadevni državi bilo izdano dokazilo o formalnih kvalifikacijah, ki je navedeno v EU pravilih o priznavanju in ki se v zadevni državi zahteva za pridobitev pravice do opravljanja zdravniškega poklica ali poklica zobozdravnika, izda dovoljenje za opravljanje zdravniškega poklica ali poklica zobozdravnika kot strokovni delavec z dovoljenjem na Finskem.

Urad Valvira v skladu s členom 6a(1)<sup>2</sup> (v različici po spremembi z zakonom št. 1659/2015)<sup>3</sup>, zakona o strokovnih delavcih, ki je veljal v času sprejetja odločitve, na zahtevo pod pogoji, ki jih je določil, osebi, ki je pred 1. januarjem 2012 začela

<sup>1</sup> Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940559>.

<sup>2</sup> Člen 6a zakona o strokovnih delavcih je bil spremenjen z zakonom št. 347/2017, ki je začel veljati 19. junija 2017. V skladu s členom 6a(1) sedaj veljavnega zakona o strokovnih delavcih, urad Valvira na zahtevo osebe, ki je pridobila diplomo iz medicine v državi EU ali EGP, v kateri je pogoj za pravico do opravljanja zdravniškega poklica opravljeno podiplomsko pripravništvo, izda dovoljenje za opravljanje zdravniškega poklica na Finskem kot strokovni delavec z dovoljenjem, pod vodstvom in nadzorom strokovnega delavca, ki je pisno imenovan in ki ima dovoljenje za samostojno opravljanje zadevnega poklica v ustanovi, ki nudi zdravstvene storitve, v smislu člena 2(4) zakona o položaju in pravicah pacientov (št. 785/1992). Pravica do opravljanja poklica se odobri za omejeno obdobje treh let. Urad Valvira lahko podaljša triletni rok, če za to obstajajo utemeljeni razlogi. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170347>. Korkein hallinto-oikeus meni, da zgoraj navedena zakonodajna sprememba ni bistveno spremenila prej veljavne ureditve.

<sup>3</sup> Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151659>.

študij medicine v državi EU ali EGP, v kateri je pogoj za pravico do opravljanja zdravniškega poklica opravljeno podiplomsko pripravništvo, in ki je v tej državi pridobila diplomu iz medicine, izda dovoljenje za opravljanje zdravniškega poklica na Finskem kot strokovni delavec z dovoljenjem pod vodstvom in nadzorom zdravnika z dovoljenjem za samostojno opravljanje zadevnega poklica v ustanovi, ki nudi zdravstvene storitve, v smislu člena 2(4) zakona o položaju in pravicah pacientov (št. 785/1992). Pravica do opravljanja poklica se odobri za omejeno obdobje treh let. Če je vlagatelj v obdobju iz odstavka 1 opravljal zdravniške naloge v skladu s pogoji, ki jih je določil urad Valvira, ta v skladu z odstavkom 2 vlagatelju na zahtevo izda dovoljenje za samostojno opravljanje zdravniškega poklica na Finskem. Urad Valvira lahko podaljša triletni rok iz odstavka 1, če za to obstajajo utemeljeni razlogi.

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka**

- 1 Oseba A je leta 2008 začela študij medicine na univerzi v Edinburgu. Diplomsko iz medicine „*Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery*“ je pridobila 6. julija 2013. Preizkus, ki ga je opravila oseba A, ustreza dokazilu o formalnih kvalifikacijah (*Primary qualification*), ki je navedeno v odstavku 5.1.1. Priloge V k Direktivi o poklicnih kvalifikacijah v zvezi z Združenim kraljestvom.
- 2 Oseba A je imela na podlagi opravljenega preizkusa omejeno pravico do opravljanja zdravniškega poklica v Združenem kraljestvu. Oseba A je bila v register organa General Medical Council Združenega kraljestva vpisana pod oznako „*provisionally registered doctor with a licencation to practise*“. Osebi A je bilo dovoljeno delati v okviru podiplomskega programa („*The UK Foundation Programme*“). Korkein hallinto-oikeus meni, da zdravnik, ki je pridobil diplomu, v tem obdobju ne more delati na drugih funkcijah od tistih, ki se uvrščajo na področje zadevnega programa.
- 3 Oseba A se je po opravljenem preizkusu vrnila na Finsko in je pri uradu Valvira vložila vlogo za izdajo dovoljenja za opravljanje zdravniškega poklica kot strokovni delavec z dovoljenjem na Finskem, na podlagi preizkusa, ki ga je opravila v Združenem kraljestvu.
- 4 Vendar oseba A ob vložitvi vloge za uveljavljanje pravice do opravljanja zdravniškega poklica ni mogla predložiti v členu 5.1.1. Priloge V Direktive o poklicnih kvalifikacijah navedenega dodatnega potrdila, ki se priloži dokazilom o formalnih kvalifikacijah (*Certificate of experience*), ki je v Združenem kraljestvu pogoj za pravico do neomejenega opravljanja poklicne dejavnosti (*full registration with a licence to practise*).
- 5 Ker oseba A ni imela zgoraj navedenega potrdila, ji je urad Valvira predlagal, naj zahtevo za izdajo dovoljenja za opravljanje zdravniškega poklica spremeni v zahtevo za časovno omejeno dovoljenje. Oseba A se je s tem strinjala. Urad Valvira meni, da bi oseba A zato, da bi pridobila dovoljenje za samostojno opravljanje zdravniškega poklica na Finskem, v treh letih bodisi morala (a) na

Finskem opraviti pripravništvo v skladu s smernicami Združenega kraljestva in v ta namen zaprositi pristojni organ Združenega kraljestva za priznanje v skladu s členom 55a Direktive o poklicnih kvalifikacijah, da bi nato lahko zaprosila za pravico do opravljanja zdravniškega poklica na Finskem na podlagi sistema avtomatičnega priznavanja iz navedene direktive, bodisi (b) na Finskem opraviti posebno izobraževanje s področja splošne medicine. Oseba A se je odločila za možnost (b), ki ne vodi k avtomatičnemu priznanju poklicne kvalifikacije v drugih državah članicah EU/EGP, v smislu Direktive o poklicnih kvalifikacijah.

### ***Urad Valvira***

- 6 *Urad Valvira* je z odločbo z dne 3. novembra 2016 osebi A izdal dovoljenje za opravljanje zdravniškega poklica na Finskem kot strokovnega delavca z dovoljenjem pod vodstvom in nadzorom zdravnika z dovoljenjem za opravljanje samostojne poklicne dejavnosti, in sicer za obdobje od 2. novembra 2016 do 2. novembra 2019. Oseba A je v tem obdobju smela opravljati zdravniški poklic izključno zaradi opravljanja posebnega triletnega izobraževanju na področju splošne medicine na Finskem.
- 7 *Urad Valvira* je z odločbo z dne 4. maja 2017 zavrnila ugovor, ki ga je vložila oseba A. V obrazložitvi te odločbe je navedeno, da je bila osebi A odobrena pravica do opravljanja zdravniškega poklica v skladu s členom 6a (v različici po spremembi z zakonom št. 1659/2015) zakona o strokovnih delavcih v položaju, v katerem ni imela dokazila (*Certificate of experience*) iz člena 5.1.1. Priloge V k Direktivi o poklicnih kvalifikacijah, ki ga je Združeno kraljestvo opredelilo kot sestavni del na ravni Unije usklajene osnovne medicinske usposobljenosti.

### ***Helsingin hallinto-oikeus (upravno sodišče v Helsinkih)***

- 8 Oseba A je zoper to odločbo vložila pritožbo pri Helsingin hallinto-oikeus (upravno sodišče v Helsinkih), s katero je predlagala odpravo te odločbe in vrnitev zadeve uradu Valvira v ponovno odločanje.
- 9 *Upravno sodišče v Helsinkih* je z odločbo z dne 5. decembra 2017 pritožbo osebe A zavrnilo. V obrazložitvi odločbe je navedeno, da avtomatično priznavanje v skladu z Direktivo o poklicnih kvalifikacijah ni bilo mogoče, ker oseba A ni predložila v členu 5.1.1. Priloge V k Direktivi o poklicnih kvalifikacijah navedenega dokazila, ki se nanaša na Združeno kraljestvo. Po mnenju upravnega sodišča ne pride v poštev niti splošni postopek priznavanja, ker oseba A ni pridobila osnovne medicinske usposobljenosti pred referenčnim datumom, navedenim v točki 5.1.1. Priloge V (20. december 1976). Po mnenju upravnega sodišča oseba A v drugi državi članici Unije ne bi mogla biti deležna ugodnejše pravice kot v državi članici izvora.
- 10 Iz obrazložitve odločbe upravnega sodišča je razvidno, da je bilo treba v zadevi osebe A uporabiti člen 6a (v različici po spremembi z zakonom št. 1659/2015) zakona o strokovnih delavcih, na podlagi katerega ima oseba, ki je pridobila

diplomo iz medicine v drugi državi EU/EGP, možnost opravljanja podiplomskega pripravništva na Finskem in pridobiti pravico do opravljanja poklica na Finskem. Po mnenju upravnega sodišča je bil urad Valvira pooblaščen za to, da osebi A v skladu s členom 6a (v različici po spremembi z zakonom št. 1659/2015) zakona o strokovnih delavcih odobri omejeno pravico do opravljanja zdravniškega poklica pod vodstvom in nadzorom zdravnika z dovoljenjem za opravljanje samostojne poklicne dejavnosti, in sicer za obdobje od 2. novembra 2016 do 2. novembra 2019.

***Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče)***

- 11 Oseba A je pred Korkein hallinto-oikeus navajala, da bi bilo treba njeno vlogo za priznanje diplome iz medicine, pridobljene v drugi državi članici Unije, obravnavati na podlagi splošnega sistema priznavanja Direktive o poklicnih kvalifikacijah, če pogoji za avtomatično priznavanje niso izpolnjeni.
- 12 Po mnenju osebe A je omejitev pravice do opravljanja zdravniškega poklica na tri leta, ki ji je bila naložena, v nasprotju s svobodo ustanavljanja iz člena 49 PDEU. Meni, da je triletni rok, ki ga je določil urad Valvira, diskriminatoren, ker je devetkrat daljši od obvezne štirimesečne prakse kot zdravnika asistenta, ki je vključena v finski dodiplomski študij, to je licenciat iz medicine. Urad Valvira naj ne bi izvedel posamične primerjave, ki se zahteva v skladu s splošnim sistemom priznavanja poklicnih kvalifikacij, med diplomo iz medicine, pridobljeno v Združenem kraljestvu, in finskim licenciatom iz medicine. Določitev triletnega obdobja pod nadzorom kot pogoja za odobritev pravice do samostojnega opravljanja dejavnosti, ne da bi se dokazale bistvene neizravnane razlike v primerjavi z nacionalnim standardom, naj bi bila v nasprotju s pravom Unije. Triletnega obdobja pod nadzorom naj prav tako ne bi bilo mogoče upravičiti z zagotavljanjem varnosti pacientov. Člen 6a zakona o strokovnih delavcih naj ne bi upošteval načel, ki izhajajo iz sodbe Sodišča v zadevi Vlassopoulou, C-340/89, ECLI:EU:C:1991:193.

**Kratka predstavitev utemeljitve predloga**

- 13 Urad Valvira je pozneje, 1. novembra 2019, osebi A izdala dovoljenje za samostojno opravljanje zdravniškega poklica na Finskem, kot strokovnemu delavcu z dovoljenjem. Ker oseba A ni umaknila svoje pritožbe, ki jo je vložila pri Korkein hallinto-oikeus in je Korkein hallinto-oikeus menilo, da je treba za sprejetje odločitve v zadevi odgovoriti na vprašanje o razlagi prava Unije, je Korkein hallinto-oikeus to vprašanje predložilo v odločanje Sodišču.
- 14 Korkein hallinto-oikeus meni, da je očitno, da osebi A ni bilo mogoče izdati dovoljenja za samostojno opravljanje zdravniškega poklica na Finskem v skladu z načelom avtomatičnega priznavanja v smislu člena 21 Direktive o poklicnih kvalifikacijah, ker oseba A ni imela v členu 5.1.1. Priloge V k tej direktivi navedenega potrdila – ki se nanaša na Združeno kraljestvo in ga je treba priložiti

dokazilu o formalnih kvalifikacijah – o pripravništvu, opravljenem po začetnem izobraževanju (*Certificate of experience*).

- 15 Po mnenju Korkein hallinto-oikeus je prav tako očitno, da osebi A ni bilo mogoče izdati dovoljenja za samostojno opravljanje zdravniškega poklica na Finskem niti na podlagi splošne ureditve priznavanja dokazil o formalnih kvalifikacijah iz poglavja I, naslova III, Direktive o poklicnih kvalifikacijah, ker ne izpolnjuje pogojev za uporabo splošnega sistema priznavanja, navedenih v členu 10(b).
- 16 Korkein hallinto-oikeus meni, da ker oseba A ni izpolnjevala niti pogojev, ki veljajo za sistem avtomatičnega priznavanja, ki se uporablja za zdravniški poklic, niti pogojev za priznanje poklicne kvalifikacije v skladu s splošnim sistemom priznavanja, Urad Valvira na podlagi Direktive o poklicnih kvalifikacijah ni bil zavezan k temu, da izvede primerjavo, da se pojasni v kolikšni meri vsebina diplome iz medicine, ki jo je oseba A pridobila v Združenem kraljestvu, vsebinsko ustreza diplomi iz medicine na Finskem (licenciat iz medicine). Zato država članica gostiteljica za avtomatično priznavanje ne sme naložiti drugih zahtev od tistih, ki so določene v Direktivi in prilogah k njej (sodba C-365/13, *Ordre des architectes*, točka 21 in navedena sodna praksa).
- 17 Korkein hallinto-oikeus meni, da Direktiva o poklicnih kvalifikacijah oziroma sodna praksa Sodišča, ki se nanjo nanaša, ne vsebuje izrecnih pravno zavezujočih pravil za položaj, kakršen je ta v obravnavani zadevi, v katerem je oseba v državi članici gostiteljici podala vlogo za priznanje poklicne kvalifikacije zdravnika na podlagi diplome iz medicine, pridobljene v državi članici izvora, ne da bi ob tem lahko priložila dodatno potrdilo o opravljenem pripravništvu, ki se v državi članici izvora zahteva za pridobitev poklicne kvalifikacije.
- 18 Na Finskem si je nacionalni zakonodajalec prizadeval rešiti težave, ki jih povzročajo položaj, kakršen je ta v obravnavani zadevi. V skladu s členom 6a(1) zakona o strokovnih delavcih, Urad Valvira na zahtevo osebe, ki je pridobila diplomu iz medicine v državi EU ali EGP, v kateri je pogoj za uveljavljanje pravice do opravljanja zdravniškega poklica opravljeno podiplomsko pripravništvo, izda dovoljenje za opravljanje zdravniškega poklica na Finskem kot strokovni delavec z dovoljenjem pod vodstvom in nadzorom strokovnega delavca, ki je pisno imenovan in ki ima dovoljenje za samostojno opravljanje zadevnega poklica. Omejena pravica do opravljanja poklica velja za obdobje treh let.
- 19 Urad Valvira je osebi A na podlagi člena 6a zakona o strokovnih delavcih predlagal dve alternativni, da bi pridobila dovoljenje za samostojno opravljanje zdravniškega poklica na Finskem. Oseba A bi morala v treh letih, bodisi (a) opraviti pripravništvo, ki ustreza direktivam Združenega kraljestva in v ta namen pri pristojnem organu Združenega kraljestva vložiti vlogo za priznanje v skladu s členom 55a Direktive o poklicnih kvalifikacijah, da bi lahko zaprosila za uveljavljanje pravice do opravljanja zdravniškega poklica na Finskem na podlagi sistema avtomatičnega priznavanja, določenega v Direktivi, bodisi (b) opraviti posebno izobraževanje s področja splošne medicine na Finskem. Prednostno je

bila predlagana možnost (a), vendar se je oseba A odločila za možnost (b), ki ne vodi k avtomatičnemu priznanju poklicne kvalifikacije v drugih državah članicah EU/EGP, v smislu Direktive o poklicnih kvalifikacijah.

- 20 Korkein hallinto-oikeus meni, da ker niti Direktiva o poklicnih kvalifikacijah, niti sodna praksa Sodišča, ki se nanjo nanaša, ne vsebujeta izrecnih pravno zavezujočih pravil za položaj, kakršen je ta v obravnavani zadevi, v katerem je pristojni organ nazadnje o zadevi odločil na podlagi nacionalne zakonodaje, je treba odločbo pristojnega organa in nacionalno zakonodajo, na kateri temelji, v zadevi presojati še z vidika členov 45 in 49 PDEU.
- 21 Zato Korkein hallinto-oikeus meni, da je vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe nujna za odločitev v zadevi.