

Byla C-634/20

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2020 m. lapkričio 25 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Korkein hallinto-oikeus (Suomija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2020 m. lapkričio 25 d.

Apeliantė:

A

Suinteresuotoji šalis:

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)

Pagrindinės bylos dalykas ir teisinis pagrindas

Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – SESV 267 straipsnis – Profesinių kvalifikacijų ir egzaminų pripažinimas – Sveikatos priežiūros specialistas – Gydytojas – Direktyva 2005/36/EB – SESV 45 ir 49 straipsniai

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas

Korkein hallinto-oikeus (Aukščiausiasis administracinis teismas) turi nuspręsti, ar nacionalinė institucija (*Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto*, Socialinių reikalų ir sveikatos srityje leidimus išduodanti ir priežiūrą vykdanči institucija, toliau – *Valvira*) A, Jungtinėje Karalystėje įgijusiai pirmosios pakopos medicinos studijų diplomą, galėjo išduoti leidimą vykdyti gydytojos profesinę veiklą Suomijoje, kuris galioja trejus metus su sąlyga, kad A gali vykdyti gydytojos profesinę veiklą kaip licenciją turinti specialistė tik vadovaujant ir prižiūrint leidimą savarankiškai vykdyti profesinę veiklą ir licenciją turinčiam gydytojui ir tik tam, kad ji per šį laikotarpį Suomijoje baigtų specialų trejų metų bendrosios medicinos praktikos mokymą.

Prejudicinis klausimas

1. Ar SESV 45 ar 49 straipsniai, atsižvelgiant į proporcingumo principą, turi būti aiškinami taip, kad pagal juos priimančiosios valstybės narės kompetentingai institucijai draudžiama remiantis nacionalinės teisės aktais išduoti asmeniui leidimą trejus metus vykdyti gydytojo profesinę veiklą su sąlyga, kad ją vykdyti jis gali tik vadovaujant ir prižiūrint licenciją turinčiam gydytojui ir per tą patį laikotarpį jis turi baigti trejų metų specialų bendrosios medicinos praktikos mokymą tam, kad priimančiojoje valstybėje narėje gautų leidimą savarankiškai vykdyti gydytojo profesinę veiklą, atsižvelgiant į tai, kad:
 - a) asmuo įgijo pirmosios pakopos medicinos studijų diplomą kilmės valstybėje narėje, tačiau pateikdamas prašymą pripažinti profesinę kvalifikaciją priimančiojoje valstybėje narėje negalėjo pateikti vienu metų profesinės praktikos pažymėjimo, kurio papildomai reikalaujama norint gauti profesinę kvalifikaciją kilmės valstybėje narėje;
 - b) asmeniui priimančiojoje valstybėje narėje, atsižvelgiant į Profesinių kvalifikacijų direktyvos 55a straipsnį, kaip prioritetinę alternatyvą, kurią jis atmetė, buvo pasiūlyta galimybė priimančiojoje valstybėje narėje per trejų metų laikotarpį atlikti profesinę praktiką, kuri atitiktų kilmės valstybės narės gaires, ir pateikti kilmės valstybės narės kompetentingai institucijai prašymą dėl pripažinimo tam, kad vėliau priimančiojoje valstybėje narėje jis galėtų iš naujo kreiptis dėl teisės vykdyti gydytojo profesinę veiklą taikant direktyvoje numatytą automatinio pripažinimo sistemą;
 - c) priimančiosios valstybės narės nacionalinės teisės aktų tikslas yra skatinti pacientų saugą ir sveikatos priežiūros paslaugų kokybę užtikrinant, kad sveikatos priežiūros specialistai turėtų savo profesinei veiklai būtiną išsilavinimą, kitą pakankamą profesinę kvalifikaciją ir kitus profesinei veiklai vykdyti reikalingus įgūdžius?

Nurodomos Sąjungos teisės nuostatos

SESV 45 ir 49 straipsniai

2005 m. rugsėjo 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2005/36/EB dėl profesinių kvalifikacijų pripažinimo (toliau – Profesinių kvalifikacijų direktyva), iš dalies pakeistos 2013 m. lapkričio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/55/ES, 6 ir 12 konstatuojamosios dalys bei 10, 21, 23 ir 55a straipsniai

Nurodoma Teisingumo Teismo jurisprudencija

2014 m. balandžio 30 d. Sprendimas *Ordre des architectes* (C-365/13, EU:C:2014:280, 21 ir 27 punktai).

Nurodomos nacionalinės teisės nuostatos

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994,¹ Sveikatos priežiūros specialistų įstatymas Nr. 559/1994, toliau – Specialistų įstatymas)

Į šį įstatymą įtrauktos Profesinių kvalifikacijų direktyvoje numatytos nuostatos, susijusios su sveikatos priežiūros specialistais.

Pagal Specialistų įstatymo 1 straipsnio 1 punktą įstatymo tikslas yra skatinti pacientų saugą ir sveikatos priežiūros paslaugų kokybę užtikrinant, kad sveikatos priežiūros specialistai, kaip jie suprantami pagal šį įstatymą, turėtų savo profesinei veiklai būtiną išsilavinimą, kitą pakankamą profesinę kvalifikaciją ir kitus profesinei veiklai vykdyti reikalingus įgūdžius.

Pagal Specialistų įstatymo 6 straipsnio 1 dalį Europos Sąjungai (*ES valstybė*) arba Europos ekonominei erdvei (*EEE valstybė*) priklausančios valstybės piliečio, kuriam kitoje nei Suomija ES arba EEE valstybėje baigtų mokymų pagrindu išduotas Sąjungos pripažinimo nuostatose nurodytas kvalifikaciją patvirtinantis dokumentas, kurio reikia toje valstybėje norint įgyti teisę vykdyti gydytojo arba odontologo profesinę veiklą, prašymu *Valvira* išduoda leidimą Suomijoje vykdyti gydytojo arba odontologo profesinę veiklą kaip licenciją turinčiam specialistui.

Pagal Specialistų įstatymo 6a straipsnio² (su pakeitimais, padarytais įstatymu Nr. 1659/2015)³ 1 dalį, galiojusią sprendimo priėmimo momentu, gavusi prašymą ir nustatydamą tam tikras sąlygas *Valvira* išduoda asmeniui, kuris iki 2012 m. sausio 1 d. pradėjo medicinos studijas ES arba EEE valstybėje, kurioje siekiant įgyti teisę vykdyti gydytojo profesinę veiklą būtina atlikti pouniversitetinę

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

² Specialistų įstatymo 6a straipsnis buvo pakeistas 2017 m. birželio 19 d. įsigaliojusiu Įstatymu Nr. 347/2017. Pagal šiuo metu galiojančią Specialistų įstatymo 6a straipsnio 1 dalį gavusi prašymą *Valvira* išduoda asmeniui, kuris pirmosios pakopos medicinos studijų diplomą įgijo ES arba EEE valstybėje, kurioje siekiant įgyti teisę vykdyti gydytojo profesinę veiklą būtina atlikti pouniversitetinę profesinę praktiką, leidimą Suomijoje vykdyti gydytojo profesinę veiklą kaip licenciją turinčiam specialistui, vadovaujant ir prižiūrint raštiškai paskirtam leidimą savarankiškai vykdyti nagrinėjamą profesinę veiklą ir licenciją turinčiam specialistui sveikatos priežiūros įstaigoje, kaip ji suprantama pagal Įstatymo dėl pacientų statuso ir teisių (Nr. 785/1992) 2 straipsnio 4 punktą. Teisė vykdyti profesinę veiklą suteikiama trejų metų laikotarpiui. *Valvira* dėl pagrįstų priežasčių gali pratęsti trejų metų laikotarpį. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170347>. *Korkein hallinto-oikeus* mano, kad minėtas įstatymo pakeitimas iš esmės nepakeitė anksčiau galiojusį teisės aktų.

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

profesinę praktiką, ir kuris toje valstybėje įgijo pirmosios pakopos medicinos studijų diplomą, leidimą vykdyti Suomijoje gydytojo profesinę veiklą kaip licenciją turinčiam specialistui, vadovaujant ir prižiūrint leidimą savarankiškai vykdyti nagrinėjamą profesinę veiklą ir licenciją turinčiam gydytojui sveikatos priežiūros įstaigoje, kaip ji suprantama pagal Įstatymo dėl pacientų statuso ir teisių (Nr. 785/1992) 2 straipsnio 4 punktą. Teisė vykdyti profesinę veiklą suteikiama trejų metų laikotarpiui. Jei prašymą pateikęs asmuo 1 dalyje nurodytu laikotarpiu laikydamasis *Valvira* nustatytų sąlygų atliko medicininės funkcijas, gavusi prašymą *Valvira* pagal šio straipsnio 2 dalį suteikia prašymą pateikusiam asmeniui leidimą Suomijoje savarankiškai vykdyti gydytojo profesinę veiklą. *Valvira* dėl pagrįstų priežasčių gali pratęsti šio straipsnio 1 dalyje nustatytą trejų metų laikotarpį.

Trumpas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 2008 m. A pradėjo studijuoti mediciną Edinburgo universitete. 2013 m. liepos 6 d. ji įgijo pirmosios pakopos medicinos studijų diplomą „*Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery*“. Egzaminas, kurį išlaikė A, atitinka Profesinių kvalifikacijų direktyvos V priedo 5.1.1. punkte Jungtinės Karalystės atveju nurodytą kvalifikaciją (*Primary qualification*).
- 2 Dėl išlaikyto egzamino A turėjo ribotą teisę vykdyti gydytojos profesinę veiklą Jungtinėje Karalystėje. A buvo įrašyta į Jungtinės Karalystės institucijos *General Medical Council* registrą kaip „provisionally registered doctor with a licence to practise“. A turėjo teisę dirbti pagal pouniversitetinę programą („The UK Foundation Programme“). *Korkein hallinto-oikeus* nuomone, gydytojas, įgijęs pirmosios pakopos studijų diplomą, tuo laikotarpiu negali atlikti jokių kitų funkcijų nei tos, kurios yra susijusios su nagrinėjama programa.
- 3 Išlaikiusi egzaminą A grįžo į Suomiją ir remdamasi Jungtinėje Karalystėje išlaikytu egzaminu pateikė *Valvira* prašymą išduoti leidimą vykdyti Suomijoje gydytojos profesinę veiklą kaip licenciją turinčiai specialistei.
- 4 Vis dėlto pateikdama prašymą suteikti teisę vykdyti gydytojos profesinę veiklą A negalėjo pateikti Profesinių kvalifikacijų direktyvos V priedo 5.1.1. punkte Jungtinės Karalystės atveju nurodyto papildomo kvalifikaciją patvirtinančio pažymėjimo (*Certificate of experience*), kurio reikia Jungtinėje Karalystėje siekiant įgyti teisę savarankiškai vykdyti profesinę veiklą (*full registration with a licence to practise*).
- 5 Kadangi A anksčiau minėto pažymėjimo neturėjo, *Valvira* jai pasiūlė perkvalifikuoti prašymą išduoti gydytojos licenciją į prašymą išduoti terminuotą leidimą. A su šiuo pasiūlymu sutiko. Pasak *Valvira*, tam, kad A gautų leidimą savarankiškai vykdyti gydytojos profesinę veiklą Suomijoje, ji per trejus metus privalo a) atlikti Suomijoje profesinę praktiką pagal Jungtinės Karalystės gaires ir pagal Profesinių kvalifikacijų direktyvos 55a straipsnį pateikti prašymą kompetentingai Jungtinės Karalystės institucijai dėl pripažinimo tam, kad vėliau

galėtų prašyti suteikti teisę vykdyti gydytojos profesinę veiklą Suomijoje pagal direktyvoje numatytą automatinio pripažinimo sistemą arba b) baigti Suomijoje specialų bendrosios medicinos praktikos mokymą. A pasirinko alternatyvą b), pagal kurią profesinės kvalifikacijos automatiškai nepripažįstamos kitose ES / EEE valstybėse narėse, kaip numatyta Profesinių kvalifikacijų direktyvoje.

Valvira

- 6 2016 m. lapkričio 3 d. sprendimu *Valvira* suteikė A leidimą nuo 2016 m. lapkričio 2 d. iki 2019 m. lapkričio 2 d. vykdyti Suomijoje gydytojos profesinę veiklą kaip licencijuotai specialistei vadovaujant ir prižiūrint leidimą savarankiškai vykdyti profesinę veiklą ir licenciją turinčiam gydytojui. A galėjo vykdyti gydytojos profesinę veiklą tik tam, kad per šį laikotarpį Suomijoje baigtų specialų trejų metų bendrosios medicinos praktikos mokymą.
- 7 2017 m. gegužės 4 d. sprendimu *Valvira* atmetė A pateiktą prieštaravimą. Remiantis šio sprendimo motyvais, A buvo suteikta teisė vykdyti gydytojos profesinę veiklą pagal Specialistų įstatymo 6a straipsnį (su pakeitimais, padarytais įstatymu Nr. 1659/2015) esant situacijai, kai ji neturėjo pažymėjimo (*Certificate of experience*), numatyto Profesinių kvalifikacijų direktyvos V priedo 5.1.1. punkte, kurį Jungtinė Karalystė apibrėžė kaip pagrindinio medicininio rengimo, suderinto Sąjungos lygmeniu, sudedamąją dalį.

Helsingin hallinto-oikeus (Helsinkio administracinis teismas)

- 8 A apskundė šį sprendimą Helsinkio administraciniam teismui prašydama jį panaikinti ir grąžinti bylą *Valvira* nagrinėti iš naujo.
- 9 2017 m. gruodžio 5 d. sprendimu Helsinkio administracinis teismas atmetė A pateiktą skundą. Remiantis sprendimo motyvais, automatinis pripažinimas pagal Profesinių kvalifikacijų direktyvą nebuvo įmanomas, nes A nepateikė Profesinių kvalifikacijų direktyvos V priedo 5.1.1. punkte Jungtinės Karalystės atveju nurodyto pažymėjimo. Pasak administracinio teismo, bendra pripažinimo procedūra taip pat nėra galima, nes A pagrindinio medicininio rengimo nebaigė iki Profesinių kvalifikacijų direktyvos V priedo 5.1.1. punkte nustatyto termino (1976 m. gruodžio 20 d.). Administracinio teismo teigimu, kitoje ES valstybėje narėje A negali būti suteikta palankesnė teisė negu kilmės valstybėje narėje.
- 10 Iš administracinio teismo motyvų matyti, kad A byloje turėjo būti taikomas Specialistų įstatymo 6a straipsnis (su pakeitimais, padarytais įstatymu Nr. 1659/2015), pagal kurį asmuo, įgijęs pirmosios pakopos medicinos studijų diplomą kitoje ES / EEE valstybėje, turi galimybę Suomijoje atlikti pouniversitetinę profesinę praktiką ir įgyti teisę vykdyti Suomijoje profesinę veiklą. Administracinio teismo teigimu, remiantis Specialistų įstatymo 6a straipsniu (su pakeitimais, padarytais įstatymu Nr. 1659/2015) *Valvira* galėjo suteikti A ribotą teisę vykdyti gydytojos profesinę veiklą laikotarpiu nuo 2016 m. lapkričio 2 d. iki 2019 m. lapkričio 2 d. vadovaujant ir prižiūrint kitam, kaip

licenciją turinčiam specialistui leidimą savarankiškai vykdyti profesinę veiklą ir licenciją turinčiam gydytojui.

Korkein hallinto-oikeus

- 11 Tuo atveju, jei nėra įvykdytos automatinio pripažinimo sąlygos, A prašė *Korkein hallinto-oikeus* nagrinėti jos prašymą pripažinti kitoje Sąjungos valstybėje narėje įgytą pirmosios pakopos medicinos studijų diplomą taikant bendrąsias Profesinių kvalifikacijų direktyvos pripažinimo taisykles.
- 12 Anot A, jai taikomas teisės vykdyti gydytojo profesinę veiklą apribojimas leidžiant šią veiklą vykdyti tik trejus metus pažeidžia SESV 49 straipsnyje įtvirtintą įsisteigimo laisvę. *Valvira* nustatytas trejų metų terminas yra diskriminacinis, nes jis devynis kartus ilgesnis nei Suomijos pirmosios pakopos studijose, t. y. medicinos licenciate, numatyta privaloma keturių mėnesių gydytojo asistento praktika. *Valvira* neatliko individualaus Jungtinėje Karalystėje įgyto pirmosios pakopos medicinos studijų diplomo ir Suomijos medicinos licenciate egzamino palyginimo, kaip to reikalaujama bendrosiose profesinių kvalifikacijų pripažinimo taisyklėse. Trejų metų priežiūros laikotarpio nustatymas tam, kad būtų suteikta teisė savarankiškai vykdyti profesinę veiklą, kai nėra įrodymų apie esminius ir nekompensuotus skirtumus lyginant su nacionaliniu standartu, prieštarauja Sąjungos teisei. Trejų metų priežiūros laikotarpio nustatymas taip pat negali būti pateisinamas tuo, kad taip siekiama užtikrinti pacientų saugą. Specialistų įstatymo 6a straipsnyje nebuvo atsižvelgta į principus, įtvirtintus Teisingumo Teismo sprendime C-340/89, *Vlassopoulou*, ECLI:EU:C:1991:193.

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą motyvų santrauka

- 13 Vėliau, 2019 m. lapkričio 1 d., *Valvira* išdavė A leidimą savarankiškai vykdyti Suomijoje gydytojos profesinę veiklą kaip licenciją turinčiai specialistei. Kadangi A neatsiėmė *Korkein hallinto-oikeus* pateikto apeliacinio skundo ir manydamas, kad tam, jog byloje būtų priimtas sprendimas, reikia atsakyti į klausimą dėl Sąjungos teisės išaiškinimo, *Korkein hallinto-oikeus* pateikia šį prašymą priimti prejudicinį sprendimą Teisingumo Teismui.
- 14 *Korkein hallinto-oikeus* manymu, akivaizdu, kad pagal automatinio pripažinimo principus, kaip numatyta Profesinių kvalifikacijų direktyvos 21 straipsnyje, A negalėjo būti išduotas leidimas Suomijoje savarankiškai vykdyti gydytojos profesinę veiklą, nes ji neturėjo Profesinių kvalifikacijų direktyvos V priedo 5.1.1. punkte Jungtinės Karalystės atveju nurodyto prie kvalifikaciją patvirtinančio dokumento pridedamo pažymėjimo apie profesinę praktiką (*Certificate of experience*), kuri buvo atlikta po pirmosios pakopos rengimo.
- 15 *Korkein hallinto-oikeus* nuomone, taip pat akivaizdu, kad A taip pat negalėjo būti išduotas leidimas Suomijoje savarankiškai vykdyti gydytojos profesinę veiklą pagal bendrąją rengimo įrodymų pripažinimo sistemą, apibrėžtą Profesinių

kvalifikacijų direktyvos III antraštinės dalies I skyriuje, nes ji neatitiko 10 straipsnio b punkte nustatytų bendrosios pripažinimo sistemos taikymo sąlygų.

- 16 *Korkein hallinto-oikeus* mano, kad atsižvelgiant į tai, jog A neatitiko nei gydytojo profesijai taikomų automatinio pripažinimo sistemos, nei profesinių kvalifikacijų pripažinimo pagal bendrąją pripažinimo sistemą sąlygų, *Valvira* pagal Profesinių kvalifikacijų direktyvą neprivalėjo atlikti palyginimo siekdama patikrinti, kiek A Jungtinėje Karalystėje baigtų pirmosios pakopos medicinos studijų turinys atitinka pirminį medicininį rengimą Suomijoje (medicinos licencianto egzaminas). Atitinkamai priimančioji valstybė narė negali automatiniam pripažinimui nustatyti kitų reikalavimų nei numatytieji direktyvoje ir jos prieduose (Sprendimo C-365/13, *Ordre des architectes*, 21 punktą ir jame nurodyta jurisprudencija).
- 17 *Korkein hallinto-oikeus* nuomone, Profesinių kvalifikacijų direktyvoje ar su ja susijusioje Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nėra aiškių teisiškai privalomų taisyklių, kurios būtų taikomos esant tokiai situacijai, kaip nagrinėjama šioje byloje, kai asmuo priimančiojoje valstybėje narėje pateikia prašymą pripažinti gydytojo profesinę kvalifikaciją remdamasis kilmės valstybėje narėje įgytu pirmosios pakopos medicinos studijų diplomu negalėdamas pateikti papildomo profesinės praktikos pažymėjimo, kurio reikalaujama norint gauti profesinę kvalifikaciją kilmės valstybėje narėje.
- 18 Suomijoje nacionalinis įstatymų leidėjas siekė išspręsti problemas, kylančias dėl tokios situacijos, kokia yra nagrinėjama šioje byloje. Pagal Specialistų įstatymo 6a straipsnio 1 dalį gavusi prašymą *Valvira* išduoda asmeniui, kuris pirmosios pakopos medicinos studijų diplomą įgijo ES arba EEE valstybėje, kurioje siekiant įgyti teisę vykdyti gydytojo profesinę veiklą būtina atlikti pouniversitetinę profesinę praktiką, leidimą vykdyti Suomijoje gydytojo profesinę veiklą kaip licenciją turinčiam specialistui vadovaujant ir prižiūrint raštiškai paskirtam leidimą savarankiškai vykdyti nagrinėjamą profesinę veiklą ir licenciją turinčiam specialistui. Ribota teisė vykdyti profesinę veiklą suteikiama trejiems metams.
- 19 Remdamasi Specialistų įstatymo 6a straipsniu, *Valvira* pasiūlė A dvi alternatyvas tam, kad ji gautų leidimą Suomijoje savarankiškai vykdyti gydytojos profesinę veiklą. A privalėjo per trejus metus a) atlikti profesinę praktiką pagal Jungtinės Karalystės gaires ir pagal Profesinių kvalifikacijų direktyvos 55a straipsnį pateikti prašymą kompetentingai Jungtinės Karalystės institucijai dėl pripažinimo tam, kad galėtų prašyti suteikti teisę Suomijoje vykdyti gydytojos profesinę veiklą pagal direktyvoje numatytą automatinio pripažinimo sistemą arba b) baigti Suomijoje specialų bendrosios medicinos praktikos mokymą. Kaip prioritetą buvo pasiūlyta alternatyva a), tačiau A pasirinko alternatyvą b), pagal kurią profesinės kvalifikacijos automatiškai nepripažįstamos kitose ES / EEE valstybėse narėse, kaip numatyta Profesinių kvalifikacijų direktyvoje.
- 20 *Korkein hallinto-oikeus* mano: kadangi Profesinių kvalifikacijų direktyvoje ar su ja susijusioje Teisingumo Teismo jurisprudencijoje nėra aiškių teisiškai privalomų taisyklių, taikomų tokioje situacijoje, kokia nagrinėjama šioje byloje, kai

kompetentinga institucija galiausiai priėmė sprendimą byloje remdamasi nacionalinės teisės aktais, kompetentingos institucijos sprendimas ir jį pagrindžiantys nacionalinės teisės aktai dar turi būti įvertinti atsižvelgiant į SESV 45 ir 49 straipsnius.

- 21 Dėl šios priežasties *Korkein hallinto-oikeus* mano, kad siekiant išspręsti bylą yra būtina pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą.

DARBINIS VERTINIMAS