

**Sag C-577/20****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

4. november 2020

**Forelæggende ret:**

Korkein hallinto-oikeus (Finland)

**Afgørelse af:**

29. oktober 2020

**Sagsøger:**

A

**Procesdeltager:**Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto**Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen**

**Præjudiciel forelæggelse – artikel 267 TEUF – anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer og eksamener – beskyttet faglig titel – direktiv 2005/36/EF – artikel 13 – artikel 45 TEUF, 49 TEUF og 53 TEUF**

**Hovedsagens genstand**

Ved Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Finland) skal der tages stilling til, om den nationale myndighed (Sosiaali- ja terveystalouden lupa- ja valvontavirasto, myndighed med ansvar for tilladelser og tilsyn på social- og sundhedsområdet, herefter også »Valvira«) havde ret til at give afslag på en ansøgning indgivet af A om at få tilladelse til at benytte den beskyttede faglige titel psykoterapeut. A havde ansøgt om denne tilladelse i det væsentlige på grundlag af et eksamensbevis, som var udstedt af et universitet i Det Forenede Kongerige.

I sagen skal der indledningsvis tages stilling til, om A's ansøgning kan afslås alene med den begrundelse, at A ikke har udøvet erhvervet som psykoterapeut i en anden medlemsstat på den måde, der er anført i artikel 13, stk. 2, første afsnit, i

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer som ændret ved direktiv 2013/55/EU. [Org. s. 2]

Såfremt ansøgningen ikke kan afslås alene med denne begrundelse, skal der tages stilling til A's ret til at udøve et lovreguleret erhverv på grundlag af artikel 45 og 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) og Domstolens praksis vedrørende anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer og eksamener (navnlig dom af 7.5.1991, C-340/89, Vlassopoulou, og dom af 6.10.2015, C-298/14, Brouillard). I så tilfælde skal der i den foreliggende sag bl.a. tages stilling til, om den nationale myndighed under de særlige omstændigheder i det foreliggende tilfælde kunne afslå ansøgningen med den begrundelse, at myndigheden for væsentlige deles vedkommende anser den praktiske gennemførelse af den gennemførte uddannelse for så utilstrækkelig, at allerede uddannelsen i sig selv ikke kan anses for en uddannelse, der forbereder til erhvervet som psykoterapeut.

I denne forbindelse skal det vurderes, i hvilket omfang EU-retten set i lyset af den nævnte praksis fra Domstolen (f.eks. i Brouillard-dommen, præmis 55 og 56) begrænser retten for den kompetente myndighed i en medlemsstat til at undersøge, hvordan en uddannelse, for hvilken der forevises et eksamensbevis fra et universitet, der indgår i en anden medlemsstats uddannelsessystem, i praksis hovedsageligt er blevet gennemført.

### Præjudicielle spørgsmål

- 1) Skal de grundlæggende friheder, som er sikret ved traktaten om Den Europæiske Union og direktiv 2005/36/EF fortolkes således, at den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten skal vurdere, hvorvidt en ansøger har ret til at udøve et lovreguleret erhverv, på grundlag af artikel 45 TEUF og 49 TEUF og retspraksis i denne forbindelse (navnlig dom af 7.5.1991, C-340/89, Vlassopoulou, og dom af 6.10.2015, C-298/14, Brouillard), selv om betingelserne for udøvelsen af et lovreguleret erhverv, hvorunder værtsmedlemsstaten skal give en ansøger, som har et uddannelsesbevis fra en anden stat, hvor erhvervet ikke er lovreguleret, tilladelse til at udøve erhvervet, må anses for at være harmoniseret i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36/EF, idet ansøgeren imidlertid ikke opfylder det krav til udøvelsen af erhvervet, der er fastsat i den nævnte bestemmelse i direktivet?
- 2) Såfremt det første præjudicielle spørgsmål besvares bekræftende: Er EU-retten – henset til bemærkningerne i sag C-298/14, Brouillard (dommens præmis 55), om de eneste kriterier for vurderingen af, om certifikater er ligeværdige – til hinder for, at den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten i en situation som den i sagen omhandlede til støtte for sin vurdering af en uddannelses ligeværdighed også inddrager andre

oplysninger om uddannelsens nærmere indhold og måden, hvorpå den gennemføres, end oplysningerne fra uddannelsesinstitutionen eller myndighederne i den anden medlemsstat?

### **Anførte EU-retlige bestemmelser**

Artikel 45 TEUF, 49 TEUF og 53 TEUF. [Org. s. 3]

1., 3., 6., 11., 17. og 44 betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF af 7. september 2005 om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer og dette direktivs artikel 1-4 og artikel 10-14 i den affattelse, som følger af ændringen ved direktiv 2013/55/EU.

### **Anført praksis fra Domstolen**

Dom af 7. maj 1991, C-340/89, Vlassopoulou, ECLI:EU:C:1991:193, præmis 23.

Dom af 6. oktober 2015, C-298/14, Brouillard, ECLI:EU:C:2015:652, præmis 42, 47-48 og 51-57.

Dom af 21. september 2017, C-125/16, Malta Dental Technologists Association og Reynaud, ECLI:EU:C:2017:707, præmis 32, 38 og 52.

Dom af 27. juni 2013, C-575/11, *Nasiopoulos*, ECLI:EU:C:2013:430), præmis 20 og 31-33.

### **Anførte nationale bestemmelser**

*Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994<sup>1</sup>, lov om sundhedsprofessionelle, nr. 559/1994, herefter »loven om sundhedsprofessionelle«)*

I henhold til § 1, nr. 1 i loven om sundhedsprofessionelle er formålet med loven at forbedre patientsikkerheden og kvaliteten af ydelser i sundhedsvæsenet ved at sikre, at sundhedsprofessionelle i denne lovs forstand har den uddannelse, som er nødvendig med henblik på deres erhvervsmæssige virksomhed, øvrige tilstrækkelige erhvervsmæssige kvalifikationer og de andre færdigheder, der er en forudsætning for den erhvervsmæssige virksomhed.

I henhold til § 2, stk. 1, nr. 2, i loven om sundhedsprofessionelle forstås ved en sundhedsprofessionel bl.a. en person, som i medfør af denne lov har ret til at anvende en faglig titel for en sundhedsprofessionel, som er reguleret ved

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

regeringens forordning (*sundhedsprofessionel med beskyttet faglig titel*). I henhold til § 2, stk. 2 har en autoriseret eller godkendt sundhedsprofessionel henholdsvis en sundhedsprofessionel med beskyttet faglig titel ret til at arbejde inden for det pågældende erhverv og anvende den pågældende faglige titel. Andre personer, der har tilstrækkelig uddannelse, erfaring og tilstrækkelige faglige færdigheder, kan også arbejde i et erhverv som sundhedsprofessionel med beskyttet faglig titel.

I henhold til § 3a, stk. 1, i loven om sundhedsprofessionelle forstås ved Unionens anerkendelsesbestemmelser som omhandlet i den nævnte lov bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/36/EF om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer (herefter »direktiv 2005/36/EF«) samt retsakter vedtaget af Kommissionen, der har tilknytning til direktivet, vedrører udøvelsen af delegerede kompetencer og har tilknytning til gennemførelsen af det omhandlede direktiv. I henhold til § 3a, stk. 2, finder Ammattipätevyiden [org. s. 4] tunnustamisesta annettu laki (1384/2015, lov om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, nr. 1384/2015) eller direktiv 2005/36/EF anvendelse, såfremt loven om sundhedsprofessionelle ikke indeholder bestemmelser om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. I henhold til § 3a, stk. 3, fungerer Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto med hensyn til sundhedsprofessionelle som kompetent myndighed som omhandlet i direktiv 2005/36/EF og loven om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer.

I henhold til § 5, stk. 2, i loven om sundhedsprofessionelle har en person, som har gennemført en uddannelse til et erhverv, der er reguleret ved regeringens forordning, ret til at anvende den pågældende faglige titel. Såfremt en uddannelse til et erhverv ikke er reguleret, er en ret til at anvende den faglige titel betinget af, at Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto på anmodning har anerkendt uddannelsen på grundlag af nærmere bestemmelser, som er fastsat ved regeringens forordning.

I henhold til § 8, stk. 2, i loven om sundhedsprofessionelle meddeler Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto på anmodning en EU- eller EØS-statsborger, som i en anden EU- eller EØS-stat end Finland er blevet tildelt et certifikat, der er nævnt i Unionens anerkendelsesbestemmelser, eller et dermed sidestillet dokument vedrørende en uddannelse på grundlag af en uddannelse i den pågældende stat, som i denne stat er et krav for at få adgang til de omhandlede erhverv, ret til at anvende den faglige titel for en sundhedsprofessionel i Finland, som er reguleret ved regeringens forordning. I henhold § 8, stk. 3, første punktum, har denne myndighed foruden bestemmelserne i stk. 1 og 2 mulighed for at pålægge en ansøger enten en prøvetid eller en egnethedsprøve i henhold til bestemmelserne i loven om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer.

*Asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994<sup>2</sup>, forordning om sundhedsprofessionelle, nr. 564/1994, herefter også »forordning om sundhedsprofessionelle«)*

I henhold til § 1 i forordningen om sundhedsprofessionelle er bl.a. »psykoterapeut« en beskyttet faglig titel for sundhedsprofessionelle som omhandlet i § 2, stk. 1, nr. 2, i loven om sundhedsprofessionelle (nr. 559/1994).

I henhold til § 2a, stk. 1, i forordningen om sundhedsprofessionelle er det en betingelse for at anvende den beskyttede faglige titel psykoterapeut, at den pågældende person har gennemført en psykoterapeutuddannelse, der er tilrettelagt af et universitet henholdsvis af et universitet i samarbejde med en anden uddannelsesinstitution. Det universitet, der forestår tilrettelæggelsen, skal have uddannelseskompetence inden for psykologi eller medicin. Universitetet optager de studerende på psykoterapeutuddannelsen. I henhold til § 2a, stk. 2, erhverves de færdigheder, der er nødvendige for at udøve virksomhed som psykoterapeut, gennem studier af et omfang svarende til mindst 60 studiepoint, som består af studiemoduler med teoretiske studier, psykoterapeutisk patientarbejde med vejledning, træningsterapi og et speciale. Færdighederne dokumenteres ved en praktisk prøve. **[Org. s. 5]**

I henhold til § 2a, stk. 3, forudsætter anvendelsen af den faglige titel mindst to års praktisk erfaring inden for psykisk sundhedspleje eller i en tilsvarende funktion, og at der forud for psykoterapeutuddannelsen er:

- 1) aflagt en egnet højere eksamen ved et universitet eller en egnet eksamen ved en professionshøjskole inden for social- eller sundhedsområdet; denne eksamen skal indeholde i alt 30 studiepoint for studier inden for psykologi eller psykiatri, eller disse skal være erhvervet supplerende;
- 2) aflagt en eksamen på studieniveau som sygeplejerske suppleret med en specialisering inden for psykiatri, såfremt den pågældende eksamen ikke omfatter psykiatriske studier; eller
- 3) gennemført en anden uddannelse i udlandet, der svarer til nr. 1 og 2.

I henhold til § 2a, stk. 4, udsteder universitetet et certifikat vedrørende gennemførelsen af uddannelsen til de studerende. På certifikatet anføres tidspunkt, omfang, studiemoduler og de færdigheder, der er dokumenteret ved en praktisk prøve.

<sup>2</sup> – Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940564>.

*Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015*<sup>3</sup>, *lov om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, nr. 1384/2015, herefter »loven om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer«)*

I henhold til § 1, stk. 1, i loven om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer reguleres i denne lov anerkendelsen af erhvervsmæssige kvalifikationer i overensstemmelse med direktiv 2005/36/EF og den frie udveksling af tjenesteydelser. I henhold til § 1, stk. 2, finder denne lov anvendelse på anerkendelsen af erhvervsmæssige kvalifikationer, som en statsborger i en medlemsstat i Den Europæiske Union har erhvervet i en anden medlemsstat.

I henhold til § 3 i loven om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer gælder i denne lov følgende definitioner:

- 1) *lovreguleret erhverv*<sup>4</sup>: en stilling eller en funktion, som kun kan optages eller udøves af en person, der opfylder visse i loven regulerede krav til de erhvervsmæssige kvalifikationer;
- 2) *erhvervsmæssige kvalifikationer*: kvalifikationer, der attesteres ved et uddannelsesbevis, et kursusbevis eller erhvervserfaring henholdsvis en kombination af disse;
- 3) *uddannelsesbevis*: eksamensbeviser, certifikater og andre beviser for en erhvervskompetencegivende [org. s. 6] uddannelse, der overvejende har fundet sted i Fællesskabet, som er udstedt af den kompetente myndighed i en medlemsstat, samt beviser for en gennemført erhvervskompetencegivende uddannelse, som i et tredjeland er udstedt til en statsborger i en medlemsstat;
- 7) *hjemland*: den stat, hvor en erhvervsaktiv person, der er rejst til Finland, har erhvervet sine erhvervsmæssige kvalifikationer;
- 10) *kompetent myndighed*: et organ, som udsteder eksamensbeviser og andre dokumenter som grundlag for en afgørelse om anerkendelse, samt en myndighed, der modtager ansøgninger og træffer afgørelser om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer.

I henhold til § 6, stk. 1, i loven om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer beror anerkendelsen af erhvervsmæssige kvalifikationer på et kvalifikationsbevis, et individuelt uddannelsesbevis eller en kombination af dokumenter af denne art, som en kompetent myndighed i en anden medlemsstat

<sup>3</sup> – Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20151384>.

<sup>4</sup> – § 3, nr. 1, i loven om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer blev ændret som følger ved ændringslov nr. 518/2020, som trådte i kraft den 1. juli 2020: 1) et *lovreguleret erhverv*: en stilling eller en funktion, som kun kan optages eller udøves af en person, der opfylder visse lovregulerede detaljerede krav til de erhvervsmæssige kvalifikationer; Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200518>.

har udstedt. Det er en betingelse for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer, at en person i dennes hjemland har ret til at arbejde i det erhverv, til hvis udøvelse vedkommende ansøger om en afgørelse om anerkendelse af de erhvervsmæssige kvalifikationer. I henhold til § 6, stk. 2, gælder en anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer også for ansøgere, som i løbet af de seneste ti år har udøvet deres erhverv på fuldtidsbasis i et år henholdsvis på deltidsbasis i en tilsvarende periode i en anden medlemsstat, hvor det pågældende erhverv ikke er lovreguleret, og som er i besiddelse af et eller flere kursus- eller uddannelsesbeviser. Disse dokumenter skal attestere, at indehaveren har de fornødne kompetencer til at udøve det pågældende erhverv. Den etårige erhvervsmæssige erfaring kræves imidlertid ikke, hvis de uddannelsesbeviser, som ansøgeren besidder, attesterer lovreguleret erhvervsmæssig uddannelse.

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen**

#### *Valvira*

- 1 A indgav ansøgning til Valvira om ret til at anvende den beskyttede faglige titel psykoterapeut. A vedlagde bl.a. ansøgningen et eksamensbevis udstedt af University of the West of England, Bristol den 27. november 2017 (»has been awarded the POSTGRADUATE DIPLOMA with Merit having followed an approved postgraduate programme of study in SOLUTION FOCUSED THERAPY at Helsinki Psychotherapy Institute«).
- 2 Uddannelsen var tilrettelagt i et samarbejde mellem University of the West of England, Bristol (herefter også »UWE«) og det finske aktieselskab, Helsingin Psykoterapiinstituutti Oy (herefter også »HPI«), der driver virksomhed i Finland. Uddannelsen fandt sted i Finland på finsk.
- 3 Valvira var på forskellige tidspunkter blevet kontaktet af parter, der udtrykte bekymring vedrørende den foreliggende psykoterapiuddannelse. Valvira modtog i løbet af 2017 meddelelser fra personer, der havde deltaget i UWE's og HPI's uddannelsesprogram Solution Focused [org. s. 7] Therapy. Disse henvendelser drejede sig om mangler ved vejledningen i arbejdet i forbindelse med uddannelsen og ved træningsterapien.
- 4 I henvendelserne blev det også anført, at den tid, der faktisk blev anvendt til træningsterapien, ikke svarede til den tid, som var blevet dokumenteret i de studerendes arbejdsbog. Studiernes faktiske indhold svarede ikke til læringsmålene og indholdet ifølge uddannelsesinstitutionernes kursuskataloger og løfter.
- 5 I september 2017 kontaktede Valvira telefonisk fem personer, som havde ansøgt om ret til at anvende den beskyttede faglige titel psykoterapeut, efter at de havde gennemført den uddannelse, som var tilrettelagt af UWE og HPI i fællesskab, i

juni 2016. Disse fem personers beskrivelse af, hvordan vejledningen i arbejdet og træningsterapien blev gennemført, stemte overens med fremstillingen i de ovenfor beskrevne henvendelser.

- 6 Ved afgørelse af 29. juni 2018 gav Valvira afslag på A's ansøgning om at få ret til at anvende den beskyttede faglige titel psykoterapeut, i det væsentlige med den begrundelse, at A ikke havde givet Valvira tilstrækkelige oplysninger om uddannelsens indhold.
- 7 Valvira afviste A's klage ved afgørelse af 10. september 2018. A havde gjort gældende, at uddannelsen var blevet gennemført i Finland. Ifølge Valviras afgørelse anses uddannelsen for at være gennemført i et udenlandsk uddannelsessystem. Valvira har ikke kunnet opnå sikkerhed for, at uddannelsen blev gennemført på en sådan måde, at den opfyldte de krav, der stilles i Finland til en psykoterapiuddannelse, navnlig med hensyn til vejledningen i arbejdet i forbindelse med det psykoterapeutiske patientarbejde og de studerendes individuelle træningsterapi.

*Helsingin hallinto-oikeus (forvaltningsdomstolen i Helsinki, Finland)*

- 8 Ved afgørelse af 25. april 2019 gav Helsingin hallinto-oikeus (forvaltningsdomstolen i Helsinki) ikke A medhold i dennes søgsmål. Forvaltningsdomstolen var af den opfattelse, at uddannelsen i UWE-HPI-regi uanset den omstændighed, at den reelt var blevet afholdt i Finland på finsk, skulle anses for at være gennemført i Det Forenede Kongerige. Bestemmelserne i den generelle ordning for anerkendelse krævede ikke, at ansøgningen blev imødekommet, eftersom A hverken havde udøvet erhvervet som psykoterapeut i Det Forenede Kongerige eller i en anden medlemsstat, i hvilken uddannelsen til og erhvervet som psykoterapeut ikke var lovreguleret.
- 9 I sin begrundelse fastslog forvaltningsdomstolen, at Valvira allerede tidligere i forbindelse med behandlingen af andre tilfælde i Det Forenede Kongerige havde afklaret, om erhvervet som eller uddannelsen til psykoterapeut i Det Forenede Kongerige var lovreguleret som defineret i artikel 3, stk. 1, litra a) og litra e), i direktiv 2005/36/EF. Ifølge de indhentede oplysninger havde både *The British Association for Counselling and Psychotherapy* og *The Health and Care Professions Council* meddelt, at erhvervet som psykoterapeut ikke er lovreguleret i Det Forenede Kongerige. *The UK National Contact Point for Professional Qualification* havde meddelt, [org. s. 8] at uddannelsen til og erhvervet som psykoterapeut efter dette organs opfattelse ikke er lovreguleret i Det Forenede Kongerige.
- 10 Det fremgår også af forvaltningsdomstolens begrundelse, at Valvira har modtaget en udtalelse fra *Centre for Professional Qualifications* fra en lignende ansøgningsprocedure ved den kompetente myndighed i Sverige, *Socialstyrelsen*, ifølge hvilken uddannelsen til og erhvervet som psykoterapeut ikke er lovreguleret i Det Forenede Kongerige på den i direktiv 2005/36/EF anførte måde.



- 11 Derefter foretog forvaltningsdomstolen også en vurdering af betingelserne for imødekommelse af ansøgningen på baggrund af de grundlæggende friheder, der er sikret i EU-traktaten, med henvisning til Domstolens domme C-298/14, Brouillard, og C-340/89, Vlassopoulou.
- 12 Forvaltningsdomstolen bemærkede bl.a., at den i udlandet gennemførte psykoterapiuddannelse ved vurderingen af betingelserne for imødekommelse af ansøgningen i lyset af de grundlæggende friheder skal sammenlignes med den aktuelle tilsvarende finske uddannelse, således som Valvira gjorde. Valvira satte ikke spørgsmålstegn ved kvalifikationen af det af UWE Bristol udstedte eksamensbevis som sådan, men sammenlignede det faktiske indhold af den uddannelse, som A havde gennemført, med den finske uddannelse.
- 13 Forvaltningsdomstolen anså det for godtgjort, at den pågældende uddannelse havde opvist væsentlige mangler og forskelle i forhold til den finske psykoterapiuddannelse. Valvira kunne således lægge til grund, at det ikke var blevet godtgjort, at A's viden og kvalifikationer svarede til den viden og de kvalifikationer, som en person, der har gennemgået en finsk psykoterapiuddannelse, er i besiddelse af. Ifølge forvaltningsdomstolen følger det heller ikke af de i EUF-traktaten sikrede grundlæggende friheder, at Valviras afgørelse om at afslå ansøgningen var i strid med loven.

#### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 14 Ved Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har A bl.a. gjort gældende, at uddannelsen skal anses for at være gennemført i Finland, og at UWE som kompetent myndighed har erklæret, at uddannelsen er i overensstemmelse med den finske forordning om sundhedsprofessionelle. Uddannelsen i UWE-HPI's regi opfylder kravene i § 2a i forordningen om sundhedsprofessionelle til en psykoterapiuddannelse og skal således anerkendes som en uddannelse, hvormed der opnås den beskyttede faglige titel psykoterapeut. Der kan ikke forlanges mere af en psykoterapiuddannelse end det, som fremgår af forordningens ordlyd. Såfremt det imidlertid ved fortolkning lægges til grund, at uddannelsen ikke blev gennemført i Finland, skal den vurderes på grundlag af de dokumenter vedrørende kursuskataloget og studierne samt kvaliteten af disse studier, som er blevet fremsendt af A og uddannelsesinstitutionerne. Valvira foretog ikke en sammenligning på grundlag af dette materiale, men vurderede uddannelsen i UWE-HPI's regi på grundlag af anonyme breve, et resposum indhentet fra universitetet i Oulu, der må anses for UWE-HPI's konkurrent, og samtaler, som Valvira selv forestod. Loyalitetsprincippet i EU-retten [**org. s. 9**] kræver, at Valvira ikke sætter spørgsmålstegn ved indholdet af et dokument udstedt af UWE, der skal anses for kompetent myndighed i en anden medlemsstat.
- 15 Valvira har ved Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) anset det for retligt usikkert, om ansøgningen skal vurderes på grundlag af de grundlæggende friheder i henhold til EUF-traktaten, selv om den allerede skal

afslås på grundlag af den nationale bestemmelse, hvorved artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36/EF er gennemført i national ret, og hvorefter anerkendelsen af faglige kvalifikationer i de tilfælde, hvor erhvervet og uddannelsen ikke er lovreguleret i hjemlandet, er betinget af, at erhvervet er blevet udøvet i en periode på et år i en anden medlemsstat.

- 16 Valvira har desuden gjort gældende, at en psykoterapiuddannelse, der er gennemført i en anden medlemsstat, skal sammenlignes med den aktuelle uddannelse, der gennemføres af finske universiteter, for at identificere væsentlige forskelle mellem uddannelsernes indhold henholdsvis for at fastslå, at der ikke foreligger væsentlige forskelle. Ifølge Valvira blev to ud af tre centrale delområder i psykoterapiuddannelsen – vejledning i patientarbejdet og træningsterapi – i forbindelse med den af UWE-HPI organiserede uddannelse anset for så mangelfuld, at uddannelsen ikke opfylder de indholdsmæssige og kvalitative krav til en psykoterapiuddannelse. Uddannelsen er ikke en uddannelse, der giver ret til at anvende den beskyttede faglige titel psykoterapeut.
- 17 Valvira har endvidere fastslået, at man i reglen fæster lid til udstedte certifikater og oplysninger om indholdet af en uddannelse fra universiteter i andre medlemsstater og andre uddannelsesinstitutioner og ikke undersøger indholdet eller den praktiske gennemførelse af uddannelser ud over, hvad der er nødvendigt med henblik på at afklare, om der er forskelle mellem en gennemført uddannelse og den finske uddannelse. Omstændighederne i den foreliggende sag var af en særlig karakter og usædvanlige. Studerende, som havde gennemgået uddannelsen, havde henvendt sig med bekymringer vedrørende den måde, hvorpå uddannelsen konkret blev gennemført, og dennes konsekvenser for patienternes sikkerhed, eftersom modtagelse af patienter er en del af studiet.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 18 Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har i sin retspraksis i forbindelse med en anden sag fastslået, at uddannelsen i UWE-HPI's regi, som er genstand for den foreliggende sag, ikke kan anses for en uddannelse, der er gennemført i Finland som omhandlet i § 5, stk. 2, i loven om sundhedsprofessionelle (Korkein hallinto-oikeus, 1.7.2020, arkivnummer 2846, resumé af dommen <sup>5</sup>). A's ansøgning kan således ikke imødekommes på grundlag af bestemmelserne i national ret, som gælder for retten til at anvende en faglig titel på grundlag af en uddannelse, der er gennemført i Finland.
- 19 Betingelserne for adgangen til erhvervet som psykoterapeut er ikke harmoniseret på EU-plan, hvorfor medlemsstaterne frit kan fastsætte de kundskaber og kvalifikationer, der findes nødvendige for at udøve vedkommende [org. s. 10] erhverv, ligesom de kan kræve et eksamensbevis fremlagt som dokumentation for

<sup>5</sup> – Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/lyhyet/2020/202002846>.

sådanne kundskaber og kvalifikationer (jf. dom af 6.10.2015, C-298/14, Brouillard, præmis 48). Direktiv 2005/36/EG begrænser ikke medlemsstaternes kompetence i så henseende, men medlemsstaterne er dog forpligtede til at udøve deres kompetence på dette område under iagttagelse af de grundlæggende friheder, som er sikret ved traktaten (jf. dom af 27.6.2013, C-575/11, Nasiopoulos, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

- 20 I Finland skal erhvervet som psykoterapeut anses for et lovreguleret erhverv som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra a), i direktiv 2005/36/EF, eftersom retten til at anvende den pågældende faglige titel kun tilkommer en person, der opfylder kravene om erhvervsmæssige kvalifikationer i loven om sundhedsprofessionelle og forordningen om sundhedsprofessionelle.
- 21 Erhvervet som psykoterapeut er i Finland navnlig af hensyn til patientsikkerheden et lovreguleret erhverv.
- 22 Da erhvervet som psykoterapeut ikke er nævnt i bestemmelserne i kapitel II og III i afsnit III i direktiv 2005/36/EF, er det således underlagt den generelle ordning for anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer i kapitel I i det nævnte afsnit, og nærmere bestemt dette direktivs artikel 10-14 (i overensstemmelse med dom af 21.9.2017, C-125/16, Malta Dental Technologists Association og Reynaud, præmis 38). Ifølge de indhentede oplysninger er erhvervet som psykoterapeut ikke et lovreguleret erhverv i Det Forenede Kongerige, og der findes ingen lovreguleret erhvervsmæssig uddannelse med henblik på udøvelsen af erhvervet. Dermed er navnlig direktivets artikel 13, stk. 2, af betydning.
- 23 Eftersom A ikke har udøvet erhvervet som psykoterapeut i en anden medlemsstat, hvor det pågældende erhverv ikke er lovreguleret, er Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) af den opfattelse, at han på grundlag af direktivets bestemmelser ikke har ret til at optage det lovregulerede erhverv som psykoterapeut i Finland. Eftersom der også i national ret, i § 6 (som affattet ved lovændring nr. 1384/2015), stk. 2, i loven om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer på tilsvarende måde som i direktivet kræves mindst et års erhvervsmæssig erfaring i en anden medlemsstat, kan retten til at anvende den faglige titel psykoterapeut heller ikke tildeles på grundlag af den nationale lovgivning.
- 24 Som bilag til eksamensbeviset udstedt af University of the West of England (Bristol) (Postgraduate Diploma) foreligger der et dokument, ifølge hvilket »The program has been planned in accordance with the requirements of Finland's Health Care Professionals Decree (564/1994) 2 a § and so that graduates fulfill the requirements in 2 a § Paragraph 3«. Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) finder ikke, at en erklæring afgivet af et universitet, der indgår i Det Forenede Kongeriges uddannelsessystem, hvorefter uddannelsen er i overensstemmelse med kravene i den finske forordning om sundhedsprofessionelle, giver mulighed for at kvalificere det pågældende

uddannelsesbevis som uddannelsesbevis som omhandlet i direktivets artikel 13, stk. 2, tredje afsnit. **[Org. s. 11]**

- 25 Under sagen er der blevet fremført forskellige opfattelser af, hvorvidt sagen uanset direktivets bestemmelser også skal vurderes i lyset af artikel 45 TEUF og 49 TEUF og Domstolens praksis desangående.
- 26 Fortolkningen, hvorefter det ikke er nødvendigt også at vurdere en sag af den foreliggende karakter i lyset af de grundlæggende friheder, kan begrundes med, at man i den foreliggende sag befinder sig inden for anvendelsesområdet for direktiv 2005/36/EF og den generelle ordning i overensstemmelse hermed, og at de i sagen omhandlede betingelser for udøvelsen af et lovreguleret erhverv i værtsmedlemsstaten er harmoniseret ved bestemmelserne i artikel 13, stk. 2, i direktiv 2005/36/EF (jf. dom af 21.9.2017, C-125/16, Malta Dental Technologists Association og Reynaud, præmis 52). På den anden side kan begrundelser af domme afsagt af Domstolen, f.eks. i sag C-298/14, Brouillard, navnlig dommens præmis 54, og i sag C-575/11, Nasiopoulos, navnlig dommens præmis 32, støtte den fortolkning, hvorefter det er nødvendigt også at bedømme sagen i lyset af de grundlæggende friheder.
- 27 Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er ikke bekendt med, at Domstolen udtrykkeligt skulle have taget stilling til, om det ved behandlingen af enkelte ansøgninger også er nødvendigt at vurdere den foreliggende type betingelser for udøvelsen af et lovreguleret erhverv, der er harmoniseret i den generelle ordning i direktiv 2005/36/EF, i lyset af EUF-traktaten. Dette er genstanden for det første præjudicielle spørgsmål, som Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) stiller.
- 28 Såfremt Domstolen er af den opfattelse, at ansøgningen i en situation som den foreliggende uanset den detaljerede ordning i direktiv 2005/36/EF også skal vurderes i lyset af de grundlæggende friheder, der er sikret i EUF-traktaten, skal Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) tage stilling til, hvilken betydning det af UWE udstedte eksamensbevis skal tillægges. I denne sammenhæng skal der også tages stilling til, om myndigheden i værtsmedlemsstaten i sine bestræbelser på at opnå sikkerhed for, at et udenlandsk certifikat attesterer, at indehaveren heraf har de samme eller i det mindste tilsvarende kundskaber og kvalifikationer, som et nationalt certifikat, til støtte for sin vurdering kan inddrage oplysninger om den konkrete gennemførelse af uddannelsen fra andre kilder, eller om myndigheden også under særlige omstændigheder i en situation som den i sagen omhandlede skal fæste lid til de oplysninger om uddannelsens indhold, som tilrettelæggeren af den pågældende uddannelse giver vedrørende et certifikat, som er udstedt af et universitet, der indgår i en anden medlemsstats uddannelsessystem.
- 29 I sag C-298/14, Brouillard, fastslog Domstolen, at der ved vurderingen af spørgsmålet om ligestilling af det udenlandske eksamensbevis alene skal tages hensyn til det kundskabs- og kvalifikationsniveau, som en person med et sådant

eksamensbevis må formodes at have opnået, når henses til indholdet og varigheden af den teoretiske og praktiske uddannelse, der ifølge eksamensbeviset er gennemført (dommens præmis 55). Korkein hallinto-oikeus (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er af den opfattelse, at man med disse betragtninger, i lighed med bestemmelsen i artikel 50, stk. 3, i direktiv 2005/36/EF i de særligefælde, der er omfattet af denne bestemmelse, har til hensigt at begrænse mulighederne for den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten for at vurdere det nærmere indhold og den praktiske gennemførelse af en uddannelse, der er gennemført i en anden medlemsstats uddannelsessystem. Såfremt Domstolen besvarer det første præjudicielle spørgsmål [**org. s. 12**] bekræftende, skal der i sagen tages stilling til, om EU-retten er til hinder for, at den kompetente myndighed i værtsmedlemsstaten under de særlige omstændigheder i den foreliggende sag inddrager oplysninger om det nærmere indhold og gennemførelsen af uddannelsen, der ikke stammer fra uddannelsesinstitutionen eller den kompetente myndighed i en anden medlemsstat, til støtte for sin vurdering.

ARBEJDSDOKUMENT