

Predmet C-634/20**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

25. studenoga 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Korkein hallinto-oikeus (Finska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

25. studenoga 2020.

Žaliteljica:

A

Druga stranka u žalbenom postupku:

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 267. UFEU-a – Priznavanje stručnih kvalifikacija i ispita – Zdravstveno osoblje – Liječnici – Direktiva 2005/36/EZ – Članci 45. i 49. UFEU-a

Predmet zahtjeva za prethodnu odluku

Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud, Finska) treba odlučiti je li nacionalno tijelo Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Ured za izdavanje odobrenja i nadzor u području socijalne i zdravstvene zaštite, u daljnjem tekstu: Valvira) osobi A, koja je u Ujedinjenoj Kraljevini stekla prvostupanjsku medicinsku diplomu, smjelo izdati odobrenje za obavljanje liječničke profesije u Finskoj na tri godine, uz ograničenje da osoba A smije obavljati liječničku profesiju kao ovlaštena zdravstvena djelatnica samo pod vodstvom i nadzorom liječnika ovlaštenog za samostalno obavljanje profesije i samo kako bi tijekom tog razdoblja u Finskoj završila posebno trogodišnje osposobljavanje u području opće medicine.

Prethodno pitanje

1. Treba li članke 45. ili 49. UFEU-a, poštujući pritom načelo proporcionalnosti, tumačiti na način da im se protivi to da je nadležno tijelo države članice domaćina, na temelju nacionalnog zakonodavstva, osobi odobrilo obavljanje liječničke profesije na tri godine, uz ograničenje da ta osoba smije obavljati liječničku profesiju samo pod vodstvom i nadzorom ovlaštenog liječnika i u tom razdoblju treba završiti posebno trogodišnje osposobljavanje u području opće medicine, kako bi u državi članici domaćinu dobila odobrenje za samostalno obavljanje liječničke profesije, ako se uzme u obzir da je:
 - (a) osoba u matičnoj državi članici stekla prvostupanjsku medicinsku diplomu, ali prilikom podnošenja zahtjeva za priznavanje stručne kvalifikacije u državi članici domaćinu nije mogla priložiti potvrdu o stručnom pripravničkom stažu u trajanju od jedne godine koja se kao uvjet za stjecanje stručne kvalifikacije dodatno zahtijeva u matičnoj državi članici;
 - (b) osobi u državi članici domaćinu, s obzirom na članak 55.a Direktive o stručnim kvalifikacijama, kao glavni prijedlog, koji je ta osoba odbila, ponuđena mogućnost da u državi članici domaćinu tijekom trogodišnjeg razdoblja završi stručni pripravnički staž u skladu sa smjernicama matične države članice i da od nadležnog tijela matične države članice zatraži priznavanje tog staža kako bi potom u državi članici domaćinu ponovno mogla zatražiti odobrenje za obavljanje liječničke profesije na temelju automatskog sustava priznavanja koji se navodi u Direktivi;
 - (c) svrha nacionalnih propisa države članice domaćina potaknuti sigurnost pacijenata i kvalitetu zdravstvenih usluga tako da se osigura da zdravstveno osoblje ima obrazovanje potrebno za obavljanje svoje profesionalne djelatnosti, druge nužne stručne kvalifikacije i ostale vještine potrebne za tu profesionalnu djelatnost?

Navedene odredbe prava Unije

Članci 45. i 49. UFEU-a

Uvodne izjave 6. i 12. te članci 10., 21., 23. i 55.a Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (u daljnjem tekstu: Direktiva o stručnim kvalifikacijama), kako je izmijenjena Direktivom 2013/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenog 2013.

Navedena sudska praksa Suda

Presuda od 30. travnja 2014., Ordre des Architectes (C-365/13, EU:C:2014:280, t. 21. i 27.).

Navedene nacionalne odredbe

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä 559/1994¹ (Zakon br. 559/1994 o zdravstvenom osoblju, u daljnjem tekstu: Zakon o zdravstvenom osoblju)

U taj su zakon prenesena pravila koja proizlaze iz Direktive o stručnim kvalifikacijama i koja se odnose na zdravstveno osoblje.

U skladu s člankom 1. točkom 1. Zakona o zdravstvenom osoblju, svrha zakona jest potaknuti sigurnost pacijenata i kvalitetu zdravstvenih usluga tako da se osigura da zdravstveno osoblje u smislu tog zakona ima obrazovanje potrebno za obavljanje svoje profesionalne djelatnosti, druge nužne stručne kvalifikacije i ostale vještine potrebne za tu profesionalnu djelatnost.

Na temelju članka 6. stavka 1. Zakona o zdravstvenom osoblju, Valvira izdaje odobrenje za obavljanje liječničke ili zubarske profesije u svojstvu ovlaštenog zdravstvenog djelatnika u Finskoj na zahtjev državljanina države članice Europske unije (*država članica Unije*) ili države članice Europskog gospodarskog prostora (*država članica EGP-a*), kojem je na temelju obrazovanja završenog u državi članici Unije ili državi članici EGP-a koja nije Finska izdan dokaz o formalnoj osposobljenosti naveden u propisima Unije o priznavanju kvalifikacija koji se u dotičnoj državi zahtijeva za stjecanje prava na obavljanje liječničke ili zubarske profesije.

U skladu s člankom 6.a² (u verziji izmijenjenoj Zakonom br. 1659/2015)³ stavkom 1. Zakona o zdravstvenom osoblju, koji je bio na snazi u trenutku

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

² Članak 6.a Zakona o zdravstvenom osoblju izmijenjen je Zakonom br. 347/2017 koji je stupio na snagu 19. lipnja 2017. U skladu s člankom 6.a stavkom 1. Zakona o zdravstvenom osoblju u verziji koja je trenutačno na snazi, Valvira na zahtjev osobe koja je stekla prvostupanjsku medicinsku diplomu u državi članici Unije ili državi članici EGP-a u kojoj je uvjet za stjecanje prava na obavljanje liječničke profesije završetak poslijediplomskog stručnog pripravničkog staža, izdaje odobrenje za obavljanje liječničke profesije u svojstvu ovlaštenog zdravstvenog djelatnika u Finskoj, pod vodstvom i nadzorom liječnika imenovanog u pisanom obliku koji je ovlašten za samostalno obavljanje sporne profesije u zdravstvenoj ustanovi u smislu članka 2. točke 4. Zakona o položaju i pravima pacijenata (br. 785/1992). Pravo na obavljanje profesije ograničava se na tri godine. Valvira može produljiti rok od tri godine ako za to postoje opravdani razlozi. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170347>. Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) smatra da se prethodno navedenom izmjenom zakona nije značajno izmijenio propis koji je dotad bio na snazi.

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

donošenja odluke, Valvira, pod uvjetima koje je odredila i na zahtjev osobe koja je počela studij medicine prije 1. siječnja 2012. u državi članici Unije ili državi članici EGP-a u kojoj je uvjet za stjecanje prava na obavljanje liječničke profesije završetak poslijediplomskog stručnog pripravničkog staža i koja je u toj državi stekla prvostupanjsku medicinsku diplomu, izdaje odobrenje za obavljanje liječničke profesije u svojstvu ovlaštenog zdravstvenog djelatnika u Finskoj, pod vodstvom i nadzorom liječnika ovlaštenog za samostalno obavljanje sporne profesije u zdravstvenoj ustanovi u smislu članka 2. točke 4. Zakona o položaju i pravima pacijenata (br. 785/1992). Pravo na obavljanje profesije ograničava se na tri godine. Ako je podnositelj zahtjeva u razdoblju utvrđenom stavkom 1. i u skladu s uvjetima koje je odredila Valvira obavljao liječničke dužnosti, Valvira mu u skladu sa stavkom 2. tog članka na zahtjev izdaje odobrenje za samostalno obavljanje liječničke profesije u Finskoj. Valvira može produljiti rok od tri godine predviđen u stavku 1. ako za to postoje opravdani razlozi.

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Osoba A započela je studij medicine 2008. na Sveučilištu u Edinburghu. Ta je osoba 6. srpnja 2013. u području medicine stekla prvostupanjsku titulu „*Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery*”. Ispit koji je osoba A položila odgovara dokazu o formalnoj osposobljenosti koji se u točki 5.1.1. Priloga V. Direktivi o stručnim kvalifikacijama navodi u pogledu Ujedinjene Kraljevine (*Primary qualification*).
- 2 Na temelju ispita koji je položila, osoba A imala je ograničeno pravo obavljanja liječničke profesije u Ujedinjenoj Kraljevini. Osoba A bila je upisana u registar tijela General Medical Council Ujedinjene Kraljevine kao „*provisionally registered doctor with a licence to practise*”. Ta je osoba imala pravo raditi u okviru poslijediplomskog programa („The UK Foundation Programme”). Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) smatra da liječnik koji je stekao prvostupanjsku titulu tijekom tog razdoblja ne može raditi poslove koji nisu obuhvaćeni spornim programom.
- 3 Nakon što je položila ispit, osoba A vratila se u Finsku te je na temelju ispita koji je položila u Ujedinjenoj Kraljevini od Valvire zatražila odobrenje za obavljanje liječničke profesije u svojstvu ovlaštene zdravstvene djelatnice u Finskoj.
- 4 Međutim, prilikom podnošenja zahtjeva za ostvarivanje prava na obavljanje liječničke profesije, osoba A nije mogla dostaviti svjedodžbu priloženu uz dokaz o kvalifikacijama (*Certificate of experience*) koja se u pogledu Ujedinjene Kraljevine navodi u točki 5.1.1. Priloga V. Direktivi o stručnim kvalifikacijama i koja je u Ujedinjenoj Kraljevini uvjet za ostvarivanje prava na neograničeno obavljanje profesionalne djelatnosti (*full registration with a licence to practise*).
- 5 Budući da osoba A nije imala prethodno navedenu svjedodžbu, Valvira joj je predložila da zahtjev za odobrenje obavljanja liječničke profesije izmijeni u zahtjev za odobrenje na određeno vrijeme. Osoba A složila se s time. Valvira tvrdi

da je osoba A, kako bi dobila odobrenje za samostalno obavljanje liječničke profesije u Finskoj, u roku od tri godine trebala (a) u Finskoj završiti stručni pripravnički staž u skladu sa smjernicama Ujedinjene Kraljevine i od nadležnog tijela u Ujedinjenoj Kraljevini zatražiti da joj u skladu s člankom 55.a Direktive o stručnim kvalifikacijama prizna taj staž, kako bi nakon toga mogla zatražiti odobrenje za obavljanje liječničke profesije u Finskoj na temelju automatskog sustava priznavanja koji se navodi u Direktivi, ili (b) u Finskoj završiti posebno osposobljavanje u području opće medicine. Osoba A odabrala je mogućnost navedenu pod (b) koja ne uključuje automatsko priznavanje stručne kvalifikacije u drugim državama članicama Unije ili EGP-a predviđeno Direktivom o stručnim kvalifikacijama.

Valvira

- 6 Odlukom od 3. studenoga 2016. *Valvira* je osobi A izdala odobrenje za obavljanje liječničke profesije u svojstvu ovlaštene zdravstvene djelatnice u Finskoj, pod vodstvom i nadzorom liječnika ovlaštenog za samostalno obavljanje te profesije, koje je obuhvaćalo razdoblje od 2. studenoga 2016. do 2. studenoga 2019. Tijekom tog razdoblja osoba A mogla je obavljati liječničku profesiju samo kako bi u Finskoj završila posebno trogodišnje osposobljavanje u području opće medicine.
- 7 *Valvira* je odlukom od 4. svibnja 2017. odbila prigovor koji je podnijela osoba A. Prema obrazloženjima iz te odluke, osobi A odobreno je da obavlja liječničku profesiju u skladu s člankom 6.a (u verziji izmijenjenoj Zakonom br. 1659/2015) Zakona o zdravstvenom osoblju jer nije imala svjedodžbu (*Certificate of experience*) iz točke 5.1.1. Priloga V. Direktivi o stručnim kvalifikacijama, koju je Ujedinjena Kraljevina odredila kao sastavni dio dokaza o osnovnoj medicinskoj osposobljenosti liječnika usklađenoj na razini Unije.

Helsingin hallinto-oikeus (Upravni sud u Helsinkiju, Finska)

- 8 *Osoba A* podnijela je žalbu protiv te odluke *Helsingin hallinto-oikeusu* (Upravni sud u Helsinkiju) te je zahtijevala poništenje odluke i vraćanje predmeta *Valviri* na ponovno odlučivanje.
- 9 Odlukom od 5. prosinca 2017. *Helsingin hallinto-oikeus* (Upravni sud u Helsinkiju) odbio je žalbu koju je podnijela osoba A. Iz obrazloženja odluke proizlazi da automatsko priznavanje u skladu s Direktivom o stručnim kvalifikacijama nije bilo moguće jer osoba A nije dostavila svjedodžbu koja se u pogledu Ujedinjene Kraljevine navodi u točki 5.1.1. Priloga V. Direktivi o stručnim kvalifikacijama. *Helsingin hallinto-oikeus* (Upravni sud u Helsinkiju) smatra da u obzir ne dolazi ni opći postupak priznavanja jer osoba A nije završila osnovno liječničko osposobljavanje prije referentnog datuma utvrđenog u točki 5.1.1. Priloga V. (20. prosinca 1976.). *Helsingin hallinto-oikeus* (Upravni sud u Helsinkiju) smatra da se osobi A u drugoj državi članici Unije ne može dodijeliti povoljnije pravo nego u matičnoj državi članici.

- 10 Iz obrazloženja Helsingin hallinto-oikeusa (Upravni sud u Helsinkiju) proizlazi da u predmetu koji se odnosi na osobu A treba primijeniti članak 6.a (u verziji izmijenjenoj Zakonom br. 1659/2015) Zakona o zdravstvenom osoblju, na temelju kojeg osoba koja je prvostupanjsku medicinsku diplomu stekla u drugoj državi članici Unije ili EGP-a može u Finskoj završiti poslijediplomski stručni pripravnički staž i steći pravo na obavljanje profesije u Finskoj. Prema mišljenju Helsingin hallinto-oikeusa (Upravni sud u Helsinkiju), Valvira je osobi A smjela dodijeliti pravo na obavljanje liječničke profesije od 2. studenoga 2016. do 2. studenoga 2019., koje je ograničeno na temelju članka 6.a (u verziji izmijenjenoj Zakonom br. 1659/2015) Zakona o zdravstvenom osoblju, samo pod vodstvom i nadzorom drugog liječnika ovlaštenog za samostalno obavljanje profesije.

Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud)

- 11 *Osoba A* zatražila je pred Korkein hallinto-oikeusom (Vrhovni upravni sud) da se o njezinu zahtjevu za priznavanje prvostupanjske medicinske diplome stečene u drugoj državi članici Unije odluči u skladu s pravilima koja se odnose na opći sustav prepoznavanja dokaza o osposobljenosti iz Direktive o stručnim kvalifikacijama, ako nisu ispunjeni uvjeti za automatsko priznavanje.
- 12 *Osoba A* tvrdi da se trogodišnjim ograničenjem prava na obavljanje liječničke profesije koje joj je određeno povređuje sloboda poslovnog nastana iz članka 49. UFEU-a. Rok od tri godine koji je odredila Valvira diskriminatoran je jer je devet puta dulji od roka za završetak obveznog četveromjesečnog pripravničkog staža predviđenog u okviru prvostupanjskog obrazovanja u Finskoj, odnosno predviđenog za stjecanje medicinske diplome. Valvira nije provela pojedinačnu usporedbu, koja se zahtijeva u skladu s općim sustavom priznavanja stručnih kvalifikacija, između prvostupanjske medicinske diplome stečene u Ujedinjenoj Kraljevini i ispita za stjecanje medicinske diplome u Finskoj. Određivanje razdoblja od tri godine za obavljanje profesije pod nadzorom kao uvjeta za dodjelu prava na samostalno obavljanje profesije, a da pritom u odnosu na nacionalni standard ne postoje dokazi o značajnim razlikama koje nisu izjednačene, protivno je pravu Unije. Trogodišnje razdoblje obavljanja profesije pod nadzorom ne može se obrazložiti ni nastojanjem da se zajamči sigurnost pacijenata. U članku 6.a Zakona o zdravstvenom osoblju nisu se uzela u obzir načela koja proizlaze iz presude Suda C-340/89, *Vlassopoulou*, ECLI:EU:C:1991:193.

Kratki prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 13 Valvira je osobi A naknadno, 1. studenoga 2019., izdala odobrenje za samostalno obavljanje liječničke profesije u svojstvu ovlaštene zdravstvene djelatnice u Finskoj. Budući da osoba A nije povukla žalbu koju je podnijela pred Korkein hallinto-oikeusom (Vrhovni upravni sud) i da je prema mišljenju Korkein hallinto-oikeusa (Vrhovni upravni sud) za odlučivanje o predmetu potreban odgovor na

pitanje koje se odnosi na tumačenje prava Unije, Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) to pitanje upućuje Sudu.

- 14 Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) smatra da je očito da se osobi A nije moglo izdati odobrenje za samostalno obavljanje liječničke profesije u Finskoj na temelju načela automatskog priznavanja u smislu članka 21. Direktive o stručnim kvalifikacijama, s obzirom na to da osoba A nije imala svjedodžbu o stručnom pripravničkom stažu obavljenom nakon završenog prvostupanjskog obrazovanja (*Certificate of experience*) koja se u pogledu Ujedinjene Kraljevine navodi u točki 5.1.1. Priloga V. Direktivi o stručnim kvalifikacijama i koja se prilaže uz dokaz o kvalifikacijama.
- 15 Prema mišljenju Korkein hallinto-oikeusa (Vrhovni upravni sud), također je očito da se osobi A nije moglo izdati odobrenje za samostalno obavljanje liječničke profesije u Finskoj ni na temelju općeg sustava prepoznavanja dokaza o osposobljenosti utvrđenog u glavi III. poglavlju I. Direktive o stručnim kvalifikacijama, s obzirom na to da ne ispunjava uvjete za primjenu općeg sustava prepoznavanja navedene u članku 10. točki (b).
- 16 Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) smatra da, s obzirom na to da osoba A nije ispunjavala ni uvjete za automatsko priznavanje koji se primjenjuju na liječničku profesiju ni uvjete za priznavanje stručne kvalifikacije na temelju općeg sustava prepoznavanja, Valvira na temelju Direktive o stručnim kvalifikacijama nije bila obvezna provesti usporedbu kako bi razjasnila u kojem opsegu prvostupanjska medicinska diploma koju je osoba A stekla u Ujedinjenoj Kraljevini sadržajno odgovara prvostupanjskoj medicinskoj diplomi stečenoj u Finskoj (ispit za stjecanje medicinske diplome). Slijedom toga, država članica domaćin u svrhu automatskog priznavanja ne smije odrediti druge zahtjeve osim onih utvrđenih tom direktivom i priložima toj direktivi (presuda C-365/13, *Ordre des architectes*, t. 21. i navedena sudska praksa).
- 17 Prema mišljenju Korkein hallinto-oikeusa (Vrhovni upravni sud), Direktiva o stručnim kvalifikacijama odnosno sudska praksa Suda koja se na nju odnosi ne sadržava izričita pravno obvezujuća pravila za situaciju poput one o kojoj je riječ u ovom predmetu, u kojoj je osoba u državi članici domaćinu zatražila priznavanje liječničke stručne kvalifikacije na temelju prvostupanjske medicinske diplome stečene u matičnoj državi članici a da pritom nije mogla dostaviti svjedodžbu priloženu uz dokaz o kvalifikacijama koju zahtijeva matična država članica.
- 18 U Finskoj je nacionalni zakonodavac nastojao riješiti probleme koji nastaju zbog situacije poput one o kojoj je riječ u ovom predmetu. U skladu s člankom 6.a stavkom 1. Zakona o zdravstvenom osoblju, Valvira na zahtjev osobe koja je stekla prvostupanjsku diplomu u području medicine u državi članici Unije ili državi članici EGP-a u kojoj je uvjet za stjecanje prava na obavljanje liječničke profesije završetak poslijediplomskog stručnog pripravničkog staža, izdaje odobrenje za obavljanje liječničke profesije u svojstvu ovlaštenog zdravstvenog djelatnika u Finskoj, pod vodstvom i nadzorom liječnika imenovanog u pisanom

obliku koji je ovlašten za samostalno obavljanje sporne profesije. Pravo na obavljanje profesije na određeno vrijeme ograničava se na tri godine.

- 19 Valvira je na temelju članka 6.a Zakona o zdravstvenom osoblju osobi A predložila dvije mogućnosti kako bi dobila odobrenje za samostalno obavljanje liječničke profesije u Finskoj. Osoba A trebala je u roku od tri godine (a) završiti stručni pripravnički staž u skladu sa smjernicama Ujedinjene Kraljevine i od nadležnog tijela u Ujedinjenoj Kraljevini zatražiti da joj u skladu s člankom 55.a Direktive o stručnim kvalifikacijama prizna taj staž, kako bi mogla zatražiti odobrenje za obavljanje liječničke profesije u Finskoj na temelju automatskog sustava priznavanja koji se navodi u Direktivi, ili (b) u Finskoj završiti posebno osposobljavanje u području opće medicine. Mogućnost navedena pod (a) smatrala se glavnim prijedlogom, ali osoba A odabrala je mogućnost navedenu pod (b) koja ne uključuje automatsko priznavanje stručne kvalifikacije u drugim državama članicama Unije ili EGP-a predviđeno Direktivom o stručnim kvalifikacijama.
- 20 Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) smatra da, s obzirom na to da Direktiva o stručnim kvalifikacijama odnosno sudska praksa Suda koja se na nju odnosi ne sadržava izričita pravno obvezujuća pravila za situaciju poput one o kojoj je riječ u ovom predmetu u kojem je nadležno tijelo konačno riješilo predmet na temelju nacionalnog zakonodavstva, odluku nadležnog tijela i nacionalno zakonodavstvo na kojem se ta odluka temelji valja ocijeniti i s obzirom na članke 45. i 49. UFEU-a.
- 21 Stoga Korkein hallinto-oikeus (Vrhovni upravni sud) smatra da je upućivanje zahtjeva za prethodnu odluku neophodno za odlučivanje o predmetu.