

C-634/20. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2020. november 25.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Korkein hallinto-oikeus (Finnország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2020. november 25.

Fellebbező:

A

További fél:

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)

Az alapeljárás tárgya és jogalapja

Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – EUMSZ 267. cikk – Szakmai képesítések és vizsgák elismerése – Egészségügyi személyzet – Orvos – 2005/36/EK irányelv – EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikk

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya

A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Finnország) előtt arról kell döntést hozni, hogy a nemzeti hatóság (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto [szociális és egészségügyi engedélyező és felügyeleti hivatal, Finnország], a továbbiakban: Valvira) számára megengedett volt-e, hogy A számára, aki az Egyesült Királyságban szerezte meg első orvostudományi diplomáját, hároméves határozott időre és azzal a korlátozással engedélyezze az orvosi szakma finnországi gyakorlását, hogy A kizárólag a szakma önálló gyakorlására jogosult, engedéllyel rendelkező orvos irányítása és felügyelete mellett és ebben az időszakban kizárólag a hároméves házi orvosi szakképzés

elvégzése céljából gyakorolhatja Finnországban engedéllyel rendelkező szakemberként az orvosi szakmát.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

- 1) Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 45. vagy EUMSZ 49. cikket az arányosság elvére tekintettel, hogy azokkal ellentétes, hogy valamely fogadó tagállam hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósága a nemzeti jogszabályok alapján hároméves határozott időre és azzal a korlátozással adta meg valamely személynek az orvosi szakma gyakorlásához való jogot, hogy az érintett személy kizárólag engedéllyel rendelkező orvos irányítása és felügyelete mellett végezheti tevékenységét, és ugyanebben az időszakban hároméves háziorvosi szakképzést kell elvégeznie ahhoz, hogy a fogadó tagállamban engedélyt kapjon az orvosi szakma önálló gyakorlására, figyelembe véve a következőket:
 - a) az érintett személy a saját tagállamában első orvostudományi diplomát szerzett, a szakmai képesítés fogadó tagállamban való elismerésének kérelmezésekor azonban nem tudta benyújtani a szakmai képesítéshez a saját tagállamában további feltételként megkövetelt, egyéves szakmai gyakorlatról szóló igazolást;
 - b) az érintett személy számára a fogadó tagállamban a szakmai képesítésekről szóló irányelv 55a. cikkére tekintettel elsődleges, általa visszautasított alternatívaként felkínálták azt a lehetőséget, hogy végezzen el a fogadó tagállamban egy, a saját tagállam iránymutatásaival összhangban álló hároméves szakmai gyakorlatot, és a saját tagállam hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságánál kérje e gyakorlat elismerését, hogy ezt követően a fogadó tagállamban újból kérelmezni tudja az orvosi szakma gyakorlásához való jogot a feltétel nélküli elismerésnek az irányelvben említett rendszere révén;
 - c) a fogadó tagállam nemzeti szabályozásának célja a megbiztonságnak, valamint az egészségügyi ellátások minőségének növelése annak biztosítása révén, hogy az egészségügyi személyzet rendelkezzen a szakmai tevékenységéhez szükséges képzéssel, az egyéb megfelelő szakmai képesítésekkel, valamint a szakmai tevékenységhez szükséges egyéb készségekkel?

A hivatkozott uniós jogi rendelkezések

EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikk

A 2013. november 20-i 2013/55/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, a szakmai képesítések elismeréséről szóló, 2005. szeptember 7-i 2005/36/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: a szakmai

képesítésekről szóló irányelv), (6) és (12) preambulumbekzdés, valamint 10., 21., 23. és 55a. cikk

A Bíróság hivatkozott ítélezési gyakorlata

2014. április 30-i Ordre des Architectes ítélet (C-365/13, EU:C:2014:280, 21. és 27. pont).

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994¹ [az egészségügyi személyzetről szóló 559/1994. sz. törvény], a továbbiakban: személyzeti törvény)

E törvénybe vették fel a szakmai képesítésekről szóló irányelvből eredő, az egészségügyi személyzetre vonatkozó rendelkezéseket.

A személyzeti törvény 1. §-ának 1) pontja értelmében a törvény célja a megbízottságnak, valamint az egészségügyi ellátások minőségének növelése annak biztosítása révén, hogy az e törvény értelmében vett egészségügyi személyzet rendelkezzen a szakmai tevékenységéhez szükséges képzéssel, az egyéb megfelelő szakmai képesítésekkel, valamint a szakmai tevékenységhez szükséges egyéb készségekkel.

A személyzeti törvény 6. §-ának első bekezdése szerint a Valvira kérelemre az Európai Unióhoz tartozó államnak (EU-állam) vagy az Európai Gazdasági Térséghez tartozó államnak (EGT-állam) egy Finnországtól eltérő EU- vagy EGT-államban elvégzett képzés alapján az érintett államban az elismerésre vonatkozó uniós rendelkezések szerinti, a szóban forgó államban az orvosi vagy fogorvosi szakma gyakorlásához való jog megszerzéséhez szükséges, az előírt képesítés megszerzését tanúsító okirattal rendelkező állampolgára számára engedélyezi az orvosi vagy fogorvosi szakma engedéllyel rendelkező szakemberként történő finnországi gyakorlását.

A személyzeti törvénynek a határozathozatal időpontjában hatályos (az 1659/2015. sz. törvénymódosítás szerinti)² 6a. §-ának³ első bekezdése értelmében

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

² Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151659>.

³ A személyzeti törvény 6a. §-át módosította a 2017. június 19-én hatályba lépett 347/2017. sz. törvény. A jelenleg hatályos személyzeti törvény 6a. §-ának első bekezdése értelmében a Valvira kérelemre az olyan személy számára, aki az orvosi szakma gyakorlásához való jog megszerzését posztgraduális szakmai gyakorlat elvégzésének feltételéhez kötő EU- vagy EGT-államban első orvostudományi diplomát szerzett, engedélyezi az orvosi szakma engedéllyel rendelkező szakemberként, a szóban forgó szakma önálló gyakorlására jogosult, engedéllyel rendelkező, írásban kijelölt szakember irányítása és felügyelete mellett, a betegek jogállásáról és jogairól szóló törvény (785/1992. sz.) 2. §-ának 4) pontja értelmében vett

a Valvira kérelemre az olyan személy számára, aki az orvosi tanulmányait az orvosi szakma gyakorlásához való jog megszerzését posztgraduális szakmai gyakorlat elvégzésének feltételéhez kötő EU- vagy EGT-államban 2012. január 1-jét megelőzően megkezdte, és ezen államban első orvostudományi diplomát szerzett, az általa meghatározott feltételek mellett engedélyezi az orvosi szakma engedéllyel rendelkező szakemberként, a szóban forgó szakma önálló gyakorlására jogosult, engedéllyel rendelkező orvos irányítása és felügyelete mellett, a betegek jogállásáról és jogairól szóló törvény (785/1992. sz.) 2. §-ának 4) pontja értelmében vett egészségügyi szolgáltatási intézményben történő finnországi gyakorlását. A szakma gyakorlásához való jog három évig áll fenn. Ha a kérelmező az első bekezdésben meghatározott időszakban a Valvira által meghatározott feltételek mellett orvosi munkakörökben dolgozott, a jelen szakasz második bekezdése alapján a Valvira kérelemre engedélyezi a kérelmező számára az orvosi szakma önálló finnországi gyakorlását. A Valvira kellően indokolt esetben meghosszabbíthatja az első bekezdésben meghatározott hároméves időtartamot.

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

- 1 A 2008-ban orvosi tanulmányokat kezdett az edinburgh-i egyetemen. 2013. július 6-án „*Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery*” első orvostudományi diplomát szerzett. Az A által letett vizsga megfelel a szakmai képesítésekről szóló irányelv V. mellékletének 5.1.1. pontjában az Egyesült Királyság tekintetében felsorolt, az előírt képesítés megszerzését tanúsító okiratnak (*Primary qualification*).
- 2 A az általa letett vizsga alapján korlátozottan gyakorolhatta az Egyesült Királyságban az orvosi szakmát. Az Egyesült Királyság General Medical Council hatósága „*provisionally registered doctor with a licence to practise*” megjelöléssel jegyezte be A-t a nyilvántartásába. A egy posztgraduális program („*The UK Foundation Programme*”) keretében dolgozhatott. A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) véleménye szerint egy, az első diplomáját megszerzett orvos ezen időszakban kizárólag a szóban forgó programhoz tartozó munkakörökben dolgozhat.
- 3 Vizsgájának letételét követően A visszatért Finnországba, és annak engedélyezését kérte a Valvirától, hogy az Egyesült Királyságban általa letett vizsga alapján Finnországban engedéllyel rendelkező szakemberként gyakorolhassa az orvosi szakmát.

egészségügyi szolgáltatási intézményben történő finnországi gyakorlását. A szakma gyakorlásához való jog három évig áll fenn. A Valvira kellően indokolt esetben meghosszabbíthatja a hároméves időtartamot. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170347>. A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) véleménye szerint a fent említett törvénymódosítás révén nem változott lényegesen a korábban hatályos szabályozás.

- 4 Az orvosi szakma gyakorlásához való jog kérelmezésekor azonban A nem tudta benyújtani a szakmai képesítésekről szóló irányelv V. mellékletének 5.1.1. pontjában az Egyesült Királyság tekintetében felsorolt, a képesítés megszerzését tanúsító okiratot kísérő igazolást (*Certificate of experience*), amely az Egyesült Királyságban a szakma korlátlan gyakorlásához való jog (*full registration with a licence to practise*) megszerzésének feltétele.
- 5 Mivel A nem rendelkezett a fent említett igazolással, a Valvira azt javasolta neki, hogy az orvosként való engedélyezés iránti kérelmet minősítsék át határozott időre szóló engedélyezés iránti kérelemmé. A nem járult hozzá ehhez. A Valvira szerint az orvosi szakma önálló finnországi gyakorlására vonatkozó engedély megszerzéséhez A-nak három éven belül a) el kell végeznie Finnországban az Egyesült Királyság iránymutatásaival összhangban álló szakmai gyakorlatot, és az Egyesült Királyság hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságánál kérnie kell e gyakorlat elismerését a szakmai képesítésekről szóló irányelv 55a. cikke alapján, hogy ezt követően kérelmezni tudja az orvosi szakma finnországi gyakorlásához való jogot a feltétel nélküli elismerés irányelvben említett rendszere révén, vagy pedig b) háziiorvosi szakképzést kell elvégeznie Finnországban. A a b) alternatívát választotta, amely nem jár a szakmai képesítésnek a szakmai képesítésekről szóló irányelvben említett, más uniós/EGT-tagállamokban való feltétel nélküli elismerésével.

A Valvira

- 6 2016. november 3-i határozatával a Valvira a 2016. november 2-től 2019. november 2-ig terjedő időszakra engedélyezte A számára az orvosi szakma engedéllyel rendelkező szakemberként, a szakma önálló gyakorlására jogosult, engedéllyel rendelkező orvos irányítása és felügyelete mellett történő finnországi gyakorlását. A kizárólag a hároméves háziiorvosi szakképzés elvégzése céljából gyakorolhatta az orvosi szakmát Finnországban ezen időszak alatt.
- 7 2017. május 4-i határozatával a Valvira elutasította az A által benyújtott panaszt. E határozat indokolása szerint A olyan helyzetben kapta meg az orvosi szakma gyakorlásához való jogot a személyzeti törvény (az 1659/2015. sz. törvénymódosítás szerinti) 6a. §-a alapján, amelyben nem rendelkezett a szakmai képesítésekről szóló irányelv V. mellékletének 5.1.1. pontja szerinti igazolással (*Certificate of experience*), amelyet az Egyesült Királyság az uniós szinten harmonizált általános orvosi képzés részeként határozott meg.

A Helsingin hallinto-oikeus (helsinki közigazgatási bíróság, Finnország)

- 8 A keresetet indított ezzel szemben a helsinki közigazgatási bíróság előtt, és a határozat megsemmisítését, valamint az ügynek újbóli vizsgálat céljából a Valvira elé történő visszautalását kérte.
- 9 2017. december 5-i határozatával a helsinki közigazgatási bíróság elutasította az A által indított keresetet. A határozat indokolása szerint nem volt lehetőség a

szakmai képesítésekről szóló irányelv szerinti feltétel nélküli elismerésre, mivel A nem nyújtotta be a szakmai képesítésekről szóló irányelv V. mellékletének 5.1.1. pontjában az Egyesült Királyság tekintetében felsorolt igazolást. A közigazgatási bíróság szerint az általános elismerési eljárás sem jöhet szóba, mivel A nem az V. melléklet 5.1.1. pontjában meghatározott referencia-időpont (1976. december 20.) előtt végezte el az általános orvosi képzést. A közigazgatási bíróság szerint A nem kaphat több jogot valamely másik uniós tagállamban, mint a saját tagállamában.

- 10 A közigazgatási bíróság határozatának indokolása szerint A ügyében a személyzeti törvény (az 1659/2015. sz. törvénymódosítás szerinti) 6a. §-át kellett alkalmazni, amely alapján az olyan személynek, aki valamely másik EU/EGT-államban első orvostudományi diplomát szerzett, lehetősége van Finnországban posztgraduális szakmai gyakorlatot elvégezni, és megszerezni a szakma finnországi gyakorlásához való jogot. A közigazgatási bíróság szerint a Valvira megadhatta A számára azt a személyzeti törvény (az 1659/2015. sz. törvénymódosítás szerinti) 6a. §-a alapján korlátozott jogot, hogy az orvosi szakmát a 2016. november 2-től 2019. november 2-ig terjedő időszakban egy másik, engedéllyel rendelkező szakemberként a szakma önálló gyakorlására jogosult, engedéllyel rendelkező orvos irányítása és felügyelete mellett gyakorolja.

A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság)

- 11 A azt kérte a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) előtt, hogy a valamely másik uniós tagállamban szerzett első orvostudományi diploma elismerése iránti kérelmről a szakmai képesítésekről szóló irányelv általános elismerési rendszerére vonatkozó rendelkezések alkalmazásával döntsenek, amennyiben nem teljesülnek a feltétel nélküli elismerés feltételei.
- 12 A szerint az orvosi szakma gyakorlásához való jogának hároméves határozott időhöz kötése ellentétes az EUMSZ 49. cikk által biztosított letelepedési szabadsággal. A Valvira által meghatározott hároméves időtartam hátrányosan megkülönböztető jellegű, mert kilencszer hosszabb, mint az első finn diplomában – vagyis az orvosi alapképzésben szerzett oklevélben – meghatározott négy hónapos kötelező rezidensi gyakorlat. A Valvira nem végezte el a szakmai képesítések elismerésének általános rendszere alapján szükséges egyedi összehasonlítást az Egyesült Királyságban szerzett első orvostudományi diploma és a finn orvosi alapképzésben leteendő vizsga között. Sérti az uniós jogot, ha a szakma önálló gyakorlásához való jog megadását anélkül kötik felügyelet melletti hároméves időszakhoz, hogy bizonyítékok állnának rendelkezésre a nemzeti követelményhez képest fennálló, lényeges, nem ellensúlyozott különbségekre vonatkozóan. A felügyelet melletti hároméves időszak a betegbiztonság biztosításával sem indokolható. A személyzeti törvény 6a. §-ában nem vették figyelembe a Bíróság Vlassopoulou ítéletéből (C-340/89, EU:C:1991:193) következő elveket.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

- 13 A Valvira később – 2019. november 1-jén – engedélyezte A számára, hogy az orvosi szakmát engedéllyel rendelkező szakemberként önállóan gyakorolja Finnországban. Mivel A nem vonta vissza a Korkein hallinto-oikeus-hoz (legfelsőbb közigazgatási bíróság) benyújtott fellebbezését, és a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) véleménye szerint az ügy eldöntése az uniós jog értelmezésére vonatkozó kérdés megválaszolását igényli, a Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjeszti ezt a kérdést.
- 14 A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) szerint nyilvánvaló, hogy A nem kaphatott engedélyt az orvosi szakma önálló finnországi gyakorlására a feltétel nélküli elismerésnek a szakmai képesítésekről szóló irányelv 21. cikke szerinti elve alapján, mivel A nem rendelkezett az említett irányelv V. mellékletének 5.1.1. pontjában az Egyesült Királyság tekintetében felsorolt, az előírt képesítés megszerzését tanúsító okirathoz csatolandó, az alapképzést követően elvégzett szakmai gyakorlatról szóló igazolással (*Certificate of experience*).
- 15 A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) azt is nyilvánvalónak tartja, hogy A a szakmai képesítésekről szóló irányelv III. címének I. fejezetében meghatározott, a képzés elvégzését tanúsító okiratok elismerésének általános rendszere alapján sem kaphatott engedélyt az orvosi szakma önálló finnországi gyakorlására, mivel nem felelt meg az általános elismerési rendszer alkalmazásához szükséges, a 10. cikk b) pontjában foglalt feltételeknek.
- 16 A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) úgy véli, hogy mivel A sem a feltétel nélküli elismerés rendszere orvosi szakmára alkalmazandó feltételeinek, sem a szakmai képesítés elismerésére az általános elismerési rendszerben vonatkozó feltételeknek nem felelt meg, a Valvira nem volt köteles a szakmai képesítésekről szóló irányelv alapján összehasonlítást végezni annak megállapításához, hogy az A által az Egyesült Királyságban szerzett első orvostudományi diploma tartalmi szempontból milyen mértékben felel meg az első finnországi orvostudományi diplomának (az orvosi alapképzésben leteendő vizsgának). Ennek megfelelően a fogadó tagállam nem kötheti a feltétel nélküli elismerést az irányelvben és annak mellékleteiben szabályozott követelményektől eltérő követelményekhez (*Ordre des Architectes* ítélet, C-365/13, 21. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 17 A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) véleménye szerint a szakmai képesítésekről szóló irányelv, illetve a Bíróság arra vonatkozó ítélkezési gyakorlata nem tartalmaz kifejezett, jogilag kötelező erejű szabályokat a jelen ügyben szereplőhöz hasonló olyan helyzetre vonatkozóan, amelyben egy személy a fogadó tagállamban anélkül kérte az orvosi szakmai képesítés elismerését a saját tagállamában szerzett első orvostudományi diploma alapján, hogy ennek során be

tudta volna nyújtani a szakmai képesítéshez a saját tagállam által megkövetelt, a képesítés megszerzését tanúsító okiratot kísérő, a szakmai gyakorlatról szóló igazolást.

- 18 Finnországban a nemzeti jogalkotó arra törekedett, hogy megoldja a jelen ügyben szereplőhöz hasonló helyzet által előidézett problémákat. A személyzeti törvény 6a. §-ának első bekezdése értelmében a Valvira kérelemre az olyan személy számára, aki az orvosi szakma gyakorlásához való jog megszerzését posztgraduális szakmai gyakorlat elvégzésének feltételéhez kötő EU- vagy EGT-államban első orvostudományi diplomát szerzett, engedélyezi az orvosi szakma engedéllyel rendelkező szakemberként, a szóban forgó szakma önálló gyakorlására jogosult, engedéllyel rendelkező, írásban kijelölt szakember irányítása és felügyelete mellett történő finnországi gyakorlását. A szakma gyakorlásához való korlátozott jog három évig áll fenn.
- 19 A Valvira két alternatívát kínált fel A számára a személyzeti törvény 6a. §-a alapján az orvosi szakma önálló finnországi gyakorlására vonatkozó engedély megszerzéséhez. A-nak három éven belül a) el kell végeznie az Egyesült Királyság iránymutatásaival összhangban álló szakmai gyakorlatot, és az Egyesült Királyság hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságánál kérnie kell e gyakorlat elismerését a szakmai képesítésekről szóló irányelv 55a. cikke alapján, hogy kérelmezni tudja az orvosi szakma finnországi gyakorlásához való jogot a feltétel nélküli elismerés irányelvben említett rendszere alapján, vagy pedig b) házi orvosi szakképzést kell elvégeznie Finnországban. A Valvira elsődlegesen az a) alternatívát kínálta fel, A azonban a b) alternatívát választotta, amely nem jár a szakmai képesítésnek a szakmai képesítésekről szóló irányelvben említett, más uniós/EGT-tagállamokban való feltétel nélküli elismerésével.
- 20 A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) úgy véli, hogy mivel a szakmai képesítésekről szóló irányelv, illetve a Bíróság arra vonatkozó ítélkezési gyakorlata nem tartalmaz kifejezett, jogilag kötelező erejű szabályokat a jelen ügyben szereplőhöz hasonló olyan helyzetre vonatkozóan, amelyben a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság végső soron a nemzeti jogszabályok alapján döntötte el az ügyet, az említett hatóság határozatát és az annak alapjául szolgáló nemzeti jogszabályokat érdemben az EUMSZ 45. és EUMSZ 49. cikk szempontjából is meg kell vizsgálni.
- 21 A Korkein hallinto-oikeus (legfelsőbb közigazgatási bíróság) ezért elengedhetetlennek véli az ügy eldöntéséhez az előzetes döntéshozatal iránti kérelem előterjesztését.