Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NICHOLAS EMILIOU
föredraget den 8 september 2022 [1]

**Mål C-270/21**

**A**

(begäran om förhandsavgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (Finland))

”Begäran om förhandsavgörande – Erkännande av yrkeskvalifikationer – Direktiv 2005/36/EG – Rätt att utöva förskollärаryrket på grundval av högskoleutbildning och pedagogisk kompetens – Reglerat yrke – Yrkeskvalifikationer som erhållits i f.d. Sovjetunionen – Tredjeland – Begrepp”

## I. Inledning

1. A (nedan kallad sökanden) ansökte hos Utbildningsstyrelsen, om erkännande av sin behörighet som barnträdgårdslärare (förskollärare) med stöd av följande handlingar: en gymnasieutbildning som erhölls 1980 i Estniska socialistiska sovjetrepubliken (nedan kallad Estniska SSR), det vill säga i f.d. Sovjetunionen, två högre utbildningar utanför utbildningsområdet som erhölls 2006 och 2013 i Estland, samt ett intyg utfärdat av Eesti Õpetajate Liit (Estlands lärarförbund) 2017 som styrker A:s pedagogiska kompetens.

2. A:s ansökan avslogs och Utbildningsstyrelsens beslut fastställdes av Helsingfors förvaltningsdomstol (Finland), som bekräftade Utbildningsstyrelsens ståndpunkt att sökanden i huvudsak inte uppfyllde kraven för att få sina yrkeskvalifikationer erkända enligt de nationella bestämmelser som införlivar direktiv 2005/36/EG. [2]

3. Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) hyser tvivel gällande två begrepp som används i direktivet. För det första undrar den, med hänvisning till flera särdrag i den nationella lagstiftning som reglerar tillträdet till yrket som förskollärare i Estland, om detta yrke, såsom det behandlas i Estland, kan betraktas som ett ”reglerat yrke” i den mening som avses i direktiv 2005/36, med tanke på att detta begrepp i huvudsak förutsätter att tillträdet till ett visst yrke är beroende av innehav av ”särskilda yrkeskvalifikationer”. För det andra ifrågasätter denna domstol om de yrkeskvalifikationer som utfärdats i f.d. Sovjetunionen ska anses ha erhållits i ett tredjeland.

[1] Originalspråk: engelska.

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer (EUT L 255, 2005, s. 22) (nedan kallat direktiv 2005/36). Direktivet har ändrats flera gånger.

## II. Tillämpliga bestämmelser

### *A. Unionsrätten*

4. Enligt artikel 3.1 a i direktiv 2005/36 avser begreppet *reglerat yrke* ”en eller flera former av yrkesverksamhet där det genom lagar och andra författningar direkt eller indirekt krävs bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av verksamheten eller någon form av denna …”.

5. I artikel 13.1 och 13.2 i direktiv 2005/36 föreskrivs följande:

”1. När det i en mottagande medlemsstat krävs bestämda yrkeskvalifikationer för tillträdet till eller utövandet av ett reglerat yrke, ska den behöriga myndigheten i den medlemsstaten ge sökande tillträde till yrket och rätt att utöva det på samma villkor som gäller för landets egna medborgare, om de innehar det kompetensbevis eller bevis på formella kvalifikationer enligt artikel 11 som krävs av en annan medlemsstat för tillträdet till eller utövandet av yrket inom dess territorium.

Kompetensbevis eller bevis på formella kvalifikationer ska ha utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat, vilken utsetts i enlighet med denna stats lagar och andra författningar.

2. Tillträde till ett yrke och rätten att utöva ett som beskrivs i punkt 1 ska också beviljas sökande som på heltid i ett år eller på deltid under motsvarande tid under de senaste tio åren har utövat yrket i fråga i en annan medlemsstat som inte reglerar detta yrke, och som har ett eller flera kompetensbevis eller bevis på formella kvalifikationer vilka har utfärdats av en annan medlemsstat som inte reglerar detta yrke.

Kompetensbevis och bevis på formella kvalifikationer ska uppfylla följande krav:

a) De ska ha utfärdats av en behörig myndighet i en medlemsstat, vilken utsetts i enlighet med denna stats lagar och andra författningar.

b) De ska visa att innehavaren förberetts för att utöva yrket.

Den yrkeserfarenhet på ett år som avses i första stycket får dock inte krävas, när de bevis på formella kvalifikationer som sökanden har gäller som bevis på en reglerad utbildning.”

### *B. Finländsk rätt*

6. Enligt 1 § första stycket i lag om erkännande av yrkeskvalifikationer nr 1384/2015 (nedan kallad lagen om yrkeskvalifikationer) reglerar denna lag erkännandet av yrkeskvalifikationer och friheten att tillhandahålla tjänster i enlighet med direktiv 2005/36. I 6 § i den nämnda lagen anges närmare villkor för ett sådant erkännande.

### *C. Estnisk rätt*

7. Lämplighetskraven för förskollärare i Estland regleras i Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded, Riigi teataja (utbildningsministerns förordning om lämplighetskrav för förskollärare) av den 26 augusti 2002 (nedan kallad förordningen om lämplighetskrav för förskollärare), som har antagits av utbildningsministern. Enligt 1 § 1 i förordningen är det arbetsgivaren som bedömer likvärdigheten av de lämplighetskrav som regleras i förordningen samt arbetstagarens förmåga att utöva det nämnda yrket.

8. Enligt 18 § i den förordningen är de lämplighetskrav som ställs på förskollärare en högskoleexamen samt pedagogiska färdigheter. I 37 § föreskrivs att de lämplighetskrav som regleras av dessa bestämmelser inte ska tillämpas på personer som arbetade som förskollärare före den 1 september 2013 och som, enligt de bestämmelser i samma förordning som gällde före detta datum, är kvalificerade eller anses vara lämpligt kvalificerade för en liknande roll.

## III. De faktiska omständigheterna, det nationella målet och tolkningsfrågorna

9. A ansökte hos Utbildningsstyrelsen om erkännande av sina yrkeskvalifikationer som förskollärare med hänvisning till i) ett intyg om förvärv av en ”Koolieelsete lasteasutuste kasvataja” (examen i förskoleundervisning) år 1980 (nedan kallat examensbeviset från 1980), ii) ett intyg om förvärv av en ”Rakenduskõrghariduse tasemele vastava hotellimajanduse eriala õppekava” (examen från en specialiserad läroplan för hotelladministration på högskolenivå) år 2006 (nedan kallat 2006 års examensbevis), och iii) ett intyg om förvärv av en examen i ”Ärijuhtimise magistri kraad – Turismieetevõtlus ja teeninduse juhtimine” (Master of Business Administration (MBA) inom turism och service) år 2013 (nedan kallat 2013 års examensbevis). Dessutom bifogade A till ansökan ett intyg om ”Kutsetunnistus Õpetaja, tase 6” (yrkesbevis för lärare, nivå 6), utfärdat 2017 av Estlands lärarförbund (nedan kallat 2017 års intyg).

10. Utbildningsstyrelsen avslog A:s ansökan genom beslut av den 8 mars 2018.

11. Helsingfors förvaltningsdomstol avslog genom beslut av den 18 april 2019 A:s överklagande av Utbildningsstyrelsens beslut. Förvaltningsdomstolen ansåg att A:s kvalifikationer och yrkeserfarenhet inte uppfyllde kraven för att en yrkeskvalifikation skulle erkännas enligt lagen om yrkeskvalifikationer.

12. Enligt förvaltningsdomstolen framgick det inte att 2017 års intyg grundade sig på studier som fullgjorts och yrkeserfarenhet som förvärvats i Estland. A:s yrkeskvalifikationer kunde därför inte i alla avseenden anses ha erhållits i Estland. Helsingfors förvaltningsrätt konstaterade att med hänsyn till det sätt på vilket pedagogisk kompetens som ett kvalifikationskrav för förskollärare ska fastställas enligt estnisk lag, bör detta yrke anses vara oreglerat i Estland. Domstolen konstaterade också att den yrkeserfarenhet som A förvärvat inom Estniska SSR och Finland [3] inte kan beaktas i samband med erkännandet av yrkeskvalifikationer eftersom den inte förvärvats i ”en annan medlemsstat”.

[3] Av begäran av förhandsavgörande framgår att A utövade förskolläraryrket i Estniska SSR mellan 1980 och 1984 och i Finland under 2016 och 2017.

13. I förfarandet vid den hänskjutande domstolen anförde A att han erhållit den nödvändiga utbildningen i sitt hemland, där han också hade erhållit ett intyg om pedagogisk kompetens. Han konstaterade att yrket som förskollärare är ett reglerat yrke i Estland även om det är arbetsgivaren som bedömer om de relevanta kraven är uppfyllda, och att pedagogisk kompetens kan förvärvas och styrkas på olika sätt.

14. A hävdade vidare att även om hans första utbildning inom förskolepedagogik hade erhållits i Estniska SSR, likställdes den utbildningen med utbildningar som erhållits i Estland genom en lag från 2005. Han erhöll även 2017 års intyg och har därmed, enligt honom, två kvalifikationer inom förskolepedagogik från ”en annan medlemsstat”.

15. Utbildningsstyrelsen konstaterade att det aktuella yrket inte kan anses vara reglerat i Estland, eftersom den estniska lagstiftningen inte kopplar kravet på pedagogisk kompetens till bevis på formella kvalifikationer, ett intyg om kompetens eller yrkeserfarenhet. I stället är det arbetsgivaren som ska bedöma om kravet på pedagogisk kompetens är uppfyllt.

16. Den hänskjutande domstolen ifrågasätter huruvida det berörda yrket, såsom det behandlas i Estland, ska betraktas som ett ”reglerat yrke” i den mening som avses i direktiv 2005/36. Å ena sidan fastställs lämplighetskraven i förordningen om lämplighetskrav för förskollärare och består i en högskoleexamen samt pedagogisk kompetens, vilken definieras i en yrkesstandard som har antagits av en nämnd som ansvarar för det berörda yrket. Den hänskjutande domstolen konstaterar också att Republiken Estland har låtit det aktuella yrket föras in i den databas över reglerade yrken som kommissionen har inrättat. Å andra sidan ankommer det enligt den berörda nationella förordningen på arbetsgivaren att bedöma om en person uppfyller lämplighetskraven, och det finns ingen lagstiftning eller annat dokument som reglerar hur förekomsten av den erforderliga pedagogiska kompetensen kan påvisas.

17. Om yrket som förskollärare betraktas som ett ”reglerat yrke” i Estland, är den hänskjutande domstolen osäker på hur 2017 års intyg ska behandlas, med hänsyn till att det enligt den hänskjutande domstolen utfärdades på grundval av yrkeserfarenhet som förvärvats i f.d. Sovjetunionen och i Finland, som är den mottagande medlemsstaten.

18. Slutligen anser den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt att pröva huruvida sökandens yrkeskvalifikationer som förvärvats i Estniska SSR ska anses ha förvärvats i ett tredjeland.

19. Mot denna bakgrund beslutade Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 3.1 led a i [direktiv 2005/36] tolkas så att med reglerat yrke avses ett yrke vars yrkeskvalifikationer ingår dels i en förordning av medlemsstatens undervisningsminister, den pedagogiska kompetensens innehåll för en barnträdgårdslärare definieras i yrkesstandarden och medlemsstaten har infört barnträdgårdsläraryrket i kommissionens databas över reglerade yrken, men samtidigt enligt ordalydelsen i den förordning som reglerar detta yrkes kvalifikationskrav, arbetsgivaren förbehålls rätten att pröva huruvida kvalifikationskraven uppfylls särskilt gällande kravet på pedagogisk kompetens, och sättet för hur man visar att den pedagogiska kompetensen uppfylls varken har reglerats i ifrågavarande förordning eller någon annan lag, förordning eller administrativ instruktion?

2) I det fall svaret på den första frågan är jakande, kan ett sådant kompetensbevis utfärdat av den behöriga myndigheten i ursprungsmedlemsstaten, vilket kräver yrkeserfarenhet av ifrågavarande yrke, anses vara ett kompetensbevis eller bevis på formella kvalifikationer enligt artikel 13.1 i [direktiv 2005/36], när den yrkeserfarenhet som utgör grunden för beviset är dels från ursprungsmedlemsstaten från en tid då den var en socialistisk sovjetrepublik och dels från den mottagande medlemsstaten, men inte från ursprungsmedlemsstaten från en tid då denna åter var en självständig stat?

3) Ska artikel 3.3 i [direktiv 2005/36] tolkas så att yrkeskompetens, som grundar sig på en examen avlagd vid en läroanstalt som funnits inom medlemsstatens geografiska område under en tid då medlemsstaten inte var en självständig stat utan en socialistisk sovjetrepublik, och yrkeserfarenhet förvärvad med stöd av denna examen i nämnda sovjetrepublik innan staten på nytt blev självständig, ska utgöra formella kvalifikationer som erhållits i tredje land så att åberopandet av dessa kvalifikationer skulle förutsätta ytterligare tre års yrkeserfarenhet från ursprungsmedlemsstaten från tiden efter att staten åter blivit självständig?”

20. Den estniska, den spanska, den nederländska och den finska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Den estniska regeringen har även besvarat de frågor som domstolen ställt med begäran om skriftligt svar.

## IV. Bedömning

21. Jag kommer att inleda med preliminära anmärkningar om huruvida direktiv 2005/36 är tillämpligt på målet vid den nationella domstolen (A). Därefter kommer jag att ta upp det erkännandeförfarande som fastställs i det direktivet (B). Jag kommer att fortsätta bedömningen genom att pröva den första frågan som rör begreppet ”reglerat yrke” (C) och därefter övergå till den tredje frågan som handlar om huruvida yrkeskvalifikationer som förvärvats i f.d. Sovjetunionen ska anses vara förvärvade i ett tredjeland (D). Den andra frågan syftar till att fastställa relevansen av 2017 års intyg och ställs endast för det fall den första frågan skulle besvaras jakande. Eftersom mitt förslag på svar på den första frågan är att det aktuella yrket *inte* kan anses vara ”reglerat”, blir den andra frågan ovidkommande. Jag kommer dock att beröra denna fråga som en del av den första frågan, eftersom relevansen av 2017 års intyg är en av de faktorer som jag kommer att beakta i det sammanhanget. Avslutningsvis kommer jag att erinra om att unionens primärrätt automatiskt är tillämplig om den hänskjutande domstolen skulle finna att direktiv 2005/36 inte är tillämpligt på målet vid den nationella domstolen (E).

### *A. Tillämpligheten av direktiv 2005/36 på målet vid den nationella domstolen*

22. Ett av de grundläggande villkoren för att direktiv 2005/36 ska vara tillämpligt är att den person som vill få sina yrkeskvalifikationer erkända måste vara behörig att utöva det aktuella yrket i sin ursprungsmedlemsstat.[4] Jag konstaterar att det råder tvivel i detta avseende i målet vid den nationella domstolen.

[4] Se, för ett liknande resonemang, artikel 4.1 i direktiv 2005/36 och dom av den 19 januari 2006, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos (C-330/03, EU:C:2006:45, punkt 19), eller dom av den 8 juli 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punkt 26).

23. Mer specifikt hänvisar begäran om förhandsavgörande till uppgifter från det estniska utbildnings- och forskningsministeriet, enligt vilka A har rätt att utöva det aktuella yrket i Estland på grundval av examensbevisen från 2006 och 2013 samt intyget från 2017. Den hänskjutande domstolen uppmanade dock Utbildningsstyrelsen att begära ett klargörande från de estniska myndigheterna om huruvida A är behörig att utöva yrket som förskollärare i Estland, närmare bestämt på grundval av examensbeviset från 1980, med beaktande av att A hade arbetat som förskollärare i Estniska SSR mellan 1980 och 1984. Den bad också Utbildningsstyrelsen att begära ett klargörande om huruvida A omfattas av en övergångsbestämmelse i 37 § i förordningen om lämplighetskrav för förskollärare. Enligt den bestämmelsen ska de lämplighetskrav som anges i förordningen inte tillämpas på personer som arbetade som förskollärare före den 1 september 2013 och som är kvalificerade eller anses vara lämpligt kvalificerade för en liknande roll enligt de bestämmelser i samma förordning som gällde före detta datum. Den hänskjutande domstolen anser att svaret från de estniska myndigheterna inte klargör dessa frågor.

24. Såsom kommissionen konstaterar bör frågan huruvida A är behörig att utöva det aktuella yrket i Estland utredas vidare i målet vid den nationella domstolen för att fastställa om direktiv 2005/36 är tillämpligt. Följande bedömning bygger på antagandet att så verkligen är fallet. Om den hänskjutande domstolen skulle komma fram till en annan slutsats kommer sökandens situation fortfarande att omfattas av de tillämpliga fördragsbestämmelserna, nämligen artiklarna 45 och 49 i EUF-fördraget, och av de principer som följer av domstolens rättspraxis i målet Vlassopoulou.[5] Denna aspekt kommer att behandlas kortfattat i avsnitt E i detta förslag till avgörande.

### *B. Den ordning för erkännande som inrättas genom direktiv 2005/36*

25. Syftet med direktiv 2005/36 är att underlätta erkännandet av yrkeskvalifikationer som förvärvats i en medlemsstat (nedan kallad ursprungsmedlemsstaten) för att göra det möjligt för sökande att i en annan medlemsstat (nedan kallad den mottagande medlemsstaten) få tillträde till det yrke som de är kvalificerade för och utöva det där på samma villkor som värdmedlemsstatens medborgare[6], med beaktande av att de aktuella yrkena i både ursprungsmedlemsstaten och den mottagande medlemsstaten kan vara identiska, analoga eller ”helt enkelt likvärdiga i fråga om de verksamheter som omfattas”.[7]

26. För att direktiv 2005/36 ska vara tillämpligt måste yrket i fråga vara ”reglerat” i den mottagande medlemsstaten[8] (annars omfattas frågan inte av direktivets tillämpningsområde). Begreppet ”reglerat yrke”, som är centralt för direktivet som helhet och som definieras i

[5] Dom av den 7 maj 1991, Vlassopoulou (C-340/89, EU:C:1991:193, punkterna 15–21) (nedan kallad domen i målet Vlassopoulou). För en senare tillämpning, se exempelvis dom av den 16 juni 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (psykoterapeuter) (C-577/20, EU:C:2022:467, punkterna 40–43) (nedan kallad domen i målet Valvira – psykoterapeuter).

[6] Se artikel 1 i direktiv 2005/36 där det anges att det i direktivet ”fastställs de regler enligt vilka en medlemsstat som kräver bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av ett reglerat yrke inom sitt territorium (nedan kallad *mottagande medlemsstat*) för tillträde till och utövandet av detta yrke skall erkänna sådana yrkeskvalifikationer som förvärvats i en eller flera andra medlemsstater (nedan kallad *ursprungsmedlemsstat*) och som ger innehavaren av dessa kvalifikationer rätt att där utöva yrket. …”

[7] Dom av den 21 september 2017, Malta Dental Technologists Association och Reynaud (C-125/16, EU:C:2017:707 punkt 40 och där angiven rättspraxis) (nedan kallad domen i målet Malta Dental Technologists Association).

[8] Se artikel 1 i direktiv 2005/36 som citeras i fotnot 6 eller artikel 2.1 enligt vilken direktiv 2005/36 är tillämpligt på ”alla de medborgare i en medlemsstat … som vill utöva ett *reglerat yrke*, antingen som egen företagare eller anställd, i en annan medlemsstat än den där de har förvärvat sina yrkeskvalifikationer…”. Min kursivering.

artikel 3.1 a i direktivet, kommer att analyseras ingående i avsnitt C i detta förslag till avgörande. Det är dock lämpligt att redan nu konstatera att begreppet i huvudsak innebär att tillträdet till ett visst yrke och dess utövande är beroende av att ”bestämda yrkeskvalifikationer” innehas.

27. För att underlätta erkännandet av yrkeskvalifikationer fastställs i direktiv 2005/36 tre ordningar för erkännande.

28. Den första – ordningen med så kallat automatiskt erkännande – gäller utvalda yrken för vilka minimikrav för utbildning fastställs i direktiv 2005/36.[9] Den andra är en särskild ordning för erkännande av yrkeserfarenhet som gäller yrken inom hantverk, handel och industri.[10] Den tredje är den generella ordningen för erkännande, som rör alla övriga yrken.[11]

29. Såsom den estniska regeringen och kommissionen har konstaterat omfattas förevarande mål av den generella ordningen för erkännande.

30. Hur den ordningen används beror i grunden på om yrket i fråga är reglerat, inte bara i den mottagande medlemsstaten (vilket som redan påpekats alltid måste vara fallet), utan *även* i ursprungsmedlemsstaten.

31. När yrket *även är reglerat* i ursprungsmedlemsstaten ska den mottagande medlemsstaten enligt artikel 13.1 i direktiv 2005/36 ge medborgare i andra medlemsstater som innehar ett kompetensbevis eller ett bevis på formella kvalifikationer som krävs av ursprungsmedlemsstaten tillträde till och rätt att utöva detta yrke på samma villkor som den mottagande medlemsstatens egna medborgare.

32. När det berörda yrket däremot *inte är reglerat* i ursprungsmedlemsstaten, följer det av artikel 13.2 i direktiv 2005/36 att den mottagande medlemsstaten enbart har motsvarande skyldighet att erkänna yrkeskvalifikationer om sökanden på heltid i ett år (eller på deltid under motsvarande tid) under de senaste tio åren har utövat yrket i fråga i en annan medlemsstat som inte reglerar detta yrke, och har ett eller flera kompetensbevis eller bevis på formella kvalifikationer vilka har utfärdats av ursprungsmedlemsstaten. Enligt artikel 13.2 tredje stycket i direktiv 2005/36 gäller dock inte kravet på utövande när sökanden har bevis på formella kvalifikationer som styrker ”reglerad utbildning” enligt definitionen i artikel 3.1 e i direktiv 2005/36.

33. Även om den generella ordningen således bygger på ömsesidigt erkännande av de examensbevis och yrkeskvalifikationer som förvärvats i hemlandet, innefattar den också en individuell prövning av ansökningarna och ger den mottagande medlemsstaten möjlighet att kräva ”kompensationsåtgärder”, det vill säga en anpassningsperiod eller ett godkänt lämplighetsprov.[12]

[9] Läkare, specialistläkare, sjuksköterska med ansvar för allmän hälso- och sjukvård, tandläkare, specialisttandläkare, veterinär, farmaceut, arkitekt, barnmorska. Se avdelning III kapitel III i direktiv 2005/36.

[10] Förteckningen över dessa anges i bilaga IV till direktiv 2005/36. Se avdelning III kapitel II i det direktivet.

[11] Avdelning III kapitel I i direktiv 2005/36 och artikel 10 i det direktivet.

[12] På de villkor som föreskrivs i artikel 14 i direktiv 2005/36. Se skäl 11 i det direktivet och, till exempel, dom av den 26 juni 2019, kommissionen/Grekland (C-729/17, EU:C:2019:534, punkt 91) (nedan kallad domen i målet kommissionen/Grekland).

34. I förevarande mål konstaterar den hänskjutande domstolen att i Finland, där A ansöker om erkännande av sin yrkeskvalifikation, är yrket som förskollärare ett ”reglerat yrke” eftersom den finska lagstiftningen kräver att en särskild utbildning ska ha genomgåtts.[13] Detta förhållande är inte omtvistat. Den hänskjutande domstolen måste därför kontrollera om samma yrke också är reglerat i Estland för att avgöra om A:s ansökan ska bedömas enligt villkoren i artikel 13.1 eller enligt villkoren i artikel 13.2 i direktiv 2005/36.

### *C. Är yrket som förskollärare, såsom det regleras i Estland, ett ”reglerat yrke” i den mening som avses i direktiv 2005/36?*

35. Med sin första fråga vill den hänskjutande domstolen klargöra om begreppet ”reglerat yrke” är tillämpligt när i) de krav som gäller för det aktuella yrket definieras i en förordning som antagits av ett ministerium för utbildning och forskning, ii) innehållet i den pedagogiska kompetensen definieras i en yrkesstandard som fastställts av en nämnd som är behörigt för det aktuella yrket, iii) medlemsstaten har infört det aktuella yrket i kommissionens databaser över reglerade yrken, men iv) de nationella bestämmelserna arbetsgivaren utrymme att gör en skönsmässig bedömning av om en viss person uppfyller kvalifikationskraven, och v) arten av bevisen för att den pedagogiska kompetensen har påvisats inte har specificerats.

36. För att besvara denna fråga kommer jag att granska begreppet ”reglerat yrke” i den mening som avses i direktiv 2005/36 (1) innan jag tar upp de omständigheter som den hänskjutande domstolen har framhållit (2).

#### *1. Begreppet ”reglerat yrke” i direktiv 2005/36*

37. Begreppet *reglerat* yrke är centralt i direktiv 2005/36. Såsom redan har nämnts är direktivet endast tillämpligt när erkännande begärs i en medlemsstat där yrket i fråga är ”reglerat”.[14] Dessutom är frågan huruvida yrket även är reglerat i ursprungsmedlemsstaten avgörande för vilket av de särskilda villkor för erkännande som anges i de två punkterna i artikel 13 i direktiv 2005/36 som ska vara uppfyllda.

38. Enligt artikel 3.1 a i det direktivet avser begreppet ”reglerat yrke” ”en eller flera former av yrkesverksamhet där det genom lagar och andra författningar direkt eller indirekt krävs bestämda yrkeskvalifikationer för tillträde till eller utövande av verksamheten eller någon form av denna …”.[15] I artikel 3.1 b i direktivet definieras dessutom begreppet ”yrkeskvalifikationer” som ”kvalifikationer som intygas i ett bevis på formella kvalifikationer, ett kompetensbevis enligt artikel 11 a i och/eller yrkeserfarenhet”. Såvitt är relevant i förevarande mål framgår således att för att ett yrke ska vara ”reglerat” måste tillträdet till yrket omfattas av ett lagstadgat krav på ”bestämda yrkeskvalifikationer”. Samtidigt måste det enligt den nationella lagstiftningen, såsom kommissionen har påpekat, för ett sådant ”reglerat yrke” också krävas ”bevis på formella kvalifikationer”, ”ett intyg om kompetens” och/eller ”yrkeserfarenhet”.

[13] Den hänskjutande domstolen konstaterar att kvalifikationskravet består av minst en examen i utbildningsvetenskap, vilken ska innefatta en utbildning till förskollärare, eller en yrkesexamen inom området hälso- och sjukvård samt social omsorg, vilken ska innefatta en specialisering inom småbarnspedagogik och socialpedagogik.

[14] Se, till exempel, artiklarna 1 och 2.1 i direktiv 2005/36, som citeras i fotnoterna 6 och 8.

[15] I definitionen anges också att ”användandet av en yrkestitel som genom bestämmelser i lagar och andra författningar enbart får användas av den som innehar en viss yrkeskvalifikation [ska] utgöra en form av utövande”. I den sista meningen i samma bestämmelse anges att yrken som utövas av medlemmarna i en sådan sammanslutning eller organisation som anges i bilaga I till direktiv 2005/36 ska ”betraktas som ett reglerat yrke”. Dessa delar av definitionen är inte relevanta i förevarande mål.

39. Domstolen har av definitionen i artikel 3.1 a i direktiv 2005/36 (som, med en något annorlunda lydelse, förekom redan i direktiven 89/48[16] och 92/51[17], vilka ersattes av direktiv 2005/36) dragit slutsatsen att för att ett yrke ska vara ”reglerat” måste tillträdet till det uttryckligen vara förbehållet personer som uppfyller vissa villkor och vara förbjudet för dem som inte uppfyller dem.[18] Domstolen har även slagit fast att de yrkeskvalifikationer som krävs för att ett visst yrke ska betraktas som ”reglerat” inte omfattar ”alla former av kvalifikationer som intygas genom ett allmänt bevis på formella kvalifikationer, utan kvalifikationer som motsvarar ett bevis på sådana formella kvalifikationer som specifikt inrättats för att förbereda innehavaren för att utöva ett visst yrke”.[19] Såsom kommissionen i huvudsak har påpekat, måste därför begreppet ”bestämda yrkeskvalifikationer” som används i definitionen av ”reglerat yrke” i artikel 3.1 a i direktiv 2005/36 skilja sig från det bredare begreppet akademisk examen.[20]

40. Det finns flera exempel på mål där domstolen har slagit fast att begreppet bestämda yrkeskvalifikationer inte innefattar bevis på formella kvalifikationer (till exempel en juristexamen) som ger tillträde till ett brett spektrum av yrken snarare än förbereder innehavarna för en specifik befattning.[21] Domstolen har också ansett att yrket som geolog inte är ”reglerat”, eftersom tillträdet till detta yrke i Tyskland inte var föremål för någon rättslig bestämmelse, även om det i praktiken endast var personer som innehade examensbeviset ”Diplom-Geologe” som utövade denna verksamhet. Domstolen förklarade att anledningen till detta var att frågan huruvida ett yrke är reglerat beror på den föreliggande juridiska situationen i den mottagande medlemsstaten och inte på villkoren på arbetsmarknaden.[22]

41. Däremot ansåg domstolen att yrket som sjukhuschef inom fransk offentlig förvaltning var ”reglerat”. Detta beslut grundade sig på att tillträde till detta yrke enligt lag var förbehållet dem som hade genomgått en utbildning vid École nationale de la santé publique (Nationella högskolan för offentlig hälso- och sjukvård, Frankrike) och som hade avlagt ett slutprov som intygade att de hade de praktiska och teoretiska kunskaper som krävdes för att arbeta inom sjukhusledning (även om denna utbildning inte styrktes av något diplom eller annan handling).[23] Domstolen har även betraktat yrket som medlare som ”reglerat”, eftersom en förutsättning för att få utöva detta yrke enligt nationell rätt är att man har genomgått en utbildning som syftar till att förvärva en yrkeskvalifikation och en ställning som särskilt ger innehavaren rätt att utöva detta yrke.[24] Domstolen kom fram till samma slutsats när det gäller yrket tandteknolog i Malta, eftersom det för att få tillträde till detta yrke krävdes bevis på den universitetsutbildning som är nödvändig för att få tillträde till yrken inom komplementärmedicin. Denna utbildning syftade särskilt till att förbereda kandidaterna för att utöva sådana yrken och yrket tandtekniker förtecknas uttryckligen bland dessa.[25]

[16] Artikel 1 c och d i rådets direktiv 89/48/EEG av den 21 december 1988 om en generell ordning för erkännande av examensbevis över behörighetsgivande högre utbildning som omfattar minst tre års studier (EGT L 19, 1998, s. 16; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 192).

[17] Artikel 1 e och f samt artikel 2 i rådets direktiv 2/51/EEG av den 18 juni 1992 om en andra generell ordning för erkännande av behörighetsgrundande högre utbildning, en ordning som kompletterar den som föreskrivs i direktiv 89/48/EEG (EGT L 209, 1992, s. 25).

[18] Se, till exempel, dom av den 1 februari 1996, Aranitis (C-164/94, EU:C:1996:23, punkt 19) (nedan kallad domen i målet Aranitis) eller dom av den 8 maj 2008, kommissionen/Spanien (C-39/07, EU:C:2008:265, punkt 33 och där angiven rättspraxis).

[19] Dom av den 6 oktober 2015, Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:652, punkt 38) (nedan kallad domen i målet Brouillard).

[20] Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Brouillard (C-298/14, EU:C:2015:408, punkterna 54 och 55) (nedan kallat förslaget till avgörande i målet Brouillard).

[21] Målet rörde yrket rättssekreterare vid Cour de cassation i Belgien (Brouillard - Cour de cassation, Belgien, punkt 39).

[22] Domen i målet Aranitis, punkterna 22 och 23.

[23] Dom av den 9 september 2003, Burbaud (C-285/01, EU:C:2003:432, punkterna 44–53).

[24] Domen i målet kommissionen/Grekland, punkt 88.

[25] Domen i målet Malta Dental Technologists Association, punkt 36.

42. Med dessa förtydliganden i åtanke ska jag nu gå över till de särskilda egenskaperna hos det berörda yrket såsom det behandlas i estnisk rätt.

*2. De särskilda omständigheter som ska beaktas*

43. Den hänskjutande domstolen har anfört flera omständigheter för att bedöma huruvida det aktuella yrket är ”reglerat” i Estland. Jag kommer först att ta upp betydelsen av att det aktuella yrket finns upptaget i kommissionens databaser över reglerade yrken (a) och därefter gå in på de ytterligare omständigheter som den hänskjutande domstolen har angett (b).

*a) Uppgifter i kommissionens databas över reglerade yrken*

44. Enligt artikel 59 i direktiv 2005/36, med rubriken ”Öppenhet”, ska medlemsstaterna bland annat överlämna en förteckning till kommissionen över befintliga reglerade yrken. I bestämmelsens nuvarande lydelse (och rubrik), som infördes genom direktiv 2013/55/EU[26], anges att kommissionen ska inrätta och upprätthålla en offentligt tillgänglig databas över reglerade yrken, och kraven på samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna i detta sammanhang preciseras.

45. I definitionen av ”reglerat yrke” i artikel 3.1 a i direktiv 2005/36 hänvisas dock inte till innehållet i kommissionens databaser eller till medlemsstaternas nationella lagstiftning. Jag konstaterar också att domstolen upprepade gånger har slagit fast att definitionen av ”reglerat yrke” ”omfattas av unionsrätten”.[27] Följaktligen måste kommissionens förteckning betraktas som vägledande.[28]

46. Att en medlemsstat, såsom Republiken Estland i förevarande fall, betraktar ett yrke som ”reglerat” för att det ska föras in i kommissionens databas är alltså inte i sig avgörande för huruvida det yrket är ”reglerat” i den mening som avses i direktiv 2005/36, i likhet med vad den nederländska regeringen och kommissionen har framfört. Den specifika nationella bestämmelsen måste prövas mot den standard som fastställs i direktivet i detta avseende.

*b) Den berörda specifika nationella bestämmelsen*

47. När det gäller de tillämpliga specifika nationella bestämmelser som den hänskjutande domstolen särskilt nämner i samband med sin fråga om huruvida det berörda yrket är ”reglerat”, erinrar jag om att enligt 18 § i förordningen om lämplighetskrav för förskollärare är de tillämpliga lämplighetskraven i) en högre utbildning och ii) pedagogisk kompetens.

48. Av begäran om förhandsavgörande framgår att kravet på högre utbildning i Estland inte avser något särskilt område, till exempel utbildning, utan det kan gälla *vilket område som helst*.

[26] Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU av den 20 november 2013 (EUT L 354, 2013, s. 132) (nedan kallat direktiv 2013/55).

[27] För ett aktuellt uttalande, se domen i målet Malta Dental Technologists Association, punkt 34.

[28] Vilket redan konstaterats i förslaget till avgörande i domen i målet Brouillard, punkt 50.

49. Med hänsyn till den allmänna utformningen av kravet på högre utbildning håller jag med den finska regeringen, den nederländska regeringen och kommissionen om att det berörda yrket inte kan betraktas som ”reglerat” med hänvisning till det kravet, eftersom det inte verkar gälla en kvalifikation som är inriktad på utövandet av ett bestämt yrke i den mening som avses i domen i målet Brouillard.

50. Det återstår dock att pröva om det berörda yrket fortfarande kan betecknas som ”reglerat” med hänsyn till kravet på ”pedagogisk kompetens”, vilket är det andra kravet i 18 § i förordningen om lämplighetskrav för förskollärare.

51. Jag anser inte att så är fallet.

52. Av begäran om förhandsavgörande och den estniska regeringens svar på domstolens fråga framgår att den pedagogiska kompetens som krävs definieras i en yrkesstandard,[29] nämligen yrkesstandarden Õpetaja, tase 6 (”Lärarnivå 6”), som godkändes genom beslut nr 10 av Hariduse Kutsenõukogu (nämnden för yrkeskvalifikationer: utbildning, Estland) den 25 april 2017.[30]

53. Jag har förstått att tillträdet till yrket som förskollärare i Estland således är förbehållet dem som bland annat har den pedagogiska kompetens som avses i den berörda yrkesstandarden. Det framgår emellertid av handlingarna i målet att efterlevnaden av denna standard inte är föremål för någon bindande kontrollmekanism och att den inte behöver styrkas på något särskilt sätt. Det framgår snarare av 1 § 1 i förordningen om lämplighetskrav för förskollärare att arbetsgivaren i varje enskilt fall ska kontrollera att villkoren är uppfyllda. Med hänsyn till dessa omständigheter förefaller kravet på pedagogisk kompetens inte ha något samband med någon av de former av ”yrkeskvalifikationer” som ska styrkas och som förtecknas i artikel 3.1 b i direktiv 2005/36, vilket jag redan har påpekat i punkt 38 i detta förslag till avgörande, nämligen ”bevis på formella kvalifikationer”, ”ett intyg om kompetens” och/eller ”yrkeserfarenhet”.

54. Det stämmer att A i målet vid den nationella domstolen även hänvisar till det intyg från 2017 som utfärdats av Estlands lärarförbund.

55. Den estniska regeringen förklarade att när det estniska lärarförbundet utfärdar yrkesbevis för förskollärare (”Kutsetunnistus, Õpetaja tase 6”) (såsom 2017 års bevis) agerar det som det yrkescertifierande organet enligt artikel 10.1 i yrkeslagen. Det förklarades också att 2017 års intyg utfärdades på grundval av yrkesstandarden Õpetaja, tase 6 (”Lärarnivå 6”), som det hänvisas till i punkt 52 i detta förslag till avgörande.

56. I handlingarna i målet framförs emellertid olika åsikter om intygets exakta beskaffenhet och dess relevans för tillträdet till yrket som förskollärare i Estland.

57. Den hänskjutande domstolen drar slutsatsen av de fakta som den har tillgång till att utfärdandet av ett sådant intyg är frivilligt och avgiftsbelagt. Den konstaterar att ett sådant utfärdande förutsätter att personen innehar ett examensbevis från en högre utbildning och att det görs en bedömning av huruvida tidigare förvärvade kunskaper motsvarar yrkesstandarden. Enligt den hänskjutande domstolen förutsätter utfärdandet av det ifrågavarande examensbeviset i praktiken yrkeserfarenhet som förskollärare.

[29] I den mening som avses i artikel 5 i Kutseseadus (nedan kallad yrkeslagen), RT I, 13.3.2019, 10, enligt vilken, som den estniska regeringen förklarade, en yrkesstandard är ett dokument som beskriver yrket och närmare fastställer den kompetens som krävs.

[30] Den estniska regeringen har tillhandahållit följande källa till den berörda yrkesstandarden: https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10640560

58. Den estniska regeringen angav i sina skriftliga inlagor att intyget bekräftar att i) innehavaren har fått tillträde till läraryrket och att ii) hans eller hennes kompetens redan har bedömts under förfarandet för beviljande av tillträde till det yrket. I sitt svar på domstolens fråga påpekade den estniska regeringen i huvudsak att det ifrågavarande intyget i enlighet med artikel 21.1 i yrkeslagen intygar att innehavarens kompetens motsvarar de krav som anges i yrkesstandarden.

59. I detta avseende noterar jag för det första att handlingarna i målet inte innehåller någon ytterligare information om ett förfarande för att bevilja tillträde till det aktuella yrket utöver skyldigheten för den sökande att inneha en högre utbildning och pedagogisk kompetens, där det sistnämnda bedöms av arbetsgivaren, vilket framgår av 1 § 1 och 18 § i förordningen om lämplighetskrav för förskollärare. För det andra, och oberoende av hur 2017 års intyg ska betraktas vid tillämpningen av direktivet, anser jag att det avgörande är att innehav av detta intyg *inte* är en förutsättning för att få tillträde till yrket som förskollärare, vilket förklarades av den estniska regeringen med hänvisning till artikel 15.2 i yrkeslagen.

60. Den estniska regeringen konstaterade dock att arbetsgivaren inte har någon anledning att tvivla på den sökandes pedagogiska kompetens när sökanden uppvisar ett intyg utfärdat av det estniska lärarförbundet. Den estniska regeringen har emellertid samtidigt bekräftat att den estniska lagstiftningen inte innehåller någon bestämmelse om detta. Jag uppfattar således att det, även när ett sådant intyg föreligger, alltid ankommer på arbetsgivaren att bedöma huruvida sökanden uppfyller kraven avseende pedagogisk kompetens, såsom anges i 1 § 1 i förordningen om lämplighetskrav för förskollärare.

61. Jag vill betona att det, i motsats till vad den nederländska regeringen verkar framföra, inte är uppenbart att arbetsgivarens bedömning gäller sökandens lämplighet, till exempel med hänsyn till arbetsgivarens särskilda behov eller kompetensen hos konkurrerande sökande. En sådan bedömning måste ske i samband med varje anställningsförfarande, oavsett om yrket i fråga är reglerat eller inte. Däremot uppfattar jag det som att bedömningen, i den mening som avses i 1 § 1 i förordningen om lämplighetskrav för förskollärare, avser just de behörighetskriterier som ger kandidaten tillträde till yrket som sådant. Jag förstår att innehav av ett intyg, såsom 2017 års intyg, kan underlätta bedömningen, men det påverkar inte det utrymme för skönsmässig bedömning som arbetsgivaren tycks ha i detta sammanhang.

62. Detta innebär också att pedagogisk kompetens kan styrkas på olika sätt, varav inget är obligatoriskt. Slutsatsen om huruvida specifika kandidater uppfyller den nödvändiga ”inträdesstandarden” för att få tillträde till yrket som förskollärare verkar således sakna en enhetlig bindande grund, vilket i huvudsak konstateras av den spanska regeringen.

63. Under dessa omständigheter drar jag, i likhet med den spanska och den finska regeringen samt kommissionen, slutsatsen att yrket som förskollärare, såsom det är reglerat i Estland, inte kan betraktas som ”reglerat” i den mening som avses i direktiv 2005/36, när tillträdet till och utövandet av detta yrke är beroende dels av en examen från en högre utbildning, som inte är särskilt inriktad på utövandet av detta yrke, dels av en pedagogisk kompetens som definieras i en yrkesstandard, men som bedöms av arbetsgivaren i varje enskilt fall.

### *D. Betydelsen av de yrkeskvalifikationer som förvärvats i f.d. Sovjetunionen*

64. Genom sin tredje fråga undrar den hänskjutande domstolen om den yrkeskvalifikation som grundar sig på ett examensbevis som erhållits i f.d. Sovjetunionen (det vill säga det examensbevis från 1980 som A lämnade in tillsammans med 2017 års intyg och andra handlingar till de finska

myndigheterna) ska anses ha erhållits i ett tredjeland i den mening som avses i artikel 3.3 i direktiv 2005/36, med följden att A, för att en sådan kvalifikation ska kunna erkännas i Finland, måste ha utövat det aktuella yrket i Estland under tre år (1).

65. Jag har förstått att denna fråga ställs till domstolen eftersom den hänskjutande domstolen, såsom framgår av beslutet om hänskjutande, även överväger möjligheten att examensbeviset från 1980 skulle kunna utgöra bevis för ”reglerad utbildning” i den mening som avses i artikel 3.1 e i direktiv 2005/36, eftersom detta skulle leda till att A:s yrkeskvalifikationer erkänns med stöd av artikel 13.2 tredje stycket i detta direktiv (2). [31]

*1. Är den yrkeskvalifikation som erhållits i f.d. Sovjetunionen en kvalifikation som erhållits i ett ”tredjeland”?*

66. I den ordning för erkännande som inrättas genom direktiv 2005/36 förutsätts i huvudsak att den ursprungliga yrkeskvalifikationen ska ha erhållits i en av medlemsstaterna för att erkännas. Detta framgår av artikel 2.1 i direktiv 2005/36. [32] Som ett undantag från denna regel anges i artikel 2.2 i detta direktiv att ”[v]arje medlemsstat … inom sitt territorium, enligt sin egen lagstiftning, [kan] tillåta medborgare från medlemsstaterna med yrkeskvalifikationer som inte erhållits i en medlemsstat att utöva ett reglerat yrke enligt artikel 3.1 a”.

67. I sådant fall kommer en formell kvalifikation som har utfärdats i ett tredjeland att kunna användas som bevis enligt den gemensamma ordningen för erkännande först efter det att tre års yrkeserfarenhet har förvärvats i den medlemsstat som har erkänt kvalifikationen. Detta framgår av artikel 3.3 i direktiv 2005/36 som har följande lydelse: ”Som bevis på formella kvalifikationer ska också betraktas varje bevis på formella kvalifikationer som utfärdats i tredjeland, om innehavaren har tre års yrkeserfarenhet inom det berörda yrket på den medlemsstats territorium där beviset på formella kvalifikationer erkändes i enlighet med artikel 2.2 och detta har intygats av den medlemsstaten.”

68. Den hänskjutande domstolen vill därför få klarhet i vilken betydelse begreppet ”tredjeland” har, såsom det används i denna bestämmelse, för att fastställa huruvida villkoret om tre års yrkeserfarenhet är tillämpligt på A.

69. Av begäran om förhandsavgörande framgår att examensbeviset från 1980 är ett examensbevis för gymnasieutbildning i småbarnspedagogik, som A erhöll i f.d. Sovjetunionen och som genom en lag från 2005 likställdes med ett examensbevis från gymnasieutbildning som erhölls i Estland.

70. Detta besvarar enligt min mening den tredje frågan, eftersom det innebär att examensbeviset från 1980 inte kan anses ha utfärdats av ett tredjeland.

71. Tvärtemot vad den finska regeringen anför anser jag inte att motsatsen kan utläsas av lydelsen i artikel 3.3 i direktiv 2005/36, som det hänvisas till i punkt 67 i detta förslag till avgörande. Den lydelsen är öppen och ger inte någon indikation på hur situationer som den i målet vid den nationella domstolen ska betraktas.

[31] Se punkt 32 i detta förslag till avgörande.

[32] Se fotnot 8 ovan.

72. Direktiv 2005/36 innehåller i själva verket inga bestämmelser om denna fråga när det gäller den *generella* ordningen för erkännande. Detta står i och för sig i kontrast till det som uttryckligen anges i ordningen för *automatiskt* erkännande. [33]

73. När det gäller Estland behandlar artikel 23.4 i direktiv 2005/36 om ”förvärvade rättigheter” frågan om bevis på kvalifikationer för yrken som omfattas av den automatiska ordningen, till exempel läkare, sjuksköterskor och arkitekter, vilka förvärvats före den 20 augusti 1991, det vill säga i f.d. Sovjetunionen. Av den bestämmelsen följer att bevis på formella kvalifikationer för de yrken som omfattas av ordningen för automatiskt erkännande ska erkännas av de övriga medlemsstaterna, om de estniska myndigheterna intygar att dessa bevis har samma rättsliga giltighet inom deras territorium som de bevis som de själva utfärdar. [34]

74. Andra delar av artikel 23 i direktiv 2005/36 innehåller liknande bestämmelser om yrkeskvalifikationer som har förvärvats i andra före detta stater, nämligen Tyska demokratiska republiken (artikel 23.2), Tjeckoslovakien (artikel 23.3) och Jugoslavien (artikel 23.5).

75. Av detta följer att ansvaret för att besluta om den fortsatta rättsliga giltigheten av formella kvalifikationer som har utfärdats av dessa tidigare stater för de yrken som omfattas av ordningen för *automatiskt* erkännande uttryckligen erkänns ligga hos myndigheterna i den berörda medlemsstaten.

76. Kan någon annan slutsats dras av avsaknaden av liknande bestämmelser när det gäller den *generella* ordningen för erkännande, vilken avses i målet vid den nationella domstolen? Jag anser inte det.

77. Att unionslagstiftaren uttryckligen erkände medlemsstaternas behörighet att besluta om den fortsatta giltigheten av kvalifikationer som har förvärvats i de tidigare berörda staterna i situationer som omfattas av ordningen för *automatiskt* erkännande, kan, såsom kommissionen i huvudsak pekar på, förklaras med att denna ordning går hand i hand med närmare bestämmelser om minimikrav för yrkesutövning. I det sammanhanget måste den tidsmässiga aspekten behandlas tillsammans med andra aspekter.

78. Den *generella* ordningen för erkännande innehåller däremot inte någon sådan minimiharmonisering av kraven för yrkesutövning, varför dessa ligger kvar under medlemsstaternas kontroll, förutsatt att unionsrätten efterlevs. [35] Det ankommer således på medlemsstaterna att avgöra vad som ska erkännas som bevis på formella kvalifikationer inom deras territorium.

79. På samma sätt erkänns i artikel 12.2 i direktiv 2005/36 (ursprungs)medlemsstaternas möjlighet att bevara de förvärvade rättigheterna när det gäller yrkeskvalifikationer som har erhållits enligt bestämmelser som inte längre är i kraft, även när kraven under tiden har skärpts. I

[33] Såsom ovan klargörs är ordningen för automatiskt erkännande en av de tre ordningar som föreskrivs i direktiv 2005/36 och den gäller vissa utvalda yrken, till exempel läkare, sjuksköterskor och arkitekter. Se ovan i punkt 28 i detta förslag till avgörande.

[34] Och de berörda personerna har utövat verksamheten på deras territorium under minst tre år i följd under de fem år som föregick utfärdandet av intyget. Se artikel 23.4 näst sista stycket i direktiv 2005/36.

[35] Se skäl 11 i direktiv 2005/36. Se även domen i målet Vlassopoulou, punkt 9 eller domen i målet Malta Dental Technologists Association, punkterna 47 och 53 samt där angiven rättspraxis.

sådana fall ska den mottagande medlemsstaten vid tillämpningen av den generella ordningen för erkännande enligt artikel 13 i direktivet [36] betrakta den utbildning som tidigare erhållits (i ursprungslandet) som motsvarande nivån på den nya utbildningen. [37]

80. Jag anser att samma slutsats måste dras, i tillämpliga delar, när det gäller en medlemsstats (såsom Republiken Estland) beslut att fastställa om yrkeskvalifikationer, som förvärvats på dess territorium när detta territorium ingick i en annan stat, uppfyller den lägsta kvalifikationsnivå som krävs enligt gällande bestämmelser.

81. Jag anser att denna slutsats bekräftas av det mål som eftersträvas med artikel 3.3 i direktiv 2005/36. Jag menar att kravet på tre års yrkeserfarenhet i den artikeln, i likhet med kravet på ett år enligt artikel 13.2 i direktiv 2005/36, [38] syftar till att säkerställa att de yrkeskvalifikationer som ”förs in” i den gemensamma ordningen för erkännande har prövats mot verkligheten i den berörda yrkesmarknaden. Det kan också ses som en garanti mot att de krav på yrkeskvalifikationer som gäller i respektive medlemsstat kringgås.

82. Det finns dock inget liknande behov när det gäller yrkeskvalifikationer som har förvärvats på en medlemsstats territorium vid en tidpunkt då detta territorium ingick i en annan stat. Det som historiskt sett uppstår i detta avseende är först och främst en fråga om fortsatt laglig giltighet [39] i den nybildade (eller ombildade) staten (tillsammans med giltigheten av andra delar av rättssystemet). När ett beslut om en yrkeskvalifikations fortsatta giltighet väl har fattats blir kvalifikationen en del av den medlemsstatens rättssystem och bör då omfattas av ordningen för ömsesidigt erkännande på de villkor som anges i direktiv 2005/36.

83. Mot bakgrund av ovanstående överväganden anser jag därför, i likhet med den estniska regeringen och kommissionen, att en yrkeskvalifikation som erhållits i f.d. Sovjetunionen och som Republiken Estland genom sin lagstiftning har likställt med en kvalifikation som erhållits i denna medlemsstat ska anses ha erhållits i denna medlemsstat och inte i ett tredjeland.

### *2. Är examensbeviset från 1980 ett intyg på ”reglerad utbildning”?*

84. Såsom jag redan har konstaterat framgår det av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen är osäker på huruvida examensbeviset från 1980 kan betraktas som bevis på en ”reglerad utbildning” i den mening som avses i artikel 3.1 e i direktiv 2005/36. Om så är fallet skulle artikel 13.2 tredje stycket i det direktivet innebära att det inte går att kräva att den sökande under de föregående tio åren ska ha förvärvat ett års yrkeserfarenhet som förskollärare i en annan medlemsstat för att få sin yrkeskvalifikation erkänd i Finland.

85. I artikel 3.1 e i direktiv 2005/36 definieras ”reglerad utbildning” som ”all utbildning som särskilt utformats för ett visst yrke och som omfattar en eller flera kurser som vid behov kompletteras genom yrkesutbildning, provtjänstgöring eller yrkesutövning”. I andra meningen tilläggs följande: ”Utformningen av och nivån på yrkesutbildningen, provtjänstgöringen eller yrkesutövningen ska fastställas i den berörda medlemsstatens lagar och andra författningar, eller övervakas eller godkännas av den för ändamålet utsedda myndigheten.”

[36] Se punkterna 31 och 32 i detta förslag till avgörande.

[37] Se även, när det gäller direktiv 89/48, dom av den 29 april 2004, Beuttenmüller (C-102/02, EU:C:2004:264, punkt 45).

[38] Domstolen konstaterade vad gäller direktiv 89/48 att ”[k]ravet på yrkeserfarenhet av denna längd hänför sig således till den sökandes reella möjligheter att utöva yrket i ursprungsmedlemsstaten”. Dom av den 5 april 2011, Toki (C-424/09, EU:C:2011:210, punkt 31).

[39] Jag konstaterar att i de ovannämnda bestämmelserna i artikel 23 i direktiv 2008/57 används begreppet laglig giltighet hos de berörda yrkeskvalifikationerna.

86. Jag medger att denna definition inte är lätt att förstå, eftersom ”yrkesutbildning, provutbildning eller yrkespraktik” tycks utgöra en del av ”reglerad utbildning” endast ”när det är lämpligt” och kravet avseende ”struktur och nivå” som fastställs i de nationella bestämmelserna endast förefaller gälla denna (praktiska) del av utbildningen i motsats till den teoretiska delen. [40]

87. Jag håller dock med kommissionen om att den nödvändiga nivån och strukturen på utbildningen enligt nationella bestämmelser måste gälla både den teoretiska och den praktiska delen av utbildningen, annars är jag inte säker på hur den ”reglerade utbildning”, som avses i denna definition, skulle kunna betraktas som *reglerad* i sin helhet.

88. Det ankommer därför på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida i) examensbeviset från 1980 utgör ett bevis på att en utbildning som var inriktad på utövandet av det specifika yrket i fråga har fullgjorts, ii) strukturen och nivån på denna utbildning har fastställts genom nationella lagar och andra författningar eller har kontrollerats eller godkänts av den myndighet som utsetts för detta ändamål, i enlighet med vad som anges i artikel 3.1 e i direktiv 2005/36, och iii) sådana bevis har utfärdats av en behörig myndighet som utsetts i enlighet med dessa lagar och andra författningar, vilka intygar att innehavaren har förberetts för att utöva yrket i fråga, i enlighet med artikel 13.2 andra stycket i direktiv 2005/36.

89. Om så är fallet, och med hänsyn till att Republiken Estland likställde detta examensbevis med examensbevis som utfärdats av denna medlemsstat, anser jag att denna yrkeskvalifikation måste erkännas, utan att det påverkar möjligheten för myndigheterna i värdmedlemsstaten att kräva kompensationsåtgärder i den mening (och inom de gränser) som avses i artikel 14 i direktiv 2005/36.

### *E. Avslutande anmärkningar om (den automatiska) tillämpligheten av primärrätten*

90. Såsom domstolen erinrat om vid upprepade tillfällen kan de behöriga myndigheterna, när ett ärende inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2005/36, inte avstå från att fullfölja sin bedömning, utan måste fortsätta denna bedömning mot bakgrund av de grundläggande friheter som garanteras av FEUF. [41] Mycket riktigt fastställs att ”direktiven om ömsesidigt erkännande av utbildningsbevis, särskilt direktiv 2005/36, inte har till syfte och inte kan medföra att det blir svårare att erkänna examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis i situationer som inte omfattas av direktiven”. [42]

91. När en ansökan om erkännande av yrkeskvalifikationer som inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2005/36 lämnas in, ska således artiklarna 45 och 49 FEUF tillämpas. De behöriga myndigheterna måste följaktligen ta hänsyn till den berörda personens yrkeskvalifikationer genom att jämföra de kvalifikationer som intygas av hans eller hennes examensbevis, intyg och andra formella kvalifikationer samt av hans eller hennes relevanta

[40] Jag noterar att det gavs exempel på ”reglerad utbildning” i bilaga III till den ursprungliga versionen av direktiv 2005/36, men att denna bilaga ströks genom artikel 1.52 i direktiv 2013/55, förmodligen som ett resultat av avsikten att utvidga begreppets räckvidd. Se arbetsdokument från kommissionens avdelningar, konsekvensbedömning, följedokument till förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer och förordning om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden, SEK(2011) 1558 slutlig). Enligt definitionen i kommissionens förslag till direktivet hade ”reglerade utbildningar” bland annat ”direkt utformats för ett bestämt yrke”. Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer, KOM/2002/0119 slutlig, EGT C 181 E, 2002, s. 183, förslag till artiklarna 11.4 b), 11.5, 11.6 och 13.2 tredje stycket.

[41] Se, för ett nyligen avgivet uttalande, domen i målet Valvira – psykoterapeuter, punkterna 35–44.

[42] Dom av den 3 mars 2022, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (medicinsk grundutbildning) (C-634/20, EU:C:2022:149, punkt 37 och där angiven rättspraxis) (nedan kallad domen i målet Valvira – medicinsk grundutbildning).

yrkeserfarenhet med de yrkeskvalifikationer som krävs enligt de gällande nationella bestämmelserna för utövandet av yrket i fråga, i enlighet med domen i målet Vlassoupoulou och efterföljande rättspraxis. [43]

92. Av dessa principer följer att den berörda medlemsstaten på objektiv grund ska kontrollera om det utländska examensbeviset intygar att innehavaren har kunskaper och kvalifikationer som är minst likvärdiga med dem som intygas i det nationella examensbeviset och, om så är fallet, erkänna det examensbeviset som om det uppfyllde de krav som fastställs i dess nationella bestämmelser. Vid väsentliga skillnader får de föreskriva kompensationsåtgärder som i synnerhet måste vara förenliga med proportionalitetsprincipen, efter att ha kontrollerat om de kunskaper som den sökande redan har förvärvat, även i den mottagande medlemsstaten, kan beaktas för att bevisa att han eller hon besitter de kunskaper som krävs i den mottagande medlemsstaten. [44]

93. Sökandens kvalifikationer ska således, och såsom kommissionen i princip har anfört, vid en prövning mot bakgrund av artiklarna 45 eller 49 FEUF, bedömas grundligt med hänsyn till alla hans examensbevis, yrkeserfarenheter som han har förvärvat i f.d. Sovjetunionen och i Finland [45] samt 2017 års intyg, för att fastställa om hans kvalifikationer är likvärdiga med de yrkeskvalifikationer som enligt lagstiftningen i den mottagande medlemsstaten krävs för att utöva yrket som förskollärare, och för att fastställa om de färdigheter som eventuellt saknas faktiskt har förvärvats.

## V. Förslag till avgörande

94. Med hänsyn till vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Högsta förvaltningsdomstolen (Finland) enligt följande:

Artikel 3.1 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer ska tolkas så,

att yrket som förskollärare inte kan betraktas som ”reglerat” i den mening som avses i denna bestämmelse, när tillträdet till och utövandet av detta yrke är beroende dels av en examen från en högre utbildning, som inte är särskilt inriktad på utövandet av detta yrke, dels av en pedagogisk kompetens som definieras i en yrkesstandard, men som bedöms av arbetsgivaren i varje enskilt fall.

Artikel 3.3 i direktiv 2005/36 ska tolkas så,

att en yrkeskvalifikation som erhållits i f.d. Sovjetunionen och som Republiken Estland genom sin lagstiftning har likställt med en kvalifikation som erhållits i denna medlemsstat ska anses ha erhållits i denna medlemsstat och inte i ett tredjeland.

[43] Målet Vlassopoulou avgjordes på grundval av omständigheter som ännu inte omfattades av något av de sekundärrättsliga instrumenten om erkännande av yrkeskvalifikationer, och domstolen grundade därför sina slutsatser på den relevanta bestämmelsen i fördraget (i detta fall artikel 52 i Romfördraget, nuvarande artikel 49 FEUF). Även om detta mål rörde etableringsfriheten, är domstolens resonemang även tillämpligt på arbetstagares fria rörlighet. Se, för en nyligen genomförd tillämpning, domen i målet Valvira – psykoterapeuter, punkterna 40–41 och domen i målet Valvira – medicinsk grundutbildning, punkt 38 samt där angiven rättspraxis.

[44] Se till exempel domen i målet Valvira – medicinsk grundutbildning, punkterna 42–46 och där angiven rättspraxis.

[45] Se dom av den 8 juli 2021, BB/Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija (C-166/20, EU:C:2021:554, punkt 40 och där angiven rättspraxis), vad beträffar betydelsen av erfarenhet som har förvärvats i den mottagande medlemsstaten.