

## Дело C-634/20

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

25 ноември 2020 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Korkein hallinto-oikeus (Финландия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

25 ноември 2020 г.

**Жалбоподател:**

А

**Ответник:**

Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto (Valvira)

**Предмет и правно основание на главното производство**

**Преюдициално запитване — Член 267 ДФЕС — Признаване на професионални квалификации и изпити — Здравен специалист — Лекар — Директива 2005/36/ЕО — Членове 45 и 49 ДФЕС**

**Предмет на преюдициалното запитване**

Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия) следва да се произнесе дали националният орган (Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto, Агенция за издаване на разрешения и упражняване на контрол в областта на социалното дело и здравеопазването, наричана по-нататък „Valvira“) може да предостави на А, която е получила в Обединеното кралство първа образователна степен по медицина, разрешение да упражнява професията лекар във Финландия за срок от три години при условието А да упражнява професията лекар като правоспособен специалист само под ръководството и надзора на правоспособен лекар, който има право самостоятелно да упражнява тази професия, и през този период единствено с

цел преминаване на специализирано тригодишно обучение по обща медицина във Финландия.

### **Преюдициален въпрос**

1. Трябва ли членове 45 или 49 ДФЕС, при спазване на принципа на пропорционалност, да се тълкуват в смисъл, че не допускат компетентният орган на приемащата държава членка, основавайки се на националното законодателство, да предостави на дадено лице правото да упражнява професията лекар за срок от три години, като му поставя условие да я упражнява само под ръководството и надзора на правоспособен лекар и през същия период да премине през специализирано тригодишно обучение по обща медицина, за да получи в приемащата държава членка разрешение за самостоятелно упражняване на професията лекар, като се има предвид, че:
  - а) лицето е получило първа образователна степен по медицина в държавата членка по произход, но при подаването на молбата за признаване на професионалната квалификация в приемащата държава членка не е могло да представи свидетелство за едногодишен стаж за усвояване на професията, изисквано в държавата членка по произход като допълнително условие за професионалната квалификация;
  - б) с оглед на член 55а от Директивата за професионалните квалификации в приемащата държава членка като препоръчителен вариант, който лицето отхвърля, му е предложена възможността за период от три години то да премине стаж за усвояване на професията в приемащата държава членка в съответствие с насоките на държавата членка по произход и да поиска признаването му от компетентните органи на държавата членка по произход, за да може след това отново да поиска в приемащата държава членка да му бъде предоставено правото да упражнява професията лекар по силата на предвидената в Директивата система за автоматично признаване;
  - в) националните разпоредби на приемащата държава членка целят повишаване на безопасността на пациентите и качеството на здравните услуги, като се гарантира, че здравните специалисти имат необходимото за тяхната професионална дейност образование, друга достатъчна професионална квалификация и останалите изисквани за професионалната дейност умения?

### **Цитирани разпоредби на правото на Съюза**

Членове 45 и 49 ДФЕС

Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации (наричана по-нататък „Директивата за професионалните квалификации“), изменена с Директива 2013/55/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г., съображения 6 и 12 и членове 10, 21, 23 и 55а

### Цитирана практика на Съда

Решение от 30 април 2014 г., *Ordre des Architectes* (C-365/13, EU:C:2014:280, т. 21 и 27).

### Цитирани разпоредби на националното право

*Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994,<sup>1</sup> Закон за здравните специалисти № 559/1994, наричан по-нататък „Закон за специалистите“)*

Този закон въвежда разпоредбите относно здравните специалисти на Директивата за професионалните квалификации.

Съгласно член 1, точка 1 от Закона за специалистите законът цели повишаване на безопасността на пациентите и на качеството на здравните услуги, като се гарантира, че здравните специалисти по смисъла на този закон разполагат с необходимото за тяхната професионална дейност образование, друга достатъчна професионална квалификация и други изисквани за професионалната дейност умения.

Съгласно член 6, параграф 1 от Закона за специалистите по молба на гражданин на държава – членка на Европейския съюз (*държава от ЕС*) или на държава – членка на Европейското икономическо пространство (*държава от ЕИП*), на когото въз основа на обучение, преминато в държава от ЕС или ЕИП, различна от Финландия, в съответната държава е издадено удостоверение за професионална квалификация, посочено в разпоредбите на Съюза относно признаването и изисквано в съответната държава за придобиването на правото на упражняване на професията лекар или зъболекар, Valvira предоставя разрешение за упражняването на професията лекар или зъболекар като правоспособен специалист във Финландия.

Съгласно действащия към датата на решението член 6а<sup>2</sup> (в редакцията на Закон за изменение № 1659/2015)<sup>3</sup>, параграф 1 от Закона за специалистите по

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

<sup>2</sup> Член 6а от Закона за специалистите е изменен с влезлия в сила на 19 юни 2017 г. Закон № 347/2017. Съгласно член 6а, параграф 1 от сега действащия Закон за специалистите по молба на лице, което е получило първа образователна степен по медицина в държава от ЕС или от ЕИП, в която условието за правото на упражняване на професията лекар е

отправена при спазване на определените от Valvira изисквания молба на лице, започнало обучение по медицина в държава от ЕС или от ЕИП преди 1 януари 2012 г., в която условието за правото на упражняване на професията лекар е преминаването на следдипломен стаж за усвояване на професията, и което е получило там първа образователна степен по медицина, Valvira предоставя разрешение за упражняване на професията лекар като правоспособен специалист във Финландия под ръководството и надзора на правоспособен лекар здравно заведение по смисъла на член 2, точка 4 от Закона за статута и правата на пациентите (№ 785/1992), който има право самостоятелно да упражнява съответната професия. Правото на упражняване на професията е ограничено за срок от 3 години. Съгласно параграф 2 от този член, ако през предвидения в параграф 1 период молителят изпълнява лекарски функции в съответствие с условията, определени от Valvira, по молба на молителя Valvira му предоставя правото самостоятелно да упражнява професията лекар във Финландия. Когато има основателна причина, Valvira може да продължи предвидения в параграф 1 тригодишен срок.

### Кратко представяне на фактите и производството

- 1 През 2008 г. А започва да следва медицина в Единбургския университет. На 6 юли 2013 г. тя получава първа образователна степен по медицина „*Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery*“. Положеният от А изпит съответства на посоченото в точка 5. 1. 1 от приложение V от Директивата за професионалните квалификации по отношение на Обединеното кралство удостоверение за професионална квалификация (*Primary qualification*).
- 2 Въз основа на положения изпит А има ограниченото право да упражнява професията лекар в Обединеното кралство. А е вписана в регистъра на органа General Medical Council на Обединеното кралство като „*provisionally registered doctor with a licence to practise*“. А има право да работи в следдипломна програма („*The UK Foundation Programme*“). Korkein hallinto-oikeus счита, че не може лекар, който е получил първа образователна степен, през това време да изпълнява функции, различни от включените във въпросната програма.

преминаването на следдипломен стаж за усвояване на професията, Valvira предоставя разрешение за упражняване на професията лекар във Финландия като правоспособен специалист под ръководството и надзора на писмено посочен правоспособен специалист в здравно заведение по смисъла на член 2, точка 4 от Закона за статута и правата на пациентите (№ 785/1992), който има право на самостоятелно упражняване на съответната професия. Правото на упражняване на професията е ограничено за срок от 3 години. Когато има основателна причина, Valvira може да продължи тригодишния срок. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170347>. Korkein hallinto-oikeus счита, че посоченото по-горе изменение на закона не води до съществено изменение на действащата преди това разпоредба.

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

- 3 След като полага изпита си, А се връща във Финландия и иска от Valvira разрешение да упражнява във Финландия професията лекар като правоспособен специалист въз основа на изпита, положен от нея в Обединеното кралство.
- 4 При подаването на молбата за предоставяне на правото на упражняване на професията лекар обаче А не може да представи посоченото в точка 5. 1. 1 от приложение V от Директивата за професионалните квалификации по отношение на Обединеното кралство свидетелство, което придружава удостоверението за професионална квалификация (*Certificate of experience*), което в Обединеното кралство е условие за правото на неограничено упражняване на професията (*full registration with a licence to practise*).
- 5 Доколкото А не разполага с посоченото по-горе свидетелство, Valvira ѝ предлага преквалифициране на молбата за практикуване като лекар в молба за срочно практикуване. А се съгласява. Valvira счита, че за да получи разрешение за самостоятелно упражняване на професията лекар във Финландия, А трябва за срок от три години или а) да премине във Финландия стаж за усвояване на професията в съответствие с насоките на Обединеното кралство и на основание член 55а от Директивата за професионалните квалификации да поиска признаването му от компетентния в Обединеното кралство орган, за да може след това да поиска предоставяне на правото на упражняване на професията лекар във Финландия по силата на предвидената в Директивата за професионалните квалификации система за автоматично признаване, или б) да премине във Финландия специализирано обучение по обща медицина. А избира вариант б), който не води до предвиденото в Директивата за професионалните квалификации автоматично признаване на професионалната квалификация в други държави членки на ЕС/ЕИП.

### **Valvira**

- 6 С решение от 3 ноември 2016 г. Valvira предоставя на А разрешение за периода от 2 ноември 2016 г. до 2 ноември 2019 г. да упражнява професията лекар във Финландия като правоспособен специалист под ръководството и надзора на правоспособен лекар, който има право самостоятелно да упражнява тази професия. През този период А можела да упражнява професията лекар само за целите на преминаването на тригодишното специализирано обучение по обща медицина във Финландия.
- 7 С решение от 4 май 2017 г. Valvira отхвърля подадената от А жалба по административен ред. Съгласно мотивите за това решение правото на упражняване на професията лекар съгласно член 6а (в редакцията на Закон за изменение № 1659/2015) от Закона за специалистите се предоставя на А в случая, когато А не разполага със свидетелството (*Certificate of experience*) по точка 5.1.1 от приложение V към Директивата за професионалните

квалификации, дефинирано от Обединеното кралство като елемент от хармонизираното на равнището на Съюза базово обучение по медицина.

***Helsingin hallinto-oikeus (Административен съд Хелзинки, Финландия)***

- 8 А подава жалба пред Helsingin hallinto-oikeus и иска отмяна на решението и връщане на делото на Valvira за ново разглеждане.
- 9 С решение от 5 декември 2017 г. Helsingin hallinto-oikeus отхвърля подадената от А жалба. Съгласно мотивите за решението не е възможно автоматично признаване съгласно Директивата за професионалните квалификации, доколкото А не представя свидетелството, посочено в точка 5.1.1 от приложение V към Директивата за професионалните квалификации по отношение на Обединеното кралство. Helsingin hallinto-oikeus счита, че общата процедура по признаване също не е възможна, доколкото А не е преминала базовото обучение по медицина преди определената в точка 5.1.1 от приложение V референтна дата (20 декември 1976 г.). Според Helsingin hallinto-oikeus А не може да се ползва от по-благоприятно право в държава членка на ЕС, различна от държавата членка по произход.
- 10 Съгласно мотивите за решението на Helsingin hallinto-oikeus приложим по делото на А следва да е член 6а (в редакцията на Закон за изменение № 1659/2015) от Закона за специалистите, въз основа на който лицето, получило първа образователна степен по медицина в друга държава от ЕС/ЕИП, има възможност да премине във Финландия следдипломен стаж за усвояване на професията и да получи правото да упражнява професията във Финландия. Helsingin hallinto-oikeus счита, че Valvira може да предостави на А ограниченото съгласно член 6а (в редакцията на Закон за изменение № 1659/2015) от Закона за специалистите право да упражнява професията лекар в периода от 2 ноември 2016 г. до 2 ноември 2019 г. под ръководството и надзора на друг правоспособен лекар, който като правоспособен специалист има право самостоятелно да упражнява тази професия.

***Korkein hallinto-oikeus***

- 11 Пред Korkein hallinto-oikeus А иска молбата ѝ за признаване на получената в друга държава членка на Съюза първа образователна степен по медицина да бъде разгледана съгласно разпоредбите относно общата система за признаването на Директивата за професионалните квалификации, доколкото не са изпълнени изискванията за автоматично признаване.
- 12 А счита, че наложеното ѝ ограничаване за срок от три години на правото на упражняване на професията лекар нарушава свободата на установяване, предвидена в член 49 ДФЕС. Определеният от Valvira тригодишен срок бил дискриминационен, тъй като бил девет пъти по-дълъг от четиримесечния задължителен стаж като стажант по медицина в рамките на финландската

първа образователна степен, т.е. бакалавърска степен по медицина. Valvira не направила изискваното съгласно общата система за признаването на професионалните квалификации индивидуално сравнение между получената в Обединеното кралство първа образователна степен по медицина и финландския изпит по медицина за придобиване на бакалавърска степен. Определянето на тригодишен период под надзор като условие за предоставянето на правото на самостоятелно упражняване на професията без доказателства за съществени разлики спрямо националния стандарт, които не могат да бъдат компенсирани, нарушавало правото на Съюза. Тригодишният период под надзор не можел да се обоснове и с гарантирането на безопасността на пациентите. Член 6а от Закона за специалистите не отчитал принципите, произтичащи от решение на Съда С-340/89, *Vlassopoulou*, ECLI:EU:C:1991:193.

### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

- 13 Впоследствие, на 1 ноември 2019 г., Valvira издава разрешение на А за самостоятелно упражняване във Финландия на професията лекар като правоспособен специалист. Доколкото А не оттегля подадената пред Korkein hallinto-oikeus жалба и според Korkein hallinto-oikeus за произнасянето по делото е необходимо да се отговори на въпрос, свързан с тълкуването на правото на Съюза, Korkein hallinto-oikeus отправя искане до Съда да се произнесе по този въпрос.
- 14 Според Korkein hallinto-oikeus е очевидно, че разрешението за самостоятелно упражняване на професията лекар във Финландия не може да бъде предоставено на А съгласно принципа на автоматично признаване по смисъла на член 21 от Директивата за професионалните квалификации, доколкото А не разполага със свидетелството за преминатия след обучението в първа образователна степен стаж за усвояване на професията (*Certificate of experience*), посочено по отношение на Обединеното кралство в точка 5.1.1 от приложение V към тази директива, което придружава удостоверение за професионална квалификация.
- 15 Освен това Korkein hallinto-oikeus счита за очевидно, че разрешението за самостоятелно упражняване на професията лекар във Финландия не може да бъде предоставено на А и въз основа на определената в дял III, глава I от Директивата за професионалните квалификации обща система за признаване на удостоверения за обучение, доколкото тя не отговаря предвидените в член 10, буква б) изисквания за прилагане на общата система за признаване.
- 16 Според Korkein hallinto-oikeus поради факта, че А не отговаря нито на изискванията на системата за автоматично признаване, приложими към професията лекар, нито на изискванията за признаването на професионалната квалификация съгласно общата система за признаване, Директивата за професионалните квалификации не задължава Valvira да

направи сравнение с цел изясняване на степента, в която получената от А в Обединеното кралство първа образователна степен по медицина по същество съответства на първа образователна степен по медицина във Финландия (изпит за придобиване на бакалавърска степен по медицина). Съответно не се допуска за целите на автоматичното признаване приемащата държава членка да налага изисквания, различни от предвидените в Директивата и приложенията към нея (решение от 30 април 2014 г., *Ordre des Architectes*, C-365/13, EU:C:2014:280, т. 21 и цитираната съдебна практика).

- 17 Korkein hallinto-oikeus счита, че Директивата за професионалните квалификации, респ. свързаната с нея практика на Съда не съдържат изрични правно обвързващи правила относно случай като разглеждания по настоящото дело, в който дадено лице иска в приемащата държава членка да бъде призната професионалната квалификация на лекар въз основа на получена в държавата членка по произход първа образователна степен по медицина, без да е могло да представи в тази връзка изискваното за професионалната квалификация от държавата членка по произход свидетелство за стаж за усвояване на професията, което придружава удостоверението.
- 18 Във Финландия националният законодател се е постарал да разреши проблемите, които възникват в случай като разглеждания по настоящото дело. Съгласно член 6а, параграф 1 от Закона за специалистите по молба на лице, което е получило първа образователна степен по медицина в държава от ЕС или от ЕИП, в която условието за правото на упражняване на професията лекар е преминаването на следдипломен стаж за усвояване на професията, Valvira предоставя разрешение за упражняване на професията лекар във Финландия като правоспособен специалист под ръководството и надзора на писмено посочен правоспособен специалист, който има право самостоятелно да упражнява съответната професия. Правото на упражняване на професията е ограничено за срок от 3 години.
- 19 На основание член 6а от Закона за специалистите Valvira предлага два варианта за получаването на разрешението за самостоятелно упражняване на професията лекар във Финландия. А е трябвало за срок от три години или а) да премине стаж за усвояване на професията в съответствие с насоките на Обединеното кралство и на основание член 55а от Директивата за професионалните квалификации да поиска признаването му от компетентните в Обединеното кралство органи, за да може въз основа на предвидената в Директивата система за автоматично признаване да поиска предоставяне на правото на упражняване на професията лекар във Финландия, или б) да премине във Финландия специализирано обучение по обща медицина. Вариант а) е предложен като препоръчителен, но А избира вариант б), който не води до предвиденото в Директивата за професионалните квалификации автоматично признаване на професионалната квалификация в други държави членки на ЕС/ЕИП.



- 20 Според Korkein hallinto-oikeus поради обстоятелството, че Директивата за професионалните квалификации, респ. свързаната с нея практика на Съда не съдържат изрични правно обвързващи правила относно случай като разглеждания по настоящото дело, в който компетентният орган в крайна сметка се произнася въз основа на националното законодателство, решението на компетентния орган и националното законодателство, на което то се основава, следва да се разгледат по същество и от гледна точка на членове 45 и 49 ДФЕС.
- 21 Поради това Korkein hallinto-oikeus счита, че отправянето на преюдициалното запитване е необходимо за произнасянето по делото.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ