Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
NICHOLAS EMILIOU
8 päivänä syyskuuta 2022[1]

Asia C-270/21

A

(Ennakkoratkaisupyyntö – Korkein hallinto-oikeus (Suomi))

Ennakkoratkaisupyyntö – Ammattipätevyyden tunnustaminen – Direktiivi 2005/36/EY – Oikeus harjoittaa lastentarhanopettajan ammattia korkeakoulututkinnon ja pedagogisen kompetenssin perusteella – Säännelty ammatti – Entisessä Neuvostoliitossa hankittu ammattipätevyys – Kolmas maa – Käsite

I Johdanto

1. A (hakija) on hakenut Opetushallitukselta lastentarhanopettajan ammattipätevyyden tunnustamista seuraavien asiakirjojen perusteella: vuonna 1980 suoritettu keskiasteen tutkinto Viron sosialistisessa neuvostotasavallassa eli entisen Neuvostoliiton alueella; kaksi korkeakoulututkintoa, jotka on suoritettu vuosina 2006 ja 2013 Virossa ja jotka eivät kuulu kasvatustieteen alaan, ja Viron opettajaliiton (Eesti Õpetajate Liit) vuonna 2017 myöntämä todistus, joka osoittaa A:n pedagogisen kompetenssin.

2. A:n hakemus hylättiin, ja Helsingin hallinto-oikeus vahvisti Opetushallituksen päätöksen katsoen Opetushallituksen tavoin, että hakija ei olennaisilta osin täyttänyt ammattipätevyyden tunnustamista koskevia vaatimuksia direktiivin 2005/36/EY[2](jäljempänä direktiivi 2005/36) täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön mukaan.

3. Korkein hallinto-oikeus on epävarma kahdesta kyseisessä direktiivissä käytetystä käsitteestä. Ensinnäkin se pohtii, viitaten useisiin Viron kansallisessa lainsäädännössä, joka koskee lastentarhanopettajan ammatin harjoittamisen aloittamista, oleviin piirteisiin, voidaanko kyseistä ammattia, sellaisena kuin sitä Virossa käsitellään, pitää direktiivissä 2005/36 tarkoitettuna ”säänneltynä ammattina”, koska tähän käsitteeseen kuuluu olennaisesti se, että tietyn ammatin harjoittamisen aloittaminen edellyttää ”tietyn ammattipätevyyden” omaamista. Toiseksi tuomioistuin pohtii sitä, onko entisessä Neuvostoliitossa saatua ammattipätevyyttä pidettävä kolmannessa maassa hankittuna.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] Ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY (EUVL 2005, L 255, s. 22). Tätä direktiiviä on muutettu useasti.

II Oikeudellinen kehys

A Unionin lainsäädäntö

4. Direktiivin 2005/36 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan ”säännellyllä ammatilla” tarkoitetaan ”yhdestä tai useammasta toiminnan lajista koostuvaa ammattitoimintaa tai -toimintoja jonka aloittamisen tai harjoittamisen tai jonkin harjoittamisen muodon edellytyksenä on, suoraan tai välillisesti, lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten nojalla tietyn ammattipätevyyden omaaminen – –”.

5. Direktiivin 2005/36 13 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Kun vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytetään säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai harjoittamiseksi tiettyä ammattipätevyyttä, kyseisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen antaa hakijalle luvan ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa kyseistä ammattia samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen, jos hakijalla on toisen jäsenvaltion alueellaan saman ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai harjoittamiseksi edellyttämä, 11 artiklassa tarkoitettu pätevyystodistus tai muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja.

Pätevyystodistusten ja muodollista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen on oltava jäsenvaltion lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti nimetyn toimivaltaisen viranomaisen antamia.

2. Edellä 1 kohdassa kuvattu ammatin harjoittamisen aloittaminen ja ammatin harjoittaminen on sallittava myös hakijoille, jotka ovat kymmenen viimeksi kuluneen vuoden aikana harjoittaneet kyseistä ammattia täysipäiväisesti vuoden ajan tai osa-aikaisesti vastaavan ajan toisessa jäsenvaltiossa, jossa kyseinen ammatti ei ole säännelty, ja joilla on yksi tai useampi pätevyystodistus tai muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja, jonka on antanut toinen jäsenvaltio, jossa kyseinen ammatti ei ole säännelty.

Pätevyystodistusten ja muodollista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen on täytettävä seuraavat edellytykset:

a) niiden on oltava jäsenvaltion lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti nimetyn toimivaltaisen viranomaisen antamia;

b) niiden on oltava osoitus haltijansa valmiudesta kyseisen ammatin harjoittamiseen.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua vuoden ammattikokemusta ei kuitenkaan voida vaatia, jos hakijan muodollista pätevyyttä osoittavissa asiakirjoissa vahvistetaan säännelty ammatillinen koulutus.”

B Suomen lainsäädäntö

6. Ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain (1384/2015, jäljempänä ammattipätevyyslaki) 1 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään direktiivin 2005/36 mukaisesta ammattipätevyyden tunnustamisesta ja palvelujen tarjoamisen vapaudesta. Ammattipätevyyslain 6 §:ssä säädetään tällaista tunnustamista koskevista lisäedellytyksistä.

C Viron lainsäädäntö

7. Viron lastentarhanopettajien kelpoisuusvaatimuksista säädetään opetusministerin 26.8.2002 antamassa lastentarhanopettajien kelpoisuusvaatimuksia koskevassa asetuksessa (Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded, Riigi teataja; jäljempänä asetus lastentarhanopettajien kelpoisuusvaatimuksista). Kyseisen asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on arvioitava asetuksessa säädettyjen kelpoisuusvaatimusten vastaavuus ja työntekijän valmius työskennellä kyseisessä ammatissa.

8. Asetuksen 18 §:n mukaan lastentarhanopettajan kelpoisuusvaatimuksia ovat korkeakoulututkinto ja pedagoginen kompetenssi. Asetuksen 37 §:n mukaan kyseisellä asetuksella säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia ei sovelleta henkilöihin, jotka ovat työskennelleet lastentarhanopettajana ennen 1.9.2013 ja joilla on saman asetuksen ennen 1.9.2013 voimassa olleiden säännösten mukainen tai vastaavaksi katsottu kelpoisuus vastaavaan työtehtävään.

III Tosiseikat, kansallinen menettely ja ennakkoratkaisukysymykset

9. A on hakenut Opetushallitukselta lastentarhanopettajan ammattipätevyyden tunnustamista vedoten seuraaviin asiakirjoihin: (i) vuonna 1980 annettu todistus ”Koolieelsete lasteasutuste kasvataja” -tutkinnon (varhaiskasvatusalan tutkinto) suorittamisesta (jäljempänä vuoden 1980 tutkintotodistus); (ii) vuonna 2006 annettu todistus ”Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava” -tutkinnon (erityinen hotellinjohtamisen koulutusohjelma, joka vastaa korkeakoulutasoa) suorittamisesta (jäljempänä vuoden 2006 tutkintotodistus); ja (iii) vuonna 2013 annettu todistus ”Ärijuhtimise magistri kraad – Turismieetevõtlus ja teeninduse juhtimine” -tutkinnon (liiketoimintajohtamisen maisteritutkinto – matkailu- ja palveluhallinto) suorittamisesta (vuoden 2013 tutkintotodistus). Lisäksi A on liittänyt hakemukseensa Viron opettajaliiton vuonna 2017 antaman ”Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6” (opettajan ammattitodistus, taso 6) -asiakirjan (jäljempänä vuoden 2017 todistus).

10. Opetushallitus hylkäsi A:n hakemuksen 8.3.2018 tekemällään päätöksellä.

11. Helsingin hallinto-oikeus on 18.4.2019 tekemällään päätöksellään hylännyt A:n valituksen Opetushallituksen päätöksestä. Kyseinen tuomioistuin katsoi, että A:n suorittamat tutkinnot ja ammattikokemus eivät täyttäneet ammattipätevyyden tunnustamisen edellytyksiä ammattipätevyyslain mukaan.

12. Tuomioistuimen mukaan asiassa ei ole käynyt ilmi, että vuoden 2017 todistus olisi perustunut Virossa suoritettuihin opintoihin ja hankittuun ammattikokemukseen. Näin ollen ei voida katsoa, että A:n ammattipätevyys olisi kaikilta osin hankittu Virossa. Kyseinen tuomioistuin totesi, että kun otetaan huomioon tapa, jolla pedagoginen kompetenssi on lastentarhanopettajan pätevyysvaatimuksena osoitettava Viron lain mukaan, kyseistä ammattia olisi pidettävä sääntelemättömänä Virossa. Lisäksi tuomioistuin täsmensi, että A:n Viron sosialistisessa neuvostotasavallassa ja Suomessa hankkimaa ammattikokemusta[3] ei voida ottaa huomioon ammattipätevyyden tunnustamisen yhteydessä, koska sitä ei ole hankittu ”toisessa jäsenvaltiossa”.

[3] Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että A on harjoittanut lastentarhanopettajan ammattia Viron sosialistisessa neuvostotasavallassa vuosina 1980–1984 ja Suomessa vuosina 2016 ja 2017.

13. A on väittänyt ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa käydyssä menettelyssä, että hän on saanut vaadittavan koulutuksen kotimaassaan, jossa hänelle oli myös annettu todistus pedagogisesta kompetenssista. Hän on täsmentänyt, että lastentarhanopettajan ammatti on säännelty ammatti Virossa huolimatta siitä, että työnantajan on arvioitava asianomaisten vaatimusten täyttyminen ja että pedagoginen kompetenssi voidaan hankkia ja osoittaa eri tavoin.

14. Lisäksi A on väittänyt, että vaikka hänen ensimmäinen varhaiskasvatusalan tutkintonsa on suoritettu Viron sosialistisessa neuvostotasavallassa, se rinnastettiin Virossa suoritettuihin tutkintoihin vuonna 2005 annetulla lailla. A sai myös vuoden 2017 todistuksen, ja hänellä on siis oman näkemyksensä mukaan kaksi varhaiskasvatusalan tutkintoa ”toisesta jäsenvaltiosta”.

15. Opetushallitus on todennut, että kyseistä ammattia ei voida katsoa säännellyksi Virossa, koska Viron lainsäädännössä ei kytketä pedagogisen kompetenssin vaatimusta muodollista pätevyyttä osoittavaan asiakirjaan, pätevyystodistukseen tai ammattikokemukseen. Sen sijaan työnantajan on arvioitava pedagogista kompetenssia koskevan vaatimuksen täyttyminen.

16. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma siitä, onko kyseistä ammattia, sellaisena kuin sitä käsitellään Virossa, pidettävä direktiivissä 2005/36 tarkoitettuna ”säänneltynä ammattina”. Kelpoisuusvaatimuksista säädetään yhtäältä lastentarhanopettajien kelpoisuusvaatimuksia koskevassa asetuksessa, ja ne käsittävät korkeakoulututkinnon ja pedagogisen kompetenssin, joka määritellään ammattistandardissa, jonka on hyväksynyt kustakin ammatista vastaava neuvosto. Tuomioistuin huomauttaa myös, että Viron tasavalta on sisällyttänyt kyseisen ammatin komission ylläpitämään säänneltyjen ammattien tietokantaan. Toisaalta kyseisessä kansallisessa lainsäädännössä jätetään työnantajan harkintavaltaan arvioida se, täyttääkö henkilö kelpoisuusvaatimukset, eikä ole olemassa lainsäädäntöä tai muuta asiakirjaa, jossa säädettäisiin siitä, kuinka vaaditun pedagogisen kompetenssin olemassaolo voidaan osoittaa.

17. Jos lastentarhanopettajan ammattia pidetään Virossa ”säänneltynä ammattina”, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on epävarma vuoden 2017 todistuksen luonteesta, kun otetaan huomioon se, että se on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan annettu entisessä Neuvostoliitossa ja Suomessa, joka on vastaanottava valtio, hankitun ammattikokemuksen perusteella.

18. Lopuksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että on tarpeen arvioida sitä, onko hakijan Viron sosialistisessa neuvostotasavallassa hankkima ammattipätevyys katsottava hankituksi kolmannessa maassa.

19. Korkein hallinto-oikeus on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Tuleeko [direktiivin 2005/36] 3 artiklan 1 kohdan a alakohtaa tulkita siten, että säänneltynä ammattina pidetään sellaista ammattia, jonka kelpoisuusvaatimukset on yhtäältä määritelty jäsenvaltion opetusministerin antamassa asetuksessa, lastentarhanopettajalta vaadittava pedagogisen kompetenssin sisältö on määritelty ammattistandardissa ja jäsenvaltio on sisällyttänyt lastentarhanopettajan ammatin komission ylläpitämään säänneltyjä ammatteja koskevaan tietokantaan, mutta toisaalta tämän ammatin kelpoisuusvaatimuksia koskevan asetuksen sanamuodon mukaan työnantajalle jää harkintavalta arvioida kelpoisuusvaatimusten täyttyminen erityisesti vaatimuksena olevan pedagogisen

kompetenssin osalta, eikä pedagogisen kompetenssin täyttymisen osoittamistapoja ole säännelty kyseisessä asetuksessa tai missään muussa laissa, asetuksessa tai hallinnollisessa määräyksessä?

2) Siinä tapauksessa että vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myönteinen, voidaanko sellaista lähtöjäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen myöntämää ammattipätevyyteen liittyvää todistusta, jonka saamisen edellytyksenä on työkokemus kyseisestä ammatista, pitää [direktiivin 2005/36] 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna pätevyystodistuksena tai muuna muodollista pätevyyttä osoittavana asiakirjana, jos todistuksen myöntämisen perusteena oleva työkokemus on lähtöjäsenvaltiosta ajalta, jolloin se on ollut sosialistinen neuvostotasavalta, ja toisaalta vastaanottavasta jäsenvaltiosta, mutta ei lähtöjäsenvaltiosta sen uudelleen itsenäistymisen jälkeiseltä ajalta?

3) Tuleeko [direktiivin 2005/36] 3 artiklan 3 kohtaa tulkita siten, että ammattipätevyyttä, jonka perustana on tutkinto, joka on suoritettu jäsenvaltion maantieteellisellä alueella sijainneessa oppilaitoksessa aikana, jolloin jäsenvaltio ei ole ollut olemassa itsenäisenä valtiona vaan sosialistisena neuvostotasavaltana, sekä työkokemusta, joka on hankittu tämän tutkinnon perusteella kyseisessä sosialistisessa neuvostotasavallassa ennen jäsenvaltion uudelleen itsenäistymistä, pidetään kolmannessa maassa hankittuna ammattipätevyytenä niin, että tähän ammattipätevyyteen vetoaminen edellyttäisi lisäksi kolmen vuoden työkokemusta lähtöjäsenvaltiosta sen uudelleen itsenäistymisen jälkeiseltä ajalta?”

20. Viron, Espanjan, Alankomaiden ja Suomen hallitukset sekä Euroopan komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia. Viron hallitus on myös vastannut unionin tuomioistuimen sille esittämiin kirjallisesti vastattaviin kysymyksiin.

IV Asian tarkastelu

21. Aloitan alustavilla huomautuksilla, jotka koskevat direktiivin 2005/36 sovellettavuutta pääasiaan (A). Sen jälkeen käsittelen kyseisessä direktiivissä säädettyä tunnustamisjärjestelmää (B). Jatkan tarkastelua tutkimalla ensimmäistä kysymystä, joka koskee ”säännellyn ammatin” käsitettä (C), ja siirryn sitten kolmanteen kysymykseen, jossa tiedustellaan, onko entisessä Neuvostoliitossa hankittu ammattipätevyys katsottava hankituksi kolmannessa maassa (D). Toisella kysymyksellä pyritään selvittämään vuoden 2017 todistuksen merkitys, ja se esitetään vain siinä tapauksessa, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi. Koska ehdotan, että ensimmäiseen kysymykseen vastataan siten, että kyseistä ammattia *ei voida* pitää säänneltynä, toinen kysymys jää vaille merkitystä. Käsittelen sitä kuitenkin osana ensimmäistä kysymystä siltä osin kuin vuoden 2017 todistuksen merkitys on yksi tekijöistä, joita tarkastelen siinä yhteydessä. Lopuksi palautan mieleen, että unionin primaarioikeutta sovelletaan lähtökohtaisesti siinä tapauksessa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että direktiiviä 2005/36 ei sovelleta pääasiaan (E).

A Direktiivin 2005/36 sovellettavuus pääasiaan

22. Yksi direktiivin 2005/36 soveltamisen perusedellytyksistä on, että henkilöllä, joka hakee ammattipätevyytensä tunnustamista, on oltava kotivaltiossaan pätevyys kyseisen ammatin harjoittamiseen.[4] Huomautan, että pääasiassa on tältä osin epäilyjä.

23. Tarkemmin ottaen ennakkoratkaisupyynnössä viitataan Viron opetus- ja tutkimusministeriön antamiin tietoihin, joiden mukaan A:lla on oikeus harjoittaa kyseistä ammattia Virossa vuoden 2006 ja 2013 tutkintotodistusten sekä vuoden 2017 todistuksen perusteella. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on kehottanut Opetushallitusta pyytämään Viron viranomaisilta selvityksen siitä, onko A:lla pätevyys lastentarhanopettajan ammatin harjoittamiseen Virossa, tarkemmin sanottuna vuoden 1980 tutkintotodistuksen perusteella, kun otetaan huomioon se, että A on työskennellyt lastentarhanopettajana Viron sosialistisessa neuvostotasavallassa vuosina 1980–1984. Lisäksi se on pyytänyt Opetushallitusta selvittämään, kuuluuko A lastentarhanopettajien kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen 37 §:ssä olevan siirtymäsäännöksen soveltamisalaan. Tämän säännöksen mukaan asetuksessa säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia ei sovelleta henkilöihin, jotka ovat työskennelleet lastentarhanopettajana ennen 1.9.2013 ja joilla on saman asetuksen ennen 1.9.2013 voimassa olleiden säännösten mukainen tai vastaavaksi katsottu kelpoisuus vastaavaan työtehtävään. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan Viron viranomaisilta saatu vastaus jättää nämä kysymykset epäselviksi.

24. Kuten komissio huomauttaa, kysymystä siitä, onko A:lla pätevyys harjoittaa kyseistä ammattia Virossa, on tutkittava pääasiassa tarkemmin sen selvittämiseksi, voidaanko direktiiviä 2005/36 soveltaa. Seuraava tarkastelu perustuu olettamukseen siitä, että asia on todellakin näin. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päätyy toiseen lopputulokseen, hakijan tilanne kuuluu asiaa koskevien perussopimuksen määräysten eli SEU 45 ja SEUT 49 artiklan sekä unionin tuomioistuimen tuomion Vlassopoulou [mu]kaisesta oikeuskäytännöstä johtuvien periaatteiden soveltamisalaan.[5] Tätä näkökohtaa käsitellään lyhyesti tämän ratkaisuehdotuksen E jaksossa.

B Direktiivillä 2005/36 käyttöön otettu tunnustamisjärjestelmä

25. Direktiivin 2005/36 tarkoituksena on helpottaa yhdessä jäsenvaltiossa (kotijäsenvaltio) saatujen ammattipätevyyksien tunnustamista niin, että hakijat voivat toisessa jäsenvaltiossa (vastaanottava jäsenvaltio) ryhtyä harjoittamaan ammattia, johon heillä on pätevyys, ja harjoittaa sitä samoin edellytyksin kuin vastaanottavan jäsenvaltion kansalaiset,[6] jolloin tällä tarkoitetaan ammatteja, jotka sekä kotijäsenvaltiossa että vastaanottavassa jäsenvaltiossa ovat joko samoja tai vastaavia taikka ”ainoastaan samankaltaisia”.[7]

[4] Ks. vastaavasti direktiivin 2005/36 4 artiklan 1 kohta sekä tuomio 19.1.2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, 19 kohta) ja tuomio 8.7.2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, 26 kohta).

[5] Tuomio 7.5.1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, jäljempänä tuomio Vlassopoulou, 15–21 kohta,). Ks. uudemmasta oikeuskäytännöstä esim. tuomio 16.6.2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psykoterapeutit) (C-577/20, EU:C:2022:467, jäljempänä tuomio Valvira – Psykoterapeutit, 40–43 kohta).

[6] Ks. direktiivin 2005/36 1 artikla, jonka mukaan tässä direktiivissä ”vahvistetaan säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltion, joka vaatii säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi alueellaan määrättyä ammattipätevyyttä (jäljempänä ’vastaanottava jäsenvaltio’), on tunnustettava kyseisen ammatin harjoittamisen aloittamiseen ja sen harjoittamiseen ammattipätevyys, joka on hankittu yhdessä tai useammassa muussa jäsenvaltiossa (jäljempänä ’kotijäsenvaltio’) ja joka antaa kyseisen pätevyyden haltijalle oikeuden harjoittaa siellä samaa ammattia”.

[7] Tuomio 21.9.2017, Malta Dental Technologists Association ja Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, jäljempänä tuomio Malta Dental Technologists Association, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26. Jotta direktiiviä 2005/36 voidaan soveltaa, kyseisen ammatin on oltava säännelty vastaanottavassa jäsenvaltiossa [8] (muutoin asia ei kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan). ”Säännellyn ammatin” käsitettä, joka on koko direktiivin keskeinen osa ja määritellään sen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa, tarkastellaan perusteellisesti tämän ratkaisuehdotuksen C jaksossa. Tässä vaiheessa on kuitenkin hyödyllistä huomauttaa, että se merkitsee pääasiallisesti sitä, että tietyn ammatin harjoittamiseen ryhtymisen ja sen harjoittamisen edellytyksenä on ”tietyn ammattipätevyyden” omaaminen.

27. Ammattipätevyyden tunnistamisprosessin helpottamiseksi direktiivisissä 2005/36 säädetään kolmesta tunnustamisjärjestelmästä.

28. Ensinnäkin niin kutsuttu automaattinen tunnustamisjärjestelmä koskee valittuja ammatteja, joiden osalta koulutuksen vähimmäisvaatimuksista säädetään direktiivissä 2005/36. [9] Toiseksi erityinen ammattikokemuksen tunnustamisjärjestelmä koskee käsiteollisuuden, kaupan ja teollisuuden ammatteja. [10] Kolmanneksi yleinen tunnustamisjärjestelmä koskee kaikkia muita ammatteja. [11]

29. Kuten Viron hallitus ja komissio ovat todenneet, käsiteltävä asia kuuluu yleisen tunnustamisjärjestelmän piiriin.

30. Tämän järjestelmän konkreettinen toiminta riippuu olennaisesti siitä, onko kyseessä oleva ammatti säännelty paitsi vastaanottavassa jäsenvaltiossa (ehdoton edellytys, kuten jo edellä on todettu), *myös* kotijäsenvaltiossa.

31. Ensinnäkin, jos ammatti on *säännelty myös* kotijäsenvaltiossa, vastaanottavan jäsenvaltion on direktiivin 2005/36 13 artiklan 1 kohdan mukaan annettava lupa ryhtyä harjoittamaan kyseistä ammattia ja harjoittaa sitä samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen niille muiden jäsenvaltioiden kansalaisille, joilla on kotijäsenvaltion edellyttämä pätevyystodistus tai muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja.

32. Toiseksi ja sitä vastoin silloin, kun kyseinen ammatti *ei ole säännelty* kotijäsenvaltiossa, direktiivin 2005/36 13 artiklan 2 kohdasta seuraa, että vastaanottavan jäsenvaltion osalta vastaava tunnustamisvelvollisuus on olemassa vain, jos hakija on kymmenen viimeksi kuluneen vuoden aikana harjoittanut kyseistä ammattia täysipäiväisesti vuoden ajan (tai osa-aikaisesti vastaavan ajan) toisessa jäsenvaltiossa ja hänellä on yksi tai useampi pätevyystodistus tai muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja, jonka on antanut kotijäsenvaltio. Direktiivin 2005/36 13 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan mukaan ammattikokemukseen liittyvää vaatimusta ei kuitenkaan sovelleta, jos hakijan muodollista pätevyyttä osoittavissa asiakirjoissa vahvistetaan ”säännelty ammatillinen koulutus”, joka määritellään kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan e alakohdassa.

[8] Ks. alaviitteessä 6 mainittu direktiivin 2005/36 1 artikla tai 2 artiklan 1 kohta, jonka mukaan direktiiviä 2005/36 sovelletaan ”niihin jäsenvaltion kansalaisiin, jotka haluavat harjoittaa *säänneltyä* ammattia – – muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa he ovat hankkineet ammattipätevyytensä” (kursivointi tässä).

[9] Lääkäri, erikoislääkäri, yleissairaanhoidosta vastaava sairaanhoitaja, hammaslääkäri, erikoishammaslääkäri, eläinlääkäri, proviisori, arkkitehti, kätilö. Ks. direktiivin 2005/36 III osaston III luku.

[10] Luettelo näistä on direktiivin 2005/36 liitteessä IV. Ks. kyseisen direktiivin III osaston II luku.

[11] Direktiivin 2005/36 III osaston I luku ja siinä oleva 10 artikla.

33. Vaikka yleinen järjestelmä siis perustuu kotijäsenvaltiossa hankittujen tutkintotodistusten ja ammattipätevyyden vastavuoroiseen tunnustamiseen, siihen sisältyy myös hakemusten tapauskohtainen tutkiminen ja vastaanottavan jäsenvaltion mahdollisuus vaatia korvaavia toimenpiteitä eli sopeutumisajan tai kelpoisuuskokeen suorittamista. [12]

34. Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, että Suomessa, jossa A hakee ammattipätevyytensä tunnustamista, lastentarhanopettajan ammatti on ”säännelty ammatti”, koska Suomen lainsäädännössä edellytetään tietyn koulutuksen suorittamista. [13] Tätä seikkaa ei ole kiistetty. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, onko sama ammatti säännelty myös Virossa, jotta se voi määrittää, onko A:n hakemusta arvioitava direktiivin 2005/36 13 artiklan 1 kohdan vai pikemminkin 13 artiklan 2 kohdan edellytysten mukaisesti.

C Onko lastentarhanopettajan ammatti, sellaisena kuin siitä säädetään Virossa, direktiivissä 2005/36 tarkoitettu ”säännelty ammatti”?

35. Ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa tietää, voidaanko soveltaa ”säännellyn ammatin” käsitettä silloin, kun: (i) ammattia koskevat vaatimukset on vahvistettu opetus- ja tutkimusministeriön hyväksymässä asetuksessa; (ii) pedagogisen kompetenssin sisältö on määritelty ammattistandardissa, jonka on hyväksynyt kyseisestä ammatista vastaava neuvosto; (iii) jäsenvaltio on sisällyttänyt kyseisen ammatin komission ylläpitämään säänneltyjen ammattien tietokantaan, mutta (iv) kansallisissa säännöksissä jätetään työnantajan harkintavaltaan sen arviointi, täyttääkö asianomainen henkilö kelpoisuusvaatimukset; ja (v) pedagogisen kompetenssin täyttymisen osoittamistapoja ei ole yksilöity.

36. Tähän kysymykseen vastaamiseksi tarkastelen direktiivissä 2005/36 tarkoitettua ”säännellyn ammatin” käsitettä (1) ennen kuin siirryn käsittelemään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiä seikkoja (2).

1. Direktiivissä 2005/36 oleva ”säännellyn ammatin” käsite

37. *Säännellyn* ammatin käsite on direktiivin 2005/36 keskeinen elementti. Kuten jo edellä on mainittu, kyseistä direktiiviä sovelletaan vain, kun tunnustamista haetaan jäsenvaltiossa, jossa kyseinen ammatti on ”säännelty”, [14] ja toiseksi se, onko kyseinen ammatti säännelty myös kotijäsenvaltiossa, määrittää sen, mitä direktiivin 2005/36 13 artiklan kahdessa kohdassa vahvistettuja tunnustamisen erityisiä edellytyksiä sovelletaan.

38. Tämän direktiivin 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan ”säännellyllä ammatilla” tarkoitetaan ”yhdestä tai useammasta toiminnan lajista koostuvaa ammattitoimintaa tai -toimintoja, jonka aloittamisen tai harjoittamisen tai jonkin harjoittamisen muodon edellytyksenä on, suoraan tai välillisesti, lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten nojalla tietyn

[12] Direktiivin 2005/36 14 artiklassa säädetyin edellytyksin. Ks. kyseisen direktiivin 11 perustelukappale ja esim. tuomio 26.6.2019, komissio v. Kreikka (C-729/17, EU:C:2019:534, jäljempänä tuomio komissio v. Kreikka, 91 kohta).

[13] Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kelpoisuusvaatimuksena on vähintään kasvatustieteen kandidaatin tutkinto, johon sisältyy lastentarhaopettajan koulutus, tai terveys- ja sosiaalialan ammattikorkeakoulututkinto, johon sisältyvät varhaiskasvatukseen ja sosiaalipedagogiikkaan suuntautuneet opinnot.

[14] Ks. esim. direktiivin 2005/36 1 artikla ja 2 artiklan 1 kohta, jotka on mainittu edellä alaviitteissä 6 ja 8.

ammattipätevyyden omaaminen – –”.[15] Lisäksi ”ammattipätevyyden” käsitteellä tarkoitetaan direktiivin 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan ”pätevyyttä, josta on osoituksena muodollisesta pätevyydestä annettu asiakirja, 11 artiklan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettu pätevyystodistus ja/tai ammattikokemus”. Tämän seurauksena käsiteltävän asian kannalta on merkityksellistä se, että jotta ammattitoiminta voidaan katsoa säännellyksi, sen aloittamisen edellytyksenä on lakiin perustuva tietyn ammattipätevyyden omaaminen. Samalla, kuten komissio huomauttaa, kansallisessa lainsäädännössä on edellytettävä tällaisen säännellyn ammatin osalta muodollista pätevyyttä osoittavaa asiakirjaa, pätevyystodistusta ja/tai ammattikokemusta.

39. Oikeuskäytännössä on erityisesti päätelty direktiivin 2005/36 3 artiklan 1 kohdan a alakohtaan sisältyvästä määritelmästä (joka sisältyi sanamuodoltaan hieman erilaisena jo direktiiveihin 89/48[16] ja 92/51[17], jotka korvattiin direktiivillä 2005/36), että jotta ammatti voidaan katsoa säännellyksi, kyseinen ammattitoiminta on varattava nimenomaisesti tietyt edellytykset täyttäville henkilöille ja on kiellettävä siihen ryhtyminen sellaisilta henkilöiltä, jotka eivät kyseisiä edellytyksiä täytä.[18] Lisäksi unionin tuomistuin on katsonut, että ammattipätevyys, joka on edellytys sille, että kyseistä ammattia voidaan pitää säänneltynä, ”ei koske kaikkea pätevyyttä, josta on osoituksena yleisluonteista muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja, vaan pätevyyttä, joka vastaa muodollista pätevyyttä osoittavaa asiakirjaa, joka on erityisesti suunniteltu valmistamaan sen haltijat tietyn ammatin harjoittamiseen”.[19] Tästä syystä, kuten komissio korostaa, ilmaisun ”tietty ammattipätevyys”, jota käytetään direktiivin 2005/36 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa olevassa säännellyn ammatin määritelmässä, on poikettava laajemmasta akateemisen pätevyyden käsitteestä.[20]

40. Unionin tuomioistuin on useissa esimerkeissä jättänyt tietyn ammattipätevyyden käsitteen ulkopuolelle muodollista pätevyyttä osoittavat asiakirjat (kuten oikeustieteen tutkinto), jotka mahdollistavat pääsyn useisiin ammatteihin sen sijaan, että ne valmistaisivat niiden haltijoita tietyn tehtävän hoitamista varten.[21] Oikeuskäytännössä on myös katsottu, että geologin ammatti ei ole säännelty, koska kyseiseen ammattiin pääsyyn ei Saksassa sovelleta minkään lain säännöstä, vaikka tosiasiassa vain henkilöt, joilla on ”Diplom-Geologe”-niminen korkeakoulututkinto, harjoittivat tätä ammattia. Tämä johtui siitä, kuten tuomiossa selitettiin, että se, onko kyseessä säännelty ammatti, riippuu vastaanottavassa jäsenvaltiossa vallitsevasta oikeudellisesta tilanteesta, eikä työmarkkinoilla vallitsevista olosuhteista.[22]

41. Sitä vastoin oikeuskäytännössä on katsottu, että johtajan ammatti Ranskan julkisessa sairaalassa on säännelty. Tämä ratkaisu perustui siihen, että kyseiseen ammattiin pääsy oli lain mukaan varattu niille, jotka olivat suorittaneet Ecole nationale de la santé publique -oppilaitoksen

[15] Määritelmässä on myös täydentävä ilmaisu ”yksi tällainen ammattitoiminnan harjoittamisen muoto on sellaisen ammattinimikkeen käyttö, johon lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten nojalla vain tietyn ammattipätevyyden omaavilla henkilöillä on oikeus”. Kyseisen säännöksen viimeisessä virkkeessä viitataan ammatteihin, joita harjoittavat direktiivin 2005/36 liitteessä I luetellut yhdistysten ja järjestöjen jäsenet, ja siinä todetaan, että nämä ammatit rinnastetaan säänneltyyn ammattiin. Nämä määritelmän osatekijät eivät ole merkityksellisiä tässä asiassa.

[16] Vähintään kolmivuotisesta ammatillisesta korkeammasta koulutuksesta annettujen tutkintotodistusten tunnustamista koskevasta yleisestä järjestelmästä 21.12.1988 annetun neuvoston direktiivin 89/48/ETY (EYVL 1989, L 19, s. 16) 1 artiklan c ja d alakohta.

[17] Direktiiviä 89/48 täydentävästä ammatillisen koulutuksen tunnustamista koskevasta toisesta yleisestä järjestelmästä 18.6.1992 annetun neuvoston direktiivin 92/51/ETY (EYVL 1992, L 209, s. 25) 1 artiklan e ja f alakohta ja 2 artikla.

[18] Ks. esim. tuomio 1.2.1996, Aranitis (C-164/94, EU:C:1996:23, jäljempänä tuomio Aranitis, 19 kohta) ja tuomio 8.5.2008, komissio v. Espanja (C-39/07, EU:C:2008:265, 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[19] Tuomio 6.10.2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, jäljempänä tuomio Brouillard, 38 kohta).

[20] Ks. myös julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408, jäljempänä ratkaisuehdotus Brouillard, 54 ja 55 kohta).

[21] Tämä asia koski Cour de cassationin (ylin tuomioistuin, Belgia) lakimiesavustajien ammattia; tuomio Brouillard, 39 kohta.

[22] Tuomio Aranitis, 22 ja 23 kohta.

(kansallinen terveydenhuollon oppilaitos) järjestämän koulutuksen ja läpäisseet hyväksytysti koulutuksen päätteeksi järjestetyn kokeen, joka osoittaa sairaalan hallintotoiminnassa työskentelyn edellyttämät teoreettiset ja käytännön tiedot (vaikka kyseistä koulutusta ei osoitettu tutkintotodistuksella tai muulla asiakirjalla).[23] Vastaavasti unionin tuomioistuin on katsonut sovittelijan ammatin säännellyksi, koska pääsy siihen edellytti soveltuvan koulutuksen suorittamista sellaisen ammattipätevyyden ja tutkintonimikkeen saamiseksi, jotka oikeuttavat juuri tämän ammatin harjoittamiseen.[24] Unionin tuomioistuin on päätynyt samaan johtopäätökseen Maltalla harjoitettavan hammasteknikon ammatin osalta, koska pääsy tähän ammattiin edellyttää yliopistotutkintoa, joka vaaditaan lääketieteeseen liittyviin ammatteihin pääsemiseksi. Tällaisen koulutuksen tarkoituksena oli erityisesti valmistaa sen haltijat näiden ammattien harjoittamiseen, ja hammasteknikon ammatti on nimenomaisesti mainittu niiden joukossa.[25]

42. Näiden täsmennysten jälkeen siirryn seuraavaksi tarkastelemaan kyseisen ammatin erityispiirteitä Viron lainsäädännön mukaan.

2. Huomioon otettavat konkreettiset seikat

43. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee useita seikkoja sen arvioimiseksi, onko kyseinen ammatti säännelty Virossa. Tarkastelen aluksi sitä, mikä merkitys on sillä, että kyseinen ammatti on merkitty komission ylläpitämään säänneltyjen ammattien tietokantaan (a), ja perehdyn sen jälkeen muihin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämiin seikkoihin (b).

a) Merkintä komission ylläpitämässä säänneltyjen ammattien tietokannassa

44. Direktiivin 2005/36 59 artiklan, jonka otsikko on ”Avoimuus”, mukaan jäsenvaltioiden on annettava komissiolle tiedoksi luettelo muun muassa nykyisistä säännellyistä ammateista. Kyseisen säännöksen, joka on otettu käyttöön direktiivillä 2013/55/EU,[26] nykyisessä sanamuodossa (ja otsikossa) täsmennetään, että komission on perustettava yleisön käytettävissä oleva säänneltyjä ammatteja koskeva tietokanta ja ylläpidettävä sitä, sekä asetetaan yksityiskohtaiset vaatimukset, jotka koskevat komission ja jäsenvaltioiden yhteistyötä tässä yhteydessä.

45. Tästä huolimatta direktiivin 2005/36 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa olevassa ”säännellyn ammatin” määritelmässä ei itse asiassa viitata komission tietokannan sisältöön eikä jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön. Huomautan myös, että unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että ”säännellyn ammatin” määritelmä on unionin oikeuden alaan kuuluva asia.[27] Näin ollen komission luetteloa on pidettävä ohjeellisena.[28]

[23] Tuomio 9.9.2003, Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, 44–53 kohta).

[24] Tuomio komissio v. Kreikka, 88 kohta.

[25] Tuomio Malta Dental Technologists Association, 36 kohta.

[26] Euroopan parlamentin ja neuvoston 20.11.2013 annettu direktiivi (EUVL 2013, L 354, s. 132)(jäljempänä direktiivi 2013/55)

[27] Ks. viimeaikainen toteamus tuomiossa *Malta Dental Technologists Association*, 34 kohta.

[28] Kuten jo todettiin ratkaisuehdotuksen Brouillard 50 kohdassa.

46. Vastaavasti, kuten sekä Alankomaiden hallitus ja komissio ovat väittäneet, se, että jäsenvaltio, kuten käsiteltävässä asiassa Viron tasavalta, pitää ammattia säänneltynä kirjatakseen sen komission tietokantaan, ei ole itsessään ratkaiseva sen kannalta, onko kyseinen ammatti direktiivissä 2005/36 tarkoitettu säännelty ammatti. Kansallisen lainsäädännön piirteitä on verrattava kyseisessä direktiivissä tältä osin vahvistettuun standardiin.

b) Kyseisen kansallisen lainsäädännön erityispiirteet

47. Kun tarkastellaan sovellettavaa kansallista lainsäädäntöä, johon ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on erityisesti viitannut tiedustellessaan, onko kyseistä ammattia pidettävä säänneltynä ammattina, muistutan, että lastentarhanopettajien kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen 18 §:n mukaan sovellettavat kelpoisuusvaatimukset ovat (i) korkeakoulututkinto ja (ii) pedagoginen kompetenssi.

48. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Virossa korkeakoulututkintoa koskeva vaatimus ei viittaa mihinkään tiettyyn alaan, kuten kasvatukseen, vaan se voi pikemminkin koskea *mitä tahansa* alaa.

49. Kun otetaan huomioon korkeakoulututkintoa koskevan vaatimuksen yleinen luonne, yhdyn Alankomaiden ja Suomen hallitusten sekä komission käsitykseen siitä, että tähän seikkaan ei voida vedota kyseisen ammatin katsomiseksi säännellyksi ammatiksi, koska kyse ei näytä olevan tuomiossa Brouillard tarkoitetusta pätevyydestä tietyn ammatin harjoittamiseksi.

50. On kuitenkin tarkasteltava vielä sitä, voidaanko kyseinen ammatti silti luokitella säännellyksi pedagogista kompetenssia koskevan vaatimuksen, joka on lastentarhanopettajien kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen 18 §:ssä oleva toinen vaatimus, nojalla.

51. Mielestäni ei.

52. Ennakkoratkaisupyynnöstä ja Viron hallituksen vastauksesta unionin tuomioistuimen sille esittämään kysymykseen käy ilmi, että tarvittava pedagoginen kompetenssi määritellään ammattistandardissa [29] eli Õpetaja, tase 6 -nimisessä ammattistandardissa (opettaja, taso 6 -ammattistandardi), joka on hyväksytty Hariduse Kutsenõukogun (ammattipätevyysneuvostot: kasvatus, Viro) 25.4.2017 tekemällä päätöksellä. [30]

53. Virossa oikeus ryhtyä harjoittamaan lastentarhanopettajan ammattia on siis ymmärtääkseni varattu henkilöille, joilla on muun muassa kyseisessä ammattistandardissa tarkoitettu pedagoginen kompetenssi. Asiakirja-aineistosta käy kuitenkin ilmi, ettei tämän standardin vaatimusten täyttymistä valvota millään sitovalla mekanismilla eikä sitä tarvitse osoittaa millään erityisellä tavalla. Lastentarhanopettajien kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen 1 §:n 1 momentista seuraa pikemminkin, että työnantaja arvioi vaatimusten täyttymisen tapauskohtaisesti. Näin ollen pedagogista kompetenssia koskeva vaatimus ei vaikuta liittyvän mihinkään niistä muodoista, joilla ammattipätevyys on osoitettava ja jotka – kuten olen todennut jo edellä tämän ratkaisuehdotuksen 38 kohdassa – on lueteltu direktiivin 2005/36 3 artiklan 1 kohdan b alakohdassa seuraavasti: muodollisesta pätevyydestä annettu asiakirja, pätevyystodistus ja/tai ammattikokemus.

[29] Ammateista annetun lain (Kutseseadus, RT I, 13.3.2019, 10) 5 §:ssä tarkoitetussa merkityksessä; kyseisen säännöksen mukaan, kuten Viron hallitus on selittänyt, ammattistandardi on asiakirja, jossa kuvataan ammatti ja täsmennetään vaadittava pätevyys.

[30] Viron hallitus on esittänyt seuraavan lähteen kyseiselle ammattistandardille: https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10640560.

54. On totta, että A vetoaa pääasiassa myös Viron opettajaliiton vuonna 2017 antamaan todistukseen.

55. Viron hallitus selitti, että kun Viron opettajaliitto myöntää vuoden 2017 todistuksen kaltaisen lastentarhanopettajan ammattipätevyystodistuksen (”Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6”), se toimii ammateista annetun lain 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuna ammattipätevyyden todentavana elimenä. Se selitti myös, että vuoden 2017 todistus myönnettiin tämän ratkaisuehdotuksen 52 kohdassa mainitun ammattistandardin Õpetaja, tase 6 (opettaja, taso 6) mukaisesti.

56. Asiakirja-aineistossa on kuitenkin erilaisia näkemyksiä kyseisen todistuksen täsmällisestä luonteesta ja sen merkityksestä lastentarhanopettajan ammattiin pääsyn kannalta Virossa.

57. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päättelee käytettävissään olevien tosiseikkojen perusteella, että tällaisen todistuksen antaminen on vapaaehtoista ja maksullista. Kyseinen tuomioistuin toteaa, että todistuksen saaminen edellyttää korkeakoulututkintoa ja aiemmin hankitun pätevyyden arviointia ammattistandardin mukaiseksi. Tuomioistuimen mukaan kyseessä olevan todistuksen saaminen edellyttää tosiasiallisesti työkokemusta lastentarhanopettajana.

58. Viron hallitus puolestaan toi omissa kirjallisissa huomautuksissaan esiin, että kyseinen todistus on osoitus siitä, että (i) todistuksen haltija on hyväksytty opettajan ammattiin ja (ii) hänen pätevyytensä on jo arvioitu kyseiseen ammattiin pääsyn myöntämismenettelyssä. Unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen antamassaan vastauksessa tämä hallitus totesi olennaisilta osin, että kyseessä oleva todistus osoittaa ammatteja koskevan lain 21 §:n 1 momentin mukaisesti, että sen haltijan pätevyys vastaa ammattistandardissa asetettuja vaatimuksia.

59. Tältä osin totean ensinnäkin, että asiakirja-aineisto ei sisällä muita tietoja kyseiseen ammattiin pääsyn myöntämismenettelystä kuin sen, että hakijalla on oltava korkeakoulututkinto ja pedagoginen kompetenssi, joista jälkimmäisen arvioi työnantaja, kuten lastentarhanopettajien kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen 1 §:n 1 momentista ja 18 §:stä ilmenee. Toiseksi ja riippumatta siitä, miten vuoden 2017 todistus on direktiivin nojalla täsmällisesti luokiteltava, pidän ratkaisevana sitä, että kyseinen todistus *ei* ole edellytys lastentarhanopettajan ammatin harjoittamiselle, kuten Viron hallitus on selittänyt ammateista annetun lain 15 §:n 2 momenttiin viitaten.

60. Viron hallitus huomautti kuitenkin, että kun työnantajalle esitetään Viron opettajaliiton antama todistus, tällä ei ole mitään syytä epäillä hakijan pedagogista kompetenssia. Samalla tämä hallitus kuitenkin vahvisti, että Viron lainsäädännössä ei ole mitään tämänsuuntaista sääntöä. Ymmärrän siis, että vaikka tällainen todistus esitettäisiin, työnantajan on lastentarhanopettajien kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen 1 §:n 1 momentin mukaan arvioitava, täyttääkö hakija pedagogista kompetenssia koskevat vaatimukset.

61. Haluan korostaa, että toisin kuin Alankomaiden hallitus vaikuttaa katsovan, ei ole ilmeistä, että työnantajan tekemä arviointi koskee hakijan soveltuvuutta esimerkiksi työnantajan erityistarpeiden tai kilpailevien hakijoiden pätevyyden näkökulmasta. Tällainen arviointi on todellakin tehtävä jokaisen työhönottoprosessin yhteydessä riippumatta siitä, onko kyseinen ammatti säännelty vai ei. Sitä vastoin olen ymmärtänyt, että lastentarhanopettajien kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen 1 §:n 1 momentissa tarkoitettu arviointi koskee

nimenomaan niitä kelpoisuusvaatimuksia, jotka mahdollistavat hakijan pääsyn ammattiin. Ymmärtääkseni vuoden 2017 todistuksen kaltaisen todistuksen olemassaolo voi helpottaa arviointia, mutta se ei vaikuta harkintavaltaan, joka työnantajalla näyttää tässä yhteydessä olevan.

62. Tämä tarkoittaa myös sitä, että pedagoginen kompetenssi voidaan osoittaa usealla eri tavalla, joista mikään ei ole pakollinen. Päätelmällä siitä, täyttävätkö tietyt hakijat lastentarhanopettajan ammattiin pääsemiseksi vaadittavat vaatimukset, ei siis vaikuta olevan yhtenäistä ja sitovaa perustaa, kuten Espanjan hallitus on olennaisilta osin todennut.

63. Näissä olosuhteissa totean Espanjan ja Suomen hallitusten sekä komission tavoin, että lastentarhanopettajan ammattia sellaisena kuin se on säännelty Virossa ei voida pitää direktiivissä 2005/36 tarkoitetulla tavalla säänneltynä, sillä kyseiseen ammattiin pääsyn ja sen harjoittamisen edellytyksenä on yhtäältä korkeakoulututkinto, joka ei ole suunnattu erityisesti kyseisen ammatin harjoittamiseen, ja toisaalta pedagoginen kompetenssi, joka on määritelty ammattistandardissa mutta jonka työnantaja arvioi tapauskohtaisesti.

D Entisessä Neuvostoliitossa hankitun ammattipätevyyden merkitys

64. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee, onko entisessä Neuvostoliitossa hankittuun tutkintotodistukseen perustuvaa ammattipätevyyttä (eli vuoden 1980 tutkintotodistusta, jonka A on esittänyt yhdessä vuoden 2017 todistuksen ja muiden asiakirjojen kanssa Suomen viranomaisille) pidettävä direktiivin 2005/36 3 artiklan 3 kohdassa tarkoitetulla tavalla kolmannessa maassa hankittuna, minkä seurauksena A:n olisi täytynyt harjoittaa kyseistä ammattia kolme vuotta Virossa, jotta tällainen pätevyys voitaisiin tunnustaa Suomessa (1).

65. Ymmärtääkseni tämä kysymys esitetään unionin tuomioistuimelle, koska, kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää mahdollisena myös sitä, että vuoden 1980 tutkintotodistus voisi olla direktiivin 2005/36 3 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettu todiste ”säännellystä ammatillisesta koulutuksesta”, jolloin se johtaisi A:n ammattipätevyyden tunnustamiseen kyseisen direktiivin 13 artiklan 2 kohdan kolmannen alakohdan perusteella (2). [31]

1. Onko entisessä Neuvostoliitossa hankittu ammattipätevyys ”kolmannessa maassa” hankittu pätevyys?

66. Direktiivillä 2005/36 käyttöön otetun tunnustamisjärjestelmän lähtökohtana on pohjimmiltaan, että jotta alkuperäinen ammattipätevyys voitaisiin tunnustaa, se on täytynyt hankkia jossakin jäsenvaltiossa. Tämä seuraa direktiivin 2005/36 2 artiklan 1 kohdasta. [32] Tästä säännöstä poiketen kyseisen direktiivin 2 artiklan 2 kohdassa säädetään, että ”kukin jäsenvaltio voi antaa oman lainsäädäntönsä mukaisesti jäsenvaltioiden kansalaisille, jotka ovat hankkineet ammattipätevyyden muualla kuin jossakin jäsenvaltiossa, luvan harjoittaa alueellaan 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua säänneltyä ammattia”.

[31] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 32 kohta.

[32] Ks. edellä alaviite 8.

67. Kun tämä ehto täyttyy, kolmannessa maassa myönnetty muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja on yhteisen tunnustamisjärjestelmän näkökulmasta merkityksellinen vasta, kun sen haltija on harjoittanut kyseistä ammattia kolmen vuoden ajan siinä jäsenvaltiossa, joka on tunnustanut kyseisen asiakirjan. Tämä seuraa direktiivin 2005/36 3 artiklan 3 kohdasta, jossa säädetään, että ”muodollista pätevyyttä osoittavaan asiakirjaan rinnastetaan kolmannessa maassa myönnetty muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja edellyttäen, että asiakirjan haltijalla on kolmen vuoden ammattikokemus kyseisestä ammatista sen jäsenvaltion alueella, joka on tunnustanut kyseisen asiakirjan 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti ja joka on antanut siitä todistuksen”.

68. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kysyy näin ollen kyseisessä säännöksessä käytetyn termin ”kolmas maa” merkitystä sen selvittämiseksi, kuten on jo todettu, sovelletaanko A:han kolmen vuoden ammattikokemusta koskevaa edellytystä vai ei.

69. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että vuoden 1980 tutkintotodistus on varhaiskasvatusalan keskiasteen tutkinto, jonka A suoritti entisessä Neuvostoliitossa ja joka rinnastettiin vuonna 2005 annetulla lailla Virossa suoritettavaan keskiasteen tutkintoon.

70. Tämä vastaa mielestäni kolmanteen kysymykseen siten, että vuoden 1980 tutkintotodistusta ei voida pitää kolmannen maan myöntämänä.

71. Toisin kuin Suomen hallitus, en katso, että direktiivin 2005/36 3 artiklan 3 kohdan sanamuodosta, johon viitataan tämän ratkaisuehdotuksen 67 kohdassa, voidaan päätellä päinvastaista. Kyseinen sanamuoto on avoin, eikä siinä anneta mitään viitteitä siitä, miten pääasiassa kyseessä olevan kaltaisia tilanteita olisi luonnehdittava.

72. Direktiivissä 2005/36/EY ei itse asiassa ole mitään säännöstä, joka koskisi tätä asiaa *yleisen* tunnustamisjärjestelmän osalta. Sellaisen puuttuminen on kylläkin ristiriidassa sen kanssa, että *automaattisen* tunnustamisen järjestelmässä on nimenomainen maininta tästä. [33]

73. Direktiivin 2005/36 saavutettuja oikeuksia koskevan 23 artiklan 4 kohdassa käsitellään nimenomaan Viron osalta kysymystä automaattisen järjestelmän piiriin kuuluvien ammattien, kuten lääkäreiden, sairaanhoitajien tai arkkitehtien, pätevyyttä osoittavista asiakirjoista, jotka on annettu ennen 20.8.1991 eli entisessä Neuvostoliitossa. Tästä säännöksestä seuraa, että muiden jäsenvaltioiden on tunnustettava automaattisen tunnustamisen järjestelmän piiriin kuuluvia ammatteja koskevat muodollista pätevyyttä osoittavat asiakirjat, jos Viron viranomaiset todistavat, että nämä asiakirjat ovat sen alueella oikeudellisesti yhtä päteviä kuin sen itsensä antamat asiakirjat. [34]

74. Direktiivin 2005/36 23 artiklan muissa osissa säädetään vastaavat säännökset muiden entisten valtioiden eli Saksan demokraattisen tasavallan (23 artiklan 2 kohta), Tšekkoslovakian (23 artiklan 3 kohta) ja Jugoslavian (23 artiklan 5 kohta) alueella hankittujen ammattipätevyyksien osalta.

[33] Kuten edellä on selitetty, automaattisen tunnustamisen järjestelmä on yksi direktiivissä 2005/36 säädetyistä kolmesta järjestelmästä ja koskee tiettyjä ammatteja, kuten lääkäreitä, sairaanhoitajia ja arkkitehteja. Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 28 kohta.

[34] Ja että kyseiset henkilöt ovat harjoittaneet asianomaista toimintaa niiden alueella yhtäjaksoisesti vähintään kolme vuotta todistuksen myöntämistä edeltäneiden viiden vuoden aikana. Ks. direktiivin 2005/36 23 artiklan 4 kohdan toiseksi viimeinen alakohta.

75. Tästä seuraa, että vastuu päättää näiden entisten valtioiden myöntämien muodollisten pätevyyksien oikeudellisen pätevyyden voimassaolon jatkumisesta *automaattisen* tunnustamisjärjestelmän piiriin kuuluvissa ammateissa on nimenomaisesti tunnustettu kuuluvan kyseisen jäsenvaltion viranomaisille.

76. Seuraako vastaavien sääntöjen puuttumisesta eri johtopäätös, kun on kyse *yleisestä* tunnustamisjärjestelmästä, jota pääasiassa kyseessä oleva asia koskee? Mielestäni ei.

77. Se, että EU:n lainsäätäjä on nimenomaisesti tunnustanut jäsenvaltioiden toimivallan päättää kyseisissä entisissä valtioissa hankittujen pätevyyksien voimassaolon jatkumisesta *automaattisen* tunnustamisjärjestelmän soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa, voidaan selittää, kuten komissio olennaisilta osin esittää, sillä, että tähän järjestelmään liittyy ammatillisia vähimmäisvaatimuksia koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä. Tässä yhteydessä ajallista näkökohtaa oli käsiteltävä yhdessä muiden näkökohtien kanssa.

78. Sen sijaan *yleisessä* tunnustamisjärjestelmässä ei ole tällaista ammatillisten vaatimusten vähimmäisyhdenmukaistamista, joten ne jäävät jäsenvaltioiden määräysvaltaan, kunhan unionin oikeutta noudatetaan.[35] Jäsenvaltioiden on siis määritettävä, mitkä niiden alueella on tunnustettava muodollisen pätevyyden osoittaviksi asiakirjoiksi.

79. Samoin direktiivin 2005/36 12 artiklan toisessa kohdassa tunnustetaan (koti)jäsenvaltioiden mahdollisuus säilyttää saavutetut oikeudet silloin, kun on kyse ammattipätevyydestä, joka on hankittu sellaisten sääntöjen nojalla, jotka eivät enää ole voimassa, myös silloin, kun vaatimukset ovat tällä välin tiukentuneet. Tällaisissa tilanteissa vastaanottavan jäsenvaltion on katsottava direktiivin 13 artiklan mukaista yleistä tunnustamisjärjestelmää[36] sovellettaessa, että aiemmin (kotijäsenvaltiossa) hankittu koulutus vastaa uuden koulutuksen tasoa.[37]

80. Katson, että sama päätelmä on tehtävä soveltuvin osin, kun on kyse Viron tasavallan kaltaisen jäsenvaltion päätöksestä määrittää, täyttääkö ammattipätevyys, joka on hankittu sen alueella silloin, kun tämä alue oli osa toista valtiota, nykyisin voimassa olevien sääntöjen mukaisen pätevyyden vähimmäistason.

81. Mielestäni direktiivin 2005/36 3 artiklan 3 kohdan tavoite tukee tätä päätelmää. Kyseisessä kohdassa asetetulla kolmen vuoden ammattikokemuksen vaatimuksella pyritään mielestäni, samoin kuin direktiivin 2005/36 13 artiklan 2 kohdassa asetetulla yhden vuoden vaatimuksella,[38] varmistamaan, että yhteiseen tunnustamisjärjestelmään ”otettavat” ammattipätevyydet vastaavat asianomaisten ammatillisten markkinoiden todellisuutta. Sitä voidaan pitää myös takeena siitä, ettei kyseisessä jäsenvaltiossa voimassa olevia ammattipätevyysvaatimuksia kierretä.

82. Vastaavaa tarvetta ei kuitenkaan ole silloin, kun on kyse ammattipätevyydestä, joka on hankittu jäsenvaltion alueella aikana, jolloin tämä alue oli osa toista valtiota. Historiallisesti tässä yhteydessä on ensinnäkin kyse siitä, että oikeudellinen pätevyys[39] säilyy uudessa (tai uudelleen

[35] Ks. direktiivin 2005/36 johdanto-osan 11 perustelukappale. Ks. myös tuomio Vlassopoulou, 9 kohta, tai tuomio Malta Dental Technologists Association, 47 ja 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[36] Esitetty edellä tämän ratkaisuehdotuksen 31 ja 32 kohdassa.

[37] Ks. myös direktiivin 89/48 alalla 29.4.2004 annettu tuomio Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, 45 kohta).

[38] Unionin tuomioistuin totesi direktiivin 89/48 alalla, että ”vaatimuksella tämän pituiseen ammattikokemukseen viitataan siis siihen, että hakijan mahdollisuus harjoittaa kyseistä ammattia lähtöjäsenvaltiossa on todellinen”. Tuomio 5.4.2011, Toki (C-424/09, EU:C:2011:210, 31 kohta).

[39] Huomautan, että edellä mainituissa direktiivin 2005/36 23 artiklan säännöksissä puhutaan muodollista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen oikeudellisesta pätevyydestä.

muodostetussa) valtiossa (yhdessä oikeusjärjestelmän muiden osien pätevyyden kanssa). Kun ammattipätevyyden säilymisestä voimassa on tehty päätös, siitä tulee osa kyseisen jäsenvaltion oikeusjärjestelmää ja sen pitäisi tällöin hyötyä vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmästä direktiivissä 2005/36 säädetyin edellytyksin.

83. Edellä esitetyn perusteella totean siis Viron tasavallan hallituksen ja komission tavoin, että entisessä Neuvostoliitossa hankittua ammattipätevyyttä, jonka Viron tasavalta on lainsäädännössään rinnastanut kyseisessä jäsenvaltiossa hankittuun pätevyyteen, on pidettävä kyseisessä jäsenvaltiossa eikä kolmannessa maassa hankittuna.

2. Onko 1980 tutkintotodistus todiste säännellystä ammatillisesta koulutuksesta?

84. Kuten olen jo edellä tuonut esiin, ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilevän, voidaanko vuoden 1980 tutkintotodistusta pitää 2005/36 3 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettuna todisteena ”säännellystä ammatillisesta koulutuksesta”. Jos näin olisi, kyseisen direktiivin 13 artiklan 2 kohdan kolmannesta alakohdasta seuraisi, että hakijalta ei voisi vaatia, että hän on hankkinut kymmenen edeltävän vuoden aikana yhden vuoden ammattikokemuksen lastentarhanopettajana toisessa jäsenvaltiossa, jotta hänen ammattipätevyytensä voitaisiin tunnustaa Suomessa.

85. Direktiivin 2005/36 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaan ”säännellyllä ammatillisella koulutuksella” tarkoitetaan ”koulutusta, joka on erityisesti suunnattu tietyn ammatin harjoittamiseen ja käsittää koulutuksen, jota tarvittaessa täydennetään ammattiin perehdyttävällä koulutuksella tai työharjoittelulla tai työjaksolla”. Seuraavassa virkkeessä lisätään vielä, että ”ammatillisen koulutuksen, työharjoittelun tai työkokemuksen rakenne ja taso määritellään asianomaisen jäsenvaltion laeissa, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä, tai niitä valvoo tai ne hyväksyy kyseistä tehtävää varten nimetty viranomainen”.

86. Myönnän, että tätä määritelmää ei ole helppo ymmärtää sikäli, että ensinnäkin ammatillinen koulutus, työharjoittelu tai työjakso vaikuttaa kuuluvan säänneltyyn ammatilliseen koulutukseen vain ”tarvittaessa” ja toiseksi kansallisissa säännöissä vahvistettavaa rakennetta ja tasoa koskeva vaatimus vaikuttaa koskevan vain tätä koulutuksen (käytännön) osaa eikä teoreettista osaa. [40]

87. Olen kuitenkin komission kanssa samaa mieltä siitä, että kansallisissa säännöksissä määriteltyjen koulutuksen tasoa ja rakennetta koskevien vaatimusten on koskettava tällaisen koulutuksen sekä teoreettista että käytännön osaa, koska muuten en ymmärrä, miten kyseisessä määritelmässä tarkoitettua ”säänneltyä ammatillista koulutusta” voitaisiin pitää kokonaisuudessaan *säänneltynä*.

88. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on siis selvittää seuraavat seikat: (i) onko vuoden 1980 tutkintotodistus todiste sellaisen koulutuksen suorittamisesta, joka on suunnattu kyseessä olevan tietyn ammatin harjoittamiseen, (ii) onko tällaisen koulutuksen

[40] Huomautan, että direktiivin 2005/36 alkuperäisen version liitteessä III annettiin esimerkkejä säännellystä ammatillisesta koulutuksesta, mutta kyseinen liite poistettiin direktiivin 2013/55 1 artiklan 52 kohdalla todennäköisesti siksi, että tämän käsitteen soveltamisalaa haluttiin laajentaa. Ks. Commission Staff Working Paper, Impact Assessment, Accompanying document to the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation on administrative cooperation through the Internal Market Information System; SEC(2011) 1558 final, 6.4.2 kohta; s. 33. Komission direktiiviehdotuksessa määriteltiin säännelty koulutus muun muassa siten, että siinä suuntaudutaan erityisesti tietyn ammatin harjoittamiseen. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ammattipätevyyden tunnustamisesta, KOM/2002/0119 lopull. (EYVL 2002, C 181 E, s. 183), ehdotetut 11 artiklan 4 kohdan b alakohta, 11 artiklan 5 kohta, 11 artiklan 6 kohta ja 13 artiklan 2 kohdan kolmas alakohta.

rakenne ja taso määritelty asianomaisen jäsenvaltion laeissa, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä, tai valvooko niitä tai hyväksyykö ne kyseistä tehtävää varten nimetty viranomainen direktiivin 2005/36 3 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitetulla tavalla, sekä (iii) onko tällaisen todistuksen antanut lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti nimetty toimivaltainen viranomainen ja onko se osoitus haltijansa valmiudesta kyseisen ammatin harjoittamiseen direktiivin 2005/36 13 artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitetulla tavalla.

89. Jos näin on, ja kun otetaan huomioon, että Viron tasavalta on rinnastanut tämän tutkintotodistuksen kyseisen jäsenvaltion myöntämiin tutkintotodistuksiin, katson, että tämä ammattipätevyys on tunnustettava, sanotun kuitenkaan rajoittamatta vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten mahdollisuutta vaatia direktiivin 2005/36 14 artiklassa tarkoitettuja korvaavia toimenpiteitä (ja siinä säädetyissä rajoissa).

E Loppuhuomautukset primaarioikeuden (oletusarvoisesta) sovellettavuudesta

90. Kuten unionin tuomioistuin on toistuvasti muistuttanut, kun asia ei kuulu direktiivin 2005/36 soveltamisalaan, toimivaltaiset viranomaiset eivät voi lopettaa arviointia, vaan niiden on jatkettava sitä EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien perusteella.[41] On tosiaan todettava, että ”tutkintotodistusten vastavuoroista tunnustamista koskevien direktiivien, ja erityisesti direktiivin 2005/36, tavoitteena ei ole eikä niiden vaikutuksena voi olla se, että tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen tunnustaminen vaikeutuu tilanteissa, joita tällaiset direktiivit eivät kata”.[42]

91. Kun käsiteltävänä on ammattipätevyyden tunnustamista koskeva hakemus, joka ei kuulu direktiivin 2005/36 soveltamisalaan, on siis sovellettava SEUT 45 ja SEUT 49 artiklaa. Näin ollen toimivaltaisten viranomaisten on otettava huomioon asianomaisen henkilön ammatillinen pätevyys vertaamalla hänen tutkintotodistuksistaan, todistuksistaan ja muista muodollista kelpoisuutta osoittavista asiakirjoistaan sekä hänen merkityksellisestä ammattikokemuksestaan ilmenevää pätevyyttä siihen ammattipätevyyteen, jota kansallisessa lainsäädännössä edellytetään kyseessä olevan ammatin harjoittamiseksi, kuten tuomiossa Vlassopoulou ja sitä seuranneessa oikeuskäytännössä on todettu.[43]

92. Näistä periaatteista seuraa, että asianomaisen jäsenvaltion on voitava objektiivisesti selvittää, osoittaako ulkomainen tutkintotodistus, että sen haltijalla on ainakin vastaavat tiedot ja pätevyys kuin mitä kotimainen tutkintotodistus osoittaa, ja jos näin on, sen on myönnettävä, että kyseinen tutkintotodistus täyttää kansallisissa säännöksissä asetetut edellytykset. Jos olennaisia eroja on, toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä korvaavista toimenpiteistä, joiden on oltava etenkin suhteellisuusperiaatteen mukaisia, arvioituaan kuitenkin ensin, kelpaavatko hakijan – myös vastaanottavassa jäsenvaltiossa – jo hankkimat tiedot sen osoittamiseen, että asianomainen henkilö on hankkinut vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytetyt tiedot.[44]

41 Ks. tuoreesta toteamuksesta tuomio Valvira – Psykoterapeutit, 35–44 kohta.

42 Tuomio 3.3.2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Lääkärin peruskoulutus) (C-634/20, EU:C:2022:149, jäljempänä tuomio Valvira – Lääkärin peruskoulutus, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

43 Tuomio Vlassopoulou perustui tosiseikkoihin, joihin ei ollut vielä sovellettu mitään ammattipätevyyden tunnustamista koskevaa johdetun oikeuden säädöstä, ja yhteisöjen tuomioistuin siten nojautui asian kannalta merkitykselliseen perustamissopimuksen määräykseen (tässä tapauksessa ETY:n perustamissopimuksen 52 artiklaan, nykyiseen SEUT 49 artiklaan). Vaikka kyseinen asia koski sijoittautumisvapautta, sen perusteluja voidaan soveltaa myös työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen. Ks. viimeaikaisen soveltamisen osalta tuomio Valvira – Psykoterapeutit, 40 ja 41 kohta sekä tuomio Valvira – Lääkärin peruskoulutus, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

44 Ks. esim. tuomio Valvira – Lääkärin peruskoulutus, 42–46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

93. Näin ollen ja kuten komissio lähtökohtaisesti väittää, SEUT 45 tai SEUT 49 artiklan nojalla suoritettavassa tutkinnassa hakijan pätevyyttä on arvioitava perusteellisesti ottaen huomioon kaikki hänen tutkintotodistuksensa, hänen entisessä Neuvostoliitossa ja Suomessa [45] hankkimansa työkokemus sekä vuoden 2017 todistus, jotta voidaan todeta, vastaako hakijan pätevyys vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännön mukaan lastentarhanopettajan ammatin harjoittamiseen vaadittavaa ammatillista pätevyyttä, ja jotta voidaan todeta, onko mahdollisesti puuttuvia taitoja tosiasiallisesti hankittu.

V Ratkaisuehdotus

94. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa korkeimmalle hallinto-oikeudelle seuraavasti:

Ammattipätevyyden tunnustamisesta 7.9.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY 3 artiklan 1 kohdan a alakohtaa on tulkittava siten, että

lastentarhanopettajan ammattia ei voida pitää mainitussa säännöksessä tarkoitetulla tavalla säänneltynä, kun kyseisen ammatin harjoittamisen aloittamisen ja sen harjoittamisen edellytyksenä on yhtäältä korkeakoulututkinto, jota ei ole suunnattu erityisesti kyseisen ammatin harjoittamiseen, ja toisaalta pedagoginen kompetenssi, joka on määritelty ammattistandardissa mutta jonka työnantaja arvioi tapauskohtaisesti.

Direktiivin 2005/36 3 artiklan 3 kohtaa on tulkittava siten, että

entisessä Neuvostoliitossa hankittua ammattipätevyyttä, jonka Viron tasavalta on lainsäädännössään rinnastanut kyseisessä jäsenvaltiossa hankittuun pätevyyteen, on pidettävä kyseisessä jäsenvaltiossa eikä kolmannessa maassa hankittuna.

[45] Ks. tuomio 8.7.2021, BB v. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) vastaanottavassa jäsenvaltiossa hankitun työkokemuksen merkityksestä.