Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NICHOLASA EMILIOUJA,
predstavljeni 8. septembra 2022 [1]

Zadeva C-270/21

A

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska))

„Predhodno odločanje – Priznavanje poklicnih kvalifikacij – Direktiva 2005/36/ES – Pravica do opravljanja poklica vzgojitelja predšolskih otrok, ki temelji na visokošolski izobrazbi in pedagoških sposobnostih – Reguliran poklic – Poklicna kvalifikacija, pridobljena v nekdanji Sovjetski zvezi – Tretja država – Pojem“

I. Uvod

1. Oseba A (v nadaljevanju: prosilec) je pri Opetushallitus, finskem nacionalnem uradu za izobraževanje (EDUFI), zaprosila za priznanje poklicne kvalifikacije vzgojitelja predšolskih otrok, pri čemer se je sklicevala na te dokumente: srednješolsko kvalifikacijo, pridobljeno leta 1980 v Estonski sovjetski socialistični republiki (v nadaljevanju: ESSR), torej na ozemlju nekdanje Sovjetske zveze, dve visokošolski kvalifikaciji, pridobljeni leta 2006 in leta 2013, ki se ne nanašata na področje izobraževanja, in potrdilo, ki ga je leta 2017 izdalo Eesti Õpetajate Liit (estonsko združenje učiteljev) in ki dokazuje pedagoške sposobnosti osebe A.

2. Prošnja osebe A je bila zavrnjena, odločbo EDUFI pa je potrdilo Helsingin hallinto-oikeus (upravno sodišče v Helsinkih, Finska), ki je pritrdilo stališču EDUFI, da prosilec v bistvu ne izpolnjuje pogojev za priznanje poklicne kvalifikacije na podlagi nacionalnih predpisov o prenosu Direktive 2005/36. [2]

3. Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska) dvomi o dveh pojmih, ki sta uporabljena v tej direktivi. Prvič, sklicuje se na več značilnosti nacionalne zakonodaje o dostopu po poklica vzgojitelja predšolskih otrok v Estoniji in se ob tem sprašuje, ali je mogoče ta poklic, kot se obravnava v Estoniji, šteti za „reguliran poklic“ v smislu Direktive 2005/36, ob upoštevanju, da ta pojem v bistvu predpostavlja, da je treba za dostop do danega poklica imeti „posebne poklicne kvalifikacije“. Drugič, to sodišče se sprašuje, ali je treba za poklicno kvalifikacijo, izdano v nekdanji Sovjetski zvezi, šteti, da je bila pridobljena v tretji državi.

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

[2] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij (UL 2005, L 255, str. 22). Ta direktiva je bila večkrat spremenjena.

II. Pravni okvir

A. Pravo Evropske unije

4. V skladu s členom 3(1)(a) Direktive 2005/36 „reguliran poklic“ pomeni „poklicn[o] dejavnost ali skupin[o] poklicnih dejavnosti, katerih dostop do, opravljanje ali enega od načinov opravljanja neposredno ali posredno določajo zakoni ali drugi predpisi glede posebnih poklicnih kvalifikacij; […]“

5. Člen 13(1) in (2) Direktive 2005/36 določa:

„1. Če se za dostop do in opravljanje reguliranega poklica v državi članici gostiteljici zahtevajo posebne poklicne kvalifikacije, pristojni organ navedene države članice prosilcem dovoli dostop do in opravljanje tega poklica pod enakimi pogoji, kot veljajo za državljane navedene države članice, če imajo potrdilo o kompetenci ali dokazila o formalnih kvalifikacijah iz člena 11, ki jih zahteva druga država članica za dostop do in opravljanje tega poklica na njenem ozemlju.

Potrdila o kompetenci ali dokazila o formalnih kvalifikacijah izda pristojni organ v državi članici, imenovan v skladu z zakoni ali drugimi predpisi navedene države članice.

2. Dostop do in opravljanje poklica, kakor je opisano v odstavku 1, se dovoli tudi prosilcem, ki so opravljali zadevni poklic s polnim delovnim časom eno leto ali enakovredno obdobje s krajšim delovnim časom v obdobju predhodnih desetih let v drugi državi članici, ki tega poklica ne regulira, in ki imajo eno ali več potrdil o kompetenci ali dokazila o formalnih kvalifikacijah, ki jih je izdala druga država članica, ki tega poklica ne regulira.

Potrdila o kompetenci in dokazila o formalnih kvalifikacijah izpolnjujejo naslednje pogoje:

(a) izda jih pristojni organ v državi članici, imenovan v skladu z zakoni ali drugimi predpisi navedene države članice;

(b) potrjujejo, da je imetnik pripravljen na opravljanje zadevnega poklica.

Enega leta poklicnih izkušenj iz prvega pododstavka se ne sme zahtevati, če dokazila prosilca o formalnih kvalifikacijah potrjujejo regulirano izobraževanje in usposabljanje.“

B. Finsko pravo

6. Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (zakon o priznavanju poklicnih kvalifikacij št. 1384/2015, v nadaljevanju: zakon o poklicnih kvalifikacijah) v členu 1(1) določa, da sta v tem zakonu v skladu z Direktivo 2005/36 urejena priznavanje poklicnih kvalifikacij in svoboda opravljanja storitev. V členu 6 tega zakona so dalje podrobneje opredeljeni pogoji za tako priznanje.

C. Estonsko pravo

7. V Estoniji so zahteve glede poklicne usposobljenosti vzgojiteljev predšolskih otrok urejene v Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded, Riigi teataja (uredba ministra za izobraževanje o zahtevah glede poklicne usposobljenosti vzgojiteljev predšolskih otrok) z dne 26. avgusta 2002 (v nadaljevanju: uredba o zahtevah glede poklicne usposobljenosti vzgojiteljev predšolskih otrok), ki jo je izdal minister za izobraževanje. V skladu s členom 1(1) te uredbe enakovrednost zahtev glede poklicne usposobljenosti, ki so določene v tej uredbi, in usposobljenost delavca za opravljanje navedenega poklica presoja delodajalec.

8. V skladu s členom 18 te uredbe sta zahtevi glede poklicne usposobljenosti vzgojiteljev predšolskih otrok visokošolska izobrazba in pedagoške sposobnosti. Člen 37 določa, da se zahteve glede poklicne usposobljenosti iz tega instrumenta ne uporabljajo za osebe, ki so kot vzgojitelji predšolskih otrok delale pred 1. septembrom 2013 in so poklicno usposobljene na podlagi določb iste uredbe, ki so veljale pred tem datumom, oziroma so na podlagi ustreznih dokazil poklicno usposobljene za podobne delovne naloge.

III. Dejansko stanje, nacionalni postopek in vprašanja za predhodno odločanje

9. Oseba A je pri EDUFI zaprosila za priznanje poklicne kvalifikacije vzgojitelja predšolskih otrok, pri čemer se je sklicevala na: (i) potrdilo o tem, da je leta 1980 pridobila kvalifikacijo smeri „Koolieelsete lasteasutuste kasvataja“ (predšolska vzgoja) (v nadaljevanju: spričevalo iz leta 1980); (ii) potrdilo, da je leta 2006 pridobila kvalifikacijo smeri „Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava“ (specializirani učni načrt za upravljanje hotelov na visokošolski ravni) (v nadaljevanju: diploma iz leta 2006); in (iii) potrdilo, da je leta 2013 pridobila kvalifikacijo smeri „Ärijuhtimise magistri kraad“ – Turismieetevõtlus ja teeninduse juhtimine (Master of Business Administration – upravljanje turizma in storitev) (v nadaljevanju: diploma iz leta 2013). Poleg tega je oseba A vlogi priložila spričevalo „Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6“ (poklicno spričevalo za učitelje, raven 6)“, ki ga je leta 2017 izdalo estonsko združenje učiteljev (v nadaljevanju: potrdilo iz leta 2017).

10. EDUFI je z odločbo z dne 8. marca 2018 zavrnil prošnjo osebe A.

11. Helsingin hallinto-oikeus (upravno sodišče v Helsinkih) je s sodbo z dne 18. aprila 2019 zavrnilo tožbo osebe A zoper odločbo EDUFI. To sodišče je štelo, da kvalifikacije in poklicne izkušnje, ki jih je pridobila oseba A, ne izpolnjujejo pogojev za priznanje poklicne kvalifikacije iz zakona o poklicnih kvalifikacijah.

12. To sodišče je menilo, da ni jasno, da potrdilo iz leta 2017 temelji na študiju, zaključenem v Estoniji, in poklicnih izkušnjah, pridobljenih v tej državi. Zato naj poklicne kvalifikacije osebe A ne bi bilo mogoče v vseh pogledih šteti za poklicno kvalifikacijo, pridobljeno v Estoniji. To sodišče je navedlo, da je treba glede na način, na katerega je treba na podlagi estonskega prava dokazati pedagoške sposobnosti kot poklicno usposobljenost vzgojiteljev predšolskih otrok, šteti, da ta poklic v Estoniji ni reguliran. Sodišče je tudi navedlo, da v okviru priznanja poklicne kvalifikacije ni mogoče upoštevati poklicnih izkušenj, ki jih je oseba A pridobila v ESSR in na Finskem,[3] ker niso bile pridobljene v „drugi državi članici“.

[3] Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je oseba A od leta 1980 do leta 1984 opravljala poklic vzgojitelja predšolskih otrok v Estoniji ter v letih 2016 in 2017 na Finskem.

13. Oseba A je v postopku pred predložitvenim sodiščem navedla, da je pridobila potrebno izobrazbo v svoji domovini Estoniji, kjer ji je bilo tudi izdano potrdilo o pedagoških sposobnostih. Navedla je, da je v Estoniji poklic vzgojitelja predšolskih otrok reguliran poklic, čeprav mora izpolnjevanje zadevnih zahtev presoditi delodajalec, in da je mogoče pedagoške sposobnosti dokazati na različne načine.

14. Oseba A je poleg tega navedla, da je bila njena prva kvalifikacija s področja predšolske vzgoje sicer pridobljena v ESSR, da pa je bila z zakonom iz leta 2005 izenačena s kvalifikacijami, pridobljenimi v Estoniji. Leta 2017 naj bi poleg tega pridobila potrdilo in ima tako, kot meni, dve kvalifikaciji s področja predšolske vzgoje, pridobljeni v „drugi državi članici“.

15. EDUFI je navedel, da zadevnega poklica v Estoniji ni mogoče šteti za reguliranega, saj se na podlagi estonske zakonodaje zahteva glede pedagoških sposobnosti ne navezuje na dokazila o formalnih kvalifikacijah, potrdilo o kompetenci ali poklicne izkušnje. Izpolnjevanje zahteve glede pedagoških sposobnosti naj bi presojal delodajalec.

16. Predložitvenemu sodišču ni jasno, ali je treba zadevni poklic, kot je obravnavan v Estoniji, šteti za „reguliran poklic“ v smislu Direktive 2005/36. Po eni strani so poklicne kvalifikacije urejene z uredbo o zahtevah glede poklicne usposobljenosti vzgojiteljev predšolskih otrok in so z njimi zahtevane visokošolska izobrazba in pedagoške sposobnosti, kar je opredeljeno v poklicnem standardu, ki ga je sprejel svet, pristojen za pridruženi poklic. To sodišče tudi navaja, da je Republika Estonija dala zadevni poklic vpisati v podatkovno zbirko reguliranih poklicev, ki jo vodi Komisija. Po drugi strani je z zadevno nacionalno uredbo delodajalcu prepuščeno, da presodi, ali posameznik izpolnjuje zahteve glede poklicne usposobljenosti, ne obstaja pa zakonodaja ali drug dokument, ki bi urejal, kako je mogoče dokazati obstoj zahtevanih pedagoških sposobnosti.

17. Če se šteje, da je poklic vzgojitelja predšolskih otrok v Estoniji „reguliran poklic“, predložitveno sodišče ni prepričano o naravi potrdila iz leta 2017, saj je bilo po navedbah predložitvenega sodišča to izdano na podlagi poklicnih izkušenj, pridobljenih v nekdanji Sovjetski zvezi in na Finskem, v državi članici gostiteljici.

18. Nazadnje, predložitveno sodišče meni, da je nujno presoditi, ali je treba za prosilčevo poklicno kvalifikacijo, pridobljeno v ESSR, šteti, da je bila pridobljena v tretji državi.

19. V teh okoliščinah je Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 3(1)(a) [Direktive 2005/36] razlagati tako, da je treba za reguliran poklic šteti poklic, pri katerem so zahteve glede poklicne usposobljenosti po eni strani določene v uredbi, ki jo izda minister za izobraževanje države članice, je vsebina pedagoških sposobnosti, ki se zahtevajo od vzgojitelja predšolskih otrok, določena v poklicnem standardu in je zadevna država članica poklic vzgojitelja predšolskih otrok dala vpisati v podatkovno zbirko reguliranih poklicev, ki jo vodi Komisija, pri katerem pa se po drugi strani na podlagi besedila uredbe o zahtevah glede poklicne usposobljenosti za ta poklic delodajalcu priznava prosti preudarek pri presoji izpolnjevanja zahtev glede poklicne usposobljenosti, zlasti zahteve glede pedagoških sposobnosti, način dokazovanja obstoja pedagoških sposobnosti pa ni določen niti v zadevni uredbi niti v drugih zakonih, uredbah ali drugih predpisih?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen: ali je mogoče spričevalo o poklicni kvalifikaciji, ki ga izda pristojni organ države članice izvora, za pridobitev katerega se zahtevajo delovne izkušnje v zadevnem poklicu, šteti za potrdilo o kompetenci ali drugo dokazilo o formalnih kvalifikacijah v smislu člena 13(1) [Direktive 2005/36], če so bile poklicne izkušnje, na podlagi katerih je bilo izdano to spričevalo, pridobljene v državi članici izvora v času, v katerem je bila ta sovjetska socialistična republika, in v državi članici gostiteljici, ne pa v državi članici izvora v času po njeni ponovni samostojnosti?

3. Ali je treba člen 3(3) [Direktive 2005/36] razlagati tako, da je treba poklicno kvalifikacijo, ki temelji na kvalifikaciji, ki je bila v izobraževalni ustanovi, ki je na geografskem območju države članice, pridobljena v času, v katerem ta država članica ni obstajala kot samostojna država, ampak kot sovjetska socialistična republika, in poklicnih izkušnjah, ki so bile na podlagi te kvalifikacije v zadevni sovjetski socialistični republiki pridobljene pred ponovno samostojnostjo te države članice, šteti za poklicno kvalifikacijo, pridobljeno v tretji državi, tako da so za uveljavljanje te poklicne kvalifikacije dodatno potrebna tri leta poklicnih izkušenj v državi članici izvora v obdobju po njeni ponovni samostojnosti?“

20. Pisna stališča so predložile estonska, španska, nizozemska in finska vlada ter Evropska komisija. Estonska vlada je tudi odgovorila na vprašanja za pisni odgovor, ki ji jih je postavilo Sodišče.

IV. Analiza

21. Najprej bom podal nekaj uvodnih pripomb glede uporabe Direktive 2005/36 za zadevo v postopku v glavni stvari (A). Nato bom obravnaval sistem priznavanja, vzpostavljen s to direktivo (B). Analizo bom nadaljeval s preučitvijo prvega vprašanja, ki se nanaša na pojem „reguliran poklic“ (B), nato pa se bom posvetil tretjemu vprašanju, s katerim se sprašuje, ali je treba za poklicno kvalifikacijo, pridobljeno v nekdanji Sovjetski zvezi, šteti, da je bila pridobljena v tretji državi (C). Z drugim vprašanjem se poskuša ugotoviti pomen potrdila iz leta 2017 in je postavljeno le za primer, da bi bil odgovor na prvo vprašanje pritrdilen. Ker je moj predlagani odgovor na prvo vprašanje, da zadevnega poklica *ni mogoče* šteti za „reguliranega“, je drugo vprašanje brezpredmetno. Vendar ga bom obravnaval kot del prvega vprašanja, ker je pomen potrdila iz leta 2017 eden od dejavnikov, ki jih bom preučil v tem okviru. Na koncu bom opozoril, da se – če bo predložitveno sodišče ugotovilo, da se v postopku v glavni stvari Direktiva 2005/36 ne uporablja – privzeto uporabi primarno pravo Unije (E).

A. Uporaba Direktive 2005/36 v postopku v glavni stvari

22. Eden od temeljnih pogojev za uporabo Direktive 2005/36 je, da je oseba, ki želi doseči priznanje poklicnih kvalifikacij, usposobljena za opravljanje zadevnega poklica v svoji državi izvora.[4] Ugotavljam, da v postopku v glavni stvari glede tega obstaja dvom.

23. Natančneje, predložitvena odločba se sklicuje na informacije, ki jih je posredovalo estonsko ministrstvo za izobraževanje in raziskave, v skladu s katerimi je oseba A v Estoniji upravičena opravljati zadevni poklic na podlagi diplom iz leta 2006 in leta 2013 ter potrdila iz leta 2017. Ob

[4] Glej v tem smislu člen 4(1) Direktive 2005/36 ter sodbi z dne 19. januarja 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, točka 19), in z dne 8. julija 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, točka 26).

tem je predložitveno sodišče zaprosilo EDUFI, naj pri estonskih organih pridobi pojasnila, ali je oseba A v Estoniji usposobljena za poklic vzgojitelja predšolskih otrok, in sicer, natančneje, na podlagi spričevala iz leta 1980, glede na to, da je v ESSR od leta 1980 do leta 1984 delala kot vzgojitelj predšolskih otrok. Prav tako je zaprosilo EDUFI, naj pridobi pojasnilo o tem, ali za osebo A velja prehodna določba iz člena 37 uredbe o zahtevah glede poklicne usposobljenosti vzgojiteljev predšolskih otrok. V skladu s to določbo se zahteve glede poklicne usposobljenosti iz uredbe ne uporabljajo za osebe, ki so kot vzgojitelji predšolskih otrok delale pred 1. septembrom 2013 in so na podlagi določb iste uredbe, veljavnih pred tem datumom, poklicno usposobljene ali se zanje šteje, da so ustrezno usposobljene za podobne delovne naloge. Po navedbah predložitvenega sodišča ti vprašanji tudi po odgovoru estonskih organov še vedno nista razjasnjeni.

24. Kot ugotavlja Komisija, bi bilo treba vprašanje, ali je oseba A usposobljena za opravljanje zadevnega poklica v Estoniji, dalje preučiti v postopku v glavni stvari, da bi se ugotovilo, ali se uporablja Direktiva 2005/36. Analiza, ki sledi, temelji na domnevi, da je tako. Če bo predložitveno sodišče prišlo do drugačnega sklepa, bo prosilčev položaj ostal v okviru določb Pogodbe, ki se uporabijo, in sicer členov 45 in 49 PDEU, ter načel, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča v zadevi Vlassopoulou in podobnih zadevah.[5] Ta vidik bom na kratko obravnaval v delu E teh sklepnih predlogov.

B. Sistem priznavanja, vzpostavljen z Direktivo 2005/36

25. Namen Direktive 2005/36 je olajšati priznavanje poklicnih kvalifikacij, pridobljenih v eni državi članici (poimenovana država članica izvora), tako da bi se prosilcem omogočil dostop do poklica, za katerega so usposobljeni, v drugi državi članici (poimenovana država članica gostiteljica) in njegovo opravljanje v tej državi pod enakimi pogoji, kot so tisti, pod katerimi ga opravljajo državljani države članice gostiteljice,[6] pri čemer je jasno, da so lahko zadevni poklici tako v državi članici izvora kot v državi članici gostiteljici enaki, primerljivi ali „glede dejavnosti, ki jih zajemajo, […] v nekaterih primerih preprosto enakovredni“.[7]

26. Da bi se lahko uporabila Direktiva 2005/36, mora biti zadevni poklic v državi članici gostiteljici „reguliran“[8] (sicer zadeva ne spada na področje uporabe Direktive). Pojem „reguliran poklic“, ki je osrednji element celotne Direktive in je opredeljen v njenem členu 3(1)(a), bo natančno analiziran v delu C teh sklepnih predlogov. Vendar je v tej fazi koristno navesti, da v bistvu pomeni, da sta dostop do danega poklica in njegovo opravljanje odvisna od „posebnih poklicnih kvalifikacij“.

27. Da bi se omogočil postopek priznavanja poklicnih kvalifikacij, so z Direktivo 2005/36 določeni trije sistemi priznavanja.

5 Sodba z dne 7. maja 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, v nadaljevanju: sodba Vlassopoulou, točke od 15 do 21). Za novejšo uporabo glej na primer sodbo z dne 16. junija 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psihoterapevti) (C-577/20, EU:C:2022:467, v nadaljevanju: sodba Valvira – Psihoterapevti, točke od 40 in 43).

6 Glej člen 1 Direktive 2005/36, v skladu s katerim ta instrument „določa pravila, v skladu s katerimi država članica, ki pogojuje dostop do reguliranih poklicev ali njihovo opravljanje na svojem ozemlju s posebnimi poklicnimi kvalifikacijami (v nadaljnjem besedilu: država članica gostiteljica), priznava poklicne kvalifikacije, pridobljene v eni ali več državah članicah (v nadaljnjem besedilu: država članica izvora), ki omogočajo imetniku navedenih kvalifikacij, da tam opravlja isti poklic, kot zadosten pogoj za dostop do in opravljanje tega poklica. […]“

7 Sodba z dne 21. septembra 2017, Malta Dental Technologists Association in Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, v nadaljevanju: sodba Malta Dental Technologists Association, točka 40 in navedena sodna praksa).

8 Glej člen 1 Direktive 2005/36, citiran v opombi 6, ali člen 2(1), v skladu s katerim se Direktiva 2005/36 uporablja za „vse državljane države članice, ki želijo kot samozaposlene ali zaposlene osebe opravljati *reguliran* poklic, […] v državi članici, v kateri niso pridobili svojih poklicnih kvalifikacij. […]“ Moj poudarek.

28. Prvič, tako imenovani sistem avtomatičnega priznavanja se nanaša na izbrane poklice, za katere so v Direktivi 2005/36 določene minimalne zahteve usposobljenosti.[9] Drugič, posebni sistem za priznanje poklicnih izkušenj se nanaša na poklice na področju obrti, trgovine in proizvodnje.[10] Tretjič, splošni sistem priznavanja se nanaša na vse druge poklice.[11]

29. Kot sta navedli estonska vlada in Komisija, spada obravnavana zadeva v okvir splošnega sistema priznavanja.

30. Konkretno izvajanje tega sistema je v bistvu odvisno od tega, ali je zadevni poklic reguliran ne le v državi članici gostiteljici (kar mora biti vedno podano, kot sem že navedel), ampak *tudi* v državi članici izvora.

31. Prvič, če je poklic *reguliran tudi* v državi članici izvora, mora država članica gostiteljica v skladu s členom 13(1) Direktive 2005/36 dovoliti dostop do tega poklica ali njegovo opravljanje pod enakimi pogoji, kot se zahtevajo za njene državljane, državljanom drugih držav članic, ki imajo potrdilo o kompetenci ali dokazilo o formalnih kvalifikacijah, ki jih zahteva država članica izvora.

32. Drugič, nasprotno, če zadevni poklic v državi članici izvora *ni reguliran*, je iz člena 13(2) Direktive 2005/36 razvidno, da obstaja podobna obveznost države članice gostiteljice za priznanje le, če je prosilec opravljal zadevni poklic s polnim delovnim časom eno leto ali enakovredno obdobje s krajšim delovnim časom v obdobju predhodnih desetih let v drugi državi članici in če ima eno ali več potrdil o kompetenci ali dokazila o formalnih kvalifikacijah, ki jih je izdala država članica izvora. Vendar se v skladu s tretjim pododstavkom člena 13(2) Direktive 2005/36 zahteva v zvezi s prakso ne uporablja, če ima prosilec dokazila o formalnih kvalifikacijah, ki dokazujejo „regulirano izobraževanje in usposabljanje“, opredeljeno v členu 3(1)(e) Direktive 2005/36.

33. Splošni sistem, ki sicer temelji na vzajemnem priznavanju diplom in poklicnih kvalifikacij, pridobljenih v državi članici izvora, tako vsebuje tudi posamično preučitev prošenj in ohranja možnost, da država članica gostiteljica zahteva „dopolnilne ukrepe“ ali, povedano drugače, prilagoditveno obdobje ali preizkus poklicne usposobljenosti.[12]

34. V obravnavani zadevi predložitveno sodišče ugotavlja, da je na Finskem, kjer želi oseba A pridobiti priznanje poklicne kvalifikacije, poklic vzgojitelja predšolskih otrok „reguliran poklic“, ker je s finsko zakonodajo zahtevano zaključeno posebno usposabljanje.[13] To ni predmet spora. Tako mora predložitveno sodišče, da bi lahko ugotovilo, ali je treba prošnjo osebe A presojati po pogojih iz člena 13(1) ali člena 13(2) Direktive 2005/36, ugotoviti, ali je enak poklic reguliran tudi v Estoniji.

[9] Zdravnik, zdravnik specialist, medicinska sestra za splošno zdravstveno nego, zobozdravnik, zobozdravnik specialist, veterinar, farmacevt, arhitekt, babica. Glej poglavje III naslova III Direktive 2005/36.

[10] Katerih seznam je naveden v Prilogi IV k Direktivi 2005/36. Glej poglavje II naslova III te direktive.

[11] Poglavje I naslova III Direktive 2005/36 in njen člen 10.

[12] Pod pogoji iz člena 14 Direktive 2005/36. Glej uvodno izjavo 11 te direktive in na primer sodbo z dne 26. junija 2019, Komisija/Grčija (C-729/17, EU:C:2019:534, v nadaljevanju: sodba Komisija/Grčija, točka 91).

[13] Predložitveno sodišče ugotavlja, da je zahteva glede poklicne usposobljenosti sestavljena vsaj iz kvalifikacije s področja znanosti o vzgoji, ki vključuje usposabljanje za vzgojitelja predšolskih otrok, ali zaključeno visoko poklicno šolo za socialne in zdravstvene poklice, ki vključuje specializacijo za predšolsko vzgojo in socialno pedagogiko.

C. Ali je poklic vzgojitelja predšolskih otrok, kot je reguliran v Estoniji, „reguliran poklic“ v smislu Direktive 2005/36?

35. Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem izvedeti, ali se pojem „reguliran poklic“ uporabi, če: (i) so zahteve, ki se uporabljajo za zadevni poklic, opredeljene v uredbi, ki jo je sprejelo ministrstvo za izobraževanje in raziskave; (ii) je vsebina pedagoških sposobnosti opredeljena s poklicnim standardom, ki ga je sprejel svet, pristojen za dani poklic; (iii) je država članica zadevni poklic dala vpisati v podatkovno zbirko reguliranih poklicev, ki jo vodi Komisija, vendar (iv) je z nacionalnimi določbami delodajalcu priznan prosti preudarek, da presodi, ali zadevna oseba izpolnjuje zahteve glede poklicne usposobljenosti; in (v) način dokazovanja pedagoških sposobnosti ni določen.

36. Za preučitev tega vprašanja bom obravnaval pojem „reguliran poklic“ v smislu Direktive 2005/36 (1), nato pa se bom posvetil elementom, ki jih je navedlo predložitveno sodišče (2).

1. Pojem „reguliran poklic“ v Direktivi 2005/36

37. Pojem *reguliranega* poklica je osrednji element Direktive 2005/36. Kot je že bilo omenjeno, prvič, se Direktiva uporablja le, kadar se prosi za priznanje v državi članici, v kateri je zadevni poklic „reguliran“;[14] in drugič, to, ali je poklic reguliran tudi v državi članici izvora, je odločilno za to, kateri posebni pogoji za priznanje iz enega ali drugega od dveh odstavkov člena 13 Direktive 2005/36 se uporabijo.

38. V skladu s členom 3(1)(a) te direktive se namreč izraz „reguliran poklic“ nanaša na „poklicn[o] dejavnost ali skupin[o] poklicnih dejavnosti, katerih dostop do, opravljanje ali enega od načinov opravljanja neposredno ali posredno določajo zakoni ali drugi predpisi glede posebnih poklicnih kvalifikacij; […]“.[15] Poleg tega je izraz „poklicne kvalifikacije“ opredeljen v členu 3(1)(b) Direktive kot „kvalifikacije, ki se izkazujejo z dokazili o formalnih kvalifikacijah, potrdilom o kompetenci, navedenim v členu 11(a)(i), in/ali poklicnimi izkušnjami“. Iz tega izhaja, kolikor je upoštevno za obravnavano zadevo, da morajo za to, da je poklic „reguliran“, za dostop do njega na podlagi zakona veljati „posebne poklicne kvalifikacije“. Hkrati morajo biti, kot ugotavlja Komisija, za tak „reguliran poklic“ z nacionalnim pravom zahtevana „dokazila o formalnih kvalifikacijah“, „potrdila o kompetenci“ „in/ali poklicne izkušnje“.

39. Natančneje, Sodišče je iz opredelitve v členu 3(1)(a) Direktive 2005/36 (ki je bila v nekoliko drugačnem besedilu vsebovana že v direktivah 89/48[16] in 92/51[17], ki ju je nadomestila Direktiva 2005/36), sklepalo, da mora biti za to, da je poklic „reguliran“, dostop do njega izrecno pridržan za osebe, ki izpolnjujejo nekatere pogoje, in prepovedan za tiste, ki jih ne izpolnjujejo.[18] Dalje, Sodišče je tudi presodilo, da se poklicne kvalifikacije, zahtevane za to, da se dani poklic šteje za „reguliran“, ne nanašajo na „vsakršno kvalifikacijo, potrjeno s splošnim dokazilom, temveč na tisto, ki ustreza

[14] Glej na primer člen 1 in člen 2(1) Direktive 2005/36, navedena v opombah 6 in 8 zgoraj.

[15] V tej opredelitvi je dodano še, da „način opravljanja dejavnosti zajema zlasti uporabo poklicnega naziva, ki je z zakoni ali drugimi predpisi omejen na imetnike določene poklicne kvalifikacije“. Zadnji stavek iste določbe se nanaša na poklice, ki jih opravljajo člani združenj ali organizacij, naštetih v Prilogi I k Direktivi 2005/36, in v njem je navedeno, da se ti poklici „obravnav[ajo] kot reguliran poklic“. Ti elementi opredelitve za obravnavano zadevo niso upoštevni.

[16] Člen 1(c) in (d) Direktive Sveta 89/48/EGS z dne 21. decembra 1988 o splošnem sistemu priznavanja visokošolskih diplom, pridobljenih s poklicnim izobraževanjem in usposabljanjem, ki traja najmanj tri leta (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 337).

[17] Člen 1(e) in (f) ter člen 2 Direktive Sveta 92/51/EGS z dne 18. junija 1992 o drugem splošnem sistemu priznavanja strokovne izobrazbe in usposabljanja, ki dopolnjuje Direktivo 89/48 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 47).

[18] Glej na primer sodbi z dne 1. februarja 1996, Aranitis (C-164/94, EU:C:1996:23, v nadaljevanju: sodba Aranitis, točka 19), in z dne 8. maja 2008, Komisija/Španija (C-39/07, EU:C:2008:265, točka 33 in navedena sodna praksa).

strokovnemu ali znanstvenemu naslovu, ki je posebej zasnovan za pripravo njihovih nosilcev na opravljanje določenega poklica“.[19] Zato, kot v bistvu poudarja Komisija, se mora izraz „posebne poklicne kvalifikacije“, uporabljen v opredelitvi „reguliranega poklica“ v členu 3(1)(a) Direktive 2005/36, razlikovati od širšega pojma akademskih kvalifikacij.[20]

40. Sodišče je z več primeri iz pojma posebne poklicne kvalifikacije izključilo dokazila o formalnih kvalifikacijah (kot je na primer diploma iz prava), ki omogočajo dostop do širokega spektra poklicev, ne pripravijo pa imetnika za določeno delo.[21] Sodišče je tudi štelo, da poklic geologa ni „reguliran“, saj dostop do tega poklica v Nemčiji ni bil urejen z nobenimi pravnimi pravili, čeprav so dejansko zgolj osebe z diplomo višjega izobraževanja „Diplom-Geologe“ opravljale tako zaposlitev. Tako je bilo, kot je pojasnilo Sodišče, ker je vprašanje, ali je poklic reguliran, odvisno od pravnega položaja v državi članici gostiteljici, ne pa od pogojev na trgu dela.[22]

41. Sodišče je, nasprotno, za „reguliran“ poklic štelo poklic direktorja bolnišnice v francoski javni upravi. Ta odločitev je temeljila na tem, da je bil dostop do tega poklica z zakonom rezerviran za osebe, ki so zaključile program pri École nationale de la santé publique (nacionalna šola za javno zdravje, Francija) in opravile zaključni izpit, ki potrjuje, da imajo potrebno teoretično in praktično znanje za delo pri upravljanju bolnišnic (čeprav usposabljanje ni bilo dokazno z diplomo ali drugim dokumentom).[23] Podobno je Sodišče štelo za „reguliran“ poklic mediatorja, saj je bil dostop do tega poklica na podlagi nacionalnega prava pogojen z opravljanjem ustreznega usposabljanja zaradi pridobitve poklicne kvalifikacije in naslova, ki specifično omogoča opravljanje tega poklica.[24] Sodišče je prišlo do istega sklepa glede poklica zobotehnika na Malti, saj je bil dostop do tega poklica pogojen z dokazilom o univerzitetnem usposabljanju, ki se je zahtevalo, da bi bil mogoč dostop do komplementarnih poklicev v medicini. Tako usposabljanje je bilo posebej namenjeno pripravi kandidatov na opravljanje takih poklicev, pri čemer je bil poklic zobotehnika med njimi posebej naveden.[25]

42. Ob upoštevanju teh pojasnil se bom zdaj lotil posebnih značilnosti zadevnega poklica, kot je obravnavan v estonskem pravu.

2. Posebni dejavniki, ki jih je treba upoštevati

43. Predložitveno sodišče navaja več dejavnikov, upoštevnih za presojo, ali je zadevni poklic v Estoniji „reguliran“. Najprej se bom posvetil pomenu vpisa zadevnega poklica v podatkovno zbirko reguliranih poklicev, ki jo vodi Komisija (a), nato pa bom preučil nadaljnje elemente, ki jih je navedlo predložitveno sodišče (b).

[19] Sodba z dne 6. oktobra 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, v nadaljevanju: sodba Brouillard, točka 38).

[20] Glej tudi sklepne predloge generalne pravobranilke E. Sharpston v zadevi Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408, v nadaljevanju: sklepni predlogi v zadevi Brouillard, točki 54 in 55).

[21] Zadeva se je nanašala na poklic strokovnega sodelavca pri Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Belgija); sodba Brouillard, točka 39.

[22] Sodba Aranitis, točki 22 in 23.

[23] Sodba z dne 9. septembra 2003, Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, točke od 44 to 53).

[24] Sodba Komisija/Grčija, točka 88.

[25] Sodba Malta Dental Technologists Association, točka 36.

a) Vpis v podatkovno zbirko reguliranih poklicev, ki jo vodi Komisija

44. S členom 59 Direktive 2005/36, naslovljenim „Preglednost“, je od držav članic zahtevano, da Komisiji predložijo seznam, med drugim, obstoječih reguliranih poklicev. Sedanje besedilo (in naslov) te določbe, vstavljeno z Direktivo 2013/55/EU[26], določa, da mora Komisija vzpostaviti in vzdrževati javno dostopno zbirko podatkov o reguliranih poklicih, in v njem so navedene natančne zahteve glede sodelovanja med Komisijo in državami članicami v tem okviru.

45. Ob tem se opredelitev „reguliranega poklica“ iz člena 3(1)(a) Direktive 2005/36 dejansko ne sklicuje na vsebino zbirk podatkov Komisije ali nacionalno pravo držav članic. Ugotavljam tudi, da je Sodišče večkrat presodilo, da se za opredelitev „reguliranega poklica“ „uporablja pravo Unije“.[27] Zato je treba seznam Komisije šteti za informativen.[28]

46. Tako – kot trdita tudi nizozemska vlada in Komisija – okoliščina, da država članica, kot je v obravnavani zadevi Republika Estonija, poklic šteje za „reguliran“ za namene vnosa v podatkovno zbirko Komisije, sama po sebi ni odločilna glede tega, ali je poklic v smislu Direktive 2005/36 reguliran. Značilnosti nacionalne uredbe je treba preizkusiti glede na standarde, ki so glede tega določeni s to direktivo.

b) Posebne značilnosti zadevne nacionalne uredbe

47. Če se posvetim značilnostim veljavne nacionalne uredbe, ki jo predložitveno sodišče posebej omenja v okviru vprašanja, ali je zadevni poklic „reguliran“, opozarjam, da sta na podlagi člena 18 uredbe o zahtevah glede poklicne usposobljenosti vzgojiteljev predšolskih otrok zahtevi, veljavni glede poklicne usposobljenosti, (i) visokošolska izobrazba in (ii) pedagoške sposobnosti.

48. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da se zahteva po visokošolski izobrazbi v Estoniji ne nanaša na katero koli posebno področje, kot je na primer izobraževanje, ampak na *katero koli* področje.

49. Ker je zahteva po visokošolski izobrazbi splošna, se strinjam z nizozemsko in finsko vlado ter Komisijo, da se ni mogoče sklicevati na ta element, da bi se zadevni poklic štel za „reguliran“, saj se očitno ne nanaša na usposobljenost, namenjeno izvajanju posebnega poklica v smislu sodbe Brouillard.

50. Treba pa je preučiti, ali je mogoče zadevni poklic še vedno opredeliti kot „reguliran“ na podlagi zahteve glede „pedagoških sposobnosti“, kar je druga zahteva iz člena 18 uredbe o zahtevah glede poklicne usposobljenosti vzgojiteljev predšolskih otrok.

51. Menim, da to ni mogoče.

[26] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 (UL 2013, L 354, str. 132) (v nadaljevanju: Direktiva 2013/55).

[27] Za primer novejše sodbe glej sodbo Malta Dental Technologists Association, točka 34.

[28] Kot je bilo ugotovljeno že v sklepnih predlogih v zadevi Brouillard, točka 50.

52. Iz predložitvene odločbe in odgovora estonske vlade na vprašanje Sodišča je razvidno, da so zahtevane pedagoške sposobnosti opredeljene v poklicnem standardu,[29] in sicer poklicnem standardu Õpetaja tase 6 (učitelji, raven 6), ki je bil 25. aprila 2017 odobren s sklepom št. 10 Hariduse Kutsenõukogu (sveti za poklicne kvalifikacije: izobraževanje, Estonija).[30]

53. Kot razumem, je dostop do poklica vzgojitelja predšolskih otrok v Estoniji rezerviran za osebe, ki imajo med drugim pedagoške sposobnosti v smislu zadevnega poklicnega standarda. Vendar iz informacij v spisu očitno izhaja, da izpolnjevanje tega standarda ni predmet kakšnega koli zavezujočega mehanizma preverjanja in ga ni treba dokazati na kakršen koli poseben način. Nasprotno, iz člena 1(1) uredbe o zahtevah glede poklicne usposobljenosti vzgojiteljev predšolskih otrok je razvidno, da to izpolnjevanje v vsakem primeru presoja delodajalec. Glede na te okoliščine zahteva glede pedagoških sposobnosti očitno ni povezana z nobeno od oblik za dokazovanje „poklicnih kvalifikacij“, ki so naštete v členu 3(1)(b) Direktive 2005/36, kot je že bilo ugotovljeno v točki 38 teh sklepnih predlogov, pri čemer gre za „dokazila o formalnih kvalifikacijah“, „potrdila o kompetenci“ „in/ali poklicne izkušnje“.

54. Res je, da se oseba A v postopku v glavni stvari sklicuje tudi na potrdilo iz leta 2017, ki ga je izdalo estonsko združenje učiteljev.

55. Estonska vlada je pojasnila, da kadar estonsko združenje učiteljev izdaja poklicna spričevala za vzgojitelje predšolskih otrok (Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6), kot je potrdilo iz leta 2017, ravna kot poklicni potrditveni organ na podlagi člena 10(1) zakona o poklicih. Prav tako je bilo pojasnjeno, da je bilo potrdilo iz leta 2017 izdano na podlagi poklicnega standarda Õpetaja tase 6 (učitelji, raven 6), navedenega v točki 52 teh sklepnih predlogov.

56. Vendar so v spisu prisotni različni pogledi na natančno naravo tega potrdila in njegov pomen za dostop do poklica vzgojitelja predšolskih otrok.

57. Predložitveno sodišče iz dejstev, ki so mu na voljo, sklepa, da je izdaja takega potrdila opcijska in da se zanj plača pristojbina. To sodišče sklepa, da taka izdaja temelji na pridobljeni diplomi visokošolskega izobraževanja in presoji, ali so predhodno pridobljene sposobnosti skladne s poklicnim standardom. Po njegovem mnenju izdaja zadevnega potrdila dejansko predpostavlja poklicne izkušnje osebe kot vzgojitelja predšolskih otrok.

58. Estonska vlada je v pisnem stališču navedla, da se s tem potrdilom potrjuje dejstvo, da (i) je imetnik pripuščen k poklicu učitelja in (ii) da so bile njegove sposobnosti že presojane v postopku odobritve dostopa do tega poklica. Ta vlada je v odgovoru na vprašanje Sodišča v bistvu navedla, da se z zadevnim potrdilom v skladu s členom 21(1) zakona o poklicih potrjuje dejstvo, da imetnikove sposobnosti ustrezajo zahtevam, določenim s poklicnim standardom.

59. V zvezi s tem ugotavljam, prvič, da v spisu ni dodatnih informacij o postopku odobritve dostopa do zadevnega poklica, razen obveznosti kandidata, da ima visokošolsko izobrazbo in pedagoške sposobnosti, pri čemer zadnjenavedene presoja delodajalec, kot je razvidno iz člena 1(1) in člena 18 uredbe o zahtevah glede poklicne usposobljenosti vzgojiteljev predšolskih otrok. Drugič in neodvisno od točne uvrstitve potrdila iz leta 2017 za namene Direktive, menim, da je odločilno, da to pridobljeno potrdilo *ni* predhodni pogoj za dostop do poklica vzgojitelja predšolskih otrok, kot je pojasnila estonska vlada s sklicevanjem na člen 15(2) zakona o poklicih.

[29] V smislu člena 5 Kutseseadus (v nadaljevanju: zakon o poklicih), RT I, 13. 3. 2019, 10, v skladu s katerim je, kot je pojasnila estonska vlada, poklicni standard dokument, v katerem je opisan poklic in v katerem so določene zahtevane sposobnosti.

[30] Estonska vlada je predložila ta vir zadevnega poklicnega standarda: https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10640560.

60. Vendar je estonska vlada navedla, da delodajalec, ko mu je predloženo potrdilo, ki ga je izdalo estonsko združenje učiteljev, nima razlogov za dvom o kandidatovih pedagoških sposobnostih. Hkrati pa je ta vlada potrdila, da estonsko pravo v zvezi s tem ne vsebuje nobenih določb. Zato, kot razumem, je tudi po predložitvi takega potrdila še vedno naloga delodajalca, da presodi, ali dani kandidat izpolnjuje zahteve glede pedagoških sposobnosti, kot je navedeno v členu 1(1) uredbe o zahtevah glede poklicne usposobljenosti vzgojiteljev predšolskih otrok.

61. Rad bi poudaril, da v nasprotju s stališčem, ki ga je očitno zavzela nizozemska vlada, ni očitno, da se presoja delodajalca nanaša na primernost kandidata, na primer glede na posebne potrebe delodajalca ali sposobnosti, ki jih imajo kandidatovi konkurenti. Taka presoja mora biti v resnici opravljena v okviru vsakega zaposlitvenega postopka, neodvisno od tega, ali je zadevni poklic reguliran. V nasprotju s tem se, kot razumem, presoja v smislu člena 1(1) uredbe o zahtevah glede poklicne usposobljenosti vzgojiteljev predšolskih otrok nanaša prav na merila usposobljenosti, ki kandidatu omogočajo dostop do poklica kot takega. Kot razumem, lahko imetje potrdila, kakršno je potrdilo iz leta 2017, olajša presojo, ne vpliva pa na prosti preudarek, ki ga očitno ima v tem okviru delodajalec.

62. To tudi pomeni, da je mogoče pedagoške sposobnosti dokazati na različne načine, od katerih noben ni obvezen. Tako sklep glede tega, ali posamezni kandidat izpolnjuje zahtevani „vstopni“ standard za dostop do poklica vzgojitelja predšolskih otrok, očitno nima enotne zavezujoče podlage, kot je v bistvu navedla španska vlada.

63. V teh okoliščinah se strinjam s špansko in finsko vlado ter Komisijo, da poklica vzgojitelja predšolskih otrok, kot je urejen v Estoniji, ni mogoče šteti za „reguliranega“ v smislu Direktive 2005/36, kadar sta dostop do tega poklica in njegovo opravljanje pogojena po eni strani z diplomo visokošolskega izobraževanja, ki ni nujno usmerjena v opravljanje tega poklica, in po drugi strani s pedagoškimi sposobnostmi, ki so opredeljene v poklicnem standardu, katerih obstoj pa v vsakem primeru posebej presoja delodajalec.

D. Pomen poklicne kvalifikacije, pridobljene v nekdanji Sovjetski zvezi

64. Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem sprašuje, ali je treba šteti, da je bila poklicna kvalifikacija, ki temelji na spričevalu, pridobljenem v nekdanji Sovjetski zvezi (torej spričevalu iz leta 1980, ki ga je oseba A finskim organom predložila skupaj s potrdilom iz leta 2017 in drugimi dokumenti), pridobljena v tretji državi v smislu člena 3(3) Direktive 2005/36, rezultat tega pa bi bil, da bi morala oseba A za priznanje take kvalifikacije na Finskem opravljati zadevni poklic v Estoniji tri leta (1).

65. Kot razumem, se to vprašanje Sodišču postavlja, ker – kot je razvidno iz predložitvene odločbe – predložitveno sodišče prav tako razmišlja o možnosti, da lahko spričevalo iz leta 1980 pomeni dokazilo o „reguliranem izobraževanju in usposabljanju“ v smislu člena 3(1)(e) Direktive 2005/36, saj bi to pripeljalo do priznanja poklicne kvalifikacije osebe A na podlagi tretjega pododstavka člena 13(2) te direktive (2). [31]

[31] Glej točko 32 teh sklepnih predlogov.

1. Ali je poklicna kvalifikacija, pridobljena v nekdanji Sovjetski zvezi, kvalifikacija, pridobljena v „tretji državi“?

66. S sistemom priznavanja, vzpostavljenim z Direktivo 2005/36, se v bistvu predpostavlja, da mora biti prvotna poklicna kvalifikacija, da bi jo bilo mogoče priznati, pridobljena v eni od držav članic. To je razvidno iz člena 2(1) Direktive 2005/36.[32] Z odstopanjem od tega pravila člen 2(2) te direktive določa, da „[v]saka država članica lahko dovoli državljanom države članice, ki imajo dokazila o poklicnih kvalifikacijah, ki jih niso pridobili v tej državi članici, da na njenem ozemlju opravljajo reguliran poklic v smislu člena 3(1)(a) v skladu z njenimi pravili“.

67. V takem primeru bo formalna kvalifikacija, izdana v tretji državi, upoštevna za namen splošnega sistema priznavanja šele po treh letih dela v državi članici, ki jo prizna. To izhaja iz člena 3(3) Direktive 2005/36, ki določa, da se „[d]okazila o formalnih kvalifikacijah, ki jih izda tretja država, […] obravnavajo kot dokazila o formalnih kvalifikacijah, če ima imetnik tri leta poklicnih izkušenj v zadevnem poklicu na ozemlju države članice, ki je priznala ta dokazila o formalnih kvalifikacijah v skladu s členom 2(2), kar potrdi ta država članica“.

68. Predložitveno sodišče zato sprašuje o pomenu izraza „tretja država“, uporabljenega v tej določbi, za ugotovitev, kot je že bilo navedeno, ali se za osebo A uporablja pogoj treh let dela.

69. Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je spričevalo iz leta 1980 spričevalo srednješolske izobrazbe na področju predšolske vzgoje, ki ga je oseba A pridobila v nekdanji Sovjetski zvezi in ki je bilo z zakonom iz leta 2005 izenačeno s spričevalom o zaključeni srednješolski izobrazbi, pridobljenim v Estoniji.

70. Menim, da je s tem odgovorjeno na tretje vprašanje, in sicer da za spričevalo iz leta 1980 ni mogoče šteti, da ga je izdala tretja država.

71. V nasprotju s stališčem finske vlade ne menim, da bi bilo mogoče nasprotno sklepati iz besedila člena 3(3) Direktive 2005/36, navedenega v točki 67 teh sklepnih predlogov. To besedilo je odprto in v njem ni nikakršnega napotka o tem, kako je treba opredeliti položaje, kakršen je ta iz postopka v glavni stvari.

72. Dejansko v Direktivi 2005/36 v zvezi s *splošnim* sistemom priznavanja ni nobene določbe. Res je, da je ta neobstoj v nasprotju z izrecno omembo v tem smislu glede *avtomatičnega* sistema priznavanja.[33]

73. Posebej v zvezi z Estonijo je v členu 23(4) Direktive 2005/36 o „pridobljenih pravicah“ obravnavano vprašanje dokazil o kvalifikacijah za poklice, ki spadajo v avtomatični sistem, kot so zdravniki, medicinske sestre ali arhitekti, in ki so bile pridobljene pred 20. avgustom 1991, torej v nekdanji Sovjetski zvezi. Iz te določbe je razvidno, da morajo druge države članice dokazila o formalnih kvalifikacijah, ki se nanašajo na poklice, ki spadajo v avtomatični sistem priznavanja, priznati, kadar estonski organi potrdijo, da imajo taka dokazila na njihovem ozemlju enako pravno veljavnost kot dokazila, ki jih izdajajo.[34]

[32] Glej opombo 8 zgoraj.

[33] Kot je bilo pojasnjeno zgoraj, je avtomatični sistem priznavanja eden od treh sistemov iz Direktive 2005/36 in se nanaša na nekatere izbrane poklice, kot so zdravniki, medicinske sestre ali arhitekti. Glej točko 28 teh sklepnih predlogov zgoraj.

[34] In da so zadevne osebe zadevno dejavnost na njihovem ozemlju opravljale vsaj tri zaporedna leta v petih letih pred datumom izdaje potrdila. Glej člen 23(4), predzadnji pododstavek, Direktive 2005/36.

74. V drugih delih člena 23 Direktive 2005/36 so vsebovane podobne določbe glede poklicnih kvalifikacij, pridobljenih na ozemlju drugih nekdanjih držav, in sicer Nemške demokratične republike (člen 23(2)), Češkoslovaške (člen 23(3)) in Jugoslavije (člen 23(5)).

75. Iz tega izhaja, da je izrecno priznano, da so za odločitev glede kontinuirane pravne veljavnosti formalnih kvalifikacij, ki so jih izdale te nekdanje države v zvezi s poklici, ki spadajo v *avtomatični* sistem priznavanja, odgovorni organi zadevne države članice.

76. Ali iz neobstoja podobnih pravil glede *splošnega* sistema priznavanja, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, izhaja drugačen sklep? Menim, da ni tako.

77. To, da zakonodajalec Unije izrecno priznava pristojnost držav članic za odločitev o kontinuirani veljavnosti kvalifikacij, pridobljenih v nekdanjih zadevnih državah, kar zadeva položaje, ki spadajo v okvir *avtomatičnega* sistema priznavanja, je mogoče pojasniti, kot v bistvu predlaga Komisija, s tem, da je ta sistem povezan z natančnimi pravili o minimalnih poklicnih zahtevah. V tem okviru je treba časovni vidik obravnavati skupaj z drugimi vidiki.

78. *Splošni* sistem priznavanja pa, nasprotno, ne vsebuje nobene take minimalne harmonizacije poklicnih zahtev, ki zato ostajajo pod nadzorom držav članic, če so skladne s pravom Unije.[35] Zato morajo države članice določiti, kaj bi moralo biti priznano kot dokazilo o formalnih kvalifikacijah na njihovem ozemlju.

79. Podobno je s členom 12(2) Direktive 2005/36 omogočeno, da države članice (izvora) ohranijo pridobljene pravice, kar zadeva poklicne kvalifikacije, pridobljene na podlagi pravil, ki ne veljajo več, in to tudi, če so v vmesnem času zahteve postale strožje. V takih položajih mora država članica gostiteljica za namene splošnega sistema priznavanja iz člena 13 Direktive[36] šteti, da usposabljanje, ki je bilo predhodno pridobljeno (v državi članici izvora), ustreza ravni novega.[37]

80. Menim, da je treba smiselno enako skleniti, kadar se država članica, kot je Republika Estonija, odloča o ugotovitvi, ali poklicne kvalifikacije, pridobljene na njenem ozemlju, ko je bilo to ozemlje del druge države, izpolnjujejo minimalno raven kvalifikacije, zahtevano z zdaj veljavnim pravili.

81. Ta sklep je po mojem mnenju potrjen s ciljem člena 3(3) Direktive 2005/36. Menim, da je v njem določena zahteva po treh letih poklicne prakse, podobno kot zahteva po enem letu iz člena 13(2) Direktive 2005/36,[38] namenjena zagotovitvi, da se poklicne kvalifikacije, ki „vstopajo“ v splošni sistem priznavanja, preverijo glede na realnost zadevnega poklicnega trga. Prav tako je navedeno zahtevo mogoče šteti za zagotovilo, da se ne bodo zaobšle zahteve glede poklicnih kvalifikacij, veljavne v zadevnih državah članicah.

82. Vendar ni podobne potrebe glede poklicnih kvalifikacij, pridobljenih na ozemlju države članice v času, ko je to ozemlje bilo del druge države. Zgodovinsko se v tem pogledu najprej porodi vprašanje glede kontinuirane pravne veljavnosti[39] v novo oblikovani (ali ponovno

[35] Glej uvodno izjavo 11 Direktive 2005/36. Glej tudi sodbi Vlassopoulou, točka 9, in Malta Dental Technologists Association, točki 47 in 53 ter navedena sodna praksa.

[36] Predstavljenega zgoraj v točkah 31 in 32 teh sklepnih predlogov.

[37] V okviru Direktive 89/48 glej tudi sodbo z dne 29. aprila 2004, Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, točka 45).

[38] Sodišče je v okviru Direktive 89/48 presodilo, da se „[z]ahteva po poklicnih izkušnjah takega trajanja […] torej nanaša na dejansko možnost, da prosilec opravlja zadevni poklic v državi članici izvora“. Sodba z dne 5. aprila 2011, Toki (C-424/09, EU:C:2011:210, točka 31).

[39] Pripominjam, da je v zgoraj navedenih določbah člena 23 Direktive 2005/36 uporabljen izraz pravna veljavnost zadevnih poklicnih kvalifikacij.

oblikovani) državi (hkrati z veljavnostjo drugih elementov pravnega sistema). Ko je sprejeta odločitev o kontinuirani veljavnosti poklicne kvalifikacije, ta postane del pravnega sistema države članice in bi nato morala biti deležna ugodnosti sistema medsebojnega priznavanja pod pogoji iz Direktive 2005/36.

83. Tako lahko glede na vse zgoraj navedeno sklenem, tako kot estonska vlada in Komisija, da je treba za poklicno kvalifikacijo, ki je bila pridobljena v nekdanji Sovjetski zvezi in ki jo je Republika Estonija na podlagi svoje zakonodaje izenačila s kvalifikacijo, pridobljeno v tej državi članici, šteti, da je bila pridobljena v tej državi članici, in ne tretji državi.

2. Ali spričevalo iz leta 1980 dokazuje „regulirano izobraževanje in usposabljanje“?

84. Kot sem že navedel, je iz predložitvene odločbe razvidno, da predložitveno sodišče dvomi, ali je mogoče spričevalo iz leta 1980 šteti za dokazilo o „reguliranem izobraževanju in usposabljanju“ v smislu člena 3(1)(e) Direktive 2005/36. Če je tako, bi iz tretjega pododstavka člena 13(2) te direktive izhajalo, da od prosilca ni mogoče zahtevati, da je v preteklih desetih letih pridobil eno leto poklicnih izkušenj kot vzgojitelj predšolskih otrok v drugi državi članici, da bi lahko dosegel priznanje poklicne kvalifikacije na Finskem.

85. Člen 3(1)(e) Direktive 2005/36 opredeljuje „regulirano izobraževanje in usposabljanje“ kot „kakršno koli usposabljanje, ki je posebej namenjeno opravljanju določenega poklica in ki zajema program ali programe, dopolnjene, kadar je to primerno, s poklicnim usposabljanjem ali pripravništvom oziroma strokovno prakso“. V drugem stavku je dodano, da se „struktura in raven poklicnega usposabljanja, pripravništva ali poklicne prakse […] določi z zakoni ali drugimi predpisi zadevne države članice, ali ju nadzoruje ali odobri za to imenovan organ“.

86. Priznam, da te opredelitve ni lahko razumeti, ker je, prvič, „poklicno usposabljanje ali pripravništvo oziroma strokovna praksa“ očitno del „reguliranega izobraževanja in usposabljanja“ le, „kadar je to primerno“, in drugič, ker se zahteva, ki se nanaša na „strukturo in raven“, določeno z nacionalnimi pravili, očitno nanaša le na tak (praktični) del usposabljanja, in ne na teoretični del.[40]

87. Vendar se strinjam s Komisijo, da se mora zahtevana raven in struktura usposabljanja, kot je določena z nacionalnimi določbami, uporabljati tako za teoretični kot praktični del takega izobraževanja; kajti nisem prepričan, kako bi bilo mogoče „regulirano izobraževanje in usposabljanje“, ki se obravnava v tej opredelitvi, sicer v celoti šteti za *regulirano*.

88. Zato mora predložitveno sodišče ugotoviti, ali: (i) pomeni spričevalo iz leta 1980 dokazilo o zaključku izobraževanja in usposabljanja, ki je bilo namenjeno opravljanju zadevnega posebnega poklica; (ii) je bila struktura in raven takega usposabljanja določena z nacionalnimi zakoni ali drugimi predpisi ali odobrena s strani organa, določenega v ta namen, kot je navedeno

[40] Pripomnil bi, da so bili primeri „reguliranega izobraževanja in usposabljanja“ navedeni v Prilogi III k prvotni različici Direktive 2005/36, vendar je bila ta priloga črtana s členom 1(52) Direktive 2013/55, domnevno kot posledica namena razširitve obsega tega pojma. Glej 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 (delovni dokument služb Komisije, ocena učinka, spremni dokument k osnutku predloga direktive Evropskega Parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2005/36/ES o priznavanju poklicnih kvalifikacij in Uredbe […] o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg) SEC(2011) 1558 final, odstavek 6.4.2; str. 33). V predlogu Komisije za direktivo je bilo „regulirano usposabljanje“ opredeljeno kot, med drugim, „namenjeno posebej prakticiranju določenega poklica“. Predlog direktive Evropskega Parlamenta in Sveta o priznavanju poklicnih kvalifikacij, COM/2002/0119 final (UL 2002, C 181 E, str. 183), osnutki člena 11(4)(b), (5) in (6) ter člena 13(2), tretji pododstavek.

v členu 3(1)(e) Direktive 2005/36, in (iii) je tako dokazilo izdal pristojni organ, določen v skladu z zakoni ali drugimi predpisi, in se z njim dokazuje, da je imetnik pripravljen za opravljanje zadevnega poklica v skladu z drugim pododstavkom člena 13(2) Direktive 2005/36.

89. Če je tako – in ob upoštevanju, da je Republika Estonija to spričevalo izenačila s spričevali, izdanimi v tej državi članici – menim, da je treba to poklicno kvalifikacijo priznati, ne da bi to posegalo v možnost, da organi države članice gostiteljice zahtevajo dopolnilne ukrepe v smislu (in mejah) člena 14 Direktive 2005/36.

E. Sklepna pojasnila o (privzeti) uporabi primarnega prava

90. Sodišče je že večkrat opozorilo, da če zadeva ne spada na področje uporabe Direktive 2005/36, pristojni organi ne morejo opustiti presoje, ampak jo morajo nadaljevati z vidika temeljih svoboščin, ki so zagotovljene s PDEU.[41] Tako „cilj oziroma posledica direktiv o vzajemnem priznavanju diplom in zlasti Direktive 2005/36 ni in ne sme biti oteževanje priznavanja takih diplom, spričeval in drugih podobnih dokazil o izobrazbi v okoliščinah, ki jih te direktive ne zajemajo“.[42]

91. Kadar je predložena prošnja za priznanje poklicnih kvalifikacij, ki ne spada na področje uporabe Direktive 2005/36, se tako uporabita člena 45 in 49 PDEU. Zato morajo organi države članice upoštevati poklicne kvalifikacije prosilca tako, da primerjajo kvalifikacije, izkazane z njegovimi diplomami, spričevali in drugimi podobnimi dokazili, ter njegove upoštevne poklicne izkušnje s poklicnimi kvalifikacijami, zahtevanimi z upoštevno nacionalno zakonodajo za opravljanje zadevnega poklica, kot je določeno v sodbi Vlassoupoulou in poznejši sodni praksi.[43]

92. Iz teh načel izhaja, da mora zadevna država članica objektivno preveriti, ali tuja diploma potrjuje, ali ima tisti, ki jo je pridobil, znanje in kvalifikacije, ki so vsaj enakovredne, če že ne enake tistim, ki jih potrjuje nacionalna diploma, in če je tako, to diplomo priznati, ker izpolnjuje zahteve, določene z njenimi nacionalnimi določbami. Ob znatnih razlikah lahko določi dopolnilne ukrepe, ki morajo biti skladni med drugim z načelom sorazmernosti, pred tem pa mora vendarle preveriti, ali se lahko znanja, ki jih je pridobil prosilec, tudi tista, pridobljena v državi članici gostiteljici, upoštevajo pri ugotavljanju, ali je pridobil znanja, ki jih zahteva država članica gostiteljica.[44]

93. Tako je treba – kot v bistvu trdi Komisija – ko se opravi preverjanje glede na člen 45 ali 49 PDEU, prosilčeve kvalifikacije temeljito preučiti in upoštevati vsa njegova spričevala, poklicne izkušnje, pridobljene v nekdanji Sovjetski zvezi in na Finskem,[45] ter potrdilo iz leta 2017, da bi se ugotovilo, ali so njegove kvalifikacije enakovredne poklicnim kvalifikacijam, zahtevanim z zakonodajo države članice gostiteljice za opravljanje poklica vzgojitelja predšolskih otrok, in ali je bilo znanje, ki je morda manjkalo, dejansko pridobljeno.

[41] Za primer novejše sodbe glej sodbo Valvira – Psihoterapevti, točke od 35 do 44.

[42] Sodba z dne 3. marca 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Basic medical training) (C-634/20, EU:C:2022:149, v nadaljevanju: sodba Valvira – Osnovno medicinsko usposabljanje, točka 37 in navedena sodna praksa).

[43] V zadevi Vlassoupoulou se je odločilo na podlagi dejanskega stanja, na katero se še ni nanašal noben instrument sekundarnega prava o priznavanju poklicnih kvalifikacij, tako da je Sodišče svoje ugotovitve utemeljilo z upoštevno določbo Pogodbe (v obravnavani zadevi člen 52 Pogodbe EGS, sedanji člen 49 PDEU). Čeprav se je tista zadeva nanašala na svobodo ustanavljanja, se njena utemeljitev nanaša tudi na prosto gibanje delavcev. Glede novejše uporabe glej sodbo Valvira – Psihoterapevti, točki 40 in 41, ter sodbo Valvira – Osnovno medicinsko usposabljanje, točka 38 in navedena sodna praksa.

[44] Glej na primer sodbo Valvira – Osnovno medicinsko usposabljanje, točke od 42 do 46 in navedena sodna praksa.

[45] Glede pomena izkušenj, pridobljenih v državi članici gostiteljici, glej sodbo z dne 8. julija 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, točka 40 in navedena sodna praksa).

V. Predlog

94. Ob upoštevanju zgornjih preudarkov Sodišču predlagam, naj na vprašanja Korkein hallinto-oikeus (vrhovno upravno sodišče, Finska) odgovori:

Člen 3(1)(a) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/36/ES z dne 7. septembra 2005 o priznavanju poklicnih kvalifikacij je treba razlagati tako, da

poklica vzgojitelja predšolskih otrok ni mogoče šteti za „reguliranega“ v smislu te določbe, kadar sta dostop do tega poklica in njegovo opravljanje pogojena, prvič, z diplomo visokošolskega izobraževanja, ki ni nujno usmerjena v opravljanje tega poklica, in drugič, s pedagoškimi sposobnostmi, ki so opredeljene v poklicnem standardu, katerih obstoj pa v vsakem primeru posebej presoja delodajalec.

Člen 3(3) Direktive 2005/36 je treba razlagati tako, da

je treba za poklicno kvalifikacijo, ki je bila pridobljena v nekdanji Sovjetski zvezi in ki jo je Republika Estonija na podlagi svoje zakonodaje izenačila s kvalifikacijo, pridobljeno v tej državi članici, šteti, da je bila pridobljena v tej državi članici, in ne tretji državi.