

Sag C-634/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

25. november 2020

Forelæggende ret:

Korkein hallinto-oikeus (Finland)

Afgørelse af:

25. november 2020

Appellant:

A

Procesdeltager:

Sosiaali- ja terveystalanto lupa- ja valvontavirasto (Valvira)

Hovedsagens genstand og retsgrundlag

Anmodning om præjudiciel afgørelse – artikel 267 TEUF – anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer og eksaminer – sundhedsperson – læge – direktiv 2005/36/EF – artikel 45 TEUF og artikel 49 TEUF

Den præjudicielle forelæggelses genstand

Korkein hallinto-oikeus (øverste forvaltningsdomstol) skal afgøre, om den nationale myndighed (Sosiaali- ja terveystalanto lupa- ja valvontavirasto (godkendelses- og tilsynsmyndighed på sundheds- og socialområdet, herefter »Valvira«)) havde ret til at bevilge A, som havde aflagt en grundeksamen i medicin i Det Forenede Kongerige, tilladelse til at udøve lægeerhvervet i Finland i tre år og med den begrænsning, at A kun måtte udøve lægeerhvervet som autoriseret sundhedsperson under ledelse og opsyn af en autoriseret læge med ret til at drive selvstændig praksis og udelukkende med henblik på i denne periode at gennemføre en treårig særlig uddannelse i almen medicin i Finland.

Præjudicielt spørgsmål

1. Skal artikel 45 TEUF eller artikel 49 TEUF under hensyntagen til proportionalitetsprincippet fortolkes således, at de er til hinder for, at den kompetente myndighed i en værtsmedlemsstat på grundlag af de nationale retsfor skrifter bevilger en person ret til at udøve lægeerhvervet i tre år og med den begrænsning, at denne person kun må virke under ledelse og opsyn af en autoriseret læge og i denne periode skal gennemføre en treårig særlig uddannelse i almen medicin for at opnå tilladelse til at udøve lægeerhvervet selvstændigt i værtsmedlemsstaten, når det tages i betragtning, at:
 - a) personen i oprindelsesmedlemsstaten har aflagt en grundeksamen i medicin, men ved ansøgningen om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer i værtsmedlemsstaten ikke kunne forelægge det certifikat for et praktikophold på ét år, som de erhvervsmæssige kvalifikationer forudsætter i oprindelsesmedlemsstaten,
 - b) personen i værtsmedlemsstaten ved anvendelse af artikel 55a i direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer som primært alternativ, der blev afslået af den pågældende, er blevet tilbudt muligheden for at gennemføre et praktikophold i værtsmedlemsstaten i en periode på tre år efter værtsmedlemsstatens retningslinjer og ansøge om anerkendelse heraf ved den kompetente myndighed i oprindelsesmedlemsstaten for herefter på ny at ansøge om ret til at udøve lægeerhvervet i værtsmedlemsstaten gennem den i direktivet omhandlede automatiske anerkendelsesordning,
 - c) formålet med værtsmedlemsstatens nationale bestemmelser er at forbedre patientsikkerheden og kvaliteten af sundhedsvæsenets ydelser ved at garantere, at sundhedspersoner har den uddannelse, som deres erhvervsmæssige aktivitet forudsætter, øvrig tilstrækkelig erhvervsmæssig kompetence og de øvrige færdigheder, som den erhvervsmæssige aktivitet forudsætter?

Anførte EU-retlige forskrifter

Artikel 45 TEUF og artikel 49 TEUF

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EG af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (herefter »direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer«) som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/55/EU af 20. november 2013, 6. og 12. betragtning samt artikel 10, 21, 23 og 55a

Anført praksis fra Domstolen

Dom af 30. april 2014, Ordre des Architectes (C-365/13, EU:C:2014:280, præmis 21 og 27).

Anførte nationale retsfor skrifter

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994, ¹lov om sundhedspersoner)

De bestemmelser vedrørende sundhedspersoner, som fremgår af direktivet om erhvervskvalifikationer, er optaget i denne lov.

I henhold til § 1, nr. 1, i lov om sundhedspersoner er lovens formål at forbedre patientsikkerheden ved at garantere, at sundhedspersoner som omhandlet i denne lov har den uddannelse, som deres erhvervsmæssige aktivitet forudsætter, øvrig tilstrækkelig erhvervsmæssig kompetence og de øvrige færdigheder, som den erhvervsmæssige aktivitet forudsætter.

I henhold til § 6, stk. 1, i lov om sundhedspersoner bevilger Valvira efter ansøgning en statsborger i en stat i Den Europæiske Union (EU-stat) eller en stat i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS-stat), der på grundlag af en uddannelse gennemført i en anden EU- eller EØS-stat end Finland, er blevet tildelt et uddannelsesbevis, som er omhandlet i EU's anerkendelsesbestemmelser, og som i denne stat kræves for at udøve læge- eller tandlægeerhvervet, tilladelse til at udøve læge- eller tandlægeerhvervet som autoriseret sundhedsperson i Finland.

I henhold til § 6a², stk. 1, i lov om sundhedspersoner (som affattet ved lovændring nr. 1659/2015)³, som gjaldt på tidspunktet for afgørelsen, bevilger Valvira efter ansøgning og på de vilkår, som Valvira fastsætter, en person, som har påbegyndt sine medicinstudier før den 1. januar 2012 i en EU- eller EØS-stat,

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

² – § 6a i lov om sundhedspersoner blev ændret ved lov nr. 347/2017, der trådte i kraft den 19.6.2017. I henhold til § 6a, stk. 1, i den nugældende lov om sundhedspersoner bevilger Valvira på ansøgning en person, som har aflagt en medicinsk grundeksamen i en EU- eller EØS-stat, hvor gennemførelsen af et postgraduat praktikophold er en forudsætning for retten til at udføre lægeerhvervet, tilladelse til at udøve lægeerhvervet selvstændigt i Finland som autoriseret sundhedsperson under ledelse og opsyn af en skriftligt udpeget autoriseret sundhedsperson med ret til at drive selvstændig praksis inden for det pågældende erhverv på en sundhedsfacilitet som omhandlet i § 2, nr. 4, i lov om patienters stilling og rettigheder (nr. 785/1992). Retten til at udøve erhvervet bevilges for tre år. Valvira kan, hvis det er begrundet, forlænge perioden på tre år. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170347>. Det er Korkein hallinto-oikeus' opfattelse, at den nævnte lovændring ikke har medført nogen væsentlig ændring af den tidligere gældende bestemmelse.

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

hvor gennemførelsen af et postgraduat praktikophold er en forudsætning for retten til at udøve lægeerhvervet, og som her har aflagt grundeksamen i medicin, tilladelse til at udøve lægeerhvervet i Finland som autoriseret sundhedsperson på en sundhedsfacilitet som omhandlet i § 2, nr. 4, i lov om patienters stilling og rettigheder under ledelse og opsyn af en autoriseret læge med ret til at drive selvstændig praksis. Retten til at udøve erhvervet bevilges for tre år. Såfremt ansøgeren i den periode, som er fastsat i stk. 1, har varetaget lægelige arbejdsfunktioner i overensstemmelse med de vilkår, som Valvira fastsætter, bevilger Valvira i henhold til denne paragrafs stk. 2 efter ansøgning ansøgeren tilladelse til at udøve lægeerhvervet selvstændigt i Finland. Valvira kan, hvis det er begrundet, forlænge den i stk. 1 fastsatte periode på tre år.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb

- 1 A påbegyndte i 2008 et medicinstudium ved universitetet i Edinburgh. Den 6. juli 2013 aflagde hun den medicinske grundeksamen »*Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery*«. Den eksamen, som A aflagde, svarer til det uddannelsesbevis, som nævnes i nr. 5.1.1. i bilag V til direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer vedrørende Det Forenede Kongerige (*Primary qualification*).
- 2 A havde på grundlag af den eksamen, som hun havde aflagt, en begrænset ret til at udøve lægeerhvervet i Det Forenede Kongerige. A var opført i den britiske myndighed General Medical Councils register under betegnelsen »*provisionally registered doctor with a licence to practise*«. A havde ret til at arbejde i et postgraduat program (»*The UK Foundation Programme*«). Efter Korkein hallinto-oikeus' opfattelse kan en læge, som har aflagt grundeksamen, i denne periode ikke arbejde i andre funktioner end dem, som er en del af det pågældende program.
- 3 Efter at have aflagt eksamen vendte A tilbage til Finland og ansøgte Valvira om tilladelse til at udøve lægeerhvervet i Finland som autoriseret sundhedsperson på grundlag af den eksamen, som hun havde aflagt i Det Forenede Kongerige.
- 4 Ved ansøgningen om retten til at udøve lægeerhvervet kunne A imidlertid ikke fremlægge det certifikat for uddannelsesbeviset som omhandlet i nr. 5.1.1. i bilag V til direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer vedrørende Det Forenede Kongerige (*Certificate of experience*), som i Det Forenede Kongerige er en forudsætning for retten til at udøve lægeerhvervet uden begrænsning (*full registration with a licence to practise*).
- 5 Da A ikke havde det førnævnte certifikat, foreslog Valvira hende, at ansøgningen om autorisation som læge blev omdannet til en ansøgning om tidsbegrænset autorisation. A tilsluttede sig dette forslag. Ifølge Valvira skulle A for at opnå tilladelse til at udøve lægeerhvervet selvstændigt i Finland inden for en periode på tre år enten a) gennemføre et praktikophold i Finland i overensstemmelse med Det Forenede Kongeriges retningslinjer og ansøge den kompetente myndighed i Det

Forenede Kongerige om anerkendelse heraf i henhold til artikel 55a i direktiv om erhvervsmæssige kvalifikationer for herefter at kunne ansøge om ret til at udøve lægeerhvervet i Finland gennem den i direktivet omhandlede automatiske anerkendelsesordning eller b) gennemføre en særlig uddannelse i almen medicin i Finland. A valgte alternativ b), som ikke medfører en automatisk anerkendelse af de erhvervsmæssige kvalifikationer i andre EU/EØS-medlemsstater som omhandlet i direktivet.

Valvira

- 6 Valvira bevilgede ved afgørelse af 3. november 2016 A tilladelse til at udøve lægeerhvervet i Finland som autoriseret sundhedsperson under ledelse og opsyn af en autoriseret læge med ret til at drive selvstændig praksis i perioden fra den 2. november 2016 til den 2. november 2019. A måtte i denne periode kun udøve lægeerhvervet med henblik på at gennemføre en treårig særlig uddannelse i almen medicin i Finland.
- 7 Valvira gav ved afgørelse af 4. maj 2017 afslag på den klage, som A havde indgivet. Ifølge begrundelsen for denne afgørelse var retten til at udøve lægeerhvervet blevet bevilget A i henhold til § 6a (som affattet ved lovændring nr. 1659/2015) i lov om sundhedspersoner i en situation, hvor hun manglede det i nr. 5.1.1. i bilag V til direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer omhandlede certifikat (*Certificate of experience*), som Det Forenede Kongerige har defineret som en del af den harmoniserede medicinske grunduddannelse på EU-niveau.

Helsingin hallinto-oikeus (forvaltningsdomstolen i Helsinki)

- 8 A anlagde søgsmål til prøvelse heraf ved forvaltningsdomstolen i Helsinki med påstand om annullation af afgørelsen og hjemvisning af sagen til Valvira til fornyet behandling.
- 9 *Forvaltningsdomstolen i Helsinki* forkastede ved afgørelse af 5. december 2017 det af A anlagte søgsmål. Ifølge dommens præmisser var en automatisk anerkendelse i henhold til direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer ikke mulig, da A ikke havde fremlagt det certifikat, der omhandles i nr. 5.1.1. i bilag V til direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer vedrørende Det Forenede Kongerige. Ifølge forvaltningsdomstolen var den automatiske anerkendelsesordning heller ikke aktuel, da A ikke havde gennemført den medicinske grunduddannelse før den skæringsdato, som er fastsat i nr. 5.1.1. i bilag V (20.12.1976). Ifølge forvaltningsdomstolen kunne A ikke bevilges en mere omfattende ret i en anden EU-medlemsstat end i oprindelsesmedlemsstaten.
- 10 Ifølge forvaltningsdomstolens præmisser finder § 6a (som affattet ved lovændring nr. 1659/2015) i lov om sundhedspersoner, hvorefter en person, som har aflagt en medicinsk grundeksamen i en anden EU/EØS-stat, har mulighed for at gennemføre et postgraduat praktikophold og opnå ret til at udøve lægeerhvervet i Finland, anvendelse i A's sag. Ifølge forvaltningsdomstolen kunne Valvira bevilge

A en begrænset ret som omhandlet i § 6a (som affattet ved lovændring nr. 1659/2015) i lov om sundhedspersoner til at udøve lægeerhvervet i perioden fra den 2. november 2016 til den 2. november 2019 under ledelse og opsyn af en anden autoriseret læge med ret til at drive selvstændig praksis som autoriseret sundhedsperson.

Korkein hallinto-oikeus

- 11 A har ved Korkein hallinto-oikeus nedlagt påstand om at det fastslås, at hendes ansøgning om anerkendelse af den medicinske grundeksamen, som var aflagt i en anden medlemsstat i Den Europæiske Union, skal behandles ved anvendelse af bestemmelserne i den generelle anerkendelsesordning i direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer, såfremt forudsætningerne for en automatisk anerkendelse ikke er opfyldt.
- 12 Ifølge A udgør den tidsbegrænsning til tre år af retten til at udøve lægeerhvervet, som hun blev pålagt, en tilsidesættelse af etableringsfriheden som omhandlet i artikel 49 TEUF. Den periode på tre år, som Valvira fastsatte, udgør en forskelsbehandling, eftersom den er ni gange så lang som det obligatoriske praktikophold som assisterende læge, der er indeholdt i den finske grundeksamen, dvs. den medicinske licentiateksamen. Valvira foretog ifølge A ikke som krævet i henhold til den generelle ordning for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer en individuel sammenligning af den grundeksamen i medicin, som blev aflagt i Det Forenede Kongerige, og den finske licentiateksamen i medicin. Det udgør ifølge A en tilsidesættelse af EU-retten at fastsætte en treårig periode under opsyn som forudsætning for at bevilge en ret til selvstændig udøvelse af et erhverv uden at dokumentere, at der foreligger væsentlige, ikke-kompenserede forskelle i forhold til den nationale standard. Den treårige periode under opsyn kan heller ikke begrundes med hensynet til patientsikkerheden. I § 6a i lov om sundhedspersoner er der ikke taget hensyn til de principper, som fremgår af Domstolens dom C-340/89, *Vlassopoulou*, ECLI:EU:C:1991:193).

Kort fremstilling af begrundelsen for den præjudicielle forelæggelse

- 13 Valvira bevilgede senere, den 1. november 2019, A tilladelse til at udøve lægeerhvervet selvstændigt i Finland som autoriseret sundhedsperson. Eftersom A ikke har hævet sin appel ved Korkein hallinto-oikeus, og afgørelsen af sagen efter Korkein hallinto-oikeus' opfattelse kræver en besvarelse af et spørgsmål, som vedrører fortolkningen af EU-retten, forelægger Korkein hallinto-oikeus Domstolen dette spørgsmål til præjudiciel afgørelse.
- 14 Korkein hallinto-oikeus anser det for at være åbenbart, at A ikke kunne bevilges tilladelse til at udøve lægeerhvervet selvstændigt i Finland i henhold til princippet om automatisk anerkendelse som omhandlet i artikel 21 i direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer, eftersom A ikke havde det certifikat for gennemførelsen af et praktikophold efter grunduddannelsen (*Certificate of*

experience), som skal vedlægges uddannelsesbeviset, som omhandlet i nr. 5.1.1. i bilag V til dette direktiv vedrørende Det Forenede Kongerige.

- 15 Korkein hallinto-oikeus anser det ligeledes for at være åbenbart, at A heller ikke kunne bevilges tilladelse til at udøve lægeerhvervet selvstændigt i Finland på grundlag af den generelle ordning for anerkendelse af uddannelsesbeviser, som er fastsat i kapitel I i afsnit III i direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer, eftersom hun ikke opfyldte de krav, som anvendelsen af den generelle anerkendelsesordning forudsætter i henhold til artikel 10, litra b).
- 16 Det er Korkein hallinto-oikeus' opfattelse, at Valvira, da A hverken opfyldte de krav i den automatiske anerkendelsesordning, der finder anvendelse på lægeerhvervet, eller de krav, som anerkendelsen af erhvervsmæssige kvalifikationer i henhold til den generelle anerkendelsesordning forudsætter, ikke var forpligtet i henhold til direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer til at foretage en sammenligning med henblik på at afklare, hvorvidt den medicinske grundeksamen, som A havde aflagt i Det Forenede Kongerige, indholdsmæssigt svarede til den medicinske grundeksamen i Finland (licentiateksamen i medicin). Tilsvarende er værtsmedlemsstaten afskåret fra at gøre en automatisk anerkendelse betinget af andre krav end dem, der er fastsat i direktivet og dets bilag (Dom C-365/13, *Ordre des Architectes*, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).
- 17 Ifølge Korkein hallinto-oikeus indeholder direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer og Domstolens praksis vedrørende dette ikke nogen udtrykkelige retligt bindende regler for en situation som i den foreliggende sag, hvor en person i værtsmedlemsstaten har ansøgt om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer som læge på grundlag af en medicinsk grundeksamen, som er aflagt i oprindelsesmedlemsstaten, uden at den pågældende i denne forbindelse har kunnet fremlægge det certifikat for gennemførelsen af et praktikophold, som oprindelsesmedlemsstaten kræver som forudsætning for de erhvervsmæssige kvalifikationer.
- 18 I Finland tilsigtede den nationale lovgiver at løse de problemer, der forårsages af en situation som i den foreliggende sag. I henhold til § 6a, stk. 1, i lov om sundhedspersoner bevilger Valvira på ansøgning en person, som har aflagt en grundeksamen i medicin i en EU- eller EØS-stat, hvor gennemførelsen af et postgraduat praktikophold er en forudsætning for retten til at udøve lægeerhvervet, tilladelse til at udøve lægeerhvervet i Finland som autoriseret sundhedsperson under ledelse og opsyn af en skriftligt udpeget autoriseret sundhedsperson med ret til at drive selvstændig praksis inden for det pågældende erhverv. Den begrænsede ret til at udøve erhvervet bevilges for tre år.
- 19 Valvira tilbød på grundlag af § 6a i lov om sundhedspersoner A to alternativer, hvorved hun kunne opnå tilladelse til at udøve lægeerhvervet selvstændigt i Finland. A skulle inden for en periode på tre år enten a) gennemføre et praktikophold i overensstemmelse med Det Forenede Kongeriges retningslinjer og

ansøge den kompetente myndighed i Det Forenede Kongerige om anerkendelse heraf i henhold til artikel 55a i direktiv om erhvervsmæssige kvalifikationer for herefter at kunne ansøge om ret til at udøve lægeerhvervet i Finland gennem den i direktivet omhandlede automatiske anerkendelsesordning eller b) gennemføre en særlig uddannelse i almen medicin i Finland. Alternativ a) blev tilbudt som den primære mulighed, men A valgte alternativ b), som ikke medfører en automatisk anerkendelse af de erhvervsmæssige kvalifikationer i andre EU/EØS-medlemsstater som omhandlet i direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer.

- 20 Eftersom direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer og Domstolens praksis vedrørende dette ikke indeholder nogen udtrykkelige retligt bindende regler for en situation som i den foreliggende sag, hvor den kompetente myndighed i sidste ende har truffet afgørelse i sagen på grundlag af de nationale retsfor skrifter, er det Korkein hallinto-oikeus' opfattelse, at den kompetente myndigheds afgørelse og de nationale retsfor skrifter, der ligger til grund herfor, desuden skal underkastes en materiel vurdering i lyset af artikel 45 TEUF og artikel 49 TEUF.
- 21 På baggrund heraf anser Korkein hallinto-oikeus det for at være nødvendigt for afgørelsen af sagen at anmode om en præjudiciel afgørelse.