

Mål C-634/20

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande i enlighet med artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

25 november 2020

Domstol som begär förhandsavgörande:

Högsta förvaltningsdomstolen (Finland)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

25 november 2020

Klagande:

A

Deltagande i förfarandet:

Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (Valvira)

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande – Artikel 267 FEUF – Erkännande av yrkeskvalifikationer och yrkesprov – Personal inom vårddyrken – Läkare – Direktiv 2005/36/EG – Artiklarna 45 och 49 FEUF

Saken i det nationella målet

Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) har att avgöra om den nationella myndigheten Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården) (nedan kallat Valvira) fick bevilja A, som hade avlagt grundexamen i medicin i Förenade kungariket, rätt att utöva läkaryrket i Finland för tre år med den begränsningen att A fick utöva läkaryrket som legitimerad yrkesutbildad person endast under ledning av en legitimerad yrkesutbildad person med rätt att självständigt utöva yrket i fråga, och under denna tid endast för att genomgå en treårig särskild allmänläkarutbildning i Finland.

Tolkningsfråga

1. Ska artikel 45 eller 49 FEUF – med beaktande av proportionalitetsprincipen – tolkas så att de utgör ett hinder för den nationella myndigheten i den mottagande medlemsstaten att med stöd av nationell rätt bevilja en person rätt att utöva läkaryrket under en begränsad tid på tre år så, att personen i fråga får utöva läkaryrket endast under ledning och tillsyn av en legitimerad yrkesutbildad person och så att personen ifråga under denna samma tid ska genomföra sin treåriga särskilda allmänläkarutbildning i Finland för att kunna beviljas rätt att självständigt utöva läkaryrket i den mottagande medlemsstaten, då man beaktar att:
 - a) personen har genomfört en medicinsk grundexamen i ursprungsmedlemsstaten, men har inte i sin ansökan om erkännande av yrkeskvalifikationer i den mottagande staten kunnat uppvisa ett bevis över utförd yrkespraktik under ett års tid vilket i ursprungsmedlemsstaten är en förutsättning för yrkeskvalificering;
 - b) personen i den mottagande medlemsstaten med tanke på artikel 55 a i yrkeskvalifikationsdirektivet har erbjudits primärt, men vilket personen har avböjt, att i den mottagande medlemsstaten inom tre år genomföra en yrkespraktik enligt riktlinjerna i ursprungsmedlemsstaten och ansöka om erkännande för praktiken hos den nationella myndigheten i ursprungsmedlemsstaten för att därefter i den mottagande medlemsstaten kunna ansöka om rätt att utöva läkaryrket via det automatiska systemet för erkännande som avses i direktivet;
 - c) syftet med den nationella regleringen i den mottagande medlemsstaten är att förbättra patientsäkerheten och kvaliteten på hälso- och sjukvårdstjänster genom att garantera att de yrkesutbildade personerna inom hälso- och sjukvården har sådan utbildning som yrkesutövningen förutsätter, annan tillräcklig yrkeskompetens och andra sådana färdigheter som yrkesutövningen förutsätter?

Anförda unionsbestämmelser

Artiklarna 45 och 49 FEUF

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (nedan kallat yrkeskvalifikationsdirektivet) i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013, skälen 6 och 12 samt artiklarna 10, 21, 23 och 55a

Anförd praxis från EU-domstolen

Dom av den 30 april 2014, Ordre des Architectes (C-365/13, EU:C:2014:280, punkterna 21 och 27).

Anförda nationella bestämmelser

Lag nr 559/1994¹ om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (nedan kallad lagen om yrkesutbildade personer)

I denna lag infördes de bestämmelser som följer av yrkeskvalifikationsdirektivet och som avser sjukvårdspersonal.

Enligt 1 § stycke 1 i lagen om yrkesutbildade personer är syftet med lagen att förbättra patientsäkerheten och kvaliteten på hälso- och sjukvårdstjänster genom att garantera att de yrkesutbildade personerna inom hälso- och sjukvården i den mening som avses i denna lag har sådan utbildning som yrkesutövningen förutsätter, annan tillräcklig yrkeskompetens och andra sådana färdigheter som yrkesutövningen förutsätter.

Enligt 6 § första stycket i lagen om yrkesutbildade personer beviljas den som är medborgare i en stat inom Europeiska unionen (*EU-stat*) eller en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (*EES-stat*) och som på basis av en utbildning i någon annan EU- eller EES-stat än Finland i denna stat har tilldelats ett sådant i unionens bestämmelser om erkännande avsett bevis över formella kvalifikationer som i den staten krävs för erhållande av rätt att utöva läkar- eller tandläkaryrket, av Valvira på ansökan rätt att i Finland utöva läkar- eller tandläkaryrket som legitimerad yrkesutbildad person.

Enligt 6a §² i lagen om yrkesutbildade personer (i dess lydelse enligt ändringslag nr 1659/2015)³, som var i kraft vid tidpunkten för beslutet, beviljar Valvira på ansökan och i enlighet med de villkor som Valvira har bestämt en person som

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

² 6a § i lagen om yrkesutbildade personer ändrades genom lag nr 347/2017, som trädde i kraft den 19 juni 2017. Enligt 6 a § stycke 1 i den nu gällande lagen om yrkesutbildade personer beviljas den som har avlagt grundexamen för läkare i en EU- eller EES-stat där avlagd yrkespraktik efter examen är en förutsättning för rätten att utöva läkaryrket av Valvira på ansökan rätt att i Finland utöva läkaryrket som legitimerad yrkesutbildad person vid en sådan verksamhetsenhet för hälso- och sjukvård som avses i 2 § stycke 4 i lagen om patientens ställning och rättigheter (nr 785/1992) under ledning och tillsyn av en skriftligen utsedd legitimerad yrkesutbildad person med rätt att självständigt utöva yrket i fråga. Rätten att utöva yrke beviljas för tre år. Valvira kan av grundad anledning förlänga den tid om tre år som föreskrivs. Finlex: <https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2017/20170347>. Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) anser att den ovannämnda lagändringen inte har medfört någon väsentlig ändring av de bestämmelser som tidigare gällde.

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

påbörjat studier i medicin före den 1 januari 2012 i en EU- eller EES-stat där avlagd yrkespraktik efter examen är en förutsättning för rätten att utöva läkaryrket och som har avlagt grundexamen där rätt att i Finland utöva läkaryrket som legitimerad yrkesutbildad person under ledning av en legitimerad yrkesutbildad person med rätt att självständigt utöva yrket i fråga vid en sådan verksamhetsenhet för hälso- och sjukvård som avses i 2 § stycke 4 i lagen om patientens ställning och rättigheter (nr 785/1992). Rätten att utöva yrke beviljas för tre år. När sökanden under den tid som föreskrivs i stycke 1 har varit verksam i läkaruppgifter i enlighet med de villkor som Valvira har bestämt, beviljar Valvira enligt 2§ stycke 2 på ansökan sökanden rätt att självständigt utöva läkaryrket i Finland. Valvira kan av grundad anledning förlänga den tid om tre år som föreskrivs i stycke 1.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 A hade år 2008 påbörjat studier i medicin vid universitetet i Edinburgh. Den 6 juli 2003 avlade hon medicinsk grundexamen *Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery*. Den examen som A avlade motsvarar det examensbevis (*Primary qualification*) som anges i punkt 5.1.1 i bilaga V till direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer när det gäller Förenade kungariket.
- 2 A hade på grundval av den examen som hon hade avlagt begränsad rätt att utöva läkaryrket i Förenade kungariket. A var registrerad i registret hos myndigheten General Medical Council i Förenade kungariket med beteckningen *provisionally registered doctor with a licence to practise*. A hade rätt att arbeta inom ett program på forskarnivå (*The UK Foundation Programme*). Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) anser att en läkare som har avlagt grundexamen inte kan arbeta i andra funktioner under denna tid än de funktioner som hör till programmet i fråga.
- 3 När A hade avlagt examen återvände hon till Finland och ansökte hos Valvira om tillåtelse att i Finland utöva läkaryrket som legitimerad yrkesutbildad person på grundval av den examen som hon hade avlagt i Förenade kungariket.
- 4 När A ansökte om rätt att utöva läkaryrket kunde hon emellertid inte förutom examensbeviset uppvisa det bevis (*Certificate of experience*) som nämns i punkt 5.1.1 i bilaga V till direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer när det gäller Förenade kungariket och som i Förenade kungariket är ett villkor för att i obegränsad omfattning utöva läkaryrket (*full registration with a licence to practise*).
- 5 Eftersom A inte hade ovannämnda bevis föreslog Valvira att ansökan om rätt att utöva läkaryrket skulle omvandlas till en ansökan om tidsbegränsad rätt att utöva läkaryrket. A samtyckte till detta. För att få rätt att självständigt utöva läkaryrket i Finland var A enligt Valvira tvungen att inom tre år antingen a) fullgöra yrkespraktik i Finland som motsvarade Förenade kungarikets riktlinjer och, i

enlighet med artikel 55a i direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer, ansöka om erkännande hos den behöriga myndigheten i Förenade kungariket, för att därefter kunna ansöka om rätt att utöva läkaryrket i Finland genom det automatiska system för erkännande som nämns i direktivet, eller b) genomgå en särskild utbildning i allmänmedicin i Finland. A valde alternativ b, som inte leder till det automatiska erkännande av yrkeskvalifikationen som nämns i direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer i andra EU/EES-medlemsstater.

Valvira

- 6 Genom beslut av den 3 november 2016 beviljade Valvira A rätt att utöva läkaryrket i Finland som legitimerad yrkesutbildad person under ledning och övervakning av en legitimerad yrkesutbildad person med rätt att självständigt utöva yrket för perioden från den 2 november 2016 till den 2 november 2019. A fick under denna period utöva läkaryrket endast för att genomgå en treårig särskild utbildning i allmänmedicin i Finland.
- 7 Valvira avslog ett överklagande från A genom beslut av den 4 maj 2017. Enligt motiveringen till detta beslut hade A getts rätt att utöva läkaryrket enligt 6a § i lagen om yrkesutbildade personer (i dess lydelse enligt lagändring nr 1659/2015) i en situation då hon inte hade det bevis (*Certificate of experience*) enligt punkt 5.1.1 i bilaga V till direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer som Förenade kungariket har definierat som en del av grundutbildningen i medicin som har harmoniserats på unionsnivå.

Helsingfors förvaltningsdomstol

- 8 A överklagade ovannämnda beslut till Helsingfors förvaltningsdomstol och yrkade att beslutet skulle upphävas och målet återförvisas till Valvira för ny prövning.
- 9 Helsingfors förvaltningsdomstol ogillade A:s överklagande genom beslut av den 5 december 2017. Enligt domskälen var ett automatiskt erkännande enligt direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer inte möjligt, eftersom A inte hade uppvisat det bevis som nämns i punkt 5.1.1 i bilaga V till direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer när det gällde Förenade kungariket. Enligt Helsingfors förvaltningsdomstol kom inte heller det allmänna förfarandet för erkännande i fråga, eftersom A inte hade avslutat grundutbildningen i medicin före det datum (den 20 december 1976) som anges i punkt 5.1.1 i bilaga V. Enligt Helsingfors förvaltningsdomstol kunde A inte åtnjuta en förmånligare rätt i en annan EU-medlemsstat än i ursprungsmedlemsstaten.
- 10 Enligt de domskäl som Helsingfors förvaltningsdomstol angav var det nödvändigt att i A:s fall tillämpa 6a § i lagen om yrkesutbildade personer (i dess lydelse enligt lagändring nr 1659/2015), enligt vilken en person som har avlagt grundexamen i medicin i en annan EU/EES-stat kan fullgöra yrkespraktik i Finland efter denna utbildning och få rätt att utöva yrket i Finland. Enligt Helsingfors förvaltningsdomstol fick Valvira bevilja A den begränsade rätten enligt 6a § i

lagen om yrkesutbildade personer (i dess lydelse enligt lagändring nr 1659/2015) att under perioden från den 2 november 2016 till den 2 november 2019 utöva läkaryrket som legitimerad yrkesutbildad person under ledning av en annan legitimerad yrkesutbildad person med rätt att självständigt utöva yrket.

Högsta förvaltningsdomstolen (Finland)

- 11 Vid Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) yrkade A att hennes ansökan om erkännande av en grundexamen i medicin som avlagts i en annan medlemsstat i unionen skulle behandlas med tillämpning av bestämmelserna om en generell ordning för erkännande av yrkeskvalifikationer i direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer, ifall villkoren för ett automatiskt erkännande inte var uppfyllda.
- 12 Enligt A strider tidsbegränsningen till tre år av rätten att utöva läkaryrket mot etableringsfriheten enligt artikel 49 FEUF. Den tidsfrist på tre år som Valvira fastställde är enligt A diskriminerande, eftersom den är nio gånger längre än den obligatoriska fyra månaders praktik som underläkare som ingår i grundexamen i Finland, det vill säga medicine licentiatexamen. Valvira gjorde inte någon sådan individuell jämförelse mellan den grundexamen i medicin som avlagts i Förenade kungariket och den finska licentiatexamen som krävs enligt den generella ordningen för erkännande av yrkeskvalifikationer. Det strider mot unionsrätten att, utan att påvisa väsentliga, ej kompenserade skillnader jämfört med nationell standard, ställa tre års handledd praktik som villkor för att bevilja rätt att självständigt utöva läkaryrket. Tre års handledd praktik kan inte heller motiveras av kravet att garantera patientsäkerheten. I 6a § lagen om yrkesutbildade personer har inte hänsyn tagits till de principer som fastställdes i EU-domstolens dom Vlassopoulou, C-340/89, EU:C:1991:193.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 13 Senare gav Valvira den 1 november 2019 A rätt att självständigt utöva läkaryrket i Finland som legitimerad yrkesutbildad person. Eftersom A inte har återkallat överklagandet till Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) och denna domstol anser att det för att avgöra målet krävs ett svar på en fråga avseende tolkningen av unionsrätten, hänskjuter Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) denna fråga till EU-domstolen för förhandsavgörande.
- 14 Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) anser att det är uppenbart att A inte kunde beviljas rätt att självständigt utöva läkaryrket i Finland enligt principen om automatiskt erkännande i den mening som avses i artikel 21 i direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer, eftersom A inte hade det bevis över utförd yrkespraktik efter grundexamen (*Certificate of experience*) som nämns i punkt 5.1.1 i bilaga V till detta direktiv när det gäller Förenade kungariket och som ska bifogas utbildningsbeviset.

- 15 Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) anser att det också är uppenbart att A inte heller kunde beviljas rätt att självständigt utöva läkaryrket i Finland med stöd av den generella ordning för erkännande av utbildningsbevis som fastställts i kapitel I i avdelning III i direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer, eftersom hon inte uppfyllde de krav som nämns i artikel 10 b för tillämpning av det generella systemet för erkännande.
- 16 Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) anser att eftersom A varken uppfyllde villkoren enligt det automatiska systemet för erkännande som ska tillämpas på läkaryrket eller villkoren för erkännande av yrkeskvalifikationen enligt det generella systemet för erkännande, var Valvira inte skyldigt enligt direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer att göra en jämförelse för att klargöra i vad mån den grundexamen i medicin som A avlagt i Förenade kungariket till innehållet motsvarar grundexamen i medicin i Finland (licentiatexamen i medicin). Den mottagande medlemsstaten får inte heller inte ställa andra krav för automatiskt erkännande än de krav som anges i direktivet och dess bilagor (dom *Ordre des Architectes*, C-365/13, punkt 21 och där angiven rättspraxis).
- 17 Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) är av den uppfattningen att direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer och EU-domstolens praxis avseende detta direktiv inte innehåller några uttryckliga juridiskt bindande regler för en sådan situation som den som är i fråga i förevarande mål där en person har ansökt i den mottagande medlemsstaten om erkännande av yrkeskvalifikation som läkare på grundval av en grundexamen i medicin som har avlagts i ursprungsmedlemsstaten, utan att kunna uppvisa det ytterligare bevis över utförd yrkespraktik som ursprungsmedlemsstaten kräver för yrkeskvalifikationen.
- 18 I Finland avsåg den nationella lagstiftaren att lösa de problem som orsakas av en situation som den som är i fråga i förevarande mål. Enligt 6 a § stycke 1 i lagen om yrkesutbildade personer beviljas den som har avlagt grundexamen för läkare i en EU- eller EES-stat där fullgjord praktisk utbildning efter examen är en förutsättning för rätten att utöva läkaryrket av Valvira på ansökan rätt att i Finland utöva läkaryrket som legitimerad yrkesutbildad person under ledning och tillsyn av en skriftligen utsedd legitimerad yrkesutbildad person med rätt att självständigt utöva yrket i fråga. Rätten att utöva yrke tidsbegränsas till tre år.
- 19 Valvira erbjöd, med stöd av 6a § i lagen om yrkesutbildade personer, A två alternativ för att få rätt att självständigt utöva läkaryrket i Finland. A skulle inom tre år antingen a) fullgöra yrkespraktik som motsvarade Förenade kungarikets riktlinjer och ansöka om erkännande enligt artikel 55a i direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer hos den behöriga myndigheten i Förenade kungariket, för att kunna ansöka om rätt att utöva läkaryrket i Finland på grundval av nämnda automatiska system för erkännande som nämns i direktivet, eller b) genomgå en särskild utbildning i allmänmedicin i Finland. I första hand erbjöds alternativ a, men A bestämde sig för alternativ b, som inte leder till det automatiska erkännande av yrkeskvalifikationen som nämns i direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer i andra EU/EES-medlemsstater.

- 20 Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) anser att eftersom direktivet om erkännande av yrkeskvalifikationer och EU-domstolens praxis avseende detta direktiv inte innehåller några uttryckliga juridiskt bindande regler för en sådan situation som den som är i fråga i förevarande mål, där den behöriga myndigheten slutligen har avgjort rättstvisten i enlighet med de nationella bestämmelserna, ska den behöriga myndighetens beslut och de nationella bestämmelser som ligger till grund för detta beslut dessutom bedömas i sak mot bakgrund av artiklarna 45 och 49 FEUF.
- 21 Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) anser därför att det är nödvändigt att framställa en begäran om förhandsavgörande för att kunna avgöra målet.

ARBETSDOKUMENT