Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL NICHOLAS EMILIOU
prezentate la 8 septembrie 2022 [1]

Cauza C-270/21

A

[cerere de decizie preliminară formulată de Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda)]

„Trimitere preliminară – Recunoașterea calificărilor profesionale – Directiva 2005/36/CE – Dreptul de a exercita profesia de educator pe baza diplomelor de studii superioare și a competenței pedagogice – Profesie reglementată – Calificare profesională dobândită în fosta Uniune Sovietică – Țară terță – Noțiune”

I. Introducere

1. A (denumit în continuare „reclamantul”) a depus la Opetushallitus (Oficiul Național Finlandez pentru Educație) (EDUFI) o cerere de recunoaștere a calificării sale ca educator, bazându-se pe următoarele documente: o diplomă de studii secundare obținută în anul 1980 în Republica Sovietică Socialistă Estonă (denumită în continuare „RSSE”), și anume pe teritoriul fostei Uniuni Sovietice, două diplome de studii universitare în afara domeniului educației, obținute în anii 2006 și 2013 în Estonia, și un certificat eliberat de Eesti Õpetajate Liit (Asociația Estoniană a Profesorilor) în anul 2017, care atestă competența pedagogică a lui A.

2. Cererea lui A a fost respinsă, iar decizia EDUFI a fost confirmată de Helsingin hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ din Helsinki, Finlanda), care a admis punctul de vedere al EDUFI potrivit căruia, în esență, reclamantul nu îndeplinea condițiile pentru recunoașterea calificării sale profesionale în temeiul normelor interne de transpunere a Directivei 2005/36 [2].

3. Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda) are îndoieli cu privire la două noțiuni utilizate în această directivă. În primul rând, făcând referire la mai multe elemente din dreptul intern ce reglementează accesul la profesia de educator în Estonia, ea își pune întrebarea dacă această profesie, astfel cum este tratată în Estonia, poate fi considerată o „profesie reglementată”, în sensul Directivei 2005/36, având în vedere că această noțiune presupune, în esență, că accesul la o anumită profesie este condiționat de deținerea unor „calificări profesionale specifice”. În al doilea rând, această instanță pune în discuție aspectul dacă respectiva calificare profesională obținută în fosta Uniune Sovietică trebuie considerată ca fiind obținută într-o țară terță.

[1] Limba originală: engleza.

[2] Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale (JO 2005, L 255, p. 22, Ediție specială, 05/vol. 8, p. 3). Această directivă a fost modificată în mai multe rânduri.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

4. În temeiul articolului 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2005/36, prin „profesie reglementată” se înțelege „o activitate sau un ansamblu de activități profesionale al căror acces, exercitare sau una dintre modalitățile de exercitare este condiționată, direct sau indirect, în temeiul unor acte cu putere de lege și acte administrative, de posesia anumitor calificări profesionale; […]”.

5. În conformitate cu articolul 13 alineatele (1) și (2) din Directiva 2005/36:

„(1) Atunci când, într-un stat membru gazdă, accesul la o profesie reglementată sau exercitarea acesteia este condiționat(ă) de deținerea unor calificări profesionale determinate, autoritatea competentă a respectivului stat membru acordă solicitanților accesul la respectiva profesie și dreptul de exercitare a acesteia, în aceleași condiții ca cele pentru resortisanții săi, dacă aceștia dețin un atestat de competență sau titlul de calificare menționat la articolul 11, prevăzut de un alt stat membru pentru a avea acces la aceeași profesie sau pentru a o exercita pe teritoriul său.

Atestatele de competență sau titlurile de calificare se eliberează de o autoritate competentă dintr-un stat membru, desemnată în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative ale respectivului stat membru.

(2) Accesul la profesie și exercitarea acesteia, astfel cum se precizează la alineatul (1), se acordă, de asemenea, solicitanților care au exercitat profesia respectivă cu normă întreagă timp de un an sau durată globală echivalentă cu normă redusă în cei zece ani anteriori într-un alt stat membru ce nu reglementează respectiva profesie și care dețin unul sau mai multe atestate de competență sau titluri de calificare emise de un alt stat membru care nu reglementează profesia respectivă.

Atestatele de competență sau titlurile de calificare îndeplinesc următoarele condiții:

(a) au fost eliberate de o autoritate competentă dintr-un stat membru, desemnată în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative ale respectivului stat membru;

(b) atestă pregătirea titularului pentru exercitarea profesiei în cauză.

Experiența profesională de un an menționată la primul paragraf nu poate fi solicitată în cazul în care titlurile de calificare deținute de solicitant fac dovada educației și a formării reglementate.”

B. Dreptul finlandez

6. Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015) (Legea privind recunoașterea calificărilor profesionale nr. 1384/2015, denumită în continuare „Legea privind calificările profesionale”) prevede la articolul 1 primul paragraf că aceasta reglementează recunoașterea calificărilor profesionale și libera prestare a serviciilor în conformitate cu Directiva 2005/36. Articolul 6 din această lege detaliază în continuare condițiile pentru o astfel de recunoaștere.

C. Dreptul estonian

7. Cerințele de competență impuse educatorilor din Estonia sunt reglementate de Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded, Riigi teataja (Regulamentul ministrului educației privind cerințele de calificare impuse educatorilor) din 26 august 2002 (denumit în continuare „Regulamentul privind cerințele de calificare impuse educatorilor”), adoptat de ministrul educației. În conformitate cu articolul 1 alineatul (1) din acest regulament, echivalența cerințelor de calificare prevăzute de acest regulament și capacitatea lucrătorului de a lucra în profesia în cauză sunt apreciate de angajator.

8. În temeiul articolului 18 din acest regulament, cerințele de calificare impuse educatorilor sunt o diplomă de studii universitare și competențe pedagogice. Articolul 37 prevede că cerințele de calificare prevăzute de acest instrument nu se aplică persoanelor care au lucrat ca educator anterior datei de 1 septembrie 2013 și care, în temeiul dispozițiilor aceluiași regulament ce erau în vigoare anterior acestei date, sunt calificate sau sunt considerate calificate în mod corespunzător pentru îndeplinirea unor sarcini similare.

III. Situația de fapt, procedura națională și întrebările preliminare

9. A a solicitat din partea EDUFI recunoașterea calificării sale profesionale ca educator, bazându-se pe: (i) un certificat cu privire la obținerea unei calificări în „Koolieelsete lasteasutuste kasvataja” (Educația copiilor preșcolari) în anul 1980 (denumit în continuare „diploma din anul 1980”); (ii) un certificat cu privire la obținerea unei calificări în „Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava” (Program specializat de nivel universitar în management hotelier) în anul 2006 (denumit în continuare „diploma din anul 2006”) și (iii) un certificat cu privire la obținerea unei calificări în „Ärijuhtimise magistri kraad – Turismieetevõtlus ja teeninduse juhtimine” (Master of Business Administration – Managementul turismului și al serviciilor) în anul 2013 (denumit în continuare „diploma din anul 2013”). În plus, A a anexat la cerere un certificat „Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6” (Certificat profesional de profesor, nivel 6), eliberat în anul 2017 de Asociația Estoniană a Profesorilor (denumit în continuare „certificatul din anul 2017”).

10. Prin decizia din 8 martie 2018, EDUFI a respins cererea lui A.

11. Prin decizia din 18 aprilie 2019, Helsingin hallinto-oikeus (Tribunalul Administrativ din Helsinki, Finlanda) a respins recursul formulat de A împotriva deciziei EDUFI. Potrivit acestei instanțe, calificările obținute de A și experiența sa profesională nu îndeplineau condițiile prevăzute pentru recunoașterea unei calificări profesionale în temeiul Legii privind calificările profesionale.

12. Potrivit acestei instanțe, nu rezulta că certificatul din anul 2017 se baza pe studii absolvite și pe experiență profesională dobândită în Estonia. În consecință, calificarea profesională a lui A nu putea fi considerată în toate privințele ca fiind obținută în Estonia. Această instanță a precizat că, potrivit modului în care trebuie demonstrată competența pedagogică drept cerință de calificare pentru educatori în temeiul dreptului estonian, această profesie trebuie considerată nereglementată în Estonia. De asemenea, această instanță a precizat că experiența profesională

dobândită de A în RSSE și în Finlanda [3] nu poate fi luată în considerare în contextul recunoașterii calificărilor profesionale, întrucât nu a fost dobândită „într-un alt stat membru”.

13. În cadrul procedurii în fața instanței de trimitere, A a susținut că a obținut formarea necesară în țara sa de origine, unde i s-a acordat și un certificat de competență pedagogică. Acesta a afirmat că profesia de educator este o profesie reglementată în Estonia, în pofida faptului că îndeplinirea cerințelor relevante trebuie evaluată de angajator și că competența pedagogică poate fi dobândită și dovedită în diferite moduri.

14. A a susținut în continuare că, deși prima sa calificare în domeniul educației copiilor preșcolari a fost obținută în RSSE, aceasta a fost echivalată cu calificările obținute în Estonia printr-o lege din anul 2005. Acesta a obținut de asemenea certificatul din anul 2017 și deține, astfel, în opinia sa, două calificări în domeniul educației copiilor preșcolari dobândite într-un „alt stat membru”.

15. EDUFI a arătat că profesia în cauză nu poate fi considerată ca fiind reglementată în Estonia, întrucât legislația estoniană nu leagă cerința competenței pedagogice de titluri de calificare, de o atestare a competenței sau de experiența profesională. Mai degrabă, îndeplinirea cerinței privind competența pedagogică trebuie evaluată de angajator.

16. Instanța de trimitere are îndoieli cu privire la aspectul dacă profesia în discuție, astfel cum este tratată în Estonia, trebuie considerată o „profesie reglementată” în sensul Directivei 2005/36. Pe de o parte, cerințele de calificare sunt prevăzute în Regulamentul privind cerințele de calificare impuse educatorilor și constau într-o diplomă de studii universitare și în competență pedagogică, care este definită într-un standard profesional adoptat de un consiliu responsabil pentru profesia asociată. De asemenea, această instanță constată că Republica Estonia a obținut înscrierea profesiei în discuție în baza de date a profesiilor reglementate instituită de Comisie. Pe de altă parte, regulamentul național în cauză lasă la aprecierea angajatorului evaluarea îndeplinirii de către o persoană a cerințelor de calificare și nu există niciun act legislativ sau alt document care să reglementeze modul în care poate fi demonstrată existența competenței pedagogice necesare.

17. În ipoteza în care profesia de educator trebuie considerată o „profesie reglementată” în Estonia, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la natura certificatului din anul 2017, având în vedere că acesta a fost eliberat, potrivit instanței de trimitere, pe baza experienței profesionale obținute în fosta Uniune Sovietică și în Finlanda, statul gazdă.

18. În sfârșit, instanța de trimitere consideră că este necesar să se aprecieze dacă calificarea profesională a reclamantului dobândită în RSSE trebuie considerată ca fiind obținută într-o țară terță.

19. În aceste condiții, Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții de Justiție următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 3 alineatul (1) litera (a) din [Directiva 2005/36] trebuie interpretat în sensul că trebuie considerată profesie reglementată o profesie în privința căreia, pe de o parte, cerințele de calificare sunt stabilite printr-un regulament adoptat de ministrul educației dintr-un stat membru, conținutul competenței pedagogice impuse unui educator este reglementat într-un standard profesional, iar statul membru a permis includerea profesiei de educator în baza de date a profesiilor reglementate instituită de Comisie, însă, pe de altă parte,

[3] Rezultă din decizia de trimitere că A a exercitat profesia de educator în Uniunea Sovietică între anii 1980 și 1984, iar în Finlanda în cursul anilor 2016 și 2017.

potrivit modului de redactare a regulamentului referitor la cerințele de calificare ale acestei profesii, se acordă angajatorului o marjă de apreciere în ceea ce privește îndeplinirea cerințelor de calificare, în special în ceea ce privește cerința competenței pedagogice, iar natura certificării existenței competenței pedagogice nu este reglementată nici în regulamentul în cauză, nici în alte legi, regulamente sau norme administrative?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare: un certificat privind calificarea profesională, eliberat de autoritatea competentă din statul membru de origine, a cărui obținere este condiționată de o experiență profesională în profesia în cauză, poate fi considerat un atestat de competență sau un alt titlu de calificare în sensul articolului 13 alineatul (1) din [Directiva 2005/36], în cazul în care experiența profesională din statul membru de origine, ce reprezintă motivul acordării certificatului, provine dintr-o perioadă în care acesta era o republică sovietică socialistă, precum și din statul membru gazdă, iar nu din statul membru de origine din perioada ulterioară reinstaurării independenței acestuia?

3) Articolul 3 alineatul (3) din [Directiva 2005/36] trebuie interpretat în sensul că o calificare profesională care se întemeiază pe o diplomă obținută într-o instituție de formare situată pe teritoriul geografic al unui stat membru într-o perioadă în care statul membru nu exista în calitate de stat autonom, ci în calitate de republică sovietică socialistă, precum și experiența profesională dobândită în statul membru de origine, pe baza acestei diplome, anterior reinstaurării independenței acestui stat membru, trebuie să fie considerată calificare profesională dobândită într-o țară terță, astfel încât invocarea acestei calificări profesionale necesită, în mod suplimentar, trei ani de experiență profesională în statul membru de origine din perioada ulterioară reinstaurării independenței acestuia?”

20. Au prezentat observații scrise guvernele estonian, spaniol, neerlandez și finlandez, precum și Comisia Europeană. Guvernul estonian a răspuns de asemenea la întrebările cu solicitare de răspuns scris care i-au fost adresate de Curte.

IV. Analiză

21. Vom începe cu observații preliminare cu privire la aplicabilitatea Directivei 2005/36 în litigiul principal (A). Vom aborda ulterior regimul de recunoaștere stabilit în această directivă (B). Vom continua analiza prin examinarea primei întrebări referitoare la noțiunea de „profesie reglementată” (C) și vom trece apoi la cea de a treia întrebare, prin care se solicită să se stabilească dacă calificarea profesională obținută în fosta Uniune Sovietică trebuie considerată ca fiind obținută într-o țară terță (D). Cea de a doua întrebare urmărește să stabilească relevanța certificatului din anul 2017 și este adresată numai în cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare. Întrucât răspunsul pe care îl propunem la prima întrebare este că profesia în cauză *nu poate* fi considerată „reglementată”, cea de a doua întrebare devine lipsită de obiect. Cu toate acestea, o vom aborda ca parte a primei întrebări, în măsura în care relevanța certificatului din anul 2017 este unul dintre factorii pe care îi vom lua în considerare în acest context. În încheiere, vom reaminti aplicabilitatea implicită a dreptului primar al Uniunii în cazul în care instanța de trimitere va constata că Directiva 2005/36 nu este aplicabilă în litigiul principal (E).

A. Aplicabilitatea Directivei 2005/36 în litigiul principal

22. Una dintre condițiile de bază pentru ca Directiva 2005/36 să fie aplicabilă este ca persoana care dorește să obțină recunoașterea calificărilor sale profesionale să fie calificată pentru exercitarea profesiei în cauză în statul său de origine [4]. Constatăm că, în litigiul principal, există îndoieli în această privință.

23. Mai exact, decizia de trimitere face referire la informațiile furnizate de Ministerul Educației și Cercetării estonian, potrivit cărora A are dreptul de a exercita profesia în cauză în Estonia pe baza diplomelor din anii 2006 și 2013, precum și a certificatului din anul 2017. Acestea fiind spuse, instanța de trimitere a solicitat EDUFI să ceară clarificări din partea autorităților estoniene pentru a stabili dacă A este calificat pentru profesia de educator în Estonia, mai exact pe baza diplomei din anul 1980, ținând seama de faptul că A a lucrat ca educator în RSSE între anii 1980 și 1984. De asemenea, aceasta a solicitat EDUFI să ceară clarificări pentru a stabili dacă A se încadrează în domeniul de aplicare al unei dispoziții tranzitorii cuprinse la punctul 37 din Regulamentul privind cerințele de calificare pentru educatori. Potrivit acestei dispoziții, cerințele de calificare prevăzute în regulament nu se aplică persoanelor care au lucrat ca educator anterior datei de 1 septembrie 2013 și care, în temeiul dispozițiilor aceluiași regulament care erau în vigoare anterior acestei date, sunt calificate sau sunt considerate calificate în mod corespunzător pentru îndeplinirea unor sarcini similare. Potrivit instanței de trimitere, răspunsul primit din partea autorităților estoniene nu clarifică aceste aspecte.

24. Astfel cum observă Comisia, problema dacă A este calificat să exercite profesia în discuție în Estonia ar trebui analizată suplimentar în cadrul procedurii principale pentru a verifica dacă Directiva 2005/36 este aplicabilă. Analiza care urmează se bazează pe ipoteza că aceasta este într-adevăr aplicabilă. În cazul în care instanța de trimitere ajunge la o concluzie contrară, situația reclamantului va rămâne sub incidența dispozițiilor aplicabile din tratat, și anume articolele 45 și 49 TFUE, precum și a principiilor care decurg din jurisprudența Curții derivată din Hotărârea Vlassopoulou [5]. Acest aspect va fi abordat pe scurt în secțiunea E din prezentele concluzii.

B. Sistemul de recunoaștere instituit în temeiul Directivei 2005/36

25. Directiva 2005/36 vizează facilitarea recunoașterii calificărilor profesionale obținute într-un stat membru (denumit „statul membru de origine”) pentru a permite solicitanților să aibă acces, într-un alt stat membru (denumit „statul membru gazdă”), la profesia pentru care dețin competență și să o exercite în aceleași condiții precum resortisanții statului membru gazdă [6],

[4] A se vedea în acest sens articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2005/36 și Hotărârea din 19 ianuarie 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, punctul 19), sau Hotărârea din 8 iulie 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punctul 26).

[5] Hotărârea din 7 mai 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, denumită în continuare „Hotărârea Vlassopoulou”, punctele 15-21). Pentru o aplicare mai recentă, a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 16 iunie 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Psihoterapeuți) (C-577/20, EU:C:2022:467, denumită în continuare „Hotărârea Valvira – Psihoterapeuți”, punctele 40-43).

[6] A se vedea articolul 1 din Directiva 2005/36, potrivit căruia acest instrument „stabilește normele conform cărora un stat membru care condiționează accesul la o profesie reglementată sau exercitarea acesteia, pe teritoriul său, de posesia anumitor calificări profesionale (denumit în continuare „stat membru gazdă”) recunoaște, pentru accesul la această profesie și exercitarea acesteia, calificările profesionale obținute în unul sau mai multe dintre celelalte state membre (denumite în continuare „stat membru de origine”) și care permit titularului respectivelor calificări să exercite aceeași profesie în respectivul sau respectivele state membre […]”.

înțelegându-se că profesiile în cauză, atât în statul membru de origine, cât și în statul membru gazdă, pot fi identice, analoge sau „doar echivalente în ceea ce privește activitățile pe care le acoperă”[7].

26. Pentru ca Directiva 2005/36 să se aplice, profesia în cauză trebuie să fie „reglementată” în statul membru gazdă[8] (în caz contrar, chestiunea nu se încadrează în domeniul de aplicare al directivei). Noțiunea de „profesie reglementată”, ce reprezintă elementul-cheie al întregii directive și este definită la articolul 3 alineatul (1) litera (a) din aceasta, va fi analizată în profunzime în secțiunea C din prezentele concluzii. Cu toate acestea, este util să observăm, în acest stadiu, că aceasta implică în esență faptul că accesul la o anumită profesie și exercitarea acesteia sunt condiționate de posesia „anumitor calificări profesionale”.

27. Pentru a facilita procesul de recunoaștere a calificărilor profesionale, Directiva 2005/36 stabilește trei sisteme de recunoaștere.

28. În primul rând, așa-numitul sistem de recunoaștere automată se referă la anumite profesii pentru care cerințele minime de formare sunt stabilite în Directiva 2005/36[9]. În al doilea rând, un sistem specific de recunoaștere a experienței profesionale privește profesiile din domeniul meșteșugurilor, al meseriilor și al industriei[10]. În al treilea rând, sistemul general de recunoaștere vizează toate celelalte profesii[11].

29. După cum au remarcat guvernul estonian și Comisia, prezenta cauză se încadrează în sistemul general de recunoaștere.

30. Funcționarea specifică a acestui sistem depinde în mod fundamental de aspectul dacă profesia în cauză este sau nu reglementată nu numai în statul membru gazdă (situație care trebuie să se regăsească întotdeauna, astfel cum am menționat deja), ci *și* în statul membru de origine.

31. În primul rând, în cazul în care profesia este *reglementată și* în statul membru de origine, statul membru gazdă trebuie să permită, în conformitate cu articolul 13 alineatul (1) din Directiva 2005/36, accesul la respectiva profesie și dreptul de exercitare a acesteia în aceleași condiții ca cele impuse cetățenilor săi, resortisanților altor state membre care posedă un atestat de competență sau un titlu de calificare prevăzut de statul membru de origine.

32. În al doilea rând și dimpotrivă, în cazul în care profesia în cauză *nu este reglementată* în statul membru de origine, rezultă din articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36 că obligația similară de recunoaștere din partea statului membru gazdă există numai dacă solicitantul a exercitat profesia respectivă cu normă întreagă timp de un an (sau pentru durată globală echivalentă cu normă redusă) în cei zece ani anteriori într-un alt stat membru și dacă deține unul sau mai multe atestate de competență sau titluri de calificare emise de statul membru de origine. Cu toate acestea, în conformitate cu articolul 13 alineatul (2) al treilea paragraf din Directiva 2005/36,

7 Hotărârea din 21 septembrie 2017, Malta Dental Technologists Association și Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707, denumită în continuare „Hotărârea Malta Dental Technologists Association”, punctul 40 și jurisprudența citată).

8 A se vedea articolul 1 din Directiva 2005/36, citat la nota de subsol 6, sau articolul 2 alineatul (1), conform căruia Directiva 2005/36 se aplică „oricărui resortisant al unui stat membru […] care [dorește] să exercite o profesie *reglementată* într-un stat membru, altul decât cel în care și-a obținut calificările profesionale, fie cu titlu independent, fie cu titlu salariat […]”. Sublinierea noastră.

9 Medic, medic specialist, asistent medical generalist, medic dentist, medic dentist specialist, medic veterinar, farmacist, arhitect, moașă. A se vedea capitolul III din titlul III din Directiva 2005/36.

10 A căror listă este prevăzută în anexa IV la Directiva 2005/36. A se vedea capitolul II din titlul III din această directivă.

11 Capitolul I din titlul III din Directiva 2005/36 și articolul 10 din aceasta.

cerința legată de practică nu se aplică în cazul în care solicitantul deține titlurile de calificare care dovedesc „formarea profesională reglementată” definită la articolul 3 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2005/36.

33. Astfel, în timp ce sistemul general se bazează pe recunoașterea reciprocă a diplomelor și calificărilor profesionale dobândite în statul membru de origine, acesta implică de asemenea o examinare individuală a cererilor și păstrează posibilitatea ca statul membru gazdă să solicite „măsuri compensatorii”, cu alte cuvinte, parcurgerea unei perioade de adaptare sau promovarea unui test de aptitudini [12].

34. *In casu*, instanța de trimitere arată că în Finlanda, unde A solicită recunoașterea calificării sale profesionale, profesia de educator este o „profesie reglementată”, întrucât legislația finlandeză impune absolvirea unei formări specifice [13]. Acest aspect nu este contestat. Prin urmare, instanța de trimitere trebuie să verifice dacă aceeași profesie este reglementată și în Estonia, pentru a stabili dacă cererea lui A trebuie apreciată în condițiile articolului 13 alineatul (1) sau mai degrabă în condițiile articolului 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36.

C. Profesia de educator, astfel cum este reglementată în Estonia, este o „profesie reglementată” în sensul Directivei 2005/36?

35. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă noțiunea de „profesie reglementată” se aplică în cazul în care: (i) cerințele aplicabile profesiei în cauză sunt definite într-un regulament adoptat de Ministerul Educației și Cercetării; (ii) conținutul competenței pedagogice este definit de un standard profesional stabilit de un consiliu competent în privința profesiei în cauză; (iii) statul membru a înscris profesia în cauză în bazele de date ale Comisiei privind profesiile reglementate, dar (iv) dispozițiile naționale lasă la latitudinea angajatorului să aprecieze dacă o anumită persoană îndeplinește cerințele de calificare și (v) nu a fost precizată natura dovezilor care demonstrează competența pedagogică.

36. Pentru a răspunde la această întrebare, vom examina noțiunea de „profesie reglementată” în sensul Directivei 2005/36 (1) înainte de a aborda elementele indicate de instanța de trimitere (2).

1. Noțiunea de „profesie reglementată” potrivit Directivei 2005/36

37. Noțiunea de profesie *reglementată* constituie elementul central al Directivei 2005/36. După cum s-a menționat deja, în primul rând, directiva se aplică numai atunci când recunoașterea este solicitată într-un stat membru în care profesia în cauză este „reglementată” [14] și, în al doilea rând, faptul că profesia este sau nu reglementată și în statul membru de origine determină care dintre condițiile specifice de recunoaștere prevăzute în cele două alineate ale articolului 13 din Directiva 2005/36 sunt aplicabile.

[12] În condițiile prevăzute la articolul 14 din Directiva 2005/36. A se vedea considerentul (11) al acestei directive și, de exemplu, Hotărârea din 26 iunie 2019, Comisia/Grecia (C-729/17, EU:C:2019:534, denumită în continuare „Hotărârea Comisia/Grecia”, punctul 91).

[13] Instanța de trimitere constată că cerința de calificare constă în cel puțin o diplomă în științele educației, care include formare de educator, sau o calificare profesională vocațională în domeniul sănătății și al asistenței sociale, care include o specializare în domeniul educației timpurii și al pedagogiei sociale.

[14] A se vedea, de exemplu, articolul 1 și articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2005/36, menționate la notele de subsol 6 și 8 de mai sus.

38. În conformitate cu articolul 3 alineatul (1) litera (a) din această directivă, noțiunea de „profesie reglementată” privește „o activitate sau un ansamblu de activități profesionale al căror acces, exercitare sau una dintre modalitățile de exercitare este condiționată, direct sau indirect, în temeiul unor acte cu putere de lege și acte administrative, de posesia anumitor calificări profesionale […]” [15]. În plus, noțiunea de „calificări profesionale” este definită la articolul 3 alineatul (1) litera (b) din directivă ca fiind „calificările atestate printr-un titlu de calificare, un atestat de competență prevăzut la articolul 11 litera (a) punctul (i) și/sau experiență profesională”. Rezultă că, în ceea ce privește prezenta cauză, pentru ca o profesie să fie „reglementată”, accesul la aceasta trebuie să fie supus, în temeiul legii, deținerii „anumitor calificări profesionale”. În același timp, după cum observă Comisia, dreptul național trebuie să impună de asemenea, pentru o astfel de „profesie reglementată”, „un titlu de calificare”, „un atestat de competență” „și/sau experiență profesională”.

39. Mai exact, Curtea a dedus din definiția cuprinsă la articolul 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2005/36 (care era deja prezentă, într-o formulare ușor diferită, în Directiva 89/48 [16] și în Directiva 92/51 [17], care au fost înlocuite de Directiva 2005/36) că, pentru ca o profesie să fie „reglementată”, accesul la aceasta trebuie să fie rezervat în mod expres persoanelor care îndeplinesc anumite condiții și să fie interzis celor care nu le îndeplinesc [18]. În plus, Curtea a statuat de asemenea că cerințele profesionale necesare pentru ca o anumită profesie să fie considerată „reglementată” nu acoperă „orice calificare atestată printr-un titlu de calificare de natură generală, ci pe aceea care corespunde unui titlu de calificare ce urmărește în mod specific pregătirea titularilor săi pentru exercitarea unei profesii concrete” [19]. Din acest motiv, după cum subliniază în esență Comisia, noțiunea de „anumit[e] calificări profesionale” utilizată în definiția „profesiei reglementate” de la articolul 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2005/36 trebuie să se deosebească de noțiunea mai largă de titlu universitar [20].

40. Prin intermediul câtorva exemple, Curtea a exclus din noțiunea de calificare profesională specifică titlul de calificare (precum o diplomă în drept) care oferă acces la o gamă largă de profesii, mai degrabă, decât să pregătească titularii pentru o anumită funcție [21]. De asemenea, Curtea a considerat că profesia de geolog nu este „reglementată”, întrucât accesul la această profesie nu era supus în Germania niciunei norme juridice, chiar dacă, în realitate, numai persoanele care dețineau certificatul de studii superioare „Diplom-Geologe” exercitau o astfel de profesie. Acest lucru este motivat de faptul că, după cum a explicat Curtea, problema dacă o profesie este reglementată depinde de situația juridică din statul membru gazdă, iar nu de condițiile existente pe piața muncii [22].

[15] Această definiție adaugă de asemenea că „utilizarea unui titlu profesional limitată prin acte cu putere de lege și acte administrative la titularii unei anumite calificări profesionale constituie […] o modalitate de exercitare”. Ultima teză a aceleiași dispoziții face referire la profesii care sunt exercitate de membrii unei asociații sau ai unei organizații menționate în anexa I la Directiva 2005/36 și precizează că aceste profesii „[sunt] considerat[e] profesi[i] reglementat[e]”. Aceste elemente ale definiției nu sunt relevante în prezenta cauză.

[16] Articolul 1 literele (c) și (d) din Directiva 89/48/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1988 privind sistemul general de recunoaștere a diplomelor de învățământ superior acordate pentru formarea profesională cu durata minimă de trei ani (JO 1989, L 19, p. 16, Ediție specială, 05/vol. 2, p. 76).

[17] Articolul 1 literele (e) și (f) și articolul 2 din Directiva 92/51/CEE a Consiliului din 18 iunie 1992 privind cel de-al doilea sistem general de recunoaștere a formării profesionale, de completare a Directivei 89/48 (JO 1992, L 209, p. 25, Ediție specială, 05/vol. 2, p. 212).

[18] A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 1 februarie 1996, Aranitis (C-164/94, EU:C:1996:23, denumită în continuare „Hotărârea Aranitis”, punctul 19), sau Hotărârea din 8 mai 2008, Comisia/Spania (C-39/07, EU:C:2008:265, punctul 33 și jurisprudența citată).

[19] Hotărârea din 6 octombrie 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, denumită în continuare „Hotărârea Brouillard”, punctul 38).

[20] A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408, denumite în continuare „Concluziile prezentate în cauza Brouillard”, punctele 54 și 55).

[21] Cauza privea profesia de referent juridic la Cour de cassation (Curtea de Casație, Belgia); Hotărârea Brouillard, punctul 39.

[22] Hotărârea Aranitis, punctele 22 și 23.

41. În schimb, Curtea a considerat ca fiind „reglementată” profesia de manager de spital în cadrul serviciului public francez. Această decizie s-a bazat pe faptul că accesul la respectiva profesie era rezervat prin lege celor care au absolvit un curs la Ecole nationale de la santé publique (Școala Națională de Sănătate Publică, Franța) și au promovat examenul final care atestă competențele practice și teoretice necesare pentru a lucra în domeniul managementului spitalicesc (deși această formare nu era atestată prin nicio diplomă sau vreun alt document)[23]. În mod similar, Curtea a considerat că profesia de mediator este „reglementată”, întrucât accesul la aceasta este condiționat, în temeiul dreptului național, de absolvirea unei formări orientate spre dobândirea unei calificări profesionale și a unui statut care să permită în mod specific titularului său să exercite această profesie[24]. Curtea a ajuns la aceeași concluzie în ceea ce privește profesia de tehnician dentar în Malta, întrucât accesul la această profesie era condiționat de dovada unei formări universitare necesare pentru a putea avea acces la profesiile complementare medicinei. O asemenea formare vizează în mod special pregătirea candidaților pentru exercitarea unor astfel de profesii, profesia de tehnician dentar fiind menționată în mod expres printre acestea[25].

42. Având în vedere aceste clarificări, vom trece în continuare la caracteristicile specifice ale profesiei în cauză, așa cum sunt reglementate potrivit dreptului estonian.

2. Factorii specifici care trebuie luați în considerare

43. Instanța de trimitere menționează mai mulți factori pentru a aprecia dacă profesia în cauză este „reglementată” în Estonia. Ne vom referi mai întâi la semnificația înscrierii profesiei în cauză în bazele de date ale Comisiei privind profesiile reglementate (a) și vom examina ulterior elementele suplimentare menționate de instanța de trimitere (b).

a) Înscrierea în baza de date a Comisiei privind profesiile reglementate

44. Articolul 59 din Directiva 2005/36, intitulat „Transparența”, prevede că statele membre trebuie să notifice Comisiei o listă, printre altele, a profesiilor reglementate existente. Formularea actuală (și titlul) dispoziției respective, introdusă prin Directiva 2013/55/UE[26], precizează că Comisia trebuie să creeze și să gestioneze o bază de date disponibilă publicului a profesiilor reglementate și detaliază cerințele referitoare la cooperarea dintre Comisie și statele membre în acest context.

45. Acestea fiind spuse, definiția „profesiei reglementate” de la articolul 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2005/36 nu face referire, de fapt, la conținutul bazelor de date ale Comisiei și nici la dreptul intern al statelor membre. Observăm de asemenea că Curtea a statuat în repetate rânduri că definiția „profesiei reglementate” „ține de dreptul Uniunii”[27]. În consecință, lista Comisiei trebuie considerată ca fiind orientativă[28].

[23] Hotărârea din 9 septembrie 2003, Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, punctele 44-53).

[24] Hotărârea Comisia/Grecia, punctul 88.

[25] Hotărârea Malta Dental Technologists Association, punctul 36.

[26] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 20 noiembrie 2013 (JO 2013, L 354, p. 132) (denumită în continuare „Directiva 2013/55”).

[27] Pentru o afirmație recentă, a se vedea Hotărârea Malta Dental Technologists Association, punctul 34.

[28] Astfel cum s-a observat deja în Concluziile prezentate în cauza Brouillard, punctul 50.

46. În consecință și după cum au susținut atât guvernul neerlandez, cât și Comisia, faptul că un stat membru precum Republica Estonia în prezenta cauză consideră o profesie ca fiind „reglementată” în scopul înscrierii acesteia în baza de date a Comisiei nu este *per se* determinant pentru a stabili dacă această profesie este „reglementată” în sensul Directivei 2005/36. Caracteristicile reglementării naționale trebuie verificate în raport cu standardul stabilit în această privință de directiva menționată.

b) Caracteristicile specifice ale reglementării naționale în cauză

47. În ceea ce privește caracteristicile reglementării naționale aplicabile, menționate în mod special de instanța de trimitere în contextul verificării aspectului dacă profesia în cauză este „reglementată”, reamintim că, în temeiul articolului 18 din Regulamentul privind cerințele de calificare impuse educatorilor, cerințele de calificare aplicabile sunt (i) o diplomă de studii universitare și (ii) competențe pedagogice.

48. Rezultă din decizia de trimitere că, în Estonia, cerința unei diplome de studii universitare nu privește un anumit domeniu, cum ar fi educația, ci poate fi în *orice* domeniu.

49. Având în vedere caracterul general al cerinței unei diplome de studii universitare, suntem de acord cu guvernele neerlandez și finlandez, precum și cu Comisia că acest element nu poate fi invocat pentru a considera profesia în cauză ca fiind „reglementată”, întrucât nu pare să se vizeze o calificare orientată spre exercitarea unei anumite profesii în sensul Hotărârii Brouillard.

50. Cu toate acestea, rămâne să se analizeze dacă profesia în cauză poate fi calificată totuși drept „reglementată” în temeiul cerinței „competențelor pedagogice”, care constituie cea de a doua cerință prevăzută la articolul 18 din Regulamentul privind cerințele de calificare impuse educatorilor.

51. Nu considerăm că acesta este cazul.

52. Rezultă din decizia de trimitere și din răspunsul furnizat de guvernul estonian la întrebarea adresată de Curte că competențele pedagogice necesare sunt definite într-un standard profesional [29], și anume standardul profesional Õpetaja, tase 6 („Profesor, nivelul 6”), care a fost aprobat prin decizia nr. 10 a Hariduse Kutsenõukogu (Consiliile de standarde ocupaționale: Educație, Estonia) din 25 aprilie 2017 [30].

53. Apreciem că accesul la profesia de educator în Estonia este, prin urmare, rezervat celor care, printre altele, posedă competențele pedagogice în sensul standardului profesional în cauză. Cu toate acestea, rezultă din informațiile de la dosar că respectarea standardului respectiv nu face obiectul niciunui mecanism de control obligatoriu și nu trebuie să se manifeste într-un anumit mod. Mai degrabă, rezultă din articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul privind cerințele de calificare impuse educatorilor că, în fiecare caz, angajatorul apreciază conformitatea. Având în vedere aceste împrejurări, cerința privind competențele pedagogice nu pare să fie legată de niciuna dintre formele în care trebuie demonstrate „calificările profesionale” și care sunt

[29] În sensul articolului 5 din Kutseseadus (Legea privind profesiile), RT I, 13.03.2019, 10, potrivit căruia, după cum a explicat guvernul estonian, un standard profesional este un document care descrie profesia și precizează competențele necesare.

[30] Guvernul estonian a furnizat următoarea sursă a standardului profesional în cauză: https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10640560

enumerate la articolul 3 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2005/36, astfel cum am observat deja la punctul 38 din prezentele concluzii, și anume „un titlu de calificare”, „un atestat de competență” „și/sau experiență profesională”.

54. Este adevărat că, în litigiul principal, A se întemeiază și pe certificatul din anul 2017, care a fost eliberat de Asociația Estoniană a Profesorilor.

55. Guvernul estonian a explicat că, atunci când Asociația Estoniană a Profesorilor eliberează certificate profesionale pentru educatori („Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6”), precum certificatul din anul 2017, aceasta acționează în calitate de organism de certificare profesională în temeiul articolului 10 alineatul (1) din Legea privind profesiile. S-a explicat de asemenea că certificatul din anul 2017 a fost eliberat pe baza standardului profesional Õpetaja, tase 6 („Profesor, nivelul 6”), menționat la punctul 52 din prezentele concluzii.

56. Cu toate acestea, dosarul cauzei conține opinii diferite cu privire la natura exactă a acestui certificat și relevanța sa pentru accesul la profesia de educator în Estonia.

57. Instanța de trimitere deduce din datele de care dispune că eliberarea unui asemenea certificat este facultativă și este supusă unei taxe. Această instanță concluzionează că o astfel de eliberare se întemeiază pe deținerea unei diplome de studii universitare și pe aprecierea conformității aptitudinilor dobândite anterior cu standardul profesional. Potrivit acestei instanțe, eliberarea certificatului în cauză presupune *de facto* o experiență profesională în calitate de educator.

58. La rândul său, guvernul estonian a indicat în observațiile sale scrise că acest certificat atestă faptul că: (i) titularul a fost admis în cadrul profesiei de cadru didactic și (ii) competența sa a fost deja evaluată în cadrul procesului de acordare a accesului la această profesie. În răspunsul său la întrebarea adresată de Curte, guvernul menționat a arătat în esență că certificatul în cauză atestă, în temeiul articolului 21 alineatul (1) din Legea privind profesiile, faptul că competențele titularului corespund cerințelor prevăzute în standardul profesional.

59. În această privință, observăm, în primul rând, că dosarul cauzei nu conține nicio altă informație privind un proces de acordare a accesului la profesia în cauză în afara obligației candidatului de a deține o diplomă de studii universitare și a competențelor pedagogice, acestea din urmă fiind evaluate de angajator, după cum reiese de la articolul 1 alineatul (1) și articolul 18 din Regulamentul privind cerințele de calificare impuse educatorilor. În al doilea rând și independent de calificarea exactă a certificatului din anul 2017 în sensul directivei, considerăm că este determinant faptul că deținerea acestui certificat *nu* este o condiție prealabilă pentru a avea acces la profesia de educator, astfel cum a explicat guvernul estonian prin raportare la articolul 15 alineatul (2) din Legea privind profesiile.

60. Cu toate acestea, guvernul estonian a observat că, atunci când îi este prezentat un certificat eliberat de Asociația Estoniană a Profesorilor, angajatorul nu are niciun motiv să se îndoiască de competențele pedagogice ale candidatului. În același timp, însă, acest guvern a confirmat că legislația estoniană nu conține nicio normă în acest sens. Prin urmare, apreciem că și atunci când îi este prezentat un asemenea certificat, este în continuare la latitudinea angajatorului să evalueze dacă respectivul candidat îndeplinește cerințele referitoare la competențele pedagogice, după cum se prevede la articolul 1 alineatul (1) din Regulamentul privind cerințele de calificare impuse educatorilor.

61. Dorim să subliniem că, contrar opiniei aparent susținute de guvernul neerlandez, nu este evident că evaluarea efectuată de angajator privește adecvarea candidatului, de exemplu, în lumina necesităților specifice ale angajatorului sau a competențelor pe care le dețin candidații concurenți. Într-adevăr, o astfel de evaluare trebuie să aibă loc în cadrul oricărei proceduri de angajare, indiferent dacă profesia în cauză este reglementată. Spre deosebire de aceasta, apreciem că evaluarea, în sensul articolului 1 alineatul (1) din Regulamentul privind cerințele de calificare impuse educatorilor, privește înseși criteriile de calificare care permit accesul candidatului la profesia propriu-zisă. Apreciem că deținerea unui atestat precum certificatul din anul 2017 poate facilita evaluarea, dar nu afectează puterea discreționară pe care angajatorul pare să o dețină în acest context.

62. Aceasta înseamnă de asemenea că competențele pedagogice pot fi demonstrate în diferite moduri, niciunul dintre acestea nefiind obligatoriu. Astfel, concluzia cu privire la faptul că anumiți candidați îndeplinesc standardul de „intrare” necesar pentru a accede la profesia de educator pare să nu aibă o bază obligatorie uniformă, după cum a observat în esență guvernul spaniol.

63. În aceste condiții, concluzionăm, în acord cu guvernele spaniol și finlandez, precum și cu Comisia, că profesia de educator, așa cum este reglementată în Estonia, nu poate fi considerată „reglementată” în sensul Directivei 2005/36, în condițiile în care accesul la această profesie și exercitarea sa sunt condiționate, pe de o parte, de o diplomă de studii universitare care nu este orientată în mod specific către exercitarea acestei profesii și, pe de altă parte, de competențe pedagogice care sunt definite într-un standard profesional, dar a căror existență este evaluată în fiecare caz de angajator.

D. Semnificația calificării profesionale obținute în fosta Uniune Sovietică

64. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă calificarea profesională bazată pe o diplomă obținută în fosta Uniune Sovietică (și anume diploma din anul 1980 pe care A a prezentat-o autorităților finlandeze împreună cu certificatul din anul 2017 și cu alte documente) trebuie considerată ca fiind obținută într-o țară terță în sensul articolului 3 alineatul (3) din Directiva 2005/36, ceea ce ar avea drept rezultat faptul că, pentru ca o asemenea calificare să fie recunoscută în Finlanda, A ar trebui să fi exercitat profesia în cauză timp de trei ani în Estonia (1).

65. Apreciem că această întrebare este adresată Curții întrucât, după cum reiese din decizia de trimitere, instanța de trimitere prevede de asemenea posibilitatea că diploma din anul 1980 ar putea constitui dovada unei „formări profesionale reglementate” în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2005/36, întrucât aceasta ar conduce la recunoașterea calificării profesionale a lui A în temeiul articolului 13 alineatul (2) al treilea paragraf din această directivă (2) [31].

[31] A se vedea mai sus punctul 32 din prezentele concluzii.

1. Calificarea profesională obținută în fosta Uniune Sovietică este o calificare obținută într-o „țară terță”?

66. Sistemul de recunoaștere instituit prin Directiva 2005/36 presupune în esență că, pentru ca o calificare profesională inițială să fie recunoscută, aceasta trebuie să fi fost obținută în unul dintre statele membre. Acest lucru rezultă din articolul 2 alineatul (1) din Directiva 2005/36[32]. Prin derogare de la această regulă, articolul 2 alineatul (2) din această directivă prevede că „[f]iecare stat membru poate permite, pe teritoriul său, în conformitate cu reglementările sale, exercitarea unei profesii reglementate în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (a) resortisanților statelor membre, titulari ai unor calificări profesionale care nu au fost obținute într-un stat membru”.

67. În acest caz, un titlu de calificare eliberat într-o țară terță va fi relevant în cadrul sistemului comun de recunoaștere numai după trei ani de practică în statul membru care l-a recunoscut. Acest lucru rezultă din articolul 3 alineatul (3) din Directiva 2005/36, care prevede că „[s]e consideră titlu de calificare orice titlu de calificare eliberat într-o țară terță de îndată ce titularul său are o experiență profesională în profesia în cauză de trei ani pe teritoriul statului membru care a recunoscut respectivul titlu de calificare în conformitate cu articolul 2 alineatul (2), certificată de respectivul stat membru”.

68. În consecință, instanța de trimitere solicită să se stabilească semnificația noțiunii de „țară terță” utilizată în această dispoziție pentru a stabili, astfel cum s-a arătat deja, dacă condiția celor trei ani de practică se aplică sau nu în cazul lui A.

69. Rezultă din decizia de trimitere că diploma din anul 1980 este o diplomă de studii secundare în domeniul educației copiilor preșcolari, obținută de A în fosta Uniune Sovietică și asimilată, printr-o lege din 2005, unei diplome de învățământ secundar obținute în Estonia.

70. În opinia noastră, acest aspect răspunde la cea de a treia întrebare în sensul că diploma din anul 1980 nu poate fi considerată ca fiind emisă de o țară terță.

71. Contrar opiniei exprimate de guvernul finlandez, nu considerăm că se poate deduce contrariul din formularea articolului 3 alineatul (3) din Directiva 2005/36, menționată la punctul 67 din prezentele concluzii. Această formulare are un caracter deschis și nu oferă nicio indicație cu privire la modul în care ar trebui caracterizate situații precum cea din litigiul principal.

72. De fapt, Directiva 2005/36 nu conține nicio dispoziție referitoare la acest aspect în ceea ce privește sistemul *general* de recunoaștere. Desigur, această absență contrastează cu o mențiune expresă în acest sens în cadrul sistemului de recunoaștere *automată*[33].

73. Într-adevăr, în ceea ce privește în mod specific Estonia, articolul 23 alineatul (4) din Directiva 2005/36 privind „drepturile obținute” abordează chestiunea titlurilor de calificare pentru profesiile care intră sub incidența sistemului de recunoaștere automată precum medicii, asistenții medicali sau arhitecții și care au fost obținute înainte de 20 august 1991, și anume în fosta Uniune Sovietică. Din această dispoziție rezultă că titlurile de calificare referitoare la profesiile care intră

[32] A se vedea nota de subsol 8 de mai sus.

[33] După cum s-a explicat mai sus, sistemul de recunoaștere automată este unul dintre cele trei sisteme prevăzute în temeiul Directivei 2005/36 și vizează anumite profesii selectate precum medicii, asistenții medicali sau arhitecții. A se vedea mai sus punctul 28 din prezentele concluzii.

sub incidența sistemului de recunoaștere automată trebuie recunoscute de celelalte state membre, în cazul în care autoritățile estoniene atestă că astfel de titluri de calificare au aceeași valabilitate juridică pe teritoriul lor precum titlurile de calificare pe care le eliberează [34].

74. Alte părți ale articolului 23 din Directiva 2005/36 conțin dispoziții similare în ceea ce privește calificările profesionale obținute pe teritoriul altor foste state, și anume Republica Democrată Germană [articolul 23 alineatul (2)], Cehoslovacia [articolul 23 alineatul (3)] și Iugoslavia [articolul 23 alineatul (5)].

75. Rezultă că responsabilitatea de a decide cu privire la menținerea valabilității juridice a titlurilor de calificare eliberate de aceste foste state în ceea ce privește profesiile care fac obiectul sistemului de recunoaștere *automată* este recunoscută în mod explicit ca revenind autorităților statului membru în cauză.

76. Absența unor norme similare conduce la o concluzie diferită în privința sistemului *general* de recunoaștere care face obiectul cauzei din litigiul principal? Nu considerăm că este cazul.

77. Faptul că legiuitorul Uniunii a recunoscut în mod expres competența statelor membre de a decide cu privire la menținerea valabilității calificărilor obținute în fostele state în cauză în privința situațiilor care intră sub incidența sistemului de recunoaștere *automată* poate fi explicat, așa cum sugerează în esență Comisia, prin faptul că acest sistem este însoțit de norme detaliate privind cerințele profesionale minime. În acest context, aspectul temporal a trebuit abordat împreună cu alte aspecte.

78. În schimb, sistemul *general* de recunoaștere nu conține o asemenea armonizare minimă a cerințelor profesionale, care rămân astfel sub controlul statelor membre, sub rezerva respectării dreptului Uniunii [35]. În consecință, ține de competența statelor membre să stabilească ce trebuie recunoscut ca titlu de calificare pe teritoriul lor.

79. În aceeași ordine de idei, articolul 12 al doilea paragraf din Directiva 2005/36 recunoaște posibilitatea ca statul membru (de origine) să mențină drepturile obținute în ceea ce privește calificările profesionale dobândite în temeiul unor norme care nu mai sunt în vigoare, inclusiv în cazul în care cerințele au devenit între timp mai stricte. În asemenea situații, statul membru gazdă trebuie să considere, în sensul sistemului general de recunoaștere prevăzut la articolul 13 din directivă [36], că formarea obținută anterior (în statul membru de origine) corespunde nivelului celei noi [37].

80. Considerăm că aceeași concluzie trebuie să se aplice *mutatis mutandis* în ceea ce privește decizia unui stat membru precum Republica Estonia de a stabili dacă calificările profesionale obținute pe teritoriul său atunci când acesta făcea parte dintr-un alt stat corespund nivelului minim de calificare impus de normele în vigoare.

[34] Și că activitatea în cauză a fost practicată de persoanele respective pe teritoriul lor pe o perioadă de cel puțin trei ani consecutivi în decursul ultimilor cinci ani anteriori datei de eliberare a certificatului. A se vedea articolul 23 alineatul (4) penultimul paragraf din Directiva 2005/36.

[35] A se vedea considerentul (11) al Directivei 2005/36. A se vedea de asemenea Hotărârea Vlassopoulou, punctul 9, sau Hotărârea Malta Dental Technologists Association, punctele 47 și 53 și jurisprudența citată.

[36] Prezentat mai sus la punctele 31 și 32 din prezentele concluzii.

[37] A se vedea de asemenea, în contextul Directivei 89/48, Hotărârea din 29 aprilie 2004, Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, punctul 45).

81. În opinia noastră, această concluzie este confirmată de obiectivul urmărit de articolul 3 alineatul (3) din Directiva 2005/36. Cerința de trei ani de practică profesională prevăzută de acesta urmărește, în opinia noastră, și în mod similar cu cerința de un an prevăzută la articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2005/36[38], să garanteze că calificările profesionale care „intră" în sistemul comun de recunoaștere au fost testate în raport cu realitatea pieței profesionale relevante. De asemenea, aceasta poate fi privită ca o garanție împotriva eludării cerințelor de calificare profesională în vigoare în statele membre respective.

82. Cu toate acestea, nu există o necesitate similară în cazul calificărilor profesionale obținute pe teritoriul unui stat membru într-un moment în care teritoriul respectiv făcea parte dintr-un alt stat. Ceea ce rezultă, din punct de vedere istoric, în această privință este, în primul rând, o problemă de efect continuu pe plan juridic[39] în cadrul statului nou constituit (sau reconstituit) (împreună cu valabilitatea unor alte elemente ale sistemului juridic). Odată ce a fost luată o decizie cu privire la efectul continuu pe plan juridic al unei calificări profesionale, aceasta devine parte a sistemului juridic al statului membru respectiv și ar trebui să beneficieze ulterior de sistemul de recunoaștere reciprocă în condițiile prevăzute de Directiva 2005/36.

83. Prin urmare, având în vedere cele menționate anterior, concluzionăm, în acord cu guvernul estonian și Comisia, că o calificare profesională obținută în fosta Uniune Sovietică și asimilată de Republica Estonia, prin intermediul legislației sale, unei calificări obținute în acest stat membru trebuie considerată ca fiind obținută în acest stat membru, iar nu într-o țară terță.

2. Diploma din anul 1980 atestă o „formare profesională reglementată"?

84. Astfel cum am arătat deja, rezultă din decizia de trimitere că instanța de trimitere are îndoieli cu privire la aspectul dacă diploma din anul 1980 poate fi considerată dovada unei „formări profesionale reglementate" în sensul articolului 3 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2005/36. În cazul unui răspuns afirmativ, ar rezulta din articolul 13 alineatul (2) al treilea paragraf din această directivă că nu se poate solicita reclamantului să fi dobândit, în cursul ultimilor zece ani, o experiență profesională de un an ca educator într-un alt stat membru pentru a obține recunoașterea calificării sale profesionale în Finlanda.

85. Articolul 3 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2005/36 definește „formarea profesională reglementată" ca fiind „orice formare profesională care urmărește în special exercitarea unei anumite profesii și care constă într-un ciclu de studii completat, după caz, de o formare profesională, un stagiu profesional sau o practică profesională". A doua teză adaugă faptul că „[s]tructura și nivelul formării profesionale, ale stagiului profesional sau ale practicii profesionale sunt stabilite prin actele cu putere de lege și actele administrative din statul membru în cauză sau sunt monitorizate sau aprobate de autoritatea desemnată în acest scop".

[38] Curtea a statuat, în contextul Directivei 89/48, că „[c]erința unei experiențe profesionale cu această durată se referă, prin urmare, la caracterul real al posibilității pentru solicitant de a exercita profesia în cauză în statul membru de origine". Hotărârea din 5 aprilie 2011, Toki (C-424/09, EU:C:2011:210, punctul 31).

[39] Constatăm că dispozițiile menționate mai sus ale articolului 23 din Directiva 2005/36 utilizează noțiunea de efect pe plan juridic al calificărilor profesionale în cauză.

86. Recunoaștem că această definiție nu este ușor de înțeles în măsura în care, în primul rând, „o formare profesională, un stagiu profesional sau o practică profesională” pare să facă parte din „formare[a] profesională reglementată” numai „după caz” și, în al doilea rând, cerința referitoare la „[s]tructura și nivelul” stabilite de normele naționale pare să vizeze doar această parte (practică) a formării, spre deosebire de partea teoretică [40].

87. Cu toate acestea, suntem de acord cu Comisia că nivelul și structura necesare ale formării profesionale, așa cum sunt stabilite de dispozițiile naționale, trebuie să se aplice atât părții teoretice, cât și celei practice ale unei astfel de educații, altfel nu vedem cum ar putea fi considerată „formare[a] profesională reglementată”, la care face referire această definiție, ca fiind în întregime *reglementată*.

88. În consecință, revine instanței de trimitere să verifice dacă: (i) diploma din anul 1980 constituie o dovadă a absolvirii unei formări profesionale orientate spre exercitarea profesiei specifice în cauză; (ii) structura și nivelul unei astfel de formări au fost stabilite prin acte cu putere de lege și acte administrative interne sau au fost monitorizate sau aprobate de autoritatea desemnată în acest scop, după cum prevede articolul 3 alineatul (1) litera (e) din Directiva 2005/36 și (iii) un asemenea titlu a fost eliberat de o autoritate competentă, desemnată în conformitate cu actele cu putere de lege și actele administrative, și atestă că titularul a fost pregătit pentru exercitarea profesiei în cauză, în conformitate cu articolul 13 alineatul (2) al doilea paragraf din Directiva 2005/36.

89. În acest caz și ținând seama de faptul că această diplomă a fost asimilată de Republica Estonia cu diplomele eliberate de acest stat membru, considerăm că această calificare profesională trebuie recunoscută, fără a aduce atingere posibilității autorităților statului membru gazdă de a solicita măsuri compensatorii în sensul (și în limitele) articolului 14 din Directiva 2005/36.

E. Considerații finale privind aplicabilitatea (implicită) a dreptului primar

90. După cum a reamintit Curtea în repetate rânduri, atunci când un caz nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2005/36, autoritățile competente nu pot înceta evaluarea, ci trebuie să o continue în lumina libertăților fundamentale garantate de TFUE [41]. Într-adevăr, „directivele referitoare la recunoașterea reciprocă a diplomelor, printre care Directiva 2005/36, nu au drept scop și nu pot avea ca efect îngreunarea recunoașterii diplomelor, a certificatelor și a altor titluri în situațiile care nu intră în domeniul lor de reglementare” [42].

91. Astfel, atunci când este prezentată o cerere de recunoaștere a calificărilor profesionale care nu se încadrează în domeniul de aplicare al Directivei 2005/36, intră în joc articolele 45 și 49 TFUE. Astfel, autoritățile competente trebuie să ia în considerare calificările profesionale ale persoanei în

[40] Observăm că în anexa III la versiunea inițială a Directivei 2005/36 erau prezentate exemple de „formări profesionale reglementate”, dar anexa respectivă a fost eliminată prin articolul 1 alineatul (52) din Directiva 2013/55, probabil ca urmare a intenției de a extinde domeniul de aplicare al acestui concept. A se vedea documentul de lucru al serviciilor Comisiei, Evaluarea impactului, Document de însoțire a propunerii de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de modificare a Directivei 2005/36/CE privind recunoașterea calificărilor profesionale și a Regulamentului (UE) nr. 1024/2012 privind cooperarea administrativă prin intermediul Sistemului de informare al pieței interne; SEC(2011) 1558 final, punctul 6.4.2, p. 33. Propunerea de directivă a Comisiei definea „formarea reglementată” ca fiind, *inter alia*, „orientată în mod specific către exercitarea unei anumite profesii”. Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind recunoașterea calificărilor profesionale, COM/2002/0119 final (JO 2002, C 181 E, p. 183), proiectul de articol 11 alineatul (4) litera (b), alineatele (5) și (6), și proiectul de articol 13 alineatul (2) al treilea paragraf.

[41] A se vedea, pentru o afirmație recentă, Hotărârea Valvira – Psihoterapeuți, punctele 35-44.

[42] Hotărârea din 3 martie 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Formare medicală de bază) (C-634/20, EU:C:2022:149, denumită în continuare „Hotărârea Valvira – Formare medicală de bază”, punctul 37 și jurisprudența citată).

cauză prin compararea calificărilor atestate de diplomele, certificatele și alte titluri de calificare ale acesteia, precum și de experiența profesională relevantă a acesteia cu calificările profesionale solicitate în temeiul normelor naționale relevante pentru exercitarea profesiei în cauză, așa cum s-a stabilit în Hotărârea Vlassoupoulou și în linia jurisprudențială ulterioară [43].

92. Rezultă din aceste principii că statul membru în cauză trebuie să verifice, pe o bază obiectivă, dacă diploma străină atestă faptul că titularul acesteia are cunoștințe și calificări cel puțin echivalente cu cele atestate de diploma națională și, în caz afirmativ, să recunoască această diplomă ca îndeplinind cerințele prevăzute de dispozițiile sale naționale. În cazul unor diferențe substanțiale, acestea pot stabili măsuri compensatorii care trebuie să respecte în special principiul proporționalității, după ce se verifică totuși dacă cunoștințele deja dobândite de solicitant, inclusiv în statul membru gazdă, pot fi luate în considerare pentru a dovedi deținerea cunoștințelor solicitate de statul membru gazdă [44].

93. Astfel și după cum susține Comisia în principiu, atunci când se efectuează examinarea în temeiul articolului 45 sau 49 TFUE, trebuie să se evalueze în profunzime calificările solicitantului, ținând seama de toate diplomele sale, de experiența profesională dobândită în fosta Uniune Sovietică și în Finlanda [45], precum și de certificatul din anul 2017, pentru a se stabili dacă există o echivalență între calificările sale și calificările profesionale solicitate în temeiul legislației statului membru gazdă pentru exercitarea profesiei de educator și pentru a se verifica dacă, în fapt, au fost însușite competențe ce ar putea lipsi.

V. Concluzie

94. Având în vedere cele menționate anterior, propunem Curții să răspundă întrebării adresate de Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda) după cum urmează:

Articolul 3 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2005/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 7 septembrie 2005 privind recunoașterea calificărilor profesionale trebuie interpretat în sensul că:

profesia de educator nu poate fi considerată „reglementată” în sensul acestei dispoziții atunci când accesul la această profesie și exercitarea acesteia sunt condiționate, în primul rând, de o diplomă de studii universitare care nu este orientată în mod specific către exercitarea acestei profesii și, în al doilea rând, de competențe pedagogice care sunt definite într-un standard profesional, dar a căror existență este apreciată în fiecare caz de angajator.

Articolul 3 alineatul (3) din Directiva 2005/36 trebuie interpretat în sensul că:

o calificare profesională obținută în fosta Uniune Sovietică, asimilată de Republica Estonia, prin intermediul legislației sale, unei calificări obținute în acest stat membru, trebuie considerată ca fiind obținută în acest stat membru, iar nu într-o țară terță.

[43] Hotărârea Vlassopoulou a fost pronunțată pe baza unei situații de fapt căreia încă nu i se aplica niciunul dintre instrumentele de drept derivat privind recunoașterea calificărilor profesionale, iar Curtea și-a întemeiat astfel constatările pe dispozițiile relevante ale tratatului (*in casu*, articolul 52 din Tratatul CEE, actualul articol 49 TFUE). Deși cauza respectivă privea libertatea de stabilire, raționamentul său se aplică și libertății de circulație a lucrătorilor. A se vedea, pentru o aplicare recentă, Hotărârea Valvira – Psihoterapeuți, punctele 40 și 41, și Hotărârea Valvira – Formare medicală de bază, punctul 38 și jurisprudența citată.

[44] A se vedea, de exemplu, Hotărârea Valvira – Formare medicală de bază, punctele 42-46 și jurisprudența citată.

[45] A se vedea Hotărârea din 8 iulie 2021, BB/Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punctul 40 și jurisprudența citată), în ceea ce privește relevanța experienței dobândite în statul membru gazdă.