ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ΝΙΚΟΛΑ ΑΙΜΙΛΙΟΥ
της 8ης Σεπτεμβρίου 2022 [1]

Υπόθεση C-270/21

A

[αίτηση του Korkein hallinto-oikeus
(Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου, Φινλανδία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων – Οδηγία 2005/36/ΕΚ – Δικαίωμα ασκήσεως του επαγγέλματος του νηπιαγωγού βάσει τίτλων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας – Νομοθετικά ρυθμιζόμενο επάγγελμα – Επαγγελματικά προσόντα που έχουν αποκτηθεί στην πρώην Σοβιετική Ένωση – Τρίτη χώρα – Έννοια»

I. Εισαγωγή

1. Ο A (στο εξής: αιτών) υπέβαλε στον Opetushallitus, ήτοι τον φινλανδικό δημόσιο οργανισμό εκπαίδευσης (EDUFI), αίτηση για την αναγνώριση των προσόντων του ως νηπιαγωγού, προσκομίζοντας: έναν τίτλο σπουδών δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης που αποκτήθηκε το 1980 στη Σοβιετική Σοσιαλιστική Δημοκρατία της Εσθονίας (στο εξής: ΣΣΔ της Εσθονίας), ήτοι στο έδαφος της πρώην Σοβιετικής Ένωσης· δύο τίτλους σπουδών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης εκτός του τομέα της εκπαίδευσης, που αποκτήθηκαν το 2006 και το 2013 στην Εσθονία· και μία βεβαίωση που εκδόθηκε από την Eesti Õpetajate Liit (διδασκαλική ομοσπονδία της Εσθονίας) το 2017, η οποία πιστοποιεί την παιδαγωγική και διδακτική επάρκεια του A.

2. Η αίτηση του A απορρίφθηκε, η δε απόφαση του EDUFI επικυρώθηκε από το Helsingin hallinto-oikeus (διοικητικό πρωτοδικείο Ελσίνκι, Φινλανδία), το οποίο έκανε δεκτή την άποψη του EDUFI ότι, κατ' ουσίαν, ο αιτών δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις αναγνωρίσεως των επαγγελματικών του προσόντων βάσει της εθνικής νομοθεσίας με την οποία είχε μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο η οδηγία 2005/36 [2].

3. Το Korkein hallinto-oikeus (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Φινλανδία) διατηρεί αμφιβολίες ως προς δύο έννοιες που χρησιμοποιούνται στην εν λόγω οδηγία. Αφενός, αναφερόμενο σε διάφορες πτυχές της εθνικής νομοθεσίας που διέπει την πρόσβαση στο επάγγελμα του νηπιαγωγού στην Εσθονία, διερωτάται αν το εν λόγω επάγγελμα, όπως αντιμετωπίζεται στην Εσθονία, μπορεί να θεωρηθεί «νομοθετικά ρυθμιζόμενο επάγγελμα» κατά την έννοια της οδηγίας

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

[2] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων (ΕΕ 2005, L 255, σ. 22) (στο εξής: οδηγία 2005/36). Η οδηγία αυτή έχει τροποποιηθεί επανειλημμένως.

2005/36, δεδομένου ότι η έννοια αυτή προϋποθέτει, κατ' ουσίαν, ότι η πρόσβαση σε συγκεκριμένο επάγγελμα εξαρτάται από την κατοχή «καθορισμένων επαγγελματικών προσόντων». Αφετέρου, το εν λόγω δικαστήριο διερωτάται αν οι επαγγελματικοί τίτλοι που έχουν χορηγηθεί στην πρώην Σοβιετική Ένωση πρέπει να θεωρηθούν ως αποκτηθέντες σε τρίτη χώρα.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

4. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 2005/36, ως «νομοθετικά [ρυθμιζόμενο] επάγγελμα» νοείται «η επαγγελματική δραστηριότητα ή το σύνολο επαγγελματικών δραστηριοτήτων των οποίων η ανάληψη, η άσκηση ή ένας από τους όρους άσκησης εξαρτάται άμεσα ή έμμεσα, δυνάμει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων, από την κατοχή καθορισμένων επαγγελματικών προσόντων· […]».

5. Κατά το άρθρο 13, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2005/36:

«1. Εάν σε ένα κράτος μέλος υποδοχής απαιτείται για την ανάληψη ή την άσκηση νομοθετικά ρυθμιζόμενου επαγγέλματος η κατοχή συγκεκριμένων επαγγελματικών προσόντων, η αρμόδια αρχή του εν λόγω κράτους μέλους παρέχει τη δυνατότητα ανάληψης του οικείου επαγγέλματος και της άσκησής του, υπό τους ίδιους όρους με εκείνους που ισχύουν για τους υπηκόους του, στους αιτούντες που είναι κάτοχοι της βεβαίωσης επάρκειας ή του τίτλου εκπαίδευσης που αναφέρεται στο άρθρο 11 και απαιτείται από άλλο κράτος μέλος για την ανάληψη ή την άσκηση του ίδιου επαγγέλματος στην επικράτειά του.

Οι βεβαιώσεις επάρκειας ή οι τίτλοι εκπαίδευσης εκδίδονται από μια αρμόδια αρχή ενός κράτους μέλους, η οποία έχει διοριστεί σύμφωνα με τη νομοθεσία, τις κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις του εν λόγω κράτους μέλους.

2. Η πρόσβαση σε και η άσκηση επαγγέλματος όπως περιγράφεται στην παράγραφο 1 χορηγείται επίσης σε αιτούντες οι οποίοι έχουν ασκήσει το εν λόγω επάγγελμα πλήρους απασχόλησης για ένα έτος ή για ισοδύναμη συνολική διάρκεια σε καθεστώς μερικής απασχόλησης στη διάρκεια των τελευταίων δέκα ετών σε άλλο κράτος μέλος στο οποίο το εν λόγω επάγγελμα δεν είναι νομοθετικά ρυθμιζόμενο, και οι οποίοι διαθέτουν μία ή περισσότερες βεβαιώσεις επάρκειας ή έγγραφα που έχουν εκδοθεί από άλλο κράτος μέλος στο οποίο το σχετικό επάγγελμα δεν είναι νομοθετικά ρυθμιζόμενο.

Οι βεβαιώσεις επάρκειας ή οι τίτλοι εκπαίδευσης πληρούν τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

α) έχουν χορηγηθεί από αρμόδια αρχή κράτους μέλους, η οποία έχει οριστεί σύμφωνα με τη νομοθεσία, τις κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις του εν λόγω κράτους μέλους·

β) πιστοποιούν την προετοιμασία του κατόχου τους για την άσκηση του οικείου επαγγέλματος.

Η μονοετής επαγγελματική εμπειρία που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο δεν μπορεί, ωστόσο, να απαιτείται εάν οι τίτλοι επαγγελματικής εκπαίδευσης που διαθέτει ο αιτών πιστοποιούν ότι έλαβε νομοθετικά ρυθμιζόμενη εκπαίδευση και κατάρτιση.»

Β. Το φινλανδικό δίκαιο

6. Ο Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (νόμος 1384/2015 για την αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων· στο εξής: νόμος περί επαγγελματικών προσόντων), στο άρθρο 1, πρώτο εδάφιο, προβλέπει ότι ρυθμίζει την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων και την ελευθερία παροχής υπηρεσιών σύμφωνα με την οδηγία 2005/36. Το άρθρο 6 του ως άνω νόμου διευκρινίζει περαιτέρω τις προϋποθέσεις της εν λόγω αναγνωρίσεως.

Γ. Το εσθονικό δίκαιο

7. Στην Εσθονία οι προϋποθέσεις σχετικά με τα προσόντα που απαιτούνται για τους νηπιαγωγούς ρυθμίζονται από την Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded, Riigi teataja (απόφαση του υπουργού παιδείας για τις προϋποθέσεις καταλληλότητας των νηπιαγωγών, της 26ης Αυγούστου 2002 (στο εξής: υπουργική απόφαση για τις προϋποθέσεις καταλληλότητας των νηπιαγωγών), την οποία εξέδωσε ο υπουργός παιδείας. Σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 1, της εν λόγω υπουργικής αποφάσεως, το κατά πόσον η επαγγελματική επάρκεια του εργαζομένου στο οικείο επάγγελμα αντιστοιχεί με τις προϋποθέσεις καταλληλότητας που ορίζει η ως άνω υπουργική απόφαση πρέπει να εκτιμάται από τον εργοδότη.

8. Σύμφωνα με το άρθρο 18 της εν λόγω υπουργικής αποφάσεως, προϋποθέσεις καταλληλότητας των νηπιαγωγών αποτελούν η κατοχή πανεπιστημιακού τίτλου και η απόκτηση παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας. Το άρθρο 37 ορίζει ότι οι προβλεπόμενες σε αυτήν προϋποθέσεις καταλληλότητας δεν ισχύουν για πρόσωπα που έχουν εργαστεί ως νηπιαγωγοί πριν από την 1η Σεπτεμβρίου 2013 και διαθέτουν επάρκεια βάσει των διατάξεων της υπουργικής απόφασης που ήταν σε ισχύ πριν την ανωτέρω ημερομηνία ή διαθέτουν αντίστοιχη επαγγελματική επάρκεια για την παροχή παρόμοιων υπηρεσιών με παραπλήσιο γνωστικό αντικείμενο.

III. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και τα προδικαστικά ερωτήματα

9. Ο A υπέβαλε στον EDUFI αίτηση για την αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων νηπιαγωγού, προσκομίζοντας: i) ένα πιστοποιητικό ολοκλήρωσης σπουδών στον τομέα της «Koolieelsete lasteasutuste kasvataja» (προσχολικής εκπαίδευσης) που του χορηγήθηκε το 1980 (στο εξής: δίπλωμα του 1980)· ii) ένα πιστοποιητικό ολοκλήρωσης σπουδών που βεβαιώνει την παρακολούθηση ενός «Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava» [εξειδικευμένου προγράμματος σπουδών πανεπιστημιακού επιπέδου στον τομέα της διαχείρισης ξενοδοχειακών μονάδων] που του χορηγήθηκε το 2006 (στο εξής: δίπλωμα του 2006)· και iii) ένα πιστοποιητικό ολοκλήρωσης σπουδών που βεβαιώνει την απόκτηση ενός «Ärijuhtimise magistri kraad Turismieetevõtlus ja teeninduse juhtimine» [μεταπτυχιακού τίτλου διοίκησης επιχειρήσεων επιπέδου MBA – Διοίκηση και διαχείριση επιχειρήσεων παροχής τουριστικών υπηρεσιών]» που του χορηγήθηκε το 2013 (στο εξής: δίπλωμα του 2013). Επιπλέον, ο A προσκόμισε και μία «Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6» (βεβαίωση επαγγέλματος διδασκάλου, επίπεδο 6) η οποία εκδόθηκε το 2017 από τη διδασκαλική ομοσπονδία της Εσθονίας (στο εξής: βεβαίωση του 2017).

10. Με απόφαση της 8ης Μαρτίου 2018, ο EDUFI απέρριψε την αίτηση του A.

11. Με απόφαση της 18ης Απριλίου 2019, το Helsingin hallinto-oikeus (διοικητικό πρωτοδικείο Ελσίνκι, Φινλανδία) απέρριψε την προσφυγή του A κατά της αποφάσεως του EDUFI. Το εν λόγω δικαστήριο έκρινε ότι τα προσόντα και η επαγγελματική πείρα του A δεν πληρούσαν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για την αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων βάσει του νόμου περί επαγγελματικών προσόντων.

12. Κατά το εν λόγω δικαστήριο, δεν προέκυπτε ότι η βεβαίωση του 2017 στηριζόταν σε σπουδές και επαγγελματική πείρα που αποκτήθηκαν στην Εσθονία. Επομένως, δεν μπορούσε από καμία άποψη να γίνει δεκτό ότι τα επαγγελματικά προσόντα του A είχαν αποκτηθεί στην Εσθονία. Το ως άνω δικαστήριο διαπίστωσε ότι, λαμβανομένου υπόψη του τρόπου με τον οποίο κατά το εσθονικό δίκαιο πρέπει να αποδεικνύεται η παιδαγωγική και διδακτική επάρκεια ως προϋπόθεση καταλληλότητας για το επάγγελμα του νηπιαγωγού, το εν λόγω επάγγελμα θα έπρεπε να θεωρηθεί ως μη νομοθετικά ρυθμιζόμενο στην Εσθονία. Το ίδιο δικαστήριο επισήμανε επίσης ότι η επαγγελματική πείρα που απέκτησε ο A στη ΣΣΔ της Εσθονίας και στη Φινλανδία [3] δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη στο πλαίσιο της αναγνωρίσεως επαγγελματικών προσόντων, δεδομένου ότι δεν έχει αποκτηθεί σε «άλλο κράτος μέλος».

13. Ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, ο A προέβαλε ότι έλαβε την αναγκαία εκπαίδευση στη χώρα καταγωγής του, όπου είχε επίσης αποκτήσει πιστοποιητικό παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας. Επισήμανε ότι το επάγγελμα του νηπιαγωγού αποτελεί νομοθετικά ρυθμιζόμενο επάγγελμα στην Εσθονία, παρά το γεγονός ότι ο έλεγχος της συνδρομής των συναφών απαιτήσεων πραγματοποιείται από τον εργοδότη, καθώς και ότι υπάρχουν διάφοροι τρόποι για την απόκτηση και την απόδειξη παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας.

14. Ο A υποστήριξε επιπλέον ότι, μολονότι ο πρώτος του τίτλος σπουδών στην προσχολική εκπαίδευση αποκτήθηκε στη ΣΣΔ της Εσθονίας, εντούτοις ο εν λόγω τίτλος εξομοιώθηκε με τους τίτλους σπουδών που αποκτήθηκαν στην Εσθονία με νόμο του 2005. Πέραν τούτου, του χορηγήθηκε η βεβαίωση του 2017 και, επομένως, κατά την άποψή του, είναι κάτοχος δύο τίτλων σπουδών στην προσχολική εκπαίδευση που αποκτήθηκαν σε «άλλο κράτος μέλος».

15. Ο EDUFI διευκρίνισε ότι το επίμαχο επάγγελμα δεν μπορεί να θεωρηθεί ως νομοθετικά ρυθμιζόμενο στην Εσθονία, δεδομένου ότι η εσθονική νομοθεσία δεν εξαρτά την απαίτηση περί παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας από κάποιον τίτλο εκπαίδευσης, βεβαίωση επάρκειας ή επαγγελματική πείρα. Αντιθέτως, η συνδρομή της απαιτήσεως περί παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας πρέπει να εκτιμάται από τον εργοδότη.

16. Το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν το επίμαχο επάγγελμα, όπως αντιμετωπίζεται στην Εσθονία, πρέπει να θεωρηθεί ως «νομοθετικά ρυθμιζόμενο επάγγελμα» κατά την έννοια της οδηγίας 2005/36. Αφενός, οι προϋποθέσεις καταλληλότητας καθορίζονται στην υπουργική απόφαση για τις προϋποθέσεις καταλληλότητας των νηπιαγωγών και συνίστανται σε τίτλους σπουδών τριτοβάθμιας εκπαίδευσης καθώς και σε παιδαγωγική και διδακτική επάρκεια, η οποία καθορίζεται σε επαγγελματικά περιγράμματα που εκδίδονται από την αρμόδια για τον οικείο κλάδο επιτροπή. Το εν λόγω δικαστήριο επισημαίνει επίσης ότι η Δημοκρατία της Εσθονίας έχει συμπεριλάβει το επίμαχο επάγγελμα στη βάση δεδομένων που έχει καταρτίσει η Επιτροπή για τα νομοθετικά ρυθμιζόμενα επαγγέλματα. Αντιθέτως, η επίμαχη εθνική υπουργική απόφαση αφήνει στη διακριτική ευχέρεια του εργοδότη το έργο της εκτιμήσεως του κατά πόσον ένα πρόσωπο

[3] Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι ο A άσκησε το επάγγελμα του νηπιαγωγού στη ΣΣΔ της Εσθονίας μεταξύ 1980 και 1984 και στη Φινλανδία κατά τα έτη 2016 και 2017.

πληροί τις προϋποθέσεις καταλληλότητας, ενώ δεν υφίσταται νομοθεσία ή άλλο έγγραφο που να ρυθμίζει τον τρόπο αποδείξεως της υπάρξεως της απαιτούμενης παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας.

17. Σε περίπτωση που το επάγγελμα του νηπιαγωγού θεωρηθεί «νομοθετικά ρυθμιζόμενο επάγγελμα» στην Εσθονία, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ως προς τη φύση της βεβαίωσης του 2017, λαμβανομένου υπόψη ότι, κατά το αιτούν δικαστήριο, η εν λόγω βεβαίωση χορηγήθηκε βάσει της επαγγελματικής πείρας που αποκτήθηκε στην πρώην Σοβιετική Ένωση και στη Φινλανδία, ήτοι στο κράτος υποδοχής.

18. Τέλος, το αιτούν δικαστήριο κρίνει αναγκαίο να εκτιμηθεί αν τα επαγγελματικά προσόντα του αιτούντος, τα οποία αποκτήθηκαν στη ΣΣΔ της Εσθονίας πρέπει να θεωρηθούν ως αποκτηθέντα σε τρίτη χώρα.

19. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Korkein hallinto-oikeus (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της [οδηγίας 2005/36] την έννοια ότι θεωρείται νομοθετικά ρυθμιζόμενο ένα επάγγελμα ως προς το οποίο, αφενός μεν, οι προϋποθέσεις καταλληλότητας καθορίζονται με απόφαση που εκδίδεται από τον υπουργό παιδείας κράτους μέλους, η απαιτούμενη παιδαγωγική και διδακτική επάρκεια του νηπιαγωγού διέπεται από τα επαγγελματικά περιγράμματα και το κράτος μέλος έχει συμπεριλάβει το επάγγελμα του νηπιαγωγού στη βάση δεδομένων που έχει συσταθεί από την Επιτροπή για τα νομοθετικά ρυθμιζόμενα επαγγέλματα, αφετέρου δε, κατά τη γραμματική διατύπωση της ως άνω υπουργικής απόφασης σχετικά με τις προϋποθέσεις καταλληλότητας για την άσκηση του εν λόγω επαγγέλματος, παρέχεται στον εργοδότη η διακριτική ευχέρεια να κρίνει ο ίδιος αν αυτές πληρούνται, ιδίως μάλιστα ως προς την παιδαγωγική και διδακτική επάρκεια, ενώ τα μέσα και ο τρόπος πιστοποίησης της παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας δεν προσδιορίζονται ούτε στην εν λόγω υπουργική απόφαση ούτε σε κάποιαν άλλη νομοθετική, κανονιστική ή διοικητική διάταξη;

2) Στην περίπτωση που η απάντηση στο πρώτο ερώτημα είναι καταφατική: Μπορεί να εκληφθεί ως βεβαίωση επάρκειας ή άλλου είδους τίτλος εκπαίδευσης, κατά την έννοια του άρθρου 13, παράγραφος 1, της [οδηγίας 2005/36], πιστοποιητικό επαγγελματικών προσόντων που χορηγήθηκε από την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους προέλευσης και απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγησή του είναι η ύπαρξη εργασιακής εμπειρίας στο εν λόγω επάγγελμα, εάν η επαγγελματική εμπειρία βάσει της οποίας χορηγήθηκε το πιστοποιητικό από το κράτος μέλος προέλευσης εν μέρει ανάγεται σε χρονική περίοδο κατά την οποία το τελευταίο ήταν σοβιετική σοσιαλιστική δημοκρατία και εν μέρει αποκτήθηκε στο κράτος μέλος υποδοχής, ενώ η απόκτησή της δεν συνδέεται καθόλου με το κράτος μέλος προέλευσης από τότε που αυτό επανέκτησε την ανεξαρτησία του;

3) Έχει το άρθρο 3, παράγραφος 3, της [οδηγίας 2005/36] την έννοια ότι επαγγελματικά προσόντα τα οποία βασίζονται σε τίτλο σπουδών που χορηγήθηκε από εκπαιδευτικό φορέα εγκατεστημένο στη γεωγραφική περιοχή κράτους μέλους σε χρόνο κατά τον οποίον το κράτος μέλος δεν υφίστατο ως ανεξάρτητο κράτος αλλά ως σοβιετική σοσιαλιστική δημοκρατία, καθώς και σε επαγγελματική εμπειρία που αποκτήθηκε με βάση τον ως άνω τίτλο σπουδών στην εν λόγω σοβιετική σοσιαλιστική δημοκρατία προτού το κράτος μέλος επανακτήσει την ανεξαρτησία του, πρέπει να αντιμετωπίζονται ως επαγγελματικά προσόντα

κτηθέντα σε τρίτη χώρα, με συνέπεια για την αναγνώρισή τους να απαιτείται επιπλέον τριετής επαγγελματική εμπειρία στο κράτος μέλος προέλευσης αρχόμενη από τότε που το τελευταίο επανέκτησε την ανεξαρτησία του;»

20. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Εσθονική, η Ολλανδική και η Φινλανδική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η Εσθονική Κυβέρνηση απάντησε επίσης στις ερωτήσεις που της έθεσε το Δικαστήριο προς γραπτή απάντηση.

IV. Ανάλυση

21. Θα ξεκινήσω διατυπώνοντας ορισμένες προκαταρκτικές παρατηρήσεις σχετικά με τη δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2005/36 στην υπόθεση της κύριας δίκης (υπό Α). Εν συνεχεία, θα εξετάσω το καθεστώς αναγνώρισης που θεσπίζει η εν λόγω οδηγία (υπό Β). Θα συνεχίσω την ανάλυση εξετάζοντας το πρώτο προδικαστικό ερώτημα σχετικά με την έννοια του «νομοθετικά ρυθμιζόμενου επαγγέλματος» (υπό Γ) και, κατόπιν, θα προχωρήσω στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το οποίο αφορά το κατά πόσον τα επαγγελματικά προσόντα που αποκτήθηκαν στην πρώην Σοβιετική Ένωση πρέπει να θεωρούνται ως αποκτηθέντα σε τρίτη χώρα (υπό Δ). Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αφορά τη διαπίστωση της λυσιτέλειας της βεβαίωσης του 2017 και υποβάλλεται μόνο για την περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα. Δεδομένου ότι προτείνω να δοθεί στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα η απάντηση ότι το επίμαχο επάγγελμα *δεν μπορεί* να θεωρηθεί ως «νομοθετικά ρυθμιζόμενο», το δεύτερο ερώτημα καθίσταται άνευ αντικειμένου. Εντούτοις, θα εξετάσω το εν λόγω ζήτημα ως μέρος του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, στο μέτρο που η λυσιτέλεια της βεβαίωσης του 2017 αποτελεί έναν από τους παράγοντες που θα εκτιμήσω στο πλαίσιο αυτό. Εν κατακλείδι, σε περίπτωση που το αιτούν δικαστήριο διαπιστώσει ότι η οδηγία 2005/36 δεν έχει εφαρμογή στη διαφορά της κύριας δίκης, θα υπενθυμίσω την κατ' αρχήν εφαρμογή του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης (υπό Ε).

A. Επί της δυνατότητας εφαρμογής της οδηγίας 2005/36 στη διαφορά της κύριας δίκης

22. Μία από τις κύριες προϋποθέσεις εφαρμογής της οδηγίας 2005/36 είναι ότι ο αιτών αναγνώριση επαγγελματικών προσόντων πρέπει να διαθέτει τα προσόντα για την άσκηση του επίμαχου επαγγέλματος στο κράτος καταγωγής του[4]. Επισημαίνω ότι, στην υπόθεση της κύριας δίκης, υφίστανται αμφιβολίες ως προς το εν λόγω ζήτημα.

23. Ειδικότερα, η διάταξη περί παραπομπής αναφέρεται σε στοιχεία που παρέσχε το Υπουργείο Παιδείας και Έρευνας της Εσθονίας, σύμφωνα με τα οποία ο Α δικαιούται να ασκεί το επίμαχο επάγγελμα στην Εσθονία βάσει των διπλωμάτων του 2006 και του 2013 καθώς και της βεβαιώσεως του 2017. Τούτου δοθέντος, το αιτούν δικαστήριο κάλεσε τον EDUFI να ζητήσει από τις εσθονικές αρχές διευκρινίσεις σχετικά με το αν ο Α διαθέτει τα προσόντα για την άσκηση του επαγγέλματος του νηπιαγωγού στην Εσθονία, ειδικότερα βάσει του διπλώματος του 1980, λαμβανομένου υπόψη ότι ο Α είχε εργασθεί ως νηπιαγωγός στη ΣΣΔ της Εσθονίας από το 1980 έως το 1984. Επίσης, κάλεσε τον EDUFI να ζητήσει διευκρινίσεις σχετικά με το κατά πόσον ο Α εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της μεταβατικής διατάξεως του άρθρου 37 της υπουργικής αποφάσεως για τις προϋποθέσεις καταλληλότητας των νηπιαγωγών. Κατά τη διάταξη αυτή, οι

[4] Πρβλ. άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2005/36, καθώς και αποφάσεις της 19ης Ιανουαρίου 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, σκέψη 19), ή της 8ης Ιουλίου 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, σκέψη 26).

προβλεπόμενες στην εν λόγω υπουργική απόφαση προϋποθέσεις καταλληλότητας δεν ισχύουν για πρόσωπα που έχουν εργαστεί ως νηπιαγωγοί πριν από την 1η Σεπτεμβρίου 2013 και διαθέτουν επάρκεια ή πληρούν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις καταλληλότητας για την παροχή παρόμοιων υπηρεσιών με παραπλήσιο γνωστικό αντικείμενο βάσει των διατάξεων της υπουργικής αποφάσεως που ήταν σε ισχύ πριν την ανωτέρω ημερομηνία. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η απάντηση που έδωσαν οι εσθονικές αρχές δεν αποσαφηνίζει τα ως άνω ζητήματα.

24. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, το ζήτημα αν ο A διαθέτει επάρκεια για την άσκηση του επίμαχου επαγγέλματος στην Εσθονία χρήζει περαιτέρω διερευνήσεως στην υπόθεση της κύριας δίκης, προκειμένου να εξακριβωθεί η δυνατότητα εφαρμογής της οδηγίας 2005/36. Η ανάλυση που ακολουθεί στηρίζεται στην παραδοχή ότι τούτο αληθεύει. Αν το αιτούν δικαστήριο καταλήξει στο αντίθετο συμπέρασμα, η κατάσταση του αιτούντος θα εξακολουθήσει να εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των εφαρμοστέων διατάξεων της Συνθήκης, ήτοι των άρθρων 45 και 49 ΣΛΕΕ, καθώς και των αρχών που απορρέουν από τη νομολογία Βλασσοπούλου του Δικαστηρίου[5]. Η εν λόγω πτυχή θα εξεταστεί εν συντομία στην ενότητα Ε των παρουσών προτάσεων.

Β. Το σύστημα αναγνώρισης που θεσπίστηκε με την οδηγία 2005/36

25. Η οδηγία 2005/36 έχει ως σκοπό να διευκολύνει την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων που αποκτήθηκαν σε ένα κράτος μέλος (αναφερόμενο ως κράτος μέλος καταγωγής) κατά τρόπο που να επιτρέπει στους αιτούντες να έχουν πρόσβαση, σε άλλο κράτος μέλος (αναφερόμενο ως κράτος μέλος υποδοχής), στο επάγγελμα για το οποίο διαθέτουν τα κατάλληλα προσόντα και να ασκούν εκεί υπό τις ίδιες προϋποθέσεις με τους υπηκόους του κράτους μέλους υποδοχής[6], εξυπακουομένου ότι τα εν λόγω επαγγέλματα τόσο στο κράτος μέλος καταγωγής όσο και σε αυτό της υποδοχής είναι ενδεχομένως όμοια, ανάλογα ή «απλώς ισοδύναμα, από την άποψη των δραστηριοτήτων που αυτά καλύπτουν»[7].

26. Για να έχει εφαρμογή η οδηγία 2005/36, το επίμαχο επάγγελμα πρέπει να είναι «νομοθετικά ρυθμιζόμενο» στο κράτος μέλος υποδοχής[8] (διαφορετικά, το ζήτημα δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας). Η έννοια του «νομοθετικά [ρυθμιζόμενου] επαγγέλματος», η οποία αποτελεί το κρίσιμο στοιχείο της όλης οδηγίας και ορίζεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α′, αυτής, θα αναλυθεί διεξοδικά στην ενότητα Γ των παρουσών προτάσεων. Εντούτοις, πρέπει να επισημανθεί στο παρόν στάδιο ότι η πρόσβαση σε συγκεκριμένο επάγγελμα και η άσκησή του προϋποθέτουν, κατ' ουσίαν, την κατοχή «καθορισμένων επαγγελματικών προσόντων».

[5] Απόφαση της 7ης Μαΐου 1991, Βλασσοπούλου (C-340/89, EU:C:1991:193, στο εξής: απόφαση Βλασσοπούλου, σκέψεις 15 έως 21). Για πιο πρόσφατη εφαρμογή βλ., λόγου χάριν, απόφαση της 16ης Ιουνίου 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Ψυχοθεραπευτές) [C-577/20, EU:C:2022:467, στο εξής: απόφαση Valvira (Ψυχοθεραπευτές), σκέψεις 40 έως 43].

[6] Βλ. άρθρο 1 της οδηγίας 2005/36, κατά το οποίο η εν λόγω πράξη «θεσπίζει τους κανόνες σύμφωνα με τους οποίους το κράτος μέλος που εξαρτά την ανάληψη ή την άσκηση νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος, στην επικράτειά του, από την κατοχή καθορισμένων επαγγελματικών προσόντων (στο εξής αναφερόμενο ως το "κράτος μέλος υποδοχής") αναγνωρίζει, για την ανάληψη και την άσκηση του συγκεκριμένου επαγγέλματος, τα επαγγελματικά προσόντα που έχουν αποκτηθεί σε ένα ή περισσότερα άλλα κράτη μέλη (στο εξής αναφερόμενα ως "κράτη μέλη καταγωγής") δίνοντας στον κάτοχό τους το δικαίωμα να ασκεί εκεί αυτό το επάγγελμα. […]».

[7] Απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 2017, Malta Dental Technologists Association και Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, στο εξής: απόφαση Malta Dental Technologists Association, σκέψη 40 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[8] Βλ. άρθρο 1 της οδηγίας 2005/36 που μνημονεύθηκε στην υποσημείωση 6, ή άρθρο 2, παράγραφος 1, κατά το οποίο η οδηγία 2005/36 εφαρμόζεται «σε κάθε υπήκοο κράτους μέλους ο οποίος επιθυμεί να ασκήσει νομοθετικά [*ρυθμιζόμενο*] επάγγελμα σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο όπου απέκτησε τα επαγγελματικά προσόντα του είτε ως αυτοαπασχολούμενος είτε ως μισθωτός. […]». Η υπογράμμιση δική μου.

27. Προκειμένου να διευκολυνθεί η διαδικασία αναγνώρισης των επαγγελματικών προσόντων, η οδηγία 2005/36 θεσπίζει τρία συστήματα αναγνώρισης.

28. Πρώτον, το λεγόμενο αυτόματο σύστημα αναγνώρισης αφορά συγκεκριμένα επαγγέλματα ως προς τα οποία η οδηγία 2005/36 προβλέπει ελάχιστες απαιτήσεις κατάρτισης[9]. Δεύτερον, ένα ειδικό σύστημα αναγνώρισης της επαγγελματικής πείρας αφορά επαγγέλματα στο πλαίσιο της βιοτεχνίας, του εμπορίου και της βιομηχανίας[10]. Τρίτον, το γενικό σύστημα αναγνώρισης αφορά όλα τα λοιπά επαγγέλματα[11].

29. Όπως επισήμαναν η Εσθονική Κυβέρνηση και η Επιτροπή, η υπό κρίση υπόθεση εμπίπτει στο γενικό σύστημα αναγνώρισης.

30. Η συγκεκριμένη λειτουργία του συστήματος αυτού εξαρτάται κατά κύριο λόγο από το κατά πόσον το επίμαχο επάγγελμα είναι νομοθετικά ρυθμιζόμενο όχι μόνο στο κράτος μέλος υποδοχής (πράγμα που πρέπει να ισχύει σε όλες τις περιπτώσεις, όπως ήδη επισήμανα), αλλά *και* στο κράτος μέλος καταγωγής.

31. Αφενός, όταν το επάγγελμα είναι *νομοθετικά ρυθμιζόμενο και* στο κράτος μέλος καταγωγής, το κράτος μέλος υποδοχής πρέπει να επιτρέπει, δυνάμει του άρθρου 13, παράγραφος 1, της οδηγίας 2005/36, την ανάληψη ή την άσκηση του εν λόγω επαγγέλματος υπό τους ίδιους όρους με εκείνους που ισχύουν για τους πολίτες του, στους πολίτες των άλλων κρατών μελών που είναι κάτοχοι της βεβαιώσεως επάρκειας ή του τίτλου εκπαίδευσης που απαιτείται από το κράτος μέλος καταγωγής.

32. Αφετέρου, και αντιθέτως, όταν το επίμαχο επάγγελμα *δεν είναι νομοθετικά ρυθμιζόμενο* στο κράτος μέλος καταγωγής, από το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας 2005/36 προκύπτει ότι ανάλογη υποχρέωση αναγνώρισης εκ μέρους του κράτους μέλους υποδοχής υφίσταται μόνον αν ο αιτών έχει ασκήσει το επίμαχο επάγγελμα με πλήρη απασχόληση για ένα έτος (ή για ισοδύναμη συνολική διάρκεια σε καθεστώς μερικής απασχόλησης) κατά την τελευταία δεκαετία σε άλλο κράτος μέλος και διαθέτει μία ή περισσότερες βεβαιώσεις επάρκειας ή έναν ή περισσότερους τίτλους εκπαίδευσης. Εντούτοις, δυνάμει του άρθρου 13, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 2005/36, η σχετική με την πείρα απαίτηση δεν ισχύει όταν ο αιτών κατέχει τίτλο επαγγελματικής εκπαίδευσης που πιστοποιεί ότι έλαβε «νομοθετικά ρυθμιζόμενη εκπαίδευση και κατάρτιση», όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2005/36.

33. Ως εκ τούτου, μολονότι το γενικό σύστημα στηρίζεται στην αμοιβαία αναγνώριση των διπλωμάτων και των επαγγελματικών προσόντων που αποκτήθηκαν στο κράτος μέλος καταγωγής, περιλαμβάνει και εξατομικευμένη εξέταση των αιτήσεων και διατηρεί σε ισχύ τη δυνατότητα του κράτους μέλους υποδοχής να επιβάλλει «αντισταθμιστικά μέτρα», ήτοι την πραγματοποίηση πρακτικής ασκήσεως προσαρμογής ή την επιτυχή συμμετοχή σε δοκιμασία επάρκειας[12].

[9] Ιατρός, ειδικευμένος ιατρός, νοσοκόμος υπεύθυνος για γενική περίθαλψη, οδοντίατρος, ειδικευμένος οδοντίατρος, κτηνίατρος, φαρμακοποιός, αρχιτέκτονας, μαία. Βλ. κεφάλαιο III του τίτλου III της οδηγίας 2005/36.

[10] Ο κατάλογος των οποίων παρατίθεται στο παράρτημα IV της οδηγίας 2005/36. Βλ. κεφάλαιο II του τίτλου III της εν λόγω οδηγίας.

[11] Κεφάλαιο I του τίτλου III της οδηγίας 2005/36 και άρθρο 10 αυτής.

[12] Υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 14 της οδηγίας 2005/36. Βλ. αιτιολογική σκέψη 11 της εν λόγω οδηγίας και, ενδεικτικά, απόφαση της 26ης Ιουνίου 2019, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-729/17, EU:C:2019:534, στο εξής: απόφαση Επιτροπή κατά Ελλάδας, σκέψη 91).

34. Εν προκειμένω, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, στη Φινλανδία, όπου ο Α ζητεί την αναγνώριση των επαγγελματικών του προσόντων, το επάγγελμα του νηπιαγωγού είναι «νομοθετικά ρυθμιζόμενο επάγγελμα», διότι η φινλανδική νομοθεσία απαιτεί την πραγματοποίηση ειδικής εκπαίδευσης[13]. Ως προς το ζήτημα αυτό δεν υφίσταται αμφισβήτηση. Ως εκ τούτου, το αιτούν δικαστήριο πρέπει να εξακριβώσει αν το ίδιο επάγγελμα είναι νομοθετικά ρυθμιζόμενο και στην Εσθονία, προκειμένου να κρίνει αν η αίτηση του Α πρέπει να εκτιμηθεί υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 13, παράγραφος 1, ή υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 13, παράγραφος 2, της οδηγίας 2005/36.

Γ. Είναι το επάγγελμα του νηπιαγωγού, όπως ρυθμίζεται στην Εσθονία, «νομοθετικά ρυθμιζόμενο επάγγελμα» κατά την έννοια της οδηγίας 2005/36;

35. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν η έννοια του «νομοθετικά ρυθμιζόμενου επαγγέλματος» έχει εφαρμογή όταν: i) οι προϋποθέσεις καταλληλότητας που ισχύουν για το επίμαχο επάγγελμα καθορίζονται με απόφαση εκδοθείσα από τον υπουργό παιδείας και έρευνας· ii) το περιεχόμενο της παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας διέπεται από επαγγελματικά περιγράμματα που έχει καθορίσει επιτροπή αρμόδια για το συγκεκριμένο επάγγελμα· iii) το κράτος μέλος έχει συμπεριλάβει το επίμαχο επάγγελμα στις βάσεις δεδομένων της Επιτροπής για τα νομοθετικά ρυθμιζόμενα επαγγέλματα, αλλά iv) οι εθνικές διατάξεις καταλείπουν στη διακριτική ευχέρεια του εργοδότη την εκτίμηση αν συγκεκριμένο πρόσωπο πληροί τις απαιτούμενες προϋποθέσεις καταλληλότητας· και v) δεν έχουν προσδιοριστεί τα μέσα και ο τρόπος πιστοποίησης της παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας.

36. Προκειμένου να δώσω απάντηση στο εν λόγω προδικαστικό ερώτημα, θα εξετάσω πρώτα την έννοια του «νομοθετικά ρυθμιζόμενου επαγγέλματος» κατά την έννοια της οδηγίας 2005/36 (1) και εν συνεχεία θα ασχοληθώ με τα στοιχεία που επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο (2).

1. Επί της έννοιας του «νομοθετικά ρυθμιζόμενου επαγγέλματος» σύμφωνα με την οδηγία 2005/36

37. Η έννοια του *νομοθετικά ρυθμιζόμενου* επαγγέλματος αποτελεί το κύριο στοιχείο της οδηγίας 2005/36. Όπως προαναφέρθηκε, αφενός, η οδηγία έχει εφαρμογή μόνον όταν η αναγνώριση ζητείται σε κράτος μέλος στο οποίο το επίμαχο επάγγελμα είναι «νομοθετικά [ρυθμιζόμενο]»[14]· και, αφετέρου, το κατά πόσον το επάγγελμα είναι ή όχι νομοθετικά ρυθμιζόμενο και στο κράτος μέλος καταγωγής καθορίζει ποια από τις ειδικές προϋποθέσεις αναγνώρισης που προβλέπονται αντιστοίχως στις δύο παραγράφους του άρθρου 13 της οδηγίας 2005/36 τυγχάνει εφαρμογής.

38. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της εν λόγω οδηγίας, ως «νομοθετικά [ρυθμιζόμενο] επάγγελμα» νοείται «η επαγγελματική δραστηριότητα ή το σύνολο επαγγελματικών δραστηριοτήτων των οποίων η ανάληψη, η άσκηση ή ένας από τους όρους άσκησης εξαρτάται άμεσα ή έμμεσα, δυνάμει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών

[13] Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι προϋπόθεση για τη χορήγηση επάρκειας είναι, τουλάχιστον, η κατοχή τίτλου σπουδών στις παιδαγωγικές επιστήμες, πράγμα το οποίο περιλαμβάνει την κατάρτιση νηπιαγωγού, ή την ολοκλήρωση σπουδών σε επαγγελματική σχολή στον τομέα της υγείας και της κοινωνικής φροντίδας, πράγμα το οποίο περιλαμβάνει εξειδίκευση στην προσχολική εκπαίδευση και στην κοινωνική παιδαγωγική.

[14] Βλ., λόγου χάριν, άρθρα 1 και 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2005/36, τα οποία παρατίθενται στις υποσημειώσεις 6 και 8 των παρουσών προτάσεων.

διατάξεων, από την κατοχή καθορισμένων επαγγελματικών προσόντων·[…]» [15]. Επιπλέον, ο όρος «επαγγελματικά προσόντα» ορίζεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β′, της οδηγίας ως «τα προσόντα που πιστοποιούνται από τίτλο εκπαίδευσης, από βεβαίωση επάρκειας που αναφέρεται στο άρθρο 11, στοιχείο α), εδάφιο (i) ή/και από επαγγελματική πείρα». Επομένως, το κρίσιμο στοιχείο για την υπό κρίση υπόθεση είναι ότι, για να είναι ένα επάγγελμα «νομοθετικά ρυθμιζόμενο», η πρόσβαση σε αυτό πρέπει να εξαρτάται, βάσει νόμου, από την κατοχή «καθορισμένων επαγγελματικών προσόντων». Συγχρόνως, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, η εθνική νομοθεσία πρέπει επίσης να απαιτεί, για ένα τέτοιο «νομοθετικά ρυθμιζόμενο επάγγελμα», «τίτλο εκπαίδευσης», «βεβαίωση επάρκειας», «ή/και επαγγελματική πείρα».

39. Ειδικότερα, από τον ορισμό που παρατίθεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας 2005/36 (ο οποίος ήδη υπήρχε, με ελαφρώς διαφορετική διατύπωση, στις οδηγίες 89/48 [16] και 92/51 [17], που αντικαταστάθηκαν από την οδηγία 2005/36) το Δικαστήριο έχει συναγάγει ότι, για να είναι ένα επάγγελμα «νομοθετικά ρυθμιζόμενο», η πρόσβαση σε αυτό πρέπει να επιτρέπεται ρητώς μόνο στα πρόσωπα που πληρούν ορισμένες προϋποθέσεις και να απαγορεύεται στα πρόσωπα που δεν τις πληρούν [18]. Περαιτέρω, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η έννοια των καθορισμένων επαγγελματικών προσόντων που απαιτούνται προκειμένου ένα συγκεκριμένο επάγγελμα να μπορεί να θεωρηθεί ως «νομοθετικά ρυθμιζόμενο» δεν αφορά «κάθε είδους προσόντα που πιστοποιούνται με τίτλο γενικής εκπαιδεύσεως, αλλά προσόντα τα οποία αντιστοιχούν σε τίτλο εκπαιδεύσεως που είναι ειδικώς σχεδιασμένος με σκοπό την προετοιμασία των κατόχων του για την άσκηση συγκεκριμένου επαγγέλματος» [19]. Για τον λόγο αυτόν, όπως υπογραμμίζει, κατ’ ουσίαν, η Επιτροπή, ο όρος «καθορισμένα επαγγελματικά προσόντα» που χρησιμοποιείται στον ορισμό της έννοιας του «νομοθετικά [ρυθμιζόμενου] επαγγέλματος» στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας 2005/36 πρέπει να διαφέρει από την ευρύτερη έννοια των ακαδημαϊκών προσόντων [20].

40. Σε αρκετές περιπτώσεις, το Δικαστήριο έχει αποκλείσει από την έννοια των καθορισμένων επαγγελματικών προσόντων τους τίτλους εκπαίδευσης (όπως το πτυχίο νομικών σπουδών) που καθιστούν δυνατή την πρόσβαση σε ένα ευρύ φάσμα επαγγελματικών σταδιοδρομιών αντί να προετοιμάζουν τους κατόχους τους για συγκεκριμένη θέση [21]. Το Δικαστήριο έχει κρίνει επίσης ότι το επάγγελμα του γεωλόγου δεν είναι «νομοθετικά ρυθμιζόμενο», δεδομένου ότι η πρόσβαση στο εν λόγω επάγγελμα δεν ρυθμιζόταν, στη Γερμανία, από κανέναν κανόνα δικαίου, έστω και αν, στην πράξη, μόνον οι κάτοχοι του πιστοποιητικού τριτοβάθμιας εκπαιδεύσεως «Diplom-Geologe» ασκούσαν το εν λόγω επάγγελμα. Τούτο διότι, όπως διευκρίνισε το

[15] Στον εν λόγω ορισμό προστίθεται επίσης ότι «[…] όρο άσκησης συνιστά η χρήση επαγγελματικού τίτλου που περιορίζεται, βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων, μόνο σε όποιον κατέχει συγκεκριμένο επαγγελματικό προσόν». Το τελευταίο εδάφιο της ίδιας διατάξεως αναφέρεται σε επαγγέλματα που ασκούνται από τα μέλη ενώσεων ή οργανώσεων που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι της οδηγίας 2005/36 και διευκρινίζει ότι τα εν λόγω επαγγέλματα «εξομοιών[ονται] με νομοθετικά [ρυθμιζόμενα] [επαγγέλματα]». Τα ως άνω στοιχεία του ορισμού δεν είναι κρίσιμα εν προκειμένω.

[16] Άρθρο 1, στοιχεία γ′ και δ′, της οδηγίας 89/48/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών (ΕΕ 1989, L 19, σ. 16).

[17] Άρθρα 1, στοιχεία ε′ και στ′, και 2 της οδηγίας 92/51/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, σχετικά με ένα δεύτερο γενικό σύστημα αναγνώρισης της επαγγελματικής εκπαίδευσης, το οποίο συμπληρώνει την οδηγία 89/48 (ΕΕ 1992, L 209, σ. 25).

[18] Βλ., λόγου χάριν, αποφάσεις της 1ης Φεβρουαρίου 1996, Αρανίτης (C-164/94, EU:C:1996:23, στο εξής: απόφαση Αρανίτης, σκέψη 19), ή της 8ης Μαΐου 2008, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-39/07, EU:C:2008:265, σκέψη 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[19] Απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, στο εξής: απόφαση Brouillard, σκέψη 38).

[20] Βλ., επίσης, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston στην υπόθεση Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408, στο εξής: προτάσεις στην υπόθεση Brouillard, σημεία 54 και 55).

[21] Η υπόθεση αφορούσε το επάγγελμα του εισηγητή στο Cour de cassation (Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο, Βέλγιο)· απόφαση Brouillard (σκέψη 39).

Δικαστήριο, το ζήτημα αν ένα επάγγελμα είναι νομοθετικά ρυθμιζόμενο εξαρτάται από το νομικό σύστημα που ισχύει στο κράτος μέλος υποδοχής και όχι από τις συνθήκες αγοράς εργασίας εντός αυτού του κράτους μέλους [22].

41. Αντιθέτως, το Δικαστήριο έκρινε ως «νομοθετικά ρυθμιζόμενο» το επάγγελμα του διευθυντή σε γαλλικό δημόσιο νοσοκομείο. Η απόφαση αυτή στηρίχθηκε στο στοιχείο ότι η πρόσβαση στο εν λόγω επάγγελμα επιτρεπόταν από τον νόμο στα πρόσωπα που είχαν παρακολουθήσει κύκλο σπουδών στην Ecole nationale de la santé publique (Εθνική Σχολή Δημόσιας Υγείας, Γαλλία) και είχαν επιτύχει στις τελικές εξετάσεις οι οποίες πιστοποιούσαν τις πρακτικές και θεωρητικές δεξιότητες που απαιτούνται για τη διεύθυνση ενός νοσοκομείου (έστω και αν η εκπαίδευση αυτή δεν πιστοποιούνταν με δίπλωμα ή άλλο έγγραφο) [23]. Ομοίως, το Δικαστήριο έκρινε ότι το επάγγελμα του διαμεσολαβητή ήταν «νομοθετικά ρυθμιζόμενο», δεδομένου ότι η πρόσβαση σε αυτό προϋπέθετε, βάσει του εθνικού δικαίου, την παρακολούθηση κατάλληλης εκπαίδευσης προσανατολισμένης στην απόκτηση επαγγελματικού προσόντος και τίτλου που επέτρεπαν στον κάτοχό τους ειδικά την άσκηση του εν λόγω επαγγέλματος [24].Το Δικαστήριο κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα όσον αφορά το επάγγελμα του οδοντικού τεχνολόγου στη Μάλτα, δεδομένου ότι η πρόσβαση στο επάγγελμα αυτό εξηρτάτο από τον τίτλο πανεπιστημιακής εκπαιδεύσεως που απαιτείτο για την πρόσβαση στα συμπληρωματικά της ιατρικής επαγγέλματα. Η εν λόγω εκπαίδευση αποσκοπούσε ειδικώς στην προετοιμασία των υποψηφίων για την άσκηση τέτοιων επαγγελμάτων, το δε επάγγελμα του οδοντικού τεχνολόγου μνημονευόταν ρητώς μεταξύ των επαγγελμάτων αυτών [25].

42. Κατόπιν των ανωτέρω διευκρινίσεων, προχωρώ στην εξέταση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του επίμαχου επαγγέλματος, όπως ρυθμίζονται από το εσθονικό δίκαιο.

2. Τα συγκεκριμένα στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη

43. Το αιτούν δικαστήριο παραθέτει διάφορα στοιχεία για την εκτίμηση του κατά πόσον το επίμαχο επάγγελμα είναι «νομοθετικά ρυθμιζόμενο» στην Εσθονία. Θα εξετάσω πρώτα τη σημασία της καταχώρισης του επίμαχου επαγγέλματος στις βάσεις δεδομένων των νομοθετικά ρυθμιζόμενων επαγγελμάτων της Επιτροπής (υπό α) και εν συνεχεία θα ασχοληθώ με τα περαιτέρω στοιχεία που επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο (υπό β).

α) Η καταχώριση στη βάση δεδομένων των νομοθετικά ρυθμιζόμενων επαγγελμάτων που διατηρεί η Επιτροπή

44. Το άρθρο 59 της οδηγίας 2005/36, το οποίο επιγράφεται «Διαφάνεια», επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να κοινοποιούν στην Επιτροπή κατάλογο, μεταξύ άλλων, των υφιστάμενων νομοθετικά ρυθμιζόμενων επαγγελμάτων. Το ισχύον γράμμα (και ο τίτλος) της εν λόγω διατάξεως, η οποία θεσπίστηκε με την οδηγία 2013/55/ΕΕ [26], διευκρινίζει ότι η Επιτροπή πρέπει να δημιουργεί και να διατηρεί μια δημόσια βάση δεδομένων η οποία περιέχει τα νομοθετικά ρυθμιζόμενα επαγγέλματα επαγγελμάτων και προβλέπει τις προϋποθέσεις σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών στο πλαίσιο αυτό.

[22] Απόφαση Αρανίτης (σκέψεις 22 και 23).

[23] Απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, σκέψεις 44 έως 53).

[24] Απόφαση Επιτροπή κατά Ελλάδας (σκέψη 88).

[25] Απόφαση Malta Dental Technologists Association (σκέψη 36).

[26] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ής Νοεμβρίου 2013 (ΕΕ 2013, L 354, σ. 132) (στο εξής: οδηγία 2013/55).

45. Τούτου δοθέντος, ο ορισμός της έννοιας του «νομοθετικά [ρυθμιζόμενου] επαγγέλματος» που παρατίθεται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας 2005/36 στην πραγματικότητα δεν παραπέμπει ούτε στο περιεχόμενο των βάσεων δεδομένων της Επιτροπής ούτε στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών. Επισημαίνω επίσης ότι το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι ο ορισμός της έννοιας του «νομοθετικά ρυθμιζόμενου επαγγέλματος» «εμπίπτει στο δίκαιο της Ένωσης» [27]. Επομένως, ο κατάλογος της Επιτροπής πρέπει να θεωρηθεί ενδεικτικός [28].

46. Κατά συνέπεια, και όπως υποστήριξαν τόσο η Ολλανδική Κυβέρνηση όσο και η Επιτροπή, το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος, όπως η Δημοκρατία της Εσθονίας στην υπό κρίση υπόθεση, θεωρεί ένα επάγγελμα ως «νομοθετικά ρυθμιζόμενο» με σκοπό την καταχώρισή του στη βάση δεδομένων της Επιτροπής δεν αποτελεί, αυτό καθεαυτό, καθοριστικό παράγοντα για το αν το εν λόγω επάγγελμα είναι «νομοθετικά ρυθμιζόμενο» υπό την έννοια της οδηγίας 2005/36. Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως πρέπει να εκτιμώνται σε σχέση με τις προδιαγραφές που τίθενται, συναφώς, από την εν λόγω οδηγία.

β) Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της επίμαχης εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως

47. Όσον αφορά τα ιδιαίτερα στοιχεία της εφαρμοστέας εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως τα οποία μνημονεύει ειδικώς το αιτούν δικαστήριο στο πλαίσιο της έρευνάς του ως προς το αν το επίμαχο επάγγελμα είναι «νομοθετικά ρυθμιζόμενο», υπενθυμίζω ότι, δυνάμει του άρθρου 18 της υπουργικής αποφάσεως για τις προϋποθέσεις καταλληλότητας των νηπιαγωγών, οι εφαρμοστέες προϋποθέσεις καταλληλότητας είναι: i) πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαιδεύσεως και ii) παιδαγωγική και διδακτική επάρκεια.

48. Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι, στην Εσθονία, η απαίτηση κατοχής τίτλου σπουδών τριτοβάθμιας εκπαιδεύσεως δεν αναφέρεται σε κάποιον συγκεκριμένο τομέα, όπως η εκπαίδευση, αλλά, αντιθέτως, δύναται να αφορά *οποιονδήποτε* τομέα.

49. Λαμβανομένου υπόψη του γενικού χαρακτήρα της προϋποθέσεως περί τίτλου σπουδών της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, συντάσσομαι με την άποψη της Ολλανδικής και της Φινλανδικής Κυβερνήσεως, καθώς και της Επιτροπής, ότι δεν μπορεί να γίνει επίκληση του εν λόγω στοιχείου για να θεωρηθεί το επίμαχο επάγγελμα ως «νομοθετικά ρυθμιζόμενο», διότι δεν φαίνεται να αφορά προσόντα προσανατολισμένα στην άσκηση συγκεκριμένου επαγγέλματος κατά την έννοια της αποφάσεως Brouillard.

50. Ωστόσο, απομένει να εξετασθεί αν το επίμαχο επάγγελμα μπορεί ούτως ή άλλως να χαρακτηριστεί ως «νομοθετικά ρυθμιζόμενο» λόγω της προϋποθέσεως περί «παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας», η οποία αποτελεί τη δεύτερη προϋπόθεση βάσει του άρθρου 18 της υπουργικής αποφάσεως για τις προϋποθέσεις καταλληλότητας των νηπιαγωγών.

51. Φρονώ πως όχι.

[27] Για πρόσφατη διατύπωση, βλ. απόφαση Malta Dental Technologists Association (σκέψη 34).

[28] Όπως τονίστηκε ήδη στις προτάσεις στην υπόθεση Brouillard (σημείο 50).

52. Από τη διάταξη περί παραπομπής και από την απάντηση που έδωσε η Εσθονική Κυβέρνηση στην ερώτηση που της έθεσε το Δικαστήριο προκύπτει ότι η απαιτούμενη παιδαγωγική και διδακτική επάρκεια καθορίζεται στο πλαίσιο επαγγελματικών περιγραμμάτων[29], ήτοι του επαγγελματικού περιγράμματος Õpetaja, tase 6 (Διδάσκαλος, επίπεδο 6), το οποίο εγκρίθηκε με την απόφαση 10 των Hariduse Kutsenõukogu (Επιτροπών επαγγελματικών προσόντων: Εκπαίδευση, Εσθονία) στις 25 Απριλίου 2017[30].

53. Αντιλαμβάνομαι ότι η πρόσβαση στο επάγγελμα του νηπιαγωγού στην Εσθονία περιορίζεται, επομένως, μόνον σε εκείνους οι οποίοι, μεταξύ άλλων, διαθέτουν παιδαγωγική και διδακτική επάρκεια κατά την έννοια του επίμαχου επαγγελματικού περιγράμματος. Εντούτοις, από τα στοιχεία της δικογραφίας προκύπτει ότι η συμμόρφωση με το εν λόγω περίγραμμα δεν υπόκειται σε κανένα δεσμευτικό μηχανισμό ελέγχου ούτε και πρέπει να αποδεικνύεται με συγκεκριμένο τρόπο. Αντιθέτως, από το άρθρο 1, παράγραφος 1, της υπουργικής αποφάσεως για τις προϋποθέσεις καταλληλότητας των νηπιαγωγών προκύπτει ότι η συμμόρφωση εκτιμάται, σε κάθε επιμέρους περίπτωση, από τον εργοδότη. Λαμβανομένων υπόψη των ως άνω στοιχείων, δεν προκύπτει ότι η προϋπόθεση της παιδαγωγικής και διδακτικής επάρκειας συνδέεται με κάποιον από τους τρόπους με τους οποίους πρέπει να πιστοποιούνται τα «επαγγελματικά προσόντα» και οι οποίοι μνημονεύονται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β′, της οδηγίας 2005/36, όπως επισήμανα στο σημείο 38 των παρουσών προτάσεων, ήτοι με «τίτλο εκπαίδευσης», «βεβαίωση επάρκειας», «ή/και επαγγελματική πείρα».

54. Βεβαίως, στην υπόθεση της κύριας δίκης, ο A επικαλείται επίσης τη βεβαίωση του 2017 που εξέδωσε η διδασκαλική ομοσπονδία της Εσθονίας.

55. Η Εσθονική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι, όταν η διδασκαλική ομοσπονδία της Εσθονίας εκδίδει επαγγελματικά πιστοποιητικά νηπιαγωγών (Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6), όπως η βεβαίωση του 2017, ενεργεί ως επαγγελματικός φορέας πιστοποιήσεως δυνάμει του άρθρου 10, παράγραφος 1, του νόμου περί επαγγελμάτων. Διευκρινίστηκε επίσης ότι η βεβαίωση του 2017 χορηγήθηκε επί τη βάσει του επαγγελματικού περιγράμματος Õpetaja, tase 6 (Διδάσκαλος, επίπεδο 6), που μνημονεύθηκε στο σημείο 52 των παρουσών προτάσεων.

56. Εντούτοις, η δικογραφία περιέχει διιστάμενες απόψεις όσον αφορά την ακριβή φύση του εν λόγω πιστοποιητικού και τη λυσιτέλειά του όσον αφορά την πρόσβαση στο επάγγελμα του νηπιαγωγού στην Εσθονία.

57. Το αιτούν δικαστήριο συνάγει, από τα πραγματικά στοιχεία που έχει στη διάθεσή του, ότι η χορήγηση της εν λόγω βεβαιώσεως είναι προαιρετική και υπόκειται σε τέλος. Το εν λόγω δικαστήριο συνάγει εξ αυτού ότι η εν λόγω χορήγηση προϋποθέτει την κατοχή διπλώματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και την εκτίμηση του κατά πόσον συνάδουν οι γνώσεις που αποκτήθηκαν προηγουμένως με το επαγγελματικό περίγραμμα. Κατά το εν λόγω δικαστήριο, η χορήγηση του επίμαχου πιστοποιητικού προϋποθέτει de facto την ύπαρξη επαγγελματικής πείρας ως νηπιαγωγού.

[29] Κατά την έννοια του άρθρου 5 του Kutseseadus (στο εξής: νόμος περί επαγγελμάτων), RT I, 13.03.2019, 10, σύμφωνα με το οποίο, όπως εξήγησε η Εσθονική Κυβέρνηση, το επαγγελματικό περίγραμμα είναι έγγραφο που περιγράφει το επάγγελμα και διευκρινίζει τις απαιτούμενες ικανότητες.

[30] Η Εσθονική Κυβέρνηση παρέπεμψε στον ακόλουθο σύνδεσμο για το επίμαχο επαγγελματικό περίγραμμα: https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10640560.

58. Από την πλευρά της, η Εσθονική Κυβέρνηση επισήμανε στα υπομνήματά της ότι το εν λόγω πιστοποιητικό βεβαιώνει ότι: i) ο κάτοχος έχει γίνει δεκτός στο επάγγελμα του νηπιαγωγού και ii) η επάρκειά του έχει ήδη εκτιμηθεί στο πλαίσιο της διαδικασίας προσβάσεως στο εν λόγω επάγγελμα. Με την απάντησή της στην ερώτηση του Δικαστηρίου, η Εσθονική Κυβέρνηση επισήμανε, κατ' ουσίαν, ότι η επίμαχη βεβαίωση πιστοποιεί, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 21, παράγραφος 1, του νόμου περί επαγγελμάτων, ότι οι ικανότητες του κατόχου ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις που θέτει το επαγγελματικό περίγραμμα.

59. Συναφώς, θα ήθελα να επισημάνω, αφενός, ότι η δικογραφία δεν περιέχει περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία παροχής προσβάσεως στο επίμαχο επάγγελμα πέραν της υποχρεώσεως του υποψηφίου να είναι κάτοχος πτυχίου τριτοβάθμιας εκπαιδεύσεως και να διαθέτει παιδαγωγική και διδακτική επάρκεια, η οποία εκτιμάται από τον εργοδότη, όπως προκύπτει από τα άρθρα 1, παράγραφος 1, και 18, της υπουργικής αποφάσεως για τις προϋποθέσεις καταλληλότητας των νηπιαγωγών. Αφετέρου, και ανεξαρτήτως του ακριβούς χαρακτηρισμού της βεβαιώσεως του 2017 για τους σκοπούς της οδηγίας, είναι, κατά τη γνώμη μου, καθοριστικής σημασίας το στοιχείο ότι η κατοχή του πιστοποιητικού αυτού *δεν* αποτελεί προϋπόθεση για την πρόσβαση στο επάγγελμα του νηπιαγωγού, όπως διευκρίνισε η Εσθονική Κυβέρνηση, παραπέμποντας στο άρθρο 15, παράγραφος 2, του νόμου περί επαγγελμάτων.

60. Εντούτοις, η Εσθονική Κυβέρνηση επισήμανε ότι, όταν η παιδαγωγική και διδακτική επάρκεια του κατόχου συνοδεύεται από πιστοποιητικό εκδοθέν από τη διδασκαλική ομοσπονδία της Εσθονίας, ο εργοδότης δεν έχει κανένα λόγο να την αμφισβητήσει. Πάντως, συγχρόνως, η εν λόγω κυβέρνηση επιβεβαίωσε ότι δεν απαντά στην εσθονική νομοθεσία κάποιος σχετικός κανόνας. Επομένως, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι, ακόμη και όταν υφίσταται τέτοιο πιστοποιητικό, και πάλι στον εργοδότη εναπόκειται να εκτιμήσει αν ο συγκεκριμένος υποψήφιος πληροί τις προϋποθέσεις σχετικά με την παιδαγωγική και διδακτική επάρκεια, όπως αναφέρεται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, της υπουργικής αποφάσεως για τις προϋποθέσεις καταλληλότητας των νηπιαγωγών.

61. Υπογραμμίζω ότι, σε αντίθεση με όσα φαίνεται να υποστηρίζει η Ολλανδική Κυβέρνηση, δεν προκύπτει προδήλως ότι η εκτίμηση του εργοδότη αφορά την καταλληλότητα του υποψηφίου, επί παραδείγματι, με βάση τις ειδικές ανάγκες του εργοδότη ή τις ικανότητες που διαθέτουν οι ανταγωνιστές υποψήφιοι. Η εν λόγω εκτίμηση πραγματοποιείται ούτως ή άλλως στο πλαίσιο οποιασδήποτε διαδικασίας προσλήψεως, ανεξαρτήτως του εάν το επίμαχο επάγγελμα είναι νομοθετικά ρυθμιζόμενο. Αντιθέτως, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η εκτίμηση, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 1, της υπουργικής αποφάσεως για τις προϋποθέσεις καταλληλότητας των νηπιαγωγών, αφορά ακριβώς τα κριτήρια καταλληλότητας που παρέχουν αυτά καθεαυτά στον υποψήφιο τη δυνατότητα προσβάσεως στο επάγγελμα. Εξ όσων αντιλαμβάνομαι, η κατοχή βεβαιώσεως, όπως αυτή του 2017, μπορεί να διευκολύνει την εκτίμηση, αλλά δεν επηρεάζει τη διακριτική ευχέρεια που φαίνεται να διαθέτει ο εργοδότης στο πλαίσιο αυτό.

62. Τούτο σημαίνει επίσης ότι η παιδαγωγική και διδακτική επάρκεια μπορούν να αποδειχθούν με διάφορους τρόπους, εκ των οποίων κανένας δεν είναι υποχρεωτικός. Κατά συνέπεια, το συμπέρασμα ως προς το κατά πόσον ορισμένοι υποψήφιοι πληρούν το απαιτούμενο για την πρόσβαση στο επάγγελμα του νηπιαγωγού επίπεδο «εισόδου» στερείται ομοιόμορφης δεσμευτικής βάσεως, όπως επισημαίνει, κατ' ουσίαν, η Ισπανική Κυβέρνηση.

63. Υπό τις συνθήκες αυτές, συντασσόμενος με την Ισπανική και τη Φινλανδική Κυβέρνηση, καθώς και με την Επιτροπή, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το επάγγελμα του νηπιαγωγού, όπως ρυθμίζεται στην Εσθονία, δεν μπορεί να θεωρηθεί «νομοθετικά ρυθμιζόμενο» κατά την

έννοια της οδηγίας 2005/36, καθόσον η ανάληψη και η άσκηση του εν λόγω επαγγέλματος εξαρτώνται, αφενός, από την απόκτηση διπλώματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης το οποίο δεν είναι ειδικώς προσανατολισμένο στην άσκηση του επαγγέλματος αυτού, και, αφετέρου, από την παιδαγωγική και διδακτική επάρκεια που καθορίζεται σε επαγγελματικό περίγραμμα, η συνδρομή των οποίων όμως εκτιμάται κατά περίπτωση από τον εργοδότη.

Δ. Επί της σημασίας των επαγγελματικών προσόντων που αποκτήθηκαν στην πρώην Σοβιετική Ένωση

64. Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν τα επαγγελματικά προσόντα τα οποία βασίζονται σε τίτλο σπουδών κτηθέντα στην πρώην Σοβιετική Ένωση (ήτοι στο δίπλωμα του 1980 που προσκόμισε ο A στις φινλανδικές αρχές μαζί με τη βεβαίωση του 2017 και άλλα έγγραφα) πρέπει να θεωρηθεί ότι έχουν αποκτηθεί σε τρίτη χώρα κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36, οπότε, για να αναγνωριστεί ένας τέτοιος τίτλος στη Φινλανδία, ο A θα πρέπει να έχει ασκήσει το επίμαχο επάγγελμα επί τρία έτη στην Εσθονία (1).

65. Εξ όσων αντιλαμβάνομαι, το ερώτημα αυτό υποβάλλεται στο Δικαστήριο διότι, όπως προκύπτει από τη διάταξη περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο εξετάζει επίσης το ενδεχόμενο το δίπλωμα του 1980 να μπορεί να αποτελεί τίτλο «νομοθετικά [ρυθμιζόμενης εκπαίδευσης και κατάρτισης]» κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2005/36, αφού τούτο θα οδηγούσε στην αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων του A βάσει του άρθρου 13, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας (2) [31].

1. Αποτελούν τα επαγγελματικά προσόντα που αποκτήθηκαν στην πρώην Σοβιετική Ένωση επαγγελματικά προσόντα που αποκτήθηκαν σε «τρίτη χώρα»;

66. Το σύστημα αναγνώρισης που θεσπίζει η οδηγία 2005/36 προϋποθέτει, κατ’ ουσίαν, ότι, για την αναγνώριση του αρχικού επαγγελματικού τίτλου, αυτός πρέπει να έχει αποκτηθεί σε ένα από τα κράτη μέλη. Τούτο προκύπτει από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 2005/36 [32]. Κατά παρέκκλιση από τον ως άνω κανόνα, το άρθρο 2, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας διευκρινίζει ότι «[κ]άθε κράτος μέλος μπορεί να επιτρέψει, σύμφωνα με τις κανονιστικές ρυθμίσεις του, την άσκηση νομοθετικά κατοχυρωμένου επαγγέλματος στην επικράτειά του, κατά την έννοια του άρθρου 3 παράγραφος 1 στοιχείο α), στους υπηκόους κρατών μελών που είναι κάτοχοι επαγγελματικών προσόντων τα οποία δεν έχουν αποκτηθεί σε κράτος μέλος».

67. Εν τοιαύτη περιπτώσει, ο τίτλος εκπαίδευσης που έχει χορηγηθεί σε τρίτη χώρα ασκεί επιρροή για τους σκοπούς του κοινού συστήματος αναγνώρισης μόνο μετά από τρία χρόνια ασκήσεως του επαγγέλματος στο κράτος μέλος που τον αναγνώρισε. Τούτο προκύπτει από το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36, η οποία προβλέπει ότι «[ε]ξομοιώνεται προς τίτλο εκπαίδευσης κάθε τίτλος εκπαίδευσης που χορηγείται από τρίτη χώρα, εφόσον ο κάτοχός του διαθέτει στο συγκεκριμένο επάγγελμα τριετή επαγγελματική πείρα στο έδαφος του κράτους μέλους το οποίο αναγνώρισε τον εν λόγω τίτλο σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 2, και εφόσον η επαγγελματική αυτή πείρα πιστοποιείται από το εν λόγω κράτος μέλος».

[31] Βλ. σημείο 32 των παρουσών προτάσεων.

[32] Βλ. υποσημείωση 8 των παρουσών προτάσεων.

68. Επομένως, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται ως προς τη σημασία του όρου «τρίτη χώρα» που χρησιμοποιείται στην εν λόγω διάταξη για να εξακριβώσει, όπως ήδη επισημάνθηκε, αν η προϋπόθεση των τριών ετών ασκήσεως του επαγγέλματος ισχύει για τον A.

69. Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι το δίπλωμα του 1980 είναι δίπλωμα δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης στην προσχολική εκπαίδευση, το οποίο ο A απέκτησε στην πρώην Σοβιετική Ένωση και το οποίο εξομοιώθηκε, με νόμο του 2005, με δίπλωμα δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης αποκτηθέν στην Εσθονία.

70. Βάσει του στοιχείου αυτού, η απάντηση που πρέπει να δοθεί στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα είναι, κατά τη γνώμη μου, ότι το δίπλωμα του 1980 δεν μπορεί να θεωρηθεί ως χορηγηθέν από τρίτη χώρα.

71. Αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η Φινλανδική Κυβέρνηση, φρονώ ότι δεν μπορεί να συναχθεί το αντίθετο από το γράμμα του άρθρου 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36, το οποίο παρατέθηκε στο σημείο 67 των παρουσών προτάσεων. Το εν λόγω γράμμα δεν θέτει περιορισμούς και δεν παρέχει κάποια ένδειξη ως προς τον χαρακτηρισμό που πρέπει να δοθεί σε καταστάσεις όπως η επίμαχη στην υπόθεση της κύριας δίκης.

72. Πιο συγκεκριμένα, η οδηγία 2005/36 δεν περιέχει καμία διάταξη σχετικά με το εν λόγω ζήτημα στο πλαίσιο του *γενικού* συστήματος αναγνώρισης. Βεβαίως, η εν λόγω έλλειψη αντιδιαστέλλεται προς τη ρητή σχετική μνεία στο πλαίσιο του *αυτόματου* συστήματος αναγνώρισης[33].

73. Πράγματι, όσον αφορά ειδικότερα την Εσθονία, το άρθρο 23, παράγραφος 4, της οδηγίας 2005/36, σχετικά με τα «κεκτημένα δικαιώματα», ρυθμίζει το ζήτημα των τίτλων εκπαίδευσης σχετικά με επαγγέλματα τα οποία υπάγονται στο αυτόματο σύστημα, όπως οι ιατροί, οι νοσοκόμοι ή οι αρχιτέκτονες και έχουν αποκτηθεί πριν από τις 20 Αυγούστου 1991, δηλαδή στην πρώην Σοβιετική Ένωση. Από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι οι τίτλοι εκπαίδευσης που αφορούν τα επαγγέλματα που υπάγονται στο αυτόματο σύστημα αναγνώρισης πρέπει να αναγνωρίζονται από τα λοιπά κράτη μέλη, εφόσον οι εσθονικές αρχές βεβαιώνουν ότι οι εν λόγω τίτλοι έχουν, στην επικράτειά τους, την ίδια νομική ισχύ με τους τίτλους που οι ίδιες χορηγούν[34].

74. Άλλες διατάξεις του άρθρου 23 της οδηγίας 2005/36 περιέχουν αντίστοιχες προβλέψεις όσον αφορά επαγγελματικά προσόντα που αποκτήθηκαν στο έδαφος άλλων πρώην κρατών, ήτοι της Λαϊκής Δημοκρατίας της Γερμανίας (άρθρο 23, παράγραφος 2), της Τσεχοσλοβακίας (άρθρο 23, παράγραφος 3) και της Γιουγκοσλαβίας (άρθρο 23, παράγραφος 5).

75. Επομένως, προβλέπεται ρητώς ότι την ευθύνη για τη διατήρηση της νομικής ισχύος των τίτλων εκπαίδευσης που χορηγήθηκαν από τα εν λόγω πρώην κράτη όσον αφορά τα επαγγέλματα που υπάγονται στο *αυτόματο* σύστημα αναγνώρισης φέρουν οι αρχές του οικείου κράτους μέλους.

[33] Όπως εκτέθηκε ανωτέρω, το αυτόματο σύστημα αναγνώρισης αποτελεί το ένα εκ των τριών συστημάτων που προβλέπει η οδηγία 2005/36 και αφορά συγκεκριμένα επαγγέλματα, όπως τους ιατρούς, τους νοσοκόμους ή τους αρχιτέκτονες. Βλ. σημείο 28 των παρουσών προτάσεων.

[34] Καθώς και ότι η επίμαχη δραστηριότητα ασκήθηκε από τα οικεία πρόσωπα στην επικράτειά τους επί τρία συναπτά έτη τουλάχιστον κατά την πενταετία που προηγείται της ημερομηνίας εκδόσεως του πιστοποιητικού. Βλ. άρθρο 23, παράγραφος 4, προτελευταίο εδάφιο, της οδηγίας 2005/36.

76. Συνάγεται, άραγε, διαφορετικό συμπέρασμα από την έλλειψη ανάλογων κανόνων όσον αφορά το *γενικό* σύστημα αναγνώρισης το οποίο αφορά η υπόθεση της κύριας δίκης; Φρονώ πως όχι.

77. Το γεγονός ότι ο νομοθέτης της Ένωσης αναγνώρισε ρητώς την αρμοδιότητα των κρατών μελών να αποφασίζουν σχετικά με τη διατήρηση της ισχύος των διπλωμάτων που αποκτήθηκαν στα οικεία πρώην κράτη, όσον αφορά τις περιπτώσεις που εμπίπτουν στο *αυτόματο* σύστημα αναγνώρισης, μπορεί να εξηγηθεί, όπως υποστηρίζει κατ' ουσίαν η Επιτροπή, από το γεγονός ότι το εν λόγω σύστημα είναι συνυφασμένο με την ύπαρξη λεπτομερών κανόνων σχετικά με τις ελάχιστες επαγγελματικές απαιτήσεις. Στο πλαίσιο αυτό, η χρονική πτυχή έπρεπε να εξετάζεται μαζί με άλλες πτυχές.

78. Αντιθέτως, το *γενικό* σύστημα αναγνώρισης δεν περιέχει τέτοια ελάχιστη εναρμόνιση των επαγγελματικών απαιτήσεων, οι οποίες, ως εκ τούτου, παραμένουν υπό τον έλεγχο των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως του δικαίου της Ένωσης [35]. Επομένως, στα κράτη μέλη εναπόκειται να καθορίζουν τι θα πρέπει να αναγνωρίζεται ως τίτλος εκπαίδευσης στην επικράτειά τους.

79. Στο ίδιο πνεύμα, το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας 2005/36 αναγνωρίζει τη δυνατότητα των κρατών μελών (καταγωγής) να διαφυλάσσουν τα κεκτημένα δικαιώματα όσον αφορά επαγγελματικά προσόντα που αποκτήθηκαν δυνάμει κανονιστικών ρυθμίσεων οι οποίες δεν ισχύουν πλέον, ακόμη και όταν οι απαιτήσεις έχουν στο μεταξύ καταστεί αυστηρότερες. Στις περιπτώσεις αυτές, το κράτος μέλος υποδοχής πρέπει να θεωρεί, για τους σκοπούς του γενικού συστήματος αναγνωρίσεως του άρθρου 13 της οδηγίας [36], ότι η παλαιότερη εκπαίδευση (στο κράτος μέλος καταγωγής) είναι αντίστοιχη με το επίπεδο της νέας εκπαίδευσης [37].

80. Φρονώ ότι το ίδιο πρέπει να ισχύει, mutatis mutandis, όταν πρόκειται για την απόφαση κράτους μέλους, όπως η Δημοκρατία της Εσθονίας, σχετικά με το αν τα επαγγελματικά προσόντα που αποκτήθηκαν στο έδαφός του, όταν το εν λόγω έδαφος αποτελούσε τμήμα άλλου κράτους, πληρούν το ελάχιστο επίπεδο προσόντων που απαιτούν οι ισχύουσες σήμερα κανονιστικές ρυθμίσεις.

81. Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται, κατά τη γνώμη μου, από τον σκοπό που επιδιώκει το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36. Η απαίτηση τριετούς ασκήσεως του επαγγέλματος που προβλέπεται στην εν λόγω διάταξη αποσκοπεί, κατά τη γνώμη μου, όπως ακριβώς και η απαίτηση απασχολήσεως για ένα έτος την οποία προβλέπει το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας 2005/36 [38], στο να διασφαλιστεί ότι τα επαγγελματικά προσόντα που «εισέρχονται» στο κοινό σύστημα αναγνωρίσεως έχουν δοκιμαστεί στις πραγματικές συνθήκες της οικείας επαγγελματικής αγοράς. Μπορεί επίσης να θεωρηθεί ως εγγύηση κατά των καταστρατηγήσεων των προϋποθέσεων επαγγελματικής καταλληλότητας που ισχύουν στα αντίστοιχα κράτη μέλη.

[35] Βλ. αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας 2005/36. Βλ. επίσης απόφαση Βλασσοπούλου (σκέψη 9) ή απόφαση Malta Dental Technologists Association (σκέψεις 47 και 53 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[36] Το οποίο εκτέθηκε στα σημεία 31 και 32 των παρουσών προτάσεων.

[37] Βλ., επίσης, στο πλαίσιο της οδηγίας 89/48, απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, σκέψη 45).

[38] Το Δικαστήριο έχει κρίνει, στο πλαίσιο της οδηγίας 89/48, ότι «[άρα], η ως άνω επιταγή ως προς τη συγκεκριμένη διάρκεια μιας επαγγελματικής πείρας αναφέρεται στην εν τοις πράγμασι δυνατότητα ασκήσεως του επίδικου επαγγέλματος, εκ μέρους του αιτούντος, εντός του κράτους μέλους προελεύσεως». Απόφαση της 5ης Απριλίου 2011, Τόκη (C-424/09, EU:C:2011:210, σκέψη 31).

82. Εντούτοις, δεν συντρέχει τέτοια ανάγκη όταν πρόκειται για επαγγελματικά προσόντα που αποκτήθηκαν στο έδαφος κράτους μέλους σε χρόνο κατά τον οποίο το έδαφος αυτό αποτελούσε τμήμα άλλου κράτους. Συναφώς, ανακύπτει κατ' αρχάς, όπως έχει ιστορικά αποδειχθεί, ζήτημα συνεχιζόμενης νομικής ισχύος[39] στο νεοσυσταθέν (ή ανασυσταθέν) κράτος (όπως συμβαίνει και με την ισχύ των λοιπών στοιχείων της έννομης τάξεως). Από τη στιγμή που θα ληφθεί απόφαση περί διατηρήσεως της ισχύος ενός επαγγελματικού προσόντος, η απόφαση αυτή καθίσταται μέρος της έννομης τάξεως του εν λόγω κράτους μέλους και, επομένως, πρέπει να ισχύσει ως προς αυτήν το σύστημα αμοιβαίας αναγνώρισης υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπει η οδηγία 2005/36.

83. Κατά συνέπεια, κατόπιν των προεκτεθέντων, καταλήγω στο συμπέρασμα, συντασσόμενος με την Εσθονική Κυβέρνηση και την Επιτροπή, ότι τα επαγγελματικά προσόντα που αποκτήθηκαν στην πρώην Σοβιετική Ένωση και εξομοιώθηκαν από τη Δημοκρατία της Εσθονίας, μέσω της νομοθεσίας της, με προσόντα αποκτηθέντα στο εν λόγω κράτος μέλος πρέπει να θεωρηθεί ότι αποκτήθηκαν στο εν λόγω κράτος μέλος και όχι σε τρίτη χώρα.

2. Μπορεί το δίπλωμα του 1980 να πιστοποιήσει «νομοθετικά ρυθμιζόμενη εκπαίδευση και κατάρτιση»;

84. Όπως επισήμανα, από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι το αιτούν δικαστήριο διερωτάται κατά πόσον το δίπλωμα του 1980 μπορεί να θεωρηθεί ως τίτλος «νομοθετικά [ρυθμιζόμενης εκπαίδευσης και κατάρτισης]» κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2005/36. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, από το άρθρο 13, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας προκύπτει ότι δεν μπορεί να απαιτηθεί από τον αιτούντα να έχει αποκτήσει, κατά τη διάρκεια των τελευταίων δέκα ετών, επαγγελματική πείρα ενός έτους ως νηπιαγωγός σε άλλο κράτος μέλος προκειμένου να αναγνωριστούν τα επαγγελματικά του προσόντα στη Φινλανδία.

85. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε', της οδηγίας 2005/36 ορίζει ως «νομοθετικά [ρυθμιζόμενη εκπαίδευση και κατάρτιση]» «κάθε εκπαίδευση η οποία είναι άμεσα προσανατολισμένη στην άσκηση συγκεκριμένου επαγγέλματος και συνίσταται σε κύκλο σπουδών που ενδεχομένως συμπληρώνεται από επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση, πρακτική άσκηση ή άσκηση του επαγγέλματος». Το δεύτερο εδάφιο προσθέτει ότι «[η] διάρθρωση και το επίπεδο της επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, της πρακτικής άσκησης ή της άσκησης του επαγγέλματος ρυθμίζονται από νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις του οικείου κράτους μέλους ή υπόκεινται σε έλεγχο ή έγκριση εκ μέρους της αρμόδιας προς τούτο αρχής».

86. Ομολογώ ότι ο ως άνω ορισμός δεν μπορεί να γίνει ευχερώς αντιληπτός, στον βαθμό που, αφενός, η «επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση, πρακτική άσκηση ή άσκηση του επαγγέλματος» φαίνεται να αποτελεί μέρος της «νομοθετικά ρυθμιζόμενης εκπαίδευσης και

[39] Επισημαίνω ότι στις προαναφερθείσες διατάξεις του άρθρου 23 της οδηγίας 2005/36 χρησιμοποιείται ο όρος «νομική ισχύς» των οικείων επαγγελματικών προσόντων.

κατάρτισης» μόνον «ενδεχομένως» και, αφετέρου, η απαίτηση σχετικά με τη «διάρθρωση και το επίπεδο» που θέτει η εθνική νομοθεσία φαίνεται να αφορά μόνον αυτό το (πρακτικό) τμήμα της εκπαιδεύσεως σε αντίθεση με το θεωρητικό τμήμα της [40].

87. Ωστόσο, συμφωνώ με την Επιτροπή ότι το επίπεδο και η διάρθρωση που απαιτείται για την εκπαίδευση, όπως καθορίζεται από τις εθνικές διατάξεις, πρέπει να ισχύουν όσον αφορά τόσο το θεωρητικό όσο και το πρακτικό τμήμα της εν λόγω εκπαίδευσης, ειδάλλως δεν είμαι βέβαιος για ποιον λόγο η «νομοθετικά [ρυθμιζόμενη εκπαίδευση και κατάρτιση]», στην οποία αναφέρεται ο ορισμός αυτός, θα μπορούσε πράγματι να θεωρηθεί στο σύνολό της ως *νομοθετικά ρυθμιζόμενη*.

88. Επομένως, στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν: i) το δίπλωμα του 1980 αποτελεί τίτλο που πιστοποιεί την ολοκλήρωση εκπαίδευσης και κατάρτισης η οποία ήταν προσανατολισμένη στην άσκηση του συγκεκριμένου επίμαχου επαγγέλματος· ii) η διάρθρωση και το επίπεδο της εν λόγω καταρτίσεως ρυθμίζονταν από εθνικές νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις ή υπέκειντο στον έλεγχο ή την έγκριση εκ μέρους της αρμόδιας προς τούτο αρχής, όπως ορίζει το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2005/36· καθώς και αν iii) ο εν λόγω τίτλος έχει εκδοθεί από αρμόδια αρχή, η οποία έχει οριστεί σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές ή διοικητικές διατάξεις, και πιστοποιεί την προετοιμασία του κατόχου του για την άσκηση του οικείου επαγγέλματος, σύμφωνα με το άρθρο 13, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 2005/36.

89. Εφόσον συντρέχουν οι ως άνω προϋποθέσεις, και λαμβανομένου υπόψη ότι το εν λόγω δίπλωμα έχει εξομοιωθεί από τη Δημοκρατία της Εσθονίας με διπλώματα χορηγούμενα από την ίδια, φρονώ ότι τα εν λόγω επαγγελματικά προσόντα πρέπει να αναγνωριστούν, με την επιφύλαξη της δυνατότητας των αρχών του κράτους μέλους υποδοχής να απαιτήσουν αντισταθμιστικά μέτρα κατά την έννοια (και εντός των ορίων) του άρθρου 14 της οδηγίας 2005/36.

Ε. Τελικές παρατηρήσεις επί της (κατ' αρχήν) εφαρμογής του πρωτογενούς δικαίου

90. Όπως έχει επανειλημμένως υπενθυμίσει το Δικαστήριο, όταν μια υπόθεση δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2005/36, οι αρμόδιες αρχές δεν μπορούν να θέσουν τέρμα στην εκτίμησή τους, αλλά πρέπει να συνεχίσουν την εκτίμηση αυτή υπό το πρίσμα των θεμελιωδών ελευθεριών που κατοχυρώνει η Συνθήκη ΛΕΕ [41]. Πράγματι, «οι οδηγίες σχετικά με την αμοιβαία αναγνώριση των πτυχίων, και ιδίως η οδηγία 2005/36, δεν αποσκοπούν, αλλά και δεν μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα να καθίσταται δυσχερέστερη η αναγνώριση τέτοιων πτυχίων, πιστοποιητικών και άλλων τίτλων σε περιπτώσεις που δεν καλύπτονται από τις οδηγίες αυτές» [42].

[40] Επισημαίνω ότι στο παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας 2005/36, ως είχε αρχικώς, παρέχονταν παραδείγματα «νομοθετικά ρυθμιζόμενης εκπαιδεύσεως», αλλά το παράρτημα αυτό καταργήθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 52, της οδηγίας 2013/55, πιθανότατα λόγω της προθέσεως διευρύνσεως του περιεχομένου της εν λόγω έννοιας. Βλ. έγγραφο εργασίας της Επιτροπής, Εκτίμηση του Αντίκτυπου, το οποίο συνοδεύει το έγγραφο της πρότασης οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 2005/36/ΕΚ σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων και του κανονισμού σχετικά με τη διοικητική συνεργασία μέσω του συστήματος πληροφόρησης της εσωτερικής αγοράς, SEC(2011) 1558 τελικό, παράγραφος 6.4.2, σ. 33. Η πρόταση της Επιτροπής για την εν λόγω οδηγία όριζε τη «νομοθετικά ρυθμιζόμενη εκπαίδευση», μεταξύ άλλων, ως «προσανατολισμέν[η] ειδικά στην άσκηση καθορισμένου επαγγέλματος». Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων, COM(2002) 119 τελικό (ΕΕ 2002, C 181 E, σ. 183), σχέδια άρθρου 11, παράγραφοι 4, στοιχείο β′, 5 και 6, και άρθρου 13, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο.

[41] Βλ., για πρόσφατη διατύπωση, απόφαση Valvira (Ψυχοθεραπευτές) (σκέψεις 35 έως 44).

[42] Απόφαση της 3ης Μαρτίου 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Βασική ιατρική εκπαίδευση) [C-634/20, EU:C:2022:149, στο εξής: απόφαση Valvira (Βασική ιατρική εκπαίδευση), σκέψη 37 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

91. Ως εκ τούτου, όταν πρόκειται περί αιτήσεως αναγνώρισης επαγγελματικών προσόντων η οποία δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2005/36, τότε τυγχάνουν εφαρμογής τα άρθρα 45 και 49 ΣΛΕΕ. Κατά συνέπεια, οι αρμόδιες αρχές οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τα επαγγελματικά προσόντα του οικείου προσώπου προβαίνοντας σε συγκριτική εξέταση μεταξύ, αφενός, των προσόντων που πιστοποιούνται με τα διπλώματα, πιστοποιητικά και τους λοιπούς τίτλους του καθώς και τη συναφή επαγγελματική του πείρα και, αφετέρου, των επαγγελματικών προσόντων που απαιτούνται από την εθνική νομοθεσία που διέπει την άσκηση του οικείου επαγγέλματος, όπως προκύπτει από την απόφαση Βλασσοπούλου και τη μεταγενέστερη νομολογία [43].

92. Από τις ως άνω αρχές έπεται ότι το οικείο κράτος μέλος οφείλει να εξακριβώσει, αντικειμενικώς, αν το αλλοδαπό δίπλωμα πιστοποιεί ότι ο κάτοχός του διαθέτει γνώσεις και προσόντα τουλάχιστον ισοδύναμα με αυτά που πιστοποιούνται με το εθνικό δίπλωμα και, εφόσον τούτο πράγματι συμβαίνει, να αναγνωρίσει ότι το δίπλωμα αυτό πληροί τις προϋποθέσεις που θέτει η εθνική του νομοθεσία. Σε περίπτωση ουσιωδών διαφορών, τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίζουν αντισταθμιστικά μέτρα τα οποία πρέπει να συνάδουν ιδίως προς την αρχή της αναλογικότητας, αφού όμως εξακριβώσουν αν οι γνώσεις που έχει ήδη αποκτήσει ο αιτών, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που έχουν αποκτηθεί στο κράτος μέλος υποδοχής, μπορούν να ληφθούν υπόψη προκειμένου να πιστοποιηθεί η κατοχή των γνώσεων που απαιτούνται από το κράτος μέλος υποδοχής [44].

93. Επομένως, όπως υποστηρίζει κατ' αρχήν η Επιτροπή, κατά την εξέταση υπό το πρίσμα των άρθρων 45 ή 49 ΣΛΕΕ, τα προσόντα του αιτούντος πρέπει να αξιολογηθούν σε βάθος βάσει του συνόλου των διπλωμάτων του, της επαγγελματικής πείρας που αποκτήθηκε στην πρώην Σοβιετική Ένωση και στη Φινλανδία [45], καθώς και της βεβαίωσης του 2017, προκειμένου να διαπιστωθεί αν υφίσταται ισοτιμία μεταξύ των τίτλων του και των επαγγελματικών προσόντων που απαιτούνται, βάσει της νομοθεσίας του κράτους μέλους υποδοχής, για την άσκηση του επαγγέλματος του νηπιαγωγού και να εξακριβωθεί αν τυχόν ελλείπουσες δεξιότητες έχουν στην πραγματικότητα αποκτηθεί.

V. Πρόταση

94. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο Korkein hallinto-oikeus (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, Φινλανδία) ως ακολούθως:

Το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 2005/36/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 7ης Σεπτεμβρίου 2005, σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων, έχει την έννοια ότι:

το επάγγελμα του νηπιαγωγού δεν μπορεί να θεωρηθεί «νομοθετικά ρυθμιζόμενο» κατά την έννοια της ως άνω διατάξεως, καθόσον η ανάληψη και η άσκηση του εν λόγω επαγγέλματος εξαρτώνται, αφενός, από την απόκτηση διπλώματος τριτοβάθμιας εκπαίδευσης το οποίο δεν

[43] Η απόφαση Βλασσοπούλου αφορούσε πραγματικά περιστατικά ως προς τα οποία δεν είχε ακόμη θεσπιστεί καμία από τις πράξεις παραγώγου δικαίου σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων, το δε Δικαστήριο στηρίχθηκε, ως εκ τούτου, στη σχετική διάταξη της Συνθήκης (εν προκειμένω στο άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΟΚ, νυν άρθρο 49 ΣΛΕΕ). Μολονότι η εν λόγω απόφαση αφορούσε την ελευθερία εγκαταστάσεως, το σκεπτικό της ισχύει και για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων. Βλ., για πρόσφατη εφαρμογή, αποφάσεις Valvira (Ψυχοθεραπευτές) (σκέψεις 40 έως 41) και Valvira (Βασική ιατρική εκπαίδευση) (σκέψη 38 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[44] Βλ., λόγου χάριν, απόφαση Valvira (Βασική ιατρική εκπαίδευση) (σκέψεις 42 έως 46 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[45] Βλ. απόφαση της 8ης Ιουλίου 2021, BB κατά Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, σκέψη 40 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), όσον αφορά τη σημασία της κτηθείσας πείρας στο κράτος μέλος υποδοχής.

είναι ειδικώς προσανατολισμένο στην άσκηση του επαγγέλματος αυτού και, αφετέρου, από την παιδαγωγική και διδακτική επάρκεια που καθορίζεται σε επαγγελματικό περίγραμμα, η συνδρομή των οποίων όμως εκτιμάται κατά περίπτωση από τον εργοδότη.

Το άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας 2005/36 έχει την έννοια ότι:

επαγγελματικά προσόντα που αποκτήθηκαν στην πρώην Σοβιετική Ένωση και εξομοιώθηκαν από τη Δημοκρατία της Εσθονίας, μέσω της νομοθεσίας της, με προσόντα αποκτηθέντα στο εν λόγω κράτος μέλος πρέπει να θεωρηθεί ότι αποκτήθηκαν στο εν λόγω κράτος μέλος και όχι σε τρίτη χώρα.