

Kohtuasi C-634/20**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

25. november 2020

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

25. november 2020

Kassatsioonkaebuse esitaja:

A

Menetlusosaline:

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)

Põhikohtuasja ese ja õiguslik alus

Eelotsusetaotlus – ELTL artikkel 267 – Kutsekvalifikatsioonide ja kutse diplomite tunnustamine – Tervishoiu valdkonna kutsealade esindajad – Arst – Direktiiv 2005/36/EÜ – ELTL artiklid 45 ja 49

Eelotsusetaotluse ese

Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) peab otsustama, kas liikmesriigi asutus (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, sotsiaal- ja tervishoiu valdkonnas lubade väljastamise ja järelevalvega tegelev ametiasutus, edaspidi „Valvira“) võis anda A-le, kes oli omandanud meditsiini valdkonnas esimese astme kõrghariduse Ühendkuningriigis, Soomes arsti kutsealal tegutsemiseks kolmeaastase kehtivusajaga loa, millega kaasnes piirang, et A võib registreeritud tervishoiutöötaja staatuses oleva arstina töötada vaid tingimusel, et teda juhendab ja tema üle teostab järelevalvet iseseisvalt tegutsemise luba omav registreeritud arst ja et nimetatud aja jooksul läbib A Soomes kolmeaastase eriväljaõppe üldmeditsiini valdkonnas.

Eelotsuse küsimus

1. Kas ELTL artiklit 45 või artiklit 49 tuleb proportsionaalsuse põhimõtet arvesse võttes tõlgendada nii, et viidatud sätetega on vastuolus, kui vastuvõtva liikmesriigi pädev asutus annab liikmesriigi õigusnormidele tuginedes isikule arsti kutsealal tegutsemise õiguse vaid kolmeks aastaks ning tingimusel, et isik võib arstina tegutseda ainult registreeritud arsti juhendamisel ja järelevalve all ning peab selleks, et saada vastuvõttas liikmesriigis arsti kutsealal iseseisvalt tegutsemise luba, läbima samal ajavahemikul kolmeaastase eriväljaõppe üldmeditsiini valdkonnas, arvestades seda, et:
 - a) isik on omandanud meditsiini valdkonnas esimese astme kõrghariduse päritoluriigis, kuid vastuvõttas liikmesriigis kutsekvalifikatsiooni tunnustamist taotledes ei saanud ta esitada tõendit üheaastase kutsepraktika läbimise kohta, mis on päritoluriigis kutsekvalifikatsiooni omandamise lisatingimus;
 - b) isikule on kutsekvalifikatsioonide direktiivi artiklile 55a tuginedes pakutud vastuvõttas liikmesriigis eelkõige võimalust – millest isik keeldus – läbida vastuvõttas liikmesriigis kolmeaastase tähtaja jooksul päritoluliikmesriigi nõuetele vastav kutsepraktika ja taotleda päritoluriigi pädevalt asutuselt selle tunnustamist, et seejärel oleks isikul direktiivis sätestatud automaatse tunnustamise süsteemi kaudu võimalik uuesti taotleda arsti kutsealal tegutsemise õigust;
 - c) vastuvõtva liikmesriigi riigisiseste õigusnormide eesmärk on suurendada patsientide ohutust ning parandada tervishoiuteenuste kvaliteeti, tagades, et tervishoiu valdkonna kutsealade esindajatel on kutsetegevuseks vajalik väljaõpe, muu piisav kutsekvalifikatsioon ja teised kutsetegevuseks nõutavad oskused?

Viidatud liidu õigusnormid

ELTL artiklid 45 ja 49

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 7. septembri 2005. aasta direktiiv 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT 2005, L 255, lk 22; edaspidi „kutsekvalifikatsioonide direktiiv“), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. novembri 2013. aasta direktiiviga 2013/55/EL (ELT 2013, L 354, lk 132), põhjendused 6 ja 12 ning artiklid 10, 21, 23 ja 55a

Euroopa Kohtu viidatud praktika

30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus Ordre des Architectes (C-365/13, EU:C:2014:280, punktid 21 ja 27).

Viidatud riigisiseseid õigusnormid

Tervishoiu valdkonna kutsealadel tegutsemise seadus (Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994)¹)

Viidatud seadusesse võeti üle kutsekvalifikatsioonide direktiivi nõuded, mis puudutavad tegutsemist tervishoiu valdkonna kutsealadel.

Tervishoiu valdkonna kutsealadel tegutsemise seaduse § 1 punkti 1 kohaselt on seaduse eesmärk suurendada patsientide ohutust ning parandada tervishoiuteenuste kvaliteeti, tagades, et tervishoiu valdkonna kutsealade esindajatel on kutsetegevuseks vajalik väljaõpe, muu piisav kutsekvalifikatsioon ja teised kutsetegevuseks nõutavad oskused.

Tervishoiu valdkonna kutsealadel tegutsemise seaduse § 6 lõige 1 sätestab, et Euroopa Liidu (EL) liikmesriigi või Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) osalisriigi sellise kodaniku taotluse alusel, kes mõnes muus EL liikmesriigis või EMP osalisriigis kui Soome läbitud õpingute alusel on saanud selles riigis arsti või hambaarsti kutsealal tegutsemiseks nõutava kvalifikatsiooni tõendava dokumendi, mida on nimetatud kutsekvalifikatsioonide tunnustamist reguleerivates liidu õigusnormides, annab Valvira sellele isikule loa töötada Soomes registreeritud arsti või hambaarstina.

Tervishoiu valdkonna kutsealadel tegutsemise seaduse § 6a² (mida on muudetud seadusega 1659/2015³) lõike 1 kohaselt annab Valvira tema poolt kehtestatud tingimustel isikule, kes on enne 1. jaanuari 2012 alustanud meditsiiniõpinguid EL liikmesriigis või EMP osalisriigis, kus on arsti kutsealal tegutsemise tingimuseks kraadijärgse kutsepraktika läbimine, ja kes on selles riigis omandanud meditsiini valdkonnas esimese astme kõrghariduse, loa töötada Soomes registreeritud tervishoiutöötaja staatuses oleva arstina tingimusel, et isik töötab nimetatud kutsealal iseseisva tegutsemise õigust omava registreeritud arsti juhendamisel ja järelevalve all tervishoiuasutuses patsientide staatuse ja õiguste seaduse (785/1992) § 2 punkti 4 tähenduses. Kutsealal tegutsemise õigus antakse kolmeks

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

² Tervishoiu valdkonna kutsealadel tegutsemise seaduse § 6a muudeti 19. juunil 2017 jõustunud seadusega nr 347/2017. Praegu kehtiva tervishoiu valdkonna kutsealadel tegutsemise seaduse § 6 a lõike 1 kohaselt annab Valvira sellise isiku taotluse alusel, kes on omandanud meditsiini valdkonnas esimese astme kõrghariduse mõnes EL liikmesriigis või EMP osalisriigis, kus arsti kutsealal tegutsemiseks tuleb sooritada kraadijärgne kutsepraktika, loa tegutseda Soomes registreeritud tervishoiutöötaja staatuses oleva arstina tingimusel, et isik töötab arsti kutsealal tegutsemise õigust omava registreeritud ja nimeliselt nimetatud arsti juhendamisel ja järelevalve all tervishoiuasutuses patsientide staatuse ja õiguste seaduse (Laki potilaan asemasta ja oikeuksista (785/1992)) § 2 punkti 4 tähenduses. Õigus kutsealal tegutseda on piiratud kolme aastaga. Valvira võib kolmeaastast tähtaega pikendada, kui see on põhjendatud. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170347>. Korkein hallinto-oikeus leiab, et eespool nimetatud seadusemuudatusega ei ole varasemat korda oluliselt muudetud.

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

aastaks. Kui taotleja on lõikes 1 nimetatud ajavahemikul tegutsenud arstina Valvira kehtestatud tingimustel, annab Valvira kõnealuse paragrahvi lõike 2 kohaselt taotlejale loa tegutseda arsti kutsealal Soomes iseseisvalt. Valvira võib lõikes 1 sätestatud kolmeaastat tähtaega pikendada, kui see on põhjendatud.

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 A alustas meditsiiniõpinguid 2008. aastal Edinburghi Ülikoolis. 6. juulil 2013 lõpetas ta kõrghariduse esimese astme õppe, omandades bakalaureuse kraadi (*Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery*). A kutsediplom vastab kutsekvalifikatsioonide direktiivi V lisa punktis 5.1.1. Ühendkuningriigi kohta märgitud kvalifikatsiooni tõendavale dokumendile (*Primary qualification*).
- 2 A-l oli saadud kutsediplomist tulenevalt piiratud õigus tegutseda Ühendkuningriigis arstina. A oli kantud Ühendkuningriigi asutuse General Medical Council registrisse nimetusega *provisionally registered doctor with a licence to practise*. A omas õigust töötada kraadijärgses programmis („The UK Foundation Programme“). Korkein hallinto-oikeuse (Soome kõrgeim halduskohus) hinnangul ei saa arst, kes on omandanud esimese astme kõrghariduse, täita sellel ajal muid tööülesandeid peale kõnealuse programmiga hõlmatud ülesannete.
- 3 Pärast kutsediplomi omandamist pöördus A tagasi Soome ja taotles saadud Ühendkuningriigi kutsediplomile tuginedes Valviralt luba töötada Soomes registreeritud tervishoiutöötaja staatuses oleva arstina.
- 4 Arsti kutsealal töötamise õigust taotledes ei esitanud A aga kutsekvalifikatsioonide direktiivi V lisa punktis 5.1.1. Ühendkuningriigi kohta märgitud kvalifikatsiooni tõendava dokumendi lisa (*Certificate of experience*), mis on Ühendkuningriigis nõutav, et omandada kutsealal piiranguteta tegutsemise õigus (*full registration with a licence to practise*).
- 5 Kuna eespool nimetatud tõendava dokumendi lisa A-l puudus, soovitas Valvira esitada arstina tegutsemise taotluse asemel arstina tähtajalise tegutsemise taotlus. A nõustus sellega. Valvira sõnul pidi A selleks, et saada Soomes arsti kutsealal iseseisvalt tegutsemise luba, läbima kolme aasta jooksul a) Soomes Ühendkuningriigi nõuetele vastava kutsepraktika ja taotlema kooskõlas kutsekvalifikatsioonide direktiivi artikliga 55a Ühendkuningriigi pädevalt asutuselt selle tunnustamist, et seejärel oleks tal võimalik taotleda Soomes arsti kutsealal tegutsemise õigust direktiivis sätestatud automaatse tunnustamise süsteemi kaudu, või b) Soomes eriväljaõppe üldmeditsiini valdkonnas. A valis võimaluse b, mis ei too kaasa kutsekvalifikatsioonide direktiivi kohast kutsekvalifikatsiooni automaatset tunnustamist teistes EL liikmesriikides ja EMP osalisriikides.

Valvira

- 6 *Valvira* andis 3. novembri 2016. aasta otsusega A-le loa tegutseda Soomes ajavahemikul 2. novembrist 2016 kuni 2. novembrini 2019 registreeritud tervishoiutöötaja staatuses oleva arstina tingimusel, et teda juhendab ja tema üle teostab järelevalvet kutsealal iseseisva tegutsemise õigust omav registreeritud arst. A võis nimetatud ajavahemikul tegutseda Soomes arsti kutsealal üksnes selleks, et läbida kolmeaastane eriväljaõpe üldmeditsiini valdkonnas.
- 7 *Valvira* jättis A esitatud vaide 4. mai 2017. aasta otsusega rahuldamata. Otsuse põhjenduste kohaselt anti A-le õigus tegutseda arsti kutsealal vastavalt tervishoiu valdkonna kutsealadel tegutsemise seaduse §-le 6a (mida on muudetud seadusega 1659/2015) olukorras, kus A-l puudus kutsekvalifikatsioonide direktiivi V lisa punkti 5.1.1. kohane lisatõend (*Certificate of experience*), mille on Ühendkuningriik määratlenud liidu tasandil ühtlustatud arsti põhiõppe koostisosana.

Helsingin hallinto-oikeus (Helsingi halduskohus)

- 8 A esitas kaebuse Helsinki hallinto-oikeusele (Helsingi halduskohus) ja palus otsus tühistada ning saata asi uueks arutamiseks tagasi Valvirale.
- 9 Helsinki hallinto-oikeus (Helsingi halduskohus) jättis A kaebuse 5. detsembri 2017. aasta otsusega rahuldamata. Otsuse põhjenduste kohaselt oli kutsekvalifikatsioonide direktiivi kohane automaatne tunnustamine välistatud, kuna A ei esitanud kutsekvalifikatsioonide direktiivi V lisa punktis 5.1.1. Ühendkuningriigi kohta märgitud lisatõendit. Helsinki hallinto-oikeuse (Helsingi halduskohus) hinnangul ei tule kõne alla ka üldine tunnustamismenetlus, kuna A ei olnud põhiõpet meditsiini valdkonnas lõpetanud enne V lisa punktis 5.1.1. kindlaks määratud tähtpäeva (20. detsember 1976). Helsinki hallinto-oikeuse (Helsingi halduskohus) arvates ei saa anda A-le mõnes muus EL liikmesriigis rohkem õigusi kui päritoluliikmesriigis.
- 10 Vastavalt Helsinki hallinto-oikeuse (Helsingi halduskohus) otsuse põhjendustele oli A asjas kohaldatav tervishoiu valdkonna kutsealadel tegutsemise seaduse § 6a (mida on muudetud seadusega 1659/2015), mille kohaselt on isikul, kes on meditsiini valdkonnas omandanud esimese astme kõrghariduse mõnes muus EL liikmesriigis või EMP lepingu osalisriigis, võimalus läbida Soomes kraadijärgne kutsepraktika ja õigus tegutseda Soomes asjaomasel kutsealal. Helsinki hallinto-oikeus (Helsingi halduskohus) leidis, et tervishoiu valdkonna kutsealadel tegutsemise seaduse § 6a alusel (mida on muudetud seadusega 1659/2015) võis *Valvira* anda A-le piiratud õiguse tegutseda ajavahemikul 2. novembrist 2016 kuni 2. novembrini 2019 arsti kutsealal, kui teda juhendab ja tema üle teostab järelevalvet kutsealal iseseisva tegutsemise õigust omav registreeritud arst.

Korkein hallinto-oikeus

- 11 A esitas Korkein hallinto-oikeusele (Soome kõrgeim halduskohus) nõude, et tema taotlust tunnustada teises liidu liikmesriigis omandatud esimese astme kõrgharidust meditsiini valdkonnas käsitletaks kutsekvalifikatsioonide direktiivis sätestatud haridust tõendavate dokumentide tunnustamise üldsüsteemi alusel, kui automaatse tunnustamise tingimused ei ole täidetud.
- 12 A leiab, et arsti kutsealal tegutsemise kolmeaastane piirang rikub ELTL artiklis 49 sätestatud asutamisevabadust. Valvira kehtestatud kolmeaastane tähtaeg on diskrimineeriv, kuna see on üheksa korda pikem kui Soomes kõrghariduse esimese astme õppe, st meditsiini valdkonna litsentsiaadi kraadi puhul ette nähtud neljakuine kohustuslik abiarsti praktika. Valvira ei võrrelnud omavahel meditsiini valdkonnas Ühendkuningriigis omandatud esimese astme kõrgharidust ja Soomes meditsiini valdkonnas sooritatavat litsentsiaadi eksamit, mis on ette nähtud kutsekvalifikatsiooni tõendavate dokumentide tunnustamise üldsüsteemiga. Liidu õigusega on vastuolus seada kutsealal iseseisvalt tegutsemise õiguse tingimuseks kolmeaastane järelevalve all töötamine, tõendamata oluliste tasakaalustamata erinevuste olemasolu võrreldes riigisisese standardiga. Kolmeaastast järelevalve all töötamist ei saa põhjendada ka patsientide ohutuse tagamisega. Tervishoiu valdkonna kutsealadel tegutsemise seaduse §-s 6a ei ole arvestatud Euroopa Kohtu 7. mai 1991. aasta kohtuotsusest Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193) nähtuvaid põhimõtteid.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 13 Valvira andis A-le hiljem, 1. novembril 2019 loa tegutseda Soomes iseseisvalt registreeritud tervishoiutöötaja staatuses oleva arstina. Kuna A ei võtnud Korkein hallinto-oikeusele (Soome kõrgeim halduskohus) esitatud kassatsioonkaebust tagasi ja Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) leiab, et kohtuasjas otsuse tegemiseks on vaja vastust liidu õiguse tõlgendamist puudutavale küsimusele, esitab Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) selle küsimuse eelotsuse küsimusena Euroopa Kohtule.
- 14 Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) peab ilmselgeks, et Soomes arsti kutsealal iseseisvalt tegutsemise luba ei olnud võimalik A-le anda kutsekvalifikatsioonide direktiivi artiklis 21 sätestatud automaatse tunnustamise põhimõtte alusel, kuna A-l puudus sama direktiivi V lisa punktis 5.1.1. Ühendkuningriigi puhul märgitud tõend kraadijärgselt läbitud kutsepraktika kohta (*Certificate of experience*), mis peab olema lisatud haridust tõendavale dokumendile.
- 15 Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) peab ilmselgeks ka seda, et Soomes arsti kutsealal iseseisvalt tegutsemise luba ei saanud A-le anda ka kutsekvalifikatsioonide direktiivi III jaotise I peatükis sätestatud haridust tõendavate dokumentide tunnustamise üldsüsteemi alusel, kuna A ei täitnud artikli 10 punktis b nimetatud tingimusi tunnustamise üldsüsteemi kohaldamiseks.

- 16 Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) leiab, et kuna A ei ole täitnud automaatse tunnustamise süsteemi tingimusi, mis on kohaldatavad arsti kutsealale, ega tunnustamise üldsüsteemi kohaseid kutsekvalifikatsiooni tunnustamise tingimusi, ei olnud Valvira kutsekvalifikatsioonide direktiivi alusel kohustatud läbi viima võrdlust, et selgitada välja, mil määral vastab meditsiini valdkonnas omandatud esimese astme kõrgharidus sisuliselt meditsiini valdkonnas Soomes omandatavale esimese astme kõrgharidusele (litsentsiaadi eksam meditsiinis). Sellest tulenevalt on vastuvõtval liikmesriigil keelatud seada automaatsele tunnustamisele teisi nõudeid peale direktiivis ja selle lisades sätestatud nõuete (Euroopa Kohtu 30. aprilli 2014. aasta kohtuotsus *Ordre des Architectes*, C-365/13, EU:C:2014:280, punkt 21 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 17 Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) on seisukohal, et kutsekvalifikatsioonide direktiiv ja seda käsitlev Euroopa Kohtu praktika ei sisalda sõnaselgeid õiguslikult siduvaid eeskirju sellise olukorra jaoks, nagu on kujunenud käesolevas asjas, kus isik on päritoluriigis meditsiini valdkonnas omandatud esimese astme kõrgharidusele tuginedes taotlenud vastuvõtvas liikmesriigis arsti kutsekvalifikatsiooni tunnustamist, ilma et ta oleks esitanud päritoluriigis kutsekvalifikatsiooni jaoks nõutavat lisatõendit kutsepraktika läbimise kohta.
- 18 Soomes püüdis liikmesriigi seadusandja probleeme, mis tekivad sellises olukorras nagu käesolev, lahendada. Tervishoiu valdkonna kutsealadel tegutsemise seaduse § 6a lõike 1 kohaselt annab Valvira sellise isiku taotluse alusel, kes on omandanud meditsiini valdkonnas esimese astme kõrghariduse mõnes EL liikmesriigis või EMP osalisriigis, kus arsti kutsealal tegutsemiseks tuleb sooritada kraadijärgne kutsepraktika, loa tegutseda Soomes registreeritud tervishoiutöötaja staatuses oleva arstina tingimusel, et isik töötab arsti kutsealal tegutsemise õigust omava registreeritud ja nimeliselt nimetatud arsti juhendamisel ja järelevalve all. Piiratud õigus kutsealal tegutsemiseks antakse kolmeks aastaks.
- 19 Tervishoiu valdkonna kutsealadel tegutsemise seaduse § 6a kohaselt pakkus Valvira välja kaks võimalust Soomes arsti kutsealal iseseisvalt tegutsemise loa saamiseks. A pidi kolme aasta jooksul läbima a) Soomes Ühendkuningriigi nõuetele vastava kutsepraktika ja taotlema kooskõlas kutsekvalifikatsioonide direktiivi artikliga 55a Ühendkuningriigi pädevalt asutuselt selle tunnustamist, et seejärel oleks tal võimalik taotleda Soomes arsti kutsealal tegutsemise õigust direktiivis sätestatud automaatse tunnustamise süsteemi kaudu, või b) Soomes eriväljaõppe üldmeditsiini valdkonnas. Esmajoones pakuti võimalust a, A valis siiski võimaluse b, mis ei too kaasa kutsekvalifikatsioonide direktiivi kohast kutsekvalifikatsiooni automaatset tunnustamist teistes EL liikmesriikides ja EMP osalisriikides.
- 20 Korkein hallinto-oikeus (Soome kõrgeim halduskohus) on seisukohal, et kuna kutsekvalifikatsioonide direktiiv ja sellel põhinev Euroopa Kohtu praktika ei sisalda sõnaselgeid õiguslikult siduvaid eeskirju sellise olukorra jaoks, nagu on kujunenud käesolevas asjas, kus pädev asutus on teinud asjas otsuse lõpuks

riigisiseste õigusnormide alusel, tuleb pädeva asutuse otsust ja selle aluseks olevaid riigisiseseid õigusnorme sisuliselt hinnata ka ELTL artiklite 45 ja 49 aspektist.

- 21 Seepärast on Korkein hallinto-oikese (Soome kõrgeim halduskohus) arvates vaja asjas otsuse tegemiseks esitada eelotsusetaotlus.

TÖÖDOKUMENT