Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. EMILIOU
представено на 8 септември 2022 година [1]

Дело C-270/21

A

(Преюдициално запитване, отправено от Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия)

„Преюдициално запитване — Признаване на професионалните квалификации — Директива 2005/36/ЕО — Право професията „учител в детска градина“ да се упражнява въз основа на дипломи за висше образование и педагогическа компетентност — Регламентирана професия — Професионална квалификация, придобита в бившия Съветски съюз — Трета държава — Понятие“

I. Въведение

1. A (наричан по-нататък „жалбоподателят“) подава до Opetushallitus, националната финландска служба по въпросите на образованието (EDUFI), молба да бъде призната квалификацията му на учител в детска градина, като се позовава на следните документи: диплома за средно образование, придобита през 1980 г. в Естонската съветска социалистическа република (наричана по-нататък „ЕССР“), т.е. на територията на бившия Съветски съюз; две дипломи за висше образование извън областта на образованието, придобити през 2006 г. и 2013 г. в Естония, и сертификат, издаден през 2017 г. от Eesti Õpetajate Liit (Съюз на естонските учители), който удостоверява педагогическата компетентност на A.

2. Молбата на A е отхвърлена и решението на EDUFI е потвърдено от Helsingin hallinto-oikeus (Административен съд Хелзинки, Финландия), който поддържа позицията на EDUFI, че по същество жалбоподателят не отговаря на условията за признаване на професионалната му квалификация съгласно националната правна уредба за транспониране на Директива 2005/36 [2].

3. Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия) има съмнения във връзка с две използвани в тази директива понятия. От една страна, като се позовава на редица аспекти от националната правна уредба, която урежда достъпа до професията „учител в детска градина“ в Естония, той си задава въпроса дали тази професия, така както

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации (ОВ L 255, 2005 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 8, стр. 3). Тази директива е изменяна на няколко пъти.

се третира в Естония, може да се счита за „регламентирана професия“ по смисъла на Директива 2005/36, като се има предвид, че това понятие предполага по същество, че достъпът до дадена професия изисква „определени професионални квалификации“. От друга страна, тази юрисдикция иска да установи дали предоставената в бившия Съветски съюз професионална квалификация трябва да се счита за придобита в трета държава.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

4. Съгласно член 3, параграф 1, буква а) от Директива 2005/36 понятието „регламентирана професия“ означава „професионална дейност или съвкупност от професионални дейности, достъпът до които, упражняването на които или един от начините на упражняване на които са подчинени, пряко или непряко, от законовите, подзаконовите или административните разпоредби, на притежаването на определени професионални квалификации; […]“.

5. Съгласно член 13, параграфи 1 и 2 от Директива 2005/36:

„1. Ако достъпът до регламентирана професия или нейното упражняване в приемаща държава членка са обвързани с притежаване на определени професионални квалификации, компетентният орган на тази държава членка разрешава на заявителите достъп до тази професия и нейното упражняване при същите условия, които се прилагат към нейните граждани, ако заявителите притежават удостоверение за правоспособност или удостоверение за професионални квалификации по член 11, изисквани от друга държава членка за получаване на достъп до тази професия и упражняването ѝ на нейна територия.

Удостоверенията за правоспособност или за професионални квалификации се издават от компетентен орган на държава членка, определен за тази цел в съответствие със законовите, подзаконовите или административните разпоредби, действащи в тази държава членка.

2. Достъпът и упражняването на професия съгласно параграф 1 също така се разрешават на заявителите, които са упражнявали съответната професия при пълно работно време в продължение на една година или с равностойна обща продължителност при непълно работно време през последните десет години в друга държава членка, която не регламентира тази професия, и които притежават едно или повече от удостоверенията за правоспособност или един или повече документи, удостоверяващи професионални квалификации, издадени от друга държава членка, която не регламентира професията.

Удостоверенията за правоспособност или за професионални квалификации трябва да отговарят на следните условия:

а) да са издадени от компетентен орган в държава членка, определен за тази цел в съответствие със законовите, подзаконовите или административните разпоредби на тази държава членка;

б) да удостоверяват, че титулярят е подготвен за упражняването на съответната професия.

Едногодишният професионален стаж по първа алинея не може обаче да се изисква, ако притежаваното от заявителя удостоверение за професионални квалификации удостоверява регламентирано образование и обучение“.

Б. Финландското право

6. Член 1, параграф 1 от Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (Закон за признаването на професионалните квалификации № 1384/2015, наричан по-нататък „Законът за професионалните квалификации“) урежда признаването на професионални квалификации и свободното предоставяне на услуги в съответствие с Директива 2005/36. Член 6 от този закон излага по-подробно условията за такова признаване.

В. Естонското право

7. Изискванията за правоспособност на учителите в детски градини в Естония се уреждат в Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded, Riigi teataja (Наредба на министъра на образованието за изискванията за правоспособност на учителите в детски градини), издадена на 26 август 2002 г. (наричана по-нататък „Наредбата за изискванията за правоспособност на учителите в детски градини“) от министъра на образованието. Съгласно член 1, параграф 1 от тази наредба работодателят преценява дали способността на работника да работи по посочената професия, е еквивалентна на уредените в тази наредба изисквания за правоспособност.

8. Съгласно член 18 от тази наредба изискванията за правоспособност на учителите в детски градини са да притежават диплома за висше образование и педагогическа компетентност. Съгласно член 37 от Наредбата уредените в този акт изисквания за правоспособност не се прилагат по отношение на лица, които преди 1 септември 2013 г. са работили като учители в детски градини и имат правоспособност в съответствие с разпоредбите от Наредбата, които са били в сила преди тази дата, съответно притежават считана за сходна правоспособност за изпълнение на подобни трудови функции.

III. Фактите, националното производство и преюдициалните въпроси

9. A подава молба до EDUFI да му бъде призната професионалната квалификация „учител в детска градина“ на следните основания: i) свидетелство за придобиване на квалификация по „Koolieelsete lasteasutuste kasvataja“ (Обучение и възпитание в ранна детска възраст) през 1980 г. (наричано по-нататък „дипломата от 1980 г.“); ii) свидетелство за придобиването на квалификация по „Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava“ (Специализирана учебна програма по хотелиерство на университетско равнище) през 2006 г. (наричано по-нататък „дипломата от 2006 г.“) и iii) свидетелство за придобиване на квалификация по „Ärijuhtimise magistri kraad — Turismieetevõtlus ja teeninduse juhtimine“ ((Master of Business Administration — Управление на туризма и на услуги) през 2013 г. (наричано по-нататък „дипломата от 2013 г.“). Освен това A прилага към молбата си издадено през 2017 г. от Съюза на естонските учители удостоверение, озаглавено „Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6“ (Сертификат за професионална квалификация „Учител“, ниво 6) (наричано по-нататък „удостоверението от 2017 г.“).

10. С решение от 8 март 2018 г. EDUFI отхвърля молбата на A.

11. С решение от 18 април 2019 г. Helsingin hallinto-oikeus (Административен съд, Хелзинки) отхвърля подадената от A жалба срещу решението на EDUFI. Административният съд приема, че придобитите от A квалификации и професионалният му стаж не отговарят на предвидените в Закона за професионалните квалификации условия за признаване на професионална квалификация.

12. Според този съд не се установява удостоверението от 2017 г. да е издадено въз основа на завършени курсове за обучение и придобит професионален стаж в Естония. Следователно професионалната квалификация на A не може да се счита за придобита в Естония професионална квалификация, която отговаря на всички изисквания. Съдът приема, че поради начина, по който в естонското право се доказва наличието на педагогическа компетентност като изискване за правоспособност на учителите в детски градини, тази професия трябва да се счита за нерегламентирана в Естония. Съдът също така приема, че професионалният стаж, придобит от A в ЕССР и във Финландия[3], не може да бъде взет предвид при признаването на професионалните квалификации, тъй като не е придобит в „друга държава членка“.

13. В производството пред запитващата юрисдикция A поддържа, че е получил необходимото обучение в държавата си по произход, в която му е издадено и удостоверение за педагогическа компетентност. Той твърди, че професията „учител в детска градина“ е регламентирана професия в Естония, независимо от факта че работодателят преценява дали са изпълнени съответните изисквания, както и че педагогическа компетентност може да бъде придобита и доказана по различни начини.

14. A твърди още, че макар да е получил първата си диплома в областта на обучението и възпитанието в ранна детска възраст в ЕССР, тази диплома е приравнена на придобитите в Естония дипломи със закон от 2005 г. Освен това той е придобил удостоверението от 2017 г. и според него така притежавал две придобити в „друга държава членка“ дипломи в областта на обучението и възпитанието в ранна детска възраст.

15. EDUFI твърди, че разглежданата професия не може да се приеме за регламентирана в Естония, след като естонското законодателство не обвързва изискването за педагогическа компетентност с удостоверение за формални квалификации, удостоверение за правоспособност или професионален стаж. По-скоро работодателят преценявал дали кандидатът отговаря на изискванията за педагогическа компетентност.

16. Запитващата юрисдикция си задава въпроса дали разглежданата професия, както е третирана в Естония, следва да се счита за „регламентирана професия“ по смисъла на Директива 2005/36. От една страна, изискванията за правоспособност са посочени в Наредбата за изискванията за правоспособност на учителите в детски градини и се изразяват в диплома за висше образование и педагогическа компетентност, което е определено в професионален стандарт, приет от съвет, компетентен по въпросите на съответната професия. Съдът също така отчита факта, че Република Естония е осигурила включването на разглежданата професия в базата данни на регламентираните професии, създадена от Комисията. От друга страна, въпросната национална правна уредба оставя на работодателя правото да преценява дали дадено лице отговаря на изискванията за правоспособност, а също така, не съществува законодателство или друг акт, който да урежда как се доказва наличието на изискваната педагогическа компетентност.

[3] От акта за преюдициално запитване е видно, че A е упражнявал професията „учител в детска градина“ в ЕССР между 1980 и 1984 г. и във Финландия през 2016 и 2017 г.

17. В случай че професията „учител в детска градина“ се счита за „регламентирана професия“ в Естония, запитващата юрисдикция изпитва съмнения относно естеството на удостоверението от 2017 г., като се има предвид, че според тази юрисдикция то е издадено въз основа на професионален стаж, придобит в бившия Съветски съюз и във Финландия, приемащата държава.

18. Накрая, запитващата юрисдикция счита за необходимо да прецени дали придобитата в ЕССР професионална квалификация на жалбоподателя трябва да се счита за придобита в трета държава.

19. При тези обстоятелства Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Трябва ли член 3, параграф 1, буква а) от [Директива 2005/36/ЕО] да се тълкува в смисъл, че за регламентирана професия следва да се счита професия, по отношение на която, от една страна, изискванията за правоспособност са определени в наредба, издадена от министъра на образованието на държава членка, съдържанието на педагогическата компетентност, която се изисква да притежава учител в детска градина, е уредено в професионален стандарт и държавата членка е осигурила включването на професията „учител в детска градина“ в базата данни на регламентираните професии, създадена при Комисията, но по отношение на която професия, от друга страна, съгласно текста на наредбата, отнасяща се до приложимите към тази професия изисквания за правоспособност, на работодателя е предоставено право да прецени дали изискванията за правоспособност са изпълнени, по-специално досежно изискването за педагогическа компетентност, а начинът на доказване на наличието на педагогическа компетентност не е уреден нито във въпросната наредба, нито в други законови, подзаконови или административни разпоредби?

2) При утвърдителен отговор на първия въпрос може ли издаденото от компетентния орган на държавата членка по произход и отнасящо се до професионална квалификация свидетелство, за чието получаване е необходимо да е налице трудов стаж по въпросната професия, да се счита за удостоверение за правоспособност или за друго удостоверение за професионални квалификации по смисъла на член 13, параграф 1 от [Директива 2005/36/ЕО], ако професионалният стаж, основание за издаване на свидетелството, е натрупан в държавата членка по произход през периода, когато тази държава е била съветска социалистическа република, както и натрупан в приемащата държава членка, но не и в държавата членка по произход, след като тя отново става независима държава?

3) Трябва ли член 3, параграф 3 от [Директива 2005/36/ЕО] да се тълкува в смисъл, че професионалната квалификация, която се основава на диплома, получена в учебно заведение, което се намира на географската територия на държава членка по времето, когато тази държава членка е съществувала не като независима държава, а като съветска социалистическа република, както и на професионален стаж, придобит въз основа на тази диплома във въпросната съветска социалистическа република, преди тази държава членка отново да стане независима държава, следва да се счита за придобита в трета държава професионална квалификация, така че изтъкването на тази професионална квалификация да изисква наред с нея да е налице тригодишен професионален стаж, придобит в държавата членка по произход в периода, след като тя отново е станала независима държава?“.

20. Писмени становища са представили естонското, испанското, нидерландското и финландското правителство, както и Европейската комисия. Естонското правителство също така е отговорило на отправените до него от Съда въпроси с искане за писмен отговор.

IV. Анализ

21. Ще започна с предварителни бележки относно приложимостта на Директива 2005/36 към спора в главното производство (А). След това ще разгледам установения с тази директива режим на признаване (Б). Ще продължа анализа, като разгледам първия въпрос относно понятието „регламентирана професия“ (В), след което ще се спра на третия въпрос дали професионалната квалификация, придобита в бившия Съветски съюз, трябва да се счита за придобита в трета държава (Г). Вторият въпрос цели да се установи относимостта на удостоверението от 2017 г. и се поставя само при утвърдителен отговор на първия въпрос. Доколкото предлагам на първия въпрос да се отговори, че разглежданата професия *не може* да се счита за „регламентирана“, вторият въпрос става безпредметен. Въпреки това ще се спра на него като част от първия въпрос, доколкото относимостта на удостоверението от 2017 г. е един от факторите, които ще разгледам в този контекст. В заключение ще припомня приложимостта по подразбиране на първичното право на Съюза, в случай че запитващата юрисдикция установи, че Директива 2005/36 не се прилага към спора в главното производство (Д).

А. Приложимост на Директива 2005/36 към спора в главното производство

22. Едно от основните условия за прилагане на Директива 2005/36 е лицето, което иска признаване на професионалната си квалификация, да бъде квалифицирано за упражняването на въпросната професия в държавата си по произход [4]. Отбелязвам, че в главното производство съществуват съмнения в това отношение.

23. По-конкретно, в акта за преюдициално запитване се посочва информация, предоставена от естонското Министерство на образованието и научните изследвания, съгласно която A има право да упражнява разглежданата професия в Естония въз основа на дипломите от 2006 г. и 2013 г., както и на удостоверението от 2017 г. При това положение запитващата юрисдикция иска от EDUFI да изясни дали според естонските власти A има правоспособност за професията „учител в детска градина“ в Естония, по-специално въз основа на дипломата от 1980 г., като се вземе предвид, че A е работил като учител в детска градина в ЕССР в периода от 1980 г. до 1984 г. Освен това тя иска от EDUFI да потърси разяснения по въпроса дали A попада в приложното поле на преходна разпоредба, съдържаща се в член 37 от Наредбата за изискванията за правоспособност на учителите в детски градини. Съгласно тази разпоредба уредените в Наредбата изисквания за правоспособност не се прилагат по отношение на лица, които преди 1 септември 2013 г. са работили като учители в детски градини и имат правоспособност или притежават считана за сходна правоспособност за изпълнение на подобни трудови функции, в

[4] Вж. в този смисъл член 4, параграф 1 от Директива 2005/36 и решения от 19 януари 2006 г., Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, т. 19), и от 8 юли 2021 г., Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, т. 26).

съответствие с разпоредбите от същата наредба, които са били в сила преди тази дата. Според запитващата юрисдикция тези въпроси не са изяснени в отговора, получен от естонските власти.

24. Както отбелязва Комисията, в главното производство следва да се разгледа по-подробно въпросът дали A има правоспособност да упражнява разглежданата професия в Естония, за да се провери дали е приложима Директива 2005/36. Анализът по-долу се основава на предположението, че случаят действително е такъв. Ако запитващата юрисдикция заключи друго, положението на жалбоподателя ще остане в обхвата на приложимите разпоредби на Договора, а именно членове 45 и 49 ДФЕС, както и на принципите, произтичащи от съдебната практика Vlassopoulou[5]. Този аспект ще бъде разгледан накратко в раздел Д от настоящото заключение.

Б. Системата за признаване, въведена с Директива 2005/36

25. Директива 2005/36 има за цел да улесни признаването на професионалните квалификации, придобити в дадена държава членка (наричана „държава членка по произход“), така че заявителите да имат достъп в друга държава членка (наричана „приемаща държава членка“) до професията, за която са квалифицирани, и да я упражняват там при същите условия като гражданите на приемащата държава членка[6], като се има предвид, че разглежданите професии както в държавите членки по произход, така и в приемащите държави членки могат да бъдат идентични, аналогични или „просто равностойни с оглед на обхванатите от тях дейности“[7].

26. За целите на прилагането на Директива 2005/36 разглежданата професия трябва да бъде „регламентирана“ в приемащата държава членка[8] (в противен случай въпросът не попада в приложното поле на директивата). Понятието „регламентирана професия“, което е ключов елемент в цялата директива и е определено в член 3, параграф 1, буква а), ще бъде анализирано задълбочено в раздел В от настоящото заключение. Въпреки това на този етап е полезно да се отбележи, че по същество то предполага, че достъпът до дадена професия и нейното упражняване са обвързани с притежаването на „определени професионални квалификации“.

27. За да улесни процеса на признаване на професионалните квалификации, Директива 2005/36 въвежда три системи за признаване.

[5] Решение от 7 май 1991 г., Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, наричано по-нататък „решение Vlassopoulou“, т. 15—21). За по-скорошно прилагане вж. например решение от 16 юни 2022 г., Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Психотерапевти) (C-577/20, EU:C:2022:467, наричано по-нататък „Valvira — Психотерапевти“, т. 40—43).

[6] Вж. член 1 от Директива 2005/36, съгласно който този акт „установява реда за признаване от държава членка, която обвързва достъпа до регламентирана професия или нейното упражняване на своята територия с притежаване на определени професионални квалификации (наричана по-нататък в текста „приемаща държава членка“), с цел достъп до тази професия и нейното упражняване, на професионални квалификации, придобити в една или повече други държави членки (наричана/наричани по-нататък в текста държава членка по произход), и който ред позволява на титуляря на споменатите квалификации да упражнява там същата професия […]“.

[7] Решение от 21 септември 2017 г., Malta Dental Technologists Association и Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, наричано по-нататък „Malta Dental Technologists Association“, т. 40 и цитираната съдебна практика).

[8] Вж. член 1 от Директива 2005/36, цитиран в бележка под линия 6, или член 2, параграф 1, съгласно който Директива 2005/36 се прилага „към всички граждани на държава членка, […] които желаят да упражняват *регламентирана* професия в друга държава членка, различна от държавата, в която са придобили своите професионални квалификации, като самостоятелно заети или като заети лица“. Курсивът е мой.

28. Първо, така наречената система за автоматично признаване се отнася до подбрани професии, за които в Директива 2005/36 са определени минимални квалификационни изисквания [9]. Второ, специалната система за признаване на професионалния стаж се отнася до професиите в занаятите, търговията и промишлеността [10]. Трето, общата система за признаване се отнася до всички други професии [11].

29. Както отбелязват естонското правителство и Комисията, настоящият случай е от обхвата на общата система за признаване.

30. Конкретното функциониране на тази система зависи основно от това дали разглежданата професия е регламентирана не само в приемащата държава членка (което винаги трябва да е така, както вече отбелязах), но *също и* в държавата членка по произход.

31. От една страна, когато професията е *регламентирана и* в държавата членка по произход, приемащата държава членка разрешава съгласно член 13, параграф 1 от Директива 2005/36 достъпа до тази професия или нейното упражняване при същите условия, които се прилагат към нейните граждани, на гражданите на другите държави членки, които притежават удостоверение за правоспособност или удостоверение за професионални квалификации, изисквани от държавата членка по произход.

32. От друга страна и обратно, когато разглежданата професия *не е регламентирана* в държавата членка по произход, от член 13, параграф 2 от Директива 2005/36 следва, че за приемащата държава членка съществува подобно задължение за признаване само ако заявителят е упражнявал съответната професия при пълно работно време в продължение на 1 година (или с равностойна обща продължителност при непълно работно време) през последните 10 години в друга държава членка и притежава едно или повече удостоверения за правоспособност или документи, удостоверяващи професионални квалификации, издадени от държавата членка по произход. Съгласно член 13, параграф 2, трета алинея от Директива 2005/36 обаче изискването, свързано с професионална практика, не се прилага, когато заявителят притежава удостоверение за професионална квалификация, удостоверяващо „регламентирано образование и обучение“, както е определено в член 3, параграф 1, буква д) от Директива 2005/36.

33. По този начин, макар да се основава на взаимно признаване на дипломите и професионалните квалификации, придобити в държавата членка по произход, общата система предполага и индивидуално разглеждане на молбите и запазва възможността за приемащата държава членка да изисква „компенсационни мерки“, с други думи, преминаване на период на адаптация или полагане на изпит за правоспособност [12].

34. В конкретния случай запитващата юрисдикция отбелязва, че във Финландия, където A иска да му бъде призната професионалната квалификация, професията „учител в детска градина“ е „регламентирана професия“, тъй като финландското законодателство изисква

[9] Лекар, лекар специалист, медицинска сестра с общ профил, лекар по дентална медицина, лекар специалист по дентална медицина, ветеринарен лекар, фармацевт, архитект, акушерка. Вж. дял III, глава III от Директива 2005/36.

[10] Списъкът им е представен в приложение IV към Директива 2005/36. Вж. дял III, глава II от тази директива.

[11] Дял III, глава I от Директива 2005/36 и член 10 от нея.

[12] При условията на член 14 от Директива 2005/36. Вж. съображение 11 от тази директива и като пример решение от 26 юни 2019 г., Комисия/Гърция (C-729/17, EU:C:2019:534, наричано по-нататък „решение Комисия/Гърция“, т. 91).

завършването на специално обучение[13]. Този аспект не се оспорва. Следователно запитващата юрисдикция трябва да провери дали същата професия е регламентирана и в Естония, за да определи дали молбата на A трябва да бъде оценявана при условията на член 13, параграф 1, или по-скоро при условията на член 13, параграф 2 от Директива 2005/36.

B. Представлява ли професията „учител в детска градина“, както е правно уредена в Естония, „регламентирана професия“ по смисъла на Директива 2005/36?

35. С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали понятието „регламентирана професия“ се прилага, когато: i) изискванията, приложими към разглежданата професия, са определени в наредба, приета от Министерство на образованието и научните изследвания; ii) съдържанието на педагогическата компетентност е определено в професионален стандарт, приет от съвет, компетентен по въпросите на съответната професия; iii) държавата членка е включила разглежданата професия в базите данни на Комисията за регламентираните професии; но iv) националните разпоредби оставят на работодателя да прецени дали дадено лице отговаря на изискванията за правоспособност и v) естеството на доказателствата, от които е видна педагогическата компетентност, не е уточнено.

36. За да отговоря на този въпрос, ще разгледам понятието „регламентирана професия“ по смисъла на Директива 2005/36 (1), преди да се спра на обстоятелствата, посочени от запитващата юрисдикция (2).

1. Понятието „регламентирана професия“ по смисъла на Директива 2005/36

37. Понятието „*регламентирана* професия“ е централният елемент на Директива 2005/36. Както вече бе посочено, от една страна, Директивата се прилага само когато се иска признаване в държава членка, в която въпросната професия е „регламентирана“[14], а от друга страна, въпросът дали професията е регламентирана и в държавата членка по произход, определя кои от специфичните условия за признаване, предвидени съответно в двата параграфа на член 13 от Директива 2005/36, са приложими.

38. Съгласно член 3, параграф 1, буква а) от тази директива понятието „регламентирана професия“ се отнася до „професионална дейност или съвкупност от професионални дейности, достъпът до които, упражняването на които или един от начините на упражняване на които, са подчинени, пряко или непряко, от законовите, подзаконовите или административните разпоредби, на притежаването на определени професионални квалификации […]“.[15] Освен това понятието „професионални квалификации“ е определено в член 3, параграф 1, буква б) от директивата като „квалификации, доказани с

[13] Запитващата юрисдикция отбелязва, че изискването за правоспособност се състои от най-малкото педагогическа образователно-квалификационната степен, която включва обучение за учител в детска градина или диплома за завършено висше професионално образование в социалната и здравната сфера, включваща специализация в областта на обучението и възпитанието в ранна детска възраст и социална педагогика.

[14] Вж. например член 1 и член 2, параграф 1 от Директива 2005/36, цитирани в бележки под линия 6 и 8 по-горе.

[15] В това определение също така се добавя, че „използването на професионално звание, ограничено от законови, подзаконови и административни разпоредби до титулярите на определена професионална квалификация, представлява начин на упражняване“. Последното изречение от същата разпоредба се отнася до професиите, упражнявани от членовете на сдружения или организации, изброени в приложение I към Директива 2005/36, и се уточнява, че тези професии „се приравнява[т] на регламентирана професия“. Тези елементи от определението не са относими в конкретния случай.

удостоверения за професионални квалификации, удостоверение за правоспособност по член 11, буква а), i) и/или удостоверение за професионален стаж“. От това за настоящия случай следва, че дадена професия е „регламентирана“ само ако за достъп до нея законът изисква притежаването на „определени професионални квалификации“. Същевременно, както отбелязва Комисията, за такава „регламентирана професия“ националното право трябва да изисква и „удостоверения за професионални квалификации“, „удостоверение за правоспособност“ „и/или професионален стаж“.

39. По-конкретно Съдът е заключил от определението, съдържащо се в член 3, параграф 1, буква а) от Директива 2005/36 (което в малко по-различна формулировка присъства още в директиви 89/48[16] и 92/51[17], заменени с Директива 2005/36), че дадена професия е „регламентирана“, ако достъпът до нея е изрично запазен за лицата, които отговарят на определени условия, и е забранен за тези, които не ги изпълняват[18]. Освен това Съдът също така е постановил, че професионалните квалификации, изисквани, за да се счита дадена професия за „регламентирана“, се отнасят не до „всяка квалификация, доказана изобщо с удостоверение за професионална квалификация, а до тази, която съответства на удостоверение за професионална квалификация, специално насочено към подготовка на неговите притежатели за упражняването на определена професия“[19]. По тази причина, както по същество подчертава Комисията, изразът „определени професионални квалификации“, използван в определението за „регламентирана професия“ в член 3, параграф 1, буква а) от Директива 2005/36, трябва да се различава от по-широкото понятие „диплома за висше образование“[20].

40. Посредством редица примери Съдът е изключил от понятието „определени професионални квалификации“ удостоверения за професионална квалификация (като диплома по право), които дават достъп до широк кръг от професии, вместо да подготвят своите притежатели за конкретна длъжност[21]. Съдът приема също така, че професията „геолог“ не е „регламентирана“, тъй като в Германия достъпът до нея не е уреден от никаква правна норма, макар всъщност само лицата, притежаващи удостоверение за висше образование „Diplom — Geologe“, да упражняват такава заетост. Всъщност, както пояснява Съдът, въпросът дали дадена професия е регламентирана, зависи от правното положение в приемащата държава членка, а не от условията на пазара на труда[22].

41. За сметка на това Съдът приема за „регламентирана“ професията „управител на болница“ във френската публична служба. Това решение се основава на факта, че достъпът до тази професия е запазен по закон за лицата, които са завършили успешно курс на обучение в Ecole nationale de la santé publique (Национално училище по обществено здравеопазване, Франция) и са положили окончателния изпит за удостоверяване на

[16] Член 1, букви в) и г) от Директива 89/48/ЕИО на Съвета от 21 декември 1988 година относно обща система за признаване на дипломите за висше образование, издадени след завършването на професионално образование и обучение с минимална продължителност от три години (ОВ L 19, 1989 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 76).

[17] Член 1, букви д) и е) и член 2 от Директива 92/51/ЕИО на Съвета от 18 юни 1992 година относно втора обща система за признаване на професионално образование и обучение за допълнение на Директива 89/48 (ОВ L 209, 1992 г., стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 212).

[18] Вж. например решения от 1 февруари 1996 г., Aranitis (C-164/94, EU:C:1996:23, наричано по-нататък „решение Aranitis“, т. 19) или от 8 май 2008 г., Комисия/Испания (C-39/07, EU:C:2008:265, т. 33 и цитираната съдебна практика).

[19] Решение от 6 октомври 2015 г., Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, наричано по-нататък „решение Brouillard“, т. 38).

[20] Вж. също заключението на генералния адвокат Sharpston по дело Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408, наричано по-нататък „заключението по дело Brouillard“, т. 54 и 55).

[21] Делото се отнася до професията „съдебен помощник“ в белгийския Касационен съд (Cour de cassation, Белгия), решение Brouillard, посочено по-горе, т. 39.

[22] Решение Aranitis, точки 22 и 23.

необходимите практически и теоретични умения за работа в управлението на болница (независимо че това обучение не е доказано с диплома или друг документ)[23]. По същия начин Съдът разглежда професията „медиатор“ като „регламентирана“, тъй като за достъп до нея според националното право се изисква преминаването на подходящо обучение за придобиване на професионална квалификация и удостоверение, изрично позволяващо упражняването на тази професия[24]. Съдът стига до същия извод по отношение на професията „зъботехник“ в Малта, тъй като за достъпа до тази професия е необходимо издадено от университет удостоверение за професионални квалификации, изисквано за достъп до професиите в областта на комплементарната медицина. Такова обучение е насочено конкретно към подготовка на кандидатите да упражняват такива професии, като професията „зъботехник“ е изрично спомената сред тях[25].

42. С оглед на тези уточнения сега ще се спра на особеностите на разглежданата професия, така както са уредени в естонското право.

2. Конкретни обстоятелства, които трябва да се вземат под внимание

43. Запитващата юрисдикция посочва няколко обстоятелства с оглед на преценката дали разглежданата професия е „регламентирана“ в Естония. Първо ще разгледам какво значение има вписването на разглежданата професия в базите данни на регламентираните професии при Комисията (а) и след това ще се спра на допълнителните обстоятелства, посочени от запитващата юрисдикция (б).

а) Вписване в базата данни на регламентираните професии при Комисията

44. Член 59 от Директива 2005/36, озаглавен „Прозрачност“, изисква от държавите членки да изпратят на Комисията списък, inter alia, на съществуващите регламентирани професии. В настоящата формулировка (и заглавието) на тази разпоредба, въведена с Директива 2013/55/ЕС[26], се уточнява, че Комисията създава и поддържа публична база данни на регламентираните професии и се излагат подробни изисквания относно сътрудничеството между нея и държавите членки в този контекст.

45. При това положение определението на понятието „регламентирана професия“ по член 3, параграф 1, буква а) от Директива 2005/36 всъщност не препраща нито към съдържанието на базите данни на Комисията, нито към вътрешното право на държавите членки. Отбелязвам също, че както Съдът многократно е постановявал, определението на понятието „регламентирана професия“ „попада в обхвата на правото на Съюза“[27]. Следователно списъкът на Комисията трябва да се разглежда като примерен[28].

46. Ето защо, както изтъкват нидерландското правителство и Комисията, обстоятелството, че държава членка като Република Естония в настоящия случай счита дадена професия за „регламентирана“, за да я впише в базата данни на Комисията, *само по себе си* не определя

[23] Решение от 9 септември 2003 г., Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, т. 44—53).

[24] Решение Комисия/Гърция, точка 88.

[25] Решение Malta Dental Technologists Association, точка 36.

[26] Директива 2013/55/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 година (ОВ L 354, 2013 г., стр. 132) (наричана по-нататък „Директива 2013/55“).

[27] Като скорошен пример вж. решение Malta Dental Technologists Association, точка 34.

[28] Както вече бе отбелязано в заключението по дело Brouillard, точка 50.

дали тази професия е „регламентирана“ по смисъла на Директива 2005/36. Характеристиките на националната правна уредба трябва да се разглеждат с оглед на стандарта, установен в това отношение от посочената директива.

б) Особености на разглежданата национална правна уредба

47. Що се отнася до особеностите на приложимата национална правна уредба, изрично посочени от запитващата юрисдикция в контекста на нейната проверка дали разглежданата професия е „регламентирана“, припомням, че съгласно параграф 18 от Наредбата за изискванията за правоспособност на учителите в детски градини приложимите изисквания за правоспособност са: i) диплома за висше образование и ii) педагогическа компетентност.

48. От акта за преюдициално запитване е видно, че в Естония изискването за диплома за висше образование не се отнася до определена област, като например образование, а по-скоро може да бъде във *всяка* област.

49. Предвид общия характер на изискването за диплома за висше образование споделям становището на нидерландското и финландското правителство, както и на Комисията, че този елемент не може да се използва, за да се счита разглежданата професия за „регламентирана“, тъй като той не изглежда да се отнася до квалификация, насочена към упражняване на определена професия по смисъла на решение Brouillard.

50. Остава обаче да се провери дали разглежданата професия все пак може да бъде квалифицирана като „регламентирана“ по силата на изискването за „педагогическа компетентност“, което е второто условие, предвидено в член 18 от Наредба за изискванията за правоспособност на учителите в детски градини.

51. Не мисля, че това е така.

52. От акта за преюдициално запитване и от отговора на естонското правителство на поставения от Съда въпрос следва, че изискваната педагогическа компетентност е определена в професионален стандарт [29], а именно професионалния стандарт Õpetaja tase 6 („Учител“, ниво 6“), одобрен с Решение № 10 на Hariduse Kutsenõukogu (съвети по професионална квалификация: Образование, Естония) на 25 април 2017 г. [30]

53. Разбирам, че достъпът до професията „учител в детска градина“ в Естония следователно е запазен за лицата, които, наред с другото, притежават педагогическа компетентност по смисъла на въпросния професионален стандарт. От материалите по делото обаче е видно, че спазването на този стандарт не се контролира от никакъв задължителен механизъм и не е необходимо да се проявява по някакъв конкретен начин. По-скоро от член 1, параграф 1 от Наредба за изискванията за правоспособност на учителите в детски градини следва, че спазването се оценява във всеки отделен случай от работодателя. Предвид тези обстоятелства изискването за педагогическа компетентност не изглежда свързано с нито една от формите, в които трябва да се докажат „професионални квалификации“ и които са

[29] По смисъла на член 5 от Kutseseadus (Закон за професиите), RT I, 13.3.2019 г., 10, съгласно който, както пояснява естонското правителство, професионалният стандарт е документ, който описва професията и уточнява необходимите компетентности.

[30] Естонското правителство предоставя следния източник на разглеждания професионален стандарт: https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10640560.

изброени в член 3, параграф 1, буква б) от Директива 2005/36, както вече отбелязах в точка 38 от настоящото заключение, а именно „удостоверения за професионална квалификация“, „удостоверение за правоспособност“ „и/или професионален стаж“.

54. Наистина, в главното производство A се позовава и на удостоверението от 2017 г., издадено от Съюза на естонските учители.

55. Естонското правителство обяснява, че когато Съюзът на естонските учители издава сертификати за професионална квалификация за учители в детски градини („Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6“) като удостоверението от 2017 г., той действа като професионален сертифициращ орган по силата на член 10, параграф 1 от Закона за професиите. Уточнява се също така, че удостоверението от 2017 г. е издадено въз основа на посочения в точка 52 от настоящото заключение професионален стандарт Õpetaja tase 6 („Учител“, ниво 6“).

56. Преписката обаче съдържа различни становища относно точното естество на това удостоверение и неговото значение за достъпа до професията „учител в детска градина“ в Естония.

57. Въз основа на фактическите обстоятелства, с които разполага, запитващата юрисдикция стига до извода, че издаването на такъв сертификат е факултативно и се облага с такса. Тази юрисдикция заключава, че подобно издаване предполага притежаването на диплома за висше образование и преценка дали придобитите по-рано компетентности съответстват на професионалния стандарт. Според тази юрисдикция издаването на разглежданото удостоверение предполага de facto професионален стаж като учител в детска градина.

58. От своя страна в писменото си становище естонското правителство посочва, че това удостоверение свидетелства за следното: i) титулярят е допуснат да упражнява учителската професия и ii) неговата или нейната компетентност вече е била преценена в рамките на процедурата по предоставяне на достъп до тази професия. В отговора си на поставения от Съда въпрос това правителство отбелязва по същество, че съгласно член 21, параграф 1 от Закона за професиите разглежданото удостоверение свидетелства, че компетентностите на титуляря съответстват на изискванията, посочени в професионалния стандарт.

59. В това отношение бих искал да отбележа, от една страна, че преписката не съдържа никаква допълнителна информация относно процедурата по предоставяне на достъп до разглежданата професия извън задължението на кандидата да притежава диплома за висше образование и педагогическа компетентност, като последната се преценява от работодателя, както следва от член 1, параграф 1 и член 18 от Наредба за изискванията за правоспособност на учителите в детски градини. От друга страна и независимо от точната квалификация на удостоверението от 2017 г. за целите на Директивата, според мен е от определящо значение, че притежаването на това удостоверение *не* представлява предварително условие за достъп до професията „учител в детска градина“, както пояснява естонското правителство във връзка с член 15, параграф 2 от Закона за професиите.

60. Естонското правителство все пак отбелязва, че когато му бъде представено удостоверение, издадено от Съюза на естонските учители, работодателят няма никакви основания да се съмнява в педагогическата компетентност на кандидата. Наред с това обаче същото правителство потвърждава, че естонското законодателство не съдържа

никакво правило в този смисъл. Ето защо разбирам, че дори при наличие на такова удостоверение работодателят все така трябва да прецени дали даден кандидат отговаря на изискванията, свързани с педагогическата компетентност, както е посочено в член 1, параграф 1 от Наредба за изискванията за правоспособност на учителите в детски градини.

61. Държа да подчертая, че противно на това, което, изглежда, счита нидерландското правителство, не е очевидно, че преценката на работодателя се отнася до пригодността на кандидата, например с оглед на конкретните нужди на работодателя или на компетентностите, притежавани от конкуриращите се кандидати. Ясно е, че подобна преценка се извършва винаги в контекста на всяка процедура по наемане на работа, независимо дали въпросната професия е регламентирана или не. За разлика от това, разбирам, че оценката по смисъла на член 1, параграф 1 от Наредбата за изискванията за правоспособност на учителите в детски градини се отнася до самите критерии за квалификация, въз основа на които кандидатът може да получи достъп до професията като такава. Разбирам, че притежаването на свидетелство като удостоверението от 2017 г. може да улесни оценката, но не засяга свободата на преценка, с която работодателят, изглежда, се ползва в този контекст.

62. Това означава също, че педагогическата компетентност може да бъде доказана по различни начини и нито един не е задължителен. Следователно заключението по въпроса дали някои кандидати отговарят на необходимия „входен“ стандарт за достъп до професията „учител в детска градина“, изглежда, няма единна обвързваща основа, както по същество отбелязва испанското правителство.

63. При тези обстоятелства, подобно на испанското и финландското правителство, както и на Комисията, стигам до извода, че професията „учител в детска градина“, както е правно уредена в Естония, не може да се счита за „регламентирана“ по смисъла на Директива 2005/36, доколкото за достъпа до тази професия и нейното упражняване се изискват, от една страна, диплома за висше образование, която не е специално насочена към упражняването на тази професия, и от друга страна, педагогическа компетентност, определена в професионален стандарт, но чието наличие се преценява във всеки отделен случай от работодателя.

Г. Значение на професионалната квалификация, придобита в бившия Съветски съюз

64. С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали професионалната квалификация, основана на диплома, придобита в бившия Съветски съюз (а именно дипломата от 1980 г., която A представя на финландските власти заедно с удостоверението от 2017 г. и други документи), трябва да се счита за придобита в трета държава по смисъла на член 3, параграф 3 от Директива 2005/36, така че за да бъде призната такава квалификация във Финландия, A да трябва да е упражнявал разглежданата професия в продължение на три години в Естония (1).

65. Разбирам, че този въпрос се задава на Съда, тъй като, както е видно от акта за преюдициално запитване, запитващата юрисдикция предвижда и възможността дипломата от 1980 г. да представлява удостоверение за „регламентирано образование и обучение“ по смисъла на член 3, параграф 1, буква д) от Директива 2005/36, тъй като това би довело до признаване на професионалната квалификация на A въз основа на член 13, параграф 2,

трета алинея от тази директива (2) [31].

1. Представлява ли професионалната квалификация, придобита в бившия Съветски съюз, квалификация, придобита в „трета държава“?

66. Въведената с Директива 2005/36 система за признаване по същество предполага, че за да се признае първоначалната професионална квалификация, тя трябва да е придобита в една от държавите членки. Това следва от член 2, параграф 1 от Директива 2005/36 [32]. Като изключение от това правило член 2, параграф 2 от тази директива предвижда, че „[в]сяка държава членка може да допусне граждани на държава членка, притежаващи удостоверения за професионални квалификации, които не са придобити в държава членка, да упражняват регламентирана професия по смисъла на член 3, параграф 1, буква а), на своята територия в съответствие със собствената ѝ нормативна уредба“.

67. Когато случаят е такъв, удостоверение за професионална квалификация, издадено в трета държава, ще бъде релевантно за целите на общата система за признаване единствено след три години практика в държавата членка, която го е признала. Това следва от член 3, параграф 3 от Директива 2005/36, който предвижда, че „[у]достоверения за професионални квалификации, издадени от трета държава, се считат за удостоверения за професионални квалификации, ако титулярят им има тригодишен професионален стаж по съответната професия на територията на държавата членка, която е признала удостоверението за професионална квалификация по реда на член 2, параграф 2, удостоверен от тази държава“.

68. Следователно запитващата юрисдикция иска да се установи значението на израза „трета държава“, използван в тази разпоредба, за да се провери, както вече бе посочено, дали условието за тригодишен професионален стаж се прилага по отношение на A.

69. От акта за преюдициално запитване е видно, че дипломата от 1980 г. е диплома за завършено средно образование в областта на обучението и възпитанието в ранна детска възраст, която A е получил в бившия Съветски съюз и която със закон от 2005 г. е приравнена на диплома за завършено средно образование, придобита в Естония.

70. Според мен това отговаря на третия въпрос в смисъл, че дипломата от 1980 г. не може да се счита за издадена от трета държава.

71. Противно на поддържаното от финландското правителство, не мисля, че от текста на член 3, параграф 3 от Директива 2005/36, посочен в точка 67 от настоящото заключение, може да се изведе обратното. Тази формулировка е с отворен характер и не дава никакви указания за това как следва да се характеризират ситуации като тази в главното производство.

72. Всъщност Директива 2005/36 не съдържа никаква разпоредба по този въпрос, що се отнася до *общата* система за признаване. Несъмнено, тази липса контрастира с факта, че този проблем е изрично разгледан в рамките на системата за *автоматично* признаване [33].

[31] Вж. по-горе точка 32 от настоящото заключение.

[32] Вж. бележка под линия 8 по-горе.

[33] Както бе посочено по-горе, системата за автоматично признаване е едната от трите системи, предвидени в Директива 2005/36, и се отнася до някои избрани професии като лекари, медицински сестри или архитекти. Вж. по-горе точка 28 от настоящото заключение.

73. Всъщност, що се отнася по-специално до Естония, член 23, параграф 4 от Директива 2005/36 относно „придобитите права“ разглежда въпроса за удостоверенията за професионални квалификации за професии, които спадат към автоматичната система, като лекари, медицински сестри или архитекти, придобити преди 20 август 1991 г., т.е. в бившия Съветски съюз. От тази разпоредба следва, че удостоверенията за професионална квалификация, свързани с професиите, обхванати от автоматичната система за признаване, се признават от другите държави членки, когато естонските органи потвърдят, че те имат същата правна валидност на тяхната територия като удостоверенията за професионални квалификации, които те издават [34].

74. В други части от член 23 на Директива 2005/36 се предвиждат подобни разпоредби по отношение на професионалните квалификации, придобити на територията на други бивши държави, а именно Германската демократична република (член 23, параграф 2), Чехословакия (член 23, параграф 3) и Югославия (член 23, параграф 5).

75. От това следва, че отговорността да решат дали да запазят правната валидност на издадените от тези бивши държави професионални квалификации относно професиите, за които се прилага системата за *автоматично* признаване, е изрично призната на органите на съответната държава членка.

76. Възможно ли е да произтича друг извод от липсата на аналогични правила по отношение на *общата* система за признаване, към която се отнася случаят по главното производство? Не мисля така.

77. Фактът, че законодателят на Съюза изрично е признал компетентността на държавите членки да решават дали да запазят валидността на дипломите, придобити в съответните бивши държави, що се отнася до положенията от обхвата на системата за *автоматично* признаване, може да се обясни, както Комисията предлага по същество, с факта, че тази система е тясно свързана с подробни правила относно минималните професионални изисквания. В този контекст времевият аспект е трябвало да бъде разгледан заедно с други аспекти.

78. За сметка на това *общата* система за признаване не съдържа такава минимална хармонизация на професионалните изисквания, които следователно остават под контрола на държавите членки при спазване на правото на Съюза [35]. Следователно именно държавите членки трябва да определят какво следва да се признава като удостоверение за професионална квалификация на тяхна територия.

79. В същия дух член 12, втора алинея от Директива 2005/36 признава възможността държавите членки (по произход) да запазят придобитите права по отношение на професионалните квалификации, придобити по силата на правна уредба, която вече не е в сила, включително когато изискванията междувременно са станали по-строги. В такива

[34] Както и че разглежданата дейност е упражнявана от съответните лица на тяхната територия в продължение на не по-малко от три последователни години през последните пет години, предшестващи датата на издаване на свидетелството. Вж. член 23, параграф 4, предпоследна алинея от Директива 2005/36.

[35] Вж. съображение 11 от Директива 2005/36. Вж. също решение Vlassopoulou, точка 9 или решение Malta Dental Technologists Association, точки 47 и 53 и цитираната съдебна практика.

случаи приемащата държава членка трябва да приеме за целите на общата система за признаване, предвидена в член 13 от Директивата [36], че полученото по-рано обучение (в държавата членка по произход) съответства на равнището на новото обучение [37].

80. Считам, че се налага същият извод mutatis mutandis, когато става въпрос за решение на държава членка като Република Естония да определи дали професионалните квалификации, придобити на нейна територия, когато тази територия е била част от друга държава, отговарят на минималното равнище на квалификация, изисквано от действащата понастоящем правна уредба.

81. Според мен този извод се потвърждава от целта на член 3, параграф 3 от Директива 2005/36. Посоченото в него изискване за тригодишен професионален стаж според мен е предназначено, подобно на изискването за стаж от една година, предвидено в член 13, параграф 2 от Директива 2005/36 [38], да гарантира, че професионалните квалификации, „влизащи“ в общата система за признаване, са били изпитани в реалните условия на съответния професионален пазар. То може също да се счита за гаранция срещу заобикалянето на изискванията за професионална квалификация, действащи в съответните държави членки.

82. Няма обаче подобна необходимост, когато става въпрос за професионални квалификации, придобити на територията на държава членка по време, когато тази територия е била част от друга държава. В това отношение в исторически план преди всичко възниква въпросът за продължаване на правната валидност [39] в рамките на новосъздадената (или възстановената) държава (заедно с валидността на други аспекти на правната система). След като бъде взето решение да се запази валидността на дадена професионална квалификация, тя става част от правния ред на тази държава членка и тогава би трябвало да се ползва от системата за взаимно признаване при условията, предвидени в Директива 2005/36.

83. Ето защо с оглед на изложеното, подобно на естонското правителство и Комисията, стигам до извода, че професионална квалификация, придобита в бившия Съветски съюз, която Република Естония е приравнила посредством своето законодателство на квалификация, придобита в тази държава членка, трябва да се счита за придобита в тази държава членка, а не в трета държава.

2. Удостоверява ли дипломата от 1980 г. „регламентирано образование и обучение“?

84. Както вече отбелязах, от акта за преюдициално запитване е видно, че запитващата юрисдикция иска да установи дали дипломата от 1980 г. може да се счита за удостоверение за „регламентирано образование и обучение“ по смисъла на член 3, параграф 1, буква д) от Директива 2005/36. При утвърдителен отговор от член 13, параграф 2, трета алинея от тази

[36] Представена по-горе в точки 31 и 32 от настоящото заключение.

[37] Вж. също в контекста на Директива 89/48 решение от 29 април 2004 г., Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, т. 45).

[38] Съдът е постановил в контекста на Директива 89/48, че „[с]ледователно изискването за професионален опит с такава продължителност се свързва с реалната възможност за молителя да упражнява разглежданата професия в държавата членка по произход“. Решение от 5 април 2011 г., Toki (C-424/09, EU:C:2011:210, т. 31).

[39] Отбелязвам, че в посочените по-горе разпоредби на член 23 от Директива 2005/36 се използва изразът „правна валидност“ на съответните професионални квалификации.

директива би следвало, че от заявителя не може да се изисква да е придобил през предходните 10 години едногодишен професионален стаж като учител в детска градина в друга държава членка за признаване на професионалната му квалификация във Финландия.

85. Член 3, параграф 1, буква д) от Директива 2005/36 определя „регламентирано образование и обучение“ като „всяко обучение, което е специално насочено към упражняване на определена професия и което включва курс или курсове, допълнени, при необходимост, с професионално обучение или пробен, или професионален стаж“. Във второто изречение се добавя, че „[с]труктурата и равнището на професионалното обучение, пробният или професионалният стаж се определят от законовите, подзаконовите или административните разпоредби на заинтересованата държава членка или се контролират или утвърждават от органа, определен за тази цел“.

86. Признавам, че това определение не е лесно за разбиране, доколкото, от една страна, „професионално обучение или пробен, или професионален стаж“, изглежда, са част от „регламентирано образование и обучение“ само „при необходимост“ и от друга страна, изискването, свързано със „структурата и равнището“, определени от националната правна уредба, изглежда, се отнася само до тази (практическа) част от обучението, а не до теоретичната част [40].

87. Съгласен съм с Комисията обаче, че изискваните равнище и структура на обучението, така както са определени в националните разпоредби, трябва да се прилагат както към теоретичните, така и към практическите части на това обучение; в противен случай се питам как посоченото в това определение, „регламентирано образование и обучение“ действително би могло да се счита за *регламентирано* в своята цялост.

88. Следователно запитващата юрисдикция трябва да провери дали: i) дипломата от 1980 г. е удостоверение за завършено образование и обучение, насочено към упражняването на конкретната разглеждана професия; ii) структурата и равнището на това обучение са определени от национални законови, подзаконови или административни разпоредби, или се контролират или утвърждават от органа, определен за тази цел в съответствие с член 3, параграф 1, буква д) от Директива 2005/36м; и iii) този документ е издаден от компетентен орган, определен в съответствие със законовите, подзаконовите или административните разпоредби, и удостоверява, че титулярят е бил подготвен за упражняването на съответната професия в съответствие с член 13, параграф 2, втора алинея от Директива 2005/36.

89. Ако случаят е такъв и предвид факта, че тази диплома е приравнена от Република Естония на издадени от тази държава членка дипломи, считам, че тази професионална квалификация трябва да бъде призната, без да се засяга възможността органите на приемащата държава членка да поискат компенсационни мерки по смисъла (и в границите) на член 14 от Директива 2005/36.

[40] Отбелязвам, че примери за „регламентирано образование и обучение“ са представени в приложение III към първоначалната редакция на Директива 2005/36, но това приложение е премахнато с член 1, параграф 52 от Директива 2013/55, вероятно поради намерението да се разшири обхватът на това понятие. Вж. Работен документ на службите на Комисията, Оценка на въздействието, придружаващ документ към Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации и Регламент относно осъществяването на административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар; SEC(2011) 1558 окончателен, точка 6.4.2, стр. 33. Предложението на Комисията за директива определя понятието „регламентирано обучение“ като, inter alia, „специално насочено към упражняването на определена професия“. Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно признаването на професионалните квалификации, COM/2002/0119 окончателен (ОВ C 181 E, 2002 г., стр. 183), проекта на член 11, параграф 4, буква б), параграфи 5 и 6 и проекта на член 13, параграф 2, трета алинея.

Д. Заключителни бележки относно приложимостта (по подразбиране) на първичното право

90. Както Съдът многократно е припомнял, когато случаят не попада в приложното поле на Директива 2005/36, компетентните органи не могат да преустановят своята преценка, а трябва да я продължат с оглед на гарантираните от ДФЕС основни свободи [41]. Всъщност „директивите относно взаимното признаване на дипломите, и по-специално Директива 2005/36, нямат за цел и не могат да водят до затрудняване на признаването на въпросните дипломи, удостоверения и други доказателства за официални квалификации в неуредените от тях случаи“ [42].

91. Така при представяне на молба за признаване на професионална квалификация, която не попада в приложното поле на Директива 2005/36, влизат в сила членове 45 и 49 ДФЕС. Следователно компетентните органи трябва да вземат предвид професионалните квалификации на заинтересованото лице, като сравнят квалификациите, удостоверени с неговите дипломи, удостоверения и други документи, както и с относимия му професионален опит, с професионалните квалификации, изисквани съгласно съответната национална правна уредба за упражняването на въпросната професия, както произтича от Решение Vlassoupoulou, посочено по-горе, и от последващата съдебна практика [43].

92. От тези принципи следва, че съответната държава членка трябва да провери обективно дали чуждестранната диплома удостоверява знания и квалификации на притежателя ѝ, които са поне равностойни на удостоверяваните с националната диплома, и ако това е така, да признае, че тази диплома отговаря на изискванията, определени в националните разпоредби. В случай на съществени разлики те могат да определят компенсаторни мерки, които трябва да са съобразени по-специално с принципа на пропорционалност, след като все пак проверят дали вече придобитите от заявителя знания, включително в приемащата държава членка, могат да бъдат взети предвид, за да се докаже притежаването на знания, изисквани от приемащата държава членка [44].

93. В този смисъл, както по принцип твърди Комисията, когато се проверяват предвид член 45 ДФЕС или член 49 ДФЕС, квалификациите на жалбоподателя трябва да се преценяват задълбочено с оглед на всички негови дипломи, на професионалния стаж, придобит в бившия Съветски съюз и във Финландия [45], както и на удостоверението от 2017 г., за да се установи дали е налице еквивалентност между неговите квалификации и професионалните квалификации, изисквани съгласно законодателството на приемащата държава членка за целите на упражняването на професията „учител в детска градина“, и да се установи дали действително са придобити умения, които може да липсват.

[41] Вж. за неотдавнашно изложение решение Valvira — Психотерапевти, посочено по-горе (т. 35—44).

[42] Решение от 3 март 2022 г., Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Базово обучение по медицина) (C-634/20, EU:C:2022:149, наричано по-нататък „решение Valvira — Базово обучение по медицина“, т. 37 и цитираната съдебна практика).

[43] Решението Vlassopoulou е постановено въз основа на факти, по отношение на които все още не е приложен нито един от инструментите на вторичното право относно признаването на професионалните квалификации, като така Съдът основава констатациите си на относимата разпоредба от Договора (в случая член 52 от Договора за ЕИО, понастоящем член 49 ДФЕС). Независимо че това дело се отнася до свободата на установяване, неговата обосновка се прилага и по отношение на свободното движение на работници. Вж. за по-скорошно прилагане решение Valvira — Психотерапевти, посочено по-горе, точки 40—41, както и решение Valvira — Базово обучение по медицина, посочено по-горе, точка 38 и цитираната съдебна практика.

[44] Вж. например решение Valvira — Базово обучение по медицина, точки 42—46 и цитираната съдебна практика.

[45] Вж. решение от 8 юли 2021 г., BB/Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, т. 40 и цитираната съдебна практика) във връзка с относимостта на придобития в приемащата държава членка стаж.

V. Заключение

94. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на Korkein hallinto-oikeus (Върховен административен съд, Финландия) по следния начин:

„Член 3, параграф 1, буква а) от Директива 2005/36/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 септември 2005 година относно признаването на професионалните квалификации следва да се тълкува в смисъл, че:

професията „учител в детска градина“ не може да се счита за „регламентирана“ по смисъла на тази разпоредба, доколкото за достъпа до тази професия и нейното упражняване се изискват, от една страна, диплома за висше образование, която не е специално насочена към упражняването на тази професия, и от друга страна, педагогическа компетентност, определена в професионален стандарт, но чието наличие се преценява във всеки отделен случай от работодателя.

Член 3, параграф 3 от Директива 2005/36 следва да се тълкува в смисъл, че:

професионална квалификация, придобита в бившия Съветски съюз, която Република Естония е приравнила посредством своето законодателство на квалификация, придобита в тази държава членка, трябва да се счита за придобита в тази държава членка, а не в трета държава“.