



DÓMUR DÓMSTÓLSINS

10. nóvember 2021*

(Frjáls för fólks og frjáls þjónustustarfsemi – Tilskipun 2005/36/EB – Vitnisburður um formlega menntun og hæfi – Útgáfa vitnisburðar – Valdbært stjórnvald)

Mál E-17/20,

BEIÐNI, samkvæmt 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, um ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins, frá Héraðsdómi Reykjavíkur, í máli sem þar er til meðferðar

Zvonimir Cogelja

gegn

embætti landlæknis,

um túlkun á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2005/36/EB frá 7. september 2005 um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi, einkum 25. gr., sbr. einnig c-lið 1. mgr. 3. gr., 21. gr. og 26. gr. þeirrar tilskipunar eins og hún hefur verið aðlöguð að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið,

DÓMSTÓLLINN,

skipaður dómurunum Páli Hreinssyni, forseta, Per Christiansen, framsögumanni og Bernd Hammermann,

Dómritari: Ólafur Jóhannes Einarsson,

hefur, með tilliti til skriflegra greinargerða frá:

- embætti landlæknis, í fyrirsvari sem umboðsmaður er Einar Karl Hallvarðsson, ríkislögmaður;
- ríkisstjórn Noregs, í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Kaija Bjelland, Hilde Ruus, Kine Sverdrup Borge og Tone Hostvedt Aarthun;

* Beiðni um ráðgefandi álit á íslensku.

- ríkisstjórn Austurríkis, í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Albert Posch, Julia Schmoll og Elizaveta SamoiloVA;
- Eftirlitsstofnun EFTA („ESA“), í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Romina Schobel, Catherine Howdle og Carsten Zatschler; og
- framkvæmdastjórn Evrópusambandsins („framkvæmdastjórnin“), í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Lorna Armati, Julie Samnadda og Hans Christian Støvlbæk;

með tilliti til skýrslu framsögumanns,

og munnlegs málflutnings fulltrúa Zvonimir Cogelja, Gunnars Sturlusonar, lögmanns; fulltrúa embættis landlæknis, Einars Karls Hallvarðssonar; fulltrúa norsku ríkisstjórnarinnar, Hilde Ruus og Kaija Bjelland; fulltrúa ESA, Romina Schobel og Carsten Zatschler; og fulltrúa framkvæmdastjórnarinnar, Lorna Armati og Julie Samnadda, sem fram fór á fjarþinghaldi 4. maí 2021,

kveðið upp svofelldan

Dóm

I Löggjöf

EES-réttur

- 1 Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2005/36/EB frá 7. september 2005 um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi (Stjtið. ESB 2005 L 255, bls. 22) („tilskipunin“) var felld inn í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 142/2007 (Stjtið. ESB 2008 L 100, bls. 70 og EES-viðbætir 2008 nr. 19, bls. 70) sem breytti VII. viðauka (Gagnkvæm viðurkenning á starfsmenntun og hæfi) og með henni var tilskipunin felld inn sem liður 1 í þeim viðauka. Noregur, Ísland og Liechtenstein tilkynntu um stjórnskipuleg skilyrði. Skilyrðin voru uppfyllt 14. maí 2009 og ákvörðunin tók gildi 1. júlí 2009.
- 2 Tilskipuninni var breytt með tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2013/55/ESB frá 20. nóvember 2013 um breytingu á tilskipun 2005/36/EB um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi og reglugerð (ESB) nr. 1024/2012 um samvinnu á sviði stjórnsýslu fyrir tilstilli upplýsingakerfisins fyrir innri markaðinn (Stjtið. ESB 2013 L 354, bls. 132). Síðarnefnda tilskipunin var felld inn í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 94/2017 (Stjtið. ESB 2019 L 36, bls. 52, og EES-viðbætir 2019, nr. 11, bls. 62). Noregur, Ísland og Liechtenstein tilkynntu um stjórnskipuleg skilyrði. Skilyrðin voru uppfyllt 28. nóvember 2018 og ákvörðunin tók gildi 1. janúar 2019. Á þeim tíma er málsatvik áttu sér stað, það er fyrir gildistöku tilskipunar 2013/55/ESB, var tilskipunin svohljóðandi:

3 Í 1. lið formálsorða tilskipunarinnar sagði:

Samkvæmt c-lið 1. mgr. 3. gr. sáttmálans er eitt af markmiðum Bandalagsins að afnema höft á frjálsri för fólks og frjálsri þjónustustarfsemi milli aðildarríkjanna. Þetta felur einkum í sér að ríkisborgarar aðildarríkjanna hafa heimild til að leggja stund á starfsgrein sína, annaðhvort sem sjálfstætt starfandi einstaklingar eða sem launþegar, í öðru aðildarríki en því þar sem þeir öfluðu sér faglegrar menntunar og hæfis. Enn fremur er í 1. mgr. 47. gr. sáttmálans mælt fyrir um að gefa skuli út tilskipanir um gagnkvæma viðurkenningu á prófskírteinum, vottorðum og öðrum vitnisburði um formlega menntun og hæfi.

4 Í 3. lið formálsorða tilskipunarinnar sagði:

Tryggingin, sem þessi tilskipun veitir einstaklingum, sem hafa öðlast faglega menntun og hæfi í aðildarríki, þ.e. að fá aðgang að sömu starfsgrein og leggja stund á hana í öðru aðildarríki með sömu réttindum og ríkisborgarar, hefur ekki áhrif á þá skyldu fagmenntaðs innflytjanda að uppfylla skilyrði um iðkun starfa, sem eru án mismununar og seinna aðildarríkið kann að mæla fyrir um, að því tilskildu að þau séu rökstudd á hlutlægan hátt og að meðalhófs sé gætt.

5 Í 12. lið formálsorða tilskipunarinnar sagði:

Þessi tilskipun varðar viðurkenningu aðildarríkjanna á faglegri menntun og hæfi sem viðkomandi hefur öðlast í öðru aðildarríki. Hún varðar hins vegar ekki viðurkenningu aðildarríkjanna á ákvörðunum varðandi viðurkenningar sem önnur aðildarríki hafa samþykkt samkvæmt þessari tilskipun. Þar af leiðandi mega einstaklingar, sem hafa öðlast faglega menntun og hæfi sem eru viðurkennd samkvæmt þessari tilskipun, ekki vísa í viðurkenninguna til að öðlast réttindi í upprunaaðildarríkinu, sem eru frábrugðin þeim réttindum sem fást með þeirri faglegu menntun og hæfi sem þeir hafa öðlast í því aðildarríki, nema þeir geti sýnt fram á að þeir hafi öðlast frekari faglega menntun og hæfi í gístiaðildarríkinu.

6 Í 20. lið formálsorða tilskipunarinnar sagði:

Til að hægt sé að taka tillit til sérákvæða í hæfismatskerfi fyrir lækna og tannlækna og réttarreglna Bandalagsins á sviði gagnkvæmrar viðurkenningar gildir meginreglan um sjálfkrafa viðurkenningu sérgreina læknis- og tannlæknisfræðinnar, sem eru sameiginlegar minnst tveimur aðildarríkjum, áfram um allar sérgreinar sem eru viðurkenndar við samþykkt þessarar tilskipunar. Til að einfalda kerfið gildir sjálfkrafa viðurkenning eftir gildistöku þessarar tilskipunar einungis að því er varðar nýjar sérgreinar læknisfræðinnar sem eru sameiginlegar minnst tveimur hlutum aðildarríkjanna. Þessi tilskipun kemur enn fremur ekki í veg fyrir að aðildarríkin geti komist að samkomulagi sín á milli varðandi sjálfkrafa viðurkenningu tiltekinnar sérgreina læknis- og tannlæknisfræðinnar, sem eru sameiginlegar

ríkjunum en fá ekki sjálfkrafa viðurkenningu í skilningi þessarar tilskipunar samkvæmt þeirra eigin reglum.

7 Í 1. gr. tilskipunarinnar, undir fyrirsögninni „Markmið“, sagði:

Samkvæmt þeim reglum sem eru settar í þessari tilskipun skal aðildarríki, sem setur skilyrði um tiltekna faglega menntun og hæfi fyrir því að fá aðgang að eða stunda lögverndaða starfsgrein á yferráðasvæði þess (hér á eftir kallað gistiáðildarríkið), viðurkenna faglega menntun og hæfi sem viðkomandi hefur öðlast í einu aðildarríki eða fleirum (hér á eftir kallað heimaáðildarríkið) og heimila þeim sem býr yfir slíkri menntun og hæfi að stunda þá starfsgrein í aðildarríkinu.

8 Í c- og d-lið 1. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar, undir fyrirsögninni „Skilgreiningar“, sagði:

Í þessari tilskipun er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

c) „Vitnisburður um formlega menntun og hæfi“: prófskírteini, vottorð og annar vitnisburður sem yfirvöld, sem aðildarríki tilnefnir samkvæmt lögum eða stjórnisýslufyrirmælum aðildarríkisins, gefa út og sýna fram á að faglegt nám, sem viðkomandi hefur lokið að mestu í Bandalaginu, hafi verið lokið á fullnægjandi hátt. Ef fyrsti málsliður þessarar skilgreiningar á ekki við skal litið á vitnisburð um formlega menntun og hæfi, sem um getur í 3. mgr., sem vitnisburð um formlega menntun og hæfi.

d) „Lögbært yfirvald“: hvert það yfirvald eða stofnun sem aðildarríki hefur veitt sérstakt umboð til að gefa út eða taka á móti prófskírteinum og öðrum skjölum eða upplýsingum og taka á móti umsóknum og til að taka þær ákvarðanir sem um getur í þessari tilskipun.

9 Í 4. gr. tilskipunarinnar, undir fyrirsögninni „Áhrif viðurkenningar“, sagði:

1. Viðurkenning gistiáðildarríkis á faglegri menntun og hæfi gerir rétt hafa kleift að fá aðgang að sömu starfsgrein í því aðildarríki og hann hefur menntun og hæfi til í heimaáðildarríkinu og að leggja stund á hana í gistiáðildarríkinu með sömu skilyrðum og ríkisborgarar þess.

2. Í þessari tilskipun er starfsgreinin, sem umsækjandi óskar eftir að leggja stund á í gistiáðildarríkinu, sú sama og hann hefur menntun og hæfi til í heimaáðildarríki sínu, ef starfsemin sem um ræðir er sambærileg.

10 Í 1. mgr. 21. gr. tilskipunarinnar, undir fyrirsögninni „Meginreglan um sjálfkrafa viðurkenningu“, sagði:

Sérhvert aðildarríki skal viðurkenna vitnisburð um formlega menntun og hæfi læknis, sem veitir aðgang að atvinnustarfsemi læknis með grunnmenntun og sérmenntaðs læknis, hjúkrunarfræðings í almennri hjúkrun, tannlæknis,

sérmenntaðs tannlæknis, dýralæknis, lyfjafræðings og arkitekts, eins og tilgreint er í liðum 5.1.1, 5.1.2, 5.2.2, 5.3.2, 5.3.3, 5.4.2, 5.6.2 og 5.7.1 V. viðauka, eftir því sem við á, sem uppfylla lágmarkskröfur um þá menntun sem um getur í 24., 25., 31., 34., 35., 38., 44. og 46. gr., eftir því sem við á, og skal, að því er varðar aðgang að og stundun þessarar atvinnustarfsemi, láta slíkan vitnisburð hafa sama gildi á yferráðasvæði sínu og vitnisburð um formlega menntun og hæfi sem aðildarríkið sjálft gefur út.

Slíkan vitnisburð um formlega menntun og hæfi verða lögbær yfirvöld í aðildarríkjunum að gefa út og skulu vottorðin, sem um getur í liðum 5.1.1, 5.1.2, 5.2.2, 5.3.2, 5.3.3, 5.4.2, 5.6.2 og 5.7.1, fylgja með þar sem við á.

Ákvæði fyrstu og annarrar undirgreinar hafa ekki áhrif á áunnu réttindin sem um getur í 23., 27., 33., 37., 39. og 49. gr.

11 Í 1. til 4. mgr. 25. gr. tilskipunarinnar, undir fyrirsögninni „Sérnámi í læknisfræði“, sagði:

1. *Til að fá aðgang að sérnámi í læknisfræði verður hlutaðeigandi að hafa lokið og fengið viðurkennt sex ára nám sem hluta af þeirri námsáætlun sem um getur í 24. gr. og á þeim tíma öðlast viðeigandi grundvallarþekkingu í læknisfræði.*

2. *Sérnámi í læknisfræði skal fela í sér fræðilegt og verklegt nám við háskóla eða kennslusjúkrahús eða þar sem við á, við sjúkrastofnun sem lögbær yfirvöld eða stofnanir hafa viðurkennt í þessum tilgangi.*

Aðildarríkin skulu tryggja að lágmarkslengd sérnáms í læknisfræði, sem um getur í lið 5.1.3 í V. viðauka, sé ekki styttri en sú lengd sem kveðið er á um í þeim lið. Námið skal fara fram undir umsjón lögbærra yfirvalda eða stofnana. Í því felst að læknir í sérnámi verður sjálfur að taka þátt í þeirri starfsemi og axla þá ábyrgð sem fylgir þeirri þjónustu sem um ræðir.

3. *Námið skal vera fullt nám og fara fram við sérstakar stofnanir sem eru viðurkenndar af lögbærum yfirvöldum. Það felur í sér þátttöku í allri læknisfræðilegri starfsemi deildarinnar þar sem námið fer fram, þ.m.t. vaktir, þannig að læknir í sérnámi helgi fræðilega og verklega náminu alla starfskrafta sína starfsvikuna á enda og allan ársins hring í samræmi við þau skilyrði sem lögbær yfirvöld ákveða. Því skal greiða hæfileg laun fyrir þessi störf.*

4. *Aðildarríkin skulu setja það skilyrði fyrir útgáfu vitnisburðar um sérnám í læknisfræði að viðkomandi hafi undir höndum vitnisburð um grunnmenntun í læknisfræði sem um getur í lið 5.1.1 í V. viðauka.*

12 Í 26. gr. tilskipunarinnar, undir fyrirsögninni „Heiti sérnáms í læknisfræði“, sagði:

Vitnisburður um formlega menntun og hæfi sérmenntaðs læknis, sem um getur í 21. gr., er sá vitnisburður sem gefinn er út af lögbærum yfirvöldum eða stofnunum, sem um getur í lið 5.1.2 í V. viðauka, og samsvarar, að því er varðar það sérnám sem um ræðir, þeim starfsheitum sem eru notaðir í hinum ýmsu aðildarríkjum og um getur í lið 5.1.3 í V. viðauka.

Heimilt er, í samræmi við málsmeðferðina sem um getur í 2. mgr. 58. gr., að bæta nýjum sérgreinum við í lið 5.1.3 í V. viðauka sem eru sameiginlegar í a.m.k. tveimur fimmtu aðildarríkjanna með það í huga að uppfæra þessa tilskipun í ljósi breytinga á landslögum.

13 Í 1. til 3. mgr. 50. gr. tilskipunarinnar, undir fyrirsögninni „Skjalahald og formsatriði“, sagði:

1. Þegar lögbær yfirvöld gistiadildarríkisins taka ákvörðun um umsókn um starfsleyfi til að stunda umrædda lögverndaða starfsgrein, skv. þessum bálki, geta þessi yfirvöld krafist þeirra skjala og vottorða sem skráð eru í VII. viðauka.

Skjöl, sem um getur í d-, e-, og f-lið 1. liðar í VII. viðauka, skulu ekki vera eldri en þriggja mánaða á þeim degi sem þau eru lögð fram.

Aðildarríkin, stofnanir og aðrir lögaðilar skulu tryggja að trúnaðar sé gætt um þær upplýsingar sem þeim berast.

2. Ef fyrir hendi er réttmætur vafi getur gistiadildarríkið krafist þess að lögbær yfirvöld í öðru aðildarríki staðfesti áreiðanleika staðfestingarinnar og vitnisburðar um formlega menntun og hæfi sem hefur verið gefinn út í því aðildarríki og staðfesti jafnframt, þar sem við á, að rétthafinn fullnægi, að því er varðar starfsgreinarnar sem um getur í III. kafla þessa bálks, þeim lágmarkskröfum um menntun sem um getur í 24., 25., 28., 31., 34., 35., 38., 40., 44. og 46. gr.

3. Ef fyrir hendi er réttmætur vafi þegar vitnisburður um formlega menntun og hæfi, eins og hann er skilgreindur í c-lið 1. mgr. 3. gr., hefur verið gefinn út af lögbæru yfirvaldi aðildarríkis og felur í sér nám sem fór fram, að öllu leyti eða að hluta til, í menntastofnun sem hefur lagalega staðfestu á yfirráðasvæði í öðru aðildarríki, skal gistiadildarríkið eiga rétt á að fá staðfestingu á eftirfarandi atriðum hjá lögbæru yfirvaldi upprunaadildarríkisins sem gaf út vitnisburðinn:

a) hvort námið við stofnunina hafi fengið formlega staðfestingu frá þeirri menntastofnun sem staðsett er í upprunaadildarríkinu þar sem hann er gefinn út,

b) hvort vitnisburðurinn um formlega menntun og hæfi sé hinn sami og hefði verið gefinn út ef námið hefði alfarið verið stundað í upprunaadildarríkinu þar sem hann er gefinn út og

c) hvort vitnisburðurinn um formlega menntun og hæfi veiti sömu starfsréttindi á yfirráðasvæði upprunaaðildarríkisins þar sem hann var gefinn út.

- 14 Í færslu um Ísland, í lið 5.1.1 í V. viðauka tilskipunarinnar, undir fyrirsögninni „Vitnisburður um formlega menntun og hæfi í undirstöðunámi í læknisfræði“ í tengslum við lækna, sagði:

Land	Vitnisburður um formlega menntun og hæfi	Stofnunin sem veitir prófskírteinið	Vottorð sem fylgir vitnisburði	Viðmiðunardagsetning
Ísland	Embættispróf í læknisfræði, candidatus medicinae (cand. med.)	Háskóli Íslands	Vottorð um viðbótarnám (kandidatsár) útgefið af heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytinu	1. janúar 1994

- 15 Í færslu um Ísland í lið 5.1.2 í V. viðauka tilskipunarinnar, undir fyrirsögninni „Vitnisburður um formlega menntun og hæfi sérmenntaðra lækna“, sagði:

Land	Vitnisburður um formlega menntun og hæfi	Stofnunin sem veitir prófskírteinið	Viðmiðunardagsetning
Ísland	Sérfræðileyfi	Heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneyti	1. janúar 1994

- 16 Í færslu um Ísland varðandi nám í lýtalækningum í lið 5.1.3 í V. viðauka tilskipunarinnar, undir fyrirsögninni „Heiti náms í sérgreinum læknisfræði“, sagði:

Land	Lýtalækningar Lágmarkslengd náms: 5 ár Heiti
Ísland	Lýtalækningar

II Málavextir og meðferð málsins

- 17 Zvonimir Cogelja er sænskur ríkisborgari og læknir, búsettur í Svíþjóð. Hann lauk námi í læknisfræði við Karolinska Institut í Stokkhólmi í Svíþjóð árið 2003. Hann fékk löggildingu til að starfa sem læknir frá Velferðarráði Svíþjóðar þann 16. nóvember 2005. Eftir að Zvonimir Cogelja hlaut löggildinguna hóf hann sérnám í lýtalækningum.
- 18 Á árunum 2005 til 2009 starfaði Zvonimir Cogelja í allt að 41 mánuð við almennar lækningar á sjúkrahúsinu í Ystad í Svíþjóð. Samkvæmt Héraðsdómi Reykjavíkur vann hann á almenntri skurðeild. Á árinu 2009 starfaði Zvonimir Cogelja í sex mánuði við lýtalækningar við Akademikliniken í Stokkhólmi í Svíþjóð. Sama ár starfaði hann einnig í fjóra mánuði við lýtalækningar á háskólasjúkrahúsinu í Linköping í Svíþjóð.
- 19 Á árinu 2010 starfaði Zvonimir Cogelja í sjö mánuði við lýtalækningar á Telemark sjúkrahúsinu í Skien í Noregi. Á árunum 2011 til 2012 starfaði hann í 12 mánuði við lýtalækningar á Lýtalækningamiðstöðinni í Meggen í Sviss. Á árunum 2012 til 2014 starfaði Zvonimir Cogelja í 25 mánuði í Fachlinik Hornheide í Munster í Þýskalandi. Í beiðninni kemur fram að þar hafi verið um að ræða störf við deild sem fékkst við lýtalækningar („Lýtalækningar, endurgerð og fegrunarlækningar. Skurðaðgerðir á höndum“).
- 20 Með hliðsjón af þeirri starfsreynslu sem nefnd er hér að framan kveðst Zvonimir Cogelja hafa stundað sérnám í samtals sjö ár og ellefu mánuði.
- 21 Hinn 15. nóvember 2013 veitti embætti landlæknis Zvonimir Cogelja ótakmarkað leyfi til að starfa sem læknir á Íslandi með vísan til þeirrar löggildingar sem hann hlaut frá Velferðarráði Svíþjóðar. Hinn 2. október 2014 fékk Zvonimir Cogelja heimild frá embætti landlæknis til að nota fagheitið sérfræðingur í lýtalækningum og starfa á Íslandi sem slíkur. Sérfræðileyfið var gefið út samkvæmt íslenskum lögum. Vakin skal athygli á því að Zvonimir Cogelja hefur ekki áður búið, lært eða starfað á Íslandi. Hinn 20. janúar 2016 staðfesti embætti landlæknis með tölvubréfi að það starfsleyfi sem Zvonimir Cogelja hlaut væri í samræmi við þau skilyrði sem tilgreind væru í liðum 5.1.2 og 5.1.3 í V. viðauka við tilskipunina.
- 22 Hinn 9. febrúar 2018 óskaði Zvonimir Cogelja eftir því við embætti landlæknis að það gæfi út vottorð um faglega menntun hans og hæfi sem staðfesti að nám hans fullnægði skilyrðum tilskipunarinnar, það er gæfi út svokallað CCPS-vottorð. Hann hafði áður fengið útgefin slík vottorð frá embætti landlæknis 17. febrúar 2015 og 30. júní 2015.
- 23 Með tölvubréfi 20. mars 2018 hafnaði embætti landlæknis beiðni Zvonimir Cogelja um útgáfu nýs vottorðs. Embætti landlæknis taldi að það gæti aðeins staðfest að Zvonimir Cogelja hefði leyfi til að stunda lýtalækningar á Íslandi. Það gæti ekki staðfest að nám hans hefði verið í samræmi við kröfur tilskipunarinnar. Embætti landlæknis tók einnig fram að ESA hafði tilkynnt um að afgreiðsla sérfræðileyfa á Íslandi hefði ekki verið í samræmi við tilskipunina. Embætti landlæknis hefði því breytt vinnubrögðum sínum 14. desember 2017 og birt fréttatilkynningu þess efnis á heimasíðu sinni.

- 24 Í beiðninni kemur fram að í gögnum málsins liggi meðal annars fyrir bréf ESA til utanríkisráðuneytis Íslands, dagsett 24. ágúst 2018. Í bréfinu sé því lýst að tilskipunin veiti EES-ríki ekki heimild til þess að gefa út sérfræðileyfi, þ.e. vitnisburð um formlega menntun og hæfi (*e. EFQ*) eða staðfestingu (*e. certificate of conformity*) um að nám sé í samræmi við skilyrði tilskipunarinnar nema það EES-ríki skipuleggi slíkt nám sjálft að fullu. ESA hafi með öðrum orðum talið að ef EES-ríki hefði ekki skipulagt námið gæti það aðeins veitt einstaklingum leyfi eða heimild til þess að leggja stund á starfið á yfirráðasvæði sínu.
- 25 Samkvæmt beiðninni er það ágreiningslaust að nám í lýtalækningum sem sérgrein í læknisfræði sé ekki í boði á Íslandi.
- 26 Hinn 29. október 2018 kærði Zvonimir Cogelja synjun embættis landlæknis til heilbrigðisráðuneytisins. Með úrskurði dags. 14. júní 2019 staðfesti heilbrigðisráðuneytið synjunina. Í kjölfarið höfðaði Zvonimir Cogelja mál þetta 3. september 2019 og freistar þess að fá fellda úr gildi synjun embættis landlæknis.
- 27 Héraðsdómur Reykjavíkur ákvað að fresta meðferð málsins og leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins skv. 34. gr. samnings EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls. Beiðnin, dagsett 8. desember 2020, var skráð hjá EFTA-dómstólnum sama dag.
- 28 Héraðsdómur Reykjavíkur hefur vísað eftirfarandi spurningu til EFTA-dómstólsins:
- Áskilur 25. gr. tilskipunar 2005/36/EB um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi, sbr. einnig staflíð c í 1. mgr. 3. gr., 21. gr. og 26. gr. tilskipunarinnar, að EES-ríki, sem gefur út vitnisburð um menntun og hæfi (á íslensku nefnt „sérfræðileyfi“) til handa lækni er nýtur sjálfkrafa viðurkenningar í öðrum EES-ríkjum, hafi sjálft með höndum þá þjálfun sem leitast er við að viðurkenna með útgáfu slíks vitnisburðar þannig að ríki gefi ekki út slíkan vitnisburð hafi þjálfunin ekki farið fram í því ríki?*
- 29 Vísað er til skýrslu framsögumanns um frekari lýsingu löggjafar, málsatvika, meðferðar málsins og tillögur að svörum sem lagðar voru fyrir EFTA-dómstólinn. Röksemdir aðila verða einungis nefndar eða raktar að því leyti sem forsendur dómsins krefjast.

III Svar dómstólsins

- 30 Mál það sem hér um ræðir snýst um beiðni um útgáfu vitnisburðar um formlega menntun og hæfi sem handhafi þess vitnisburðar getur síðan lagt til grundvallar þess að sækja um viðurkenningu sem sérmenntaður læknir á EES-svæðinu samkvæmt tilskipuninni. Með spurningu sinni spyr landsdómstóllinn hvort 25. gr. tilskipunarinnar áskilji að EES-ríki hafi sjálft með höndum viðkomandi sérnám í því skyni að geta gefið út vitnisburð um formlega menntun og hæfi, jafnvel þótt það sérnám fari ekki fram í því ríki.

- 31 Í beiðni sinni vísar landsdómstóllinn til „vitnisburðar um formlega menntun og hæfi (kallað „sérfræðileyfi“)“. Með orðalagi beiðninnar eru sérfræðileyfið sem Zvonimir Cogelja hlaut og vitnisburðurinn um formlega menntun og hæfi samkvæmt tilskipuninni lögð að jöfnu. Með hliðsjón af þeim staðreyndum sem koma fram í beiðninni telur embætti landlæknis hins vegar að sérfræðileyfið veiti einungis heimild til að stunda lýtalækningar á Íslandi. Af beiðninni má leiða að embætti landlæknis hafi ekki talið sig geta vottað að nám Zvonimir Cogelja hefði verið í samræmi við kröfur tilskipunarinnar.
- 32 EFTA-dómstóllinn telur rétt að taka fram að greint er á milli annars vegar leyfis sem gefið er út samkvæmt innlendum reglum, sem heimilar viðkomandi einungis að leggja stund á starfið á Íslandi og felur ekki í sér vitnisburð um formlega menntun og hæfi, og hins vegar vitnisburðar um formlega menntun og hæfi sem gefinn er út í samræmi við tilskipunina, sem nota má til þess að fá viðurkenningu.
- 33 Í c-lið 1. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar er „vitnisburður um formlega menntun og hæfi“ skilgreindur sem prófskírteini, vottorð og annar vitnisburður sem stjórnvald, sem EES-ríki tilnefni samkvæmt lögum eða stjórnáráðslufyrirmælum EES-ríkisins, gefur út og sýnir fram á að faglegu námi, sem viðkomandi hefur lokið að mestu í EES, hafi verið lokið á fullnægjandi hátt. Skilgreiningin nær ekki til útgefins vottorðs EES-ríkis sem staðfestir hvorki nokkra menntun né þjálfun sem menntakerfi þess EES-ríkis tekur til og sem hvorki byggir á prófi, sem tekið hefur verið í því ríki, né starfsreynslu sem þar hefur verið aflað (samanber dóm í *Consiglio Nazionale degli Ingegneri*, C-311/06, EU:C:2009:37, 58. mgr.).
- 34 Ef það „sérfræðileyfi“, sem hér um ræðir, er leyfi sem veitir aðeins heimild til að leggja stund á starfið á Íslandi telst útgáfa slíks leyfis ekki vitnisburður um formlega menntun og hæfi samkvæmt tilskipuninni. Ef „sérfræðileyfinu“ er hins vegar ætlað að vera vitnisburður um formlega menntun og hæfi og er skráð sem slíkt í V. viðauka tilskipunarinnar, og er þannig ætlað að veita rétt til gagnkvæmrar viðurkenningar í öðrum EES-ríkjum, verður útgáfa slíks leyfis að fara fram í samræmi við kröfur tilskipunarinnar.
- 35 Í 25. gr. tilskipunarinnar er kveðið á um samræmdar lágmarkskröfur um menntun til að fá aðgang að sérnámi í læknisfræði og hvað slík menntun skuli fela í sér. Þessa grein ber að lesa með hliðsjón af almennri uppbyggingu tilskipunarinnar og í tengslum við 21., 24. og 26. gr. um sjálfkrafa viðurkenningu á námi í læknisfræði.
- 36 Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. tilskipunarinnar er tilgangurinn með gagnkvæmri viðurkenningu á menntun og hæfi sá að tryggja að EES-ríki – gistiríki – sem veitir, á yfirráðasvæði sínu, einungis aðgang að lögverndaðri starfsgrein, eða heimild til að stunda hana, að því tilskildu að viðkomandi búi yfir tiltekinni faglegri menntun eða hæfi, viðurkenni faglega menntun eða hæfi sem viðkomandi hefur öðlast í öðru EES-ríki – heimaríki – og sem veitir viðkomandi heimild til að stunda þá starfsgrein í því EES-ríki. Kerfi gagnkvæmrar viðurkenningar er tekið upp í því skyni að tryggja frjálsa för fólks og frjálsa þjónustustarfsemi, eins og fram kemur í 1. lið formálsorða tilskipunarinnar.

- 37 Tilskipunin byggir á þeirri forsendu að frjáls för og gagnkvæm viðurkenning á formlegri menntun og hæfi lækna verði byggð á meginreglunni um sjálfkrafa viðurkenningu viðkomandi vitnisburðar á grundvelli samræmdra lágmarkskrafna um menntun. Þar af leiðir að heimild til að starfa sem læknir í EES-ríkjunum er bundin því skilyrði að viðkomandi hafi hlotið menntun sem tryggir að hann hafi lokið námi sem fullnægi lágmarkskröfum tilskipunarinnar (sjá mál E-1/11 A [2011] EFTA Ct. Rep. 484, 65. mgr.).
- 38 Í 21. gr. tilskipunarinnar er kveðið á um sjálfkrafa viðurkenningu á vitnisburði um formlega menntun og hæfi til tiltekinna starfa á grundvelli samræmdra lágmarkskrafna um menntun, þar á meðal fyrir lækna, bæði hvað varðar grunnnám og sérnám. Þetta kerfi er byggt á gagnkvæmu trausti milli EES-ríkjanna varðandi faglega menntun og hæfi sem önnur EES-ríki veita, vegna þeirra starfsgreina sem tilskipunin tekur til (samanber dóminn í *Preindl*, C-675/17, EU:C:2018:990, 31. mgr. og dómaframkvæmd sem vitnað er til). Sjálfkrafa viðurkenning er ekki bundin skilyrðum og í henni felst ekki efnisleg rannsókn gistiríkis á vitnisburði um formlega menntun og hæfi.
- 39 Af 1. mgr. 21. gr. tilskipunarinnar leiðir að valdbært stjórnvald skuli gefa út vitnisburð um formlega menntun og hæfi sérmenntaðs læknis. Stjórnvaldinu ber að tryggja að kröfum um efni og lengd menntunar sem mælt er fyrir um í tilskipuninni sé fullnægt. Þegar stjórnvald beitir valdheimildum sínum ber því að taka tillit til þess að vitnisburður um formlega menntun og hæfi gerir handhafa þess kleift að flytja til og starfa við sérfræðigrein í læknisfræði í öllum EES-ríkjum (samanber dóminn í *Preindl*, sem vitnað er til hér að framan, 34. og 35. mgr. og dómaframkvæmd sem vitnað er til).
- 40 Þegar stjórnvald gistiríkis tekur ákvörðun um umsókn um heimild til að leggja stund á lögverndaða starfsgrein getur það samkvæmt 1. mgr. 50. gr. tilskipunarinnar krafist þeirra skjala og vottorða sem kveðið er á um í VII. viðauka tilskipunarinnar. Sé réttmætur vafi fyrir hendi getur gistiríki krafist þess, samkvæmt 2. mgr. 50. gr., að bært stjórnvald í heimaríki umsækjanda, staðfesti áreiðanleika staðfestingarinnar og vitnisburðar um formlega menntun og hæfi. Því ber stjórnvaldi í EES heimaríkinu sem gefur út vitnisburð um formlega menntun og hæfi að láta af hendi þau skjöl og fullnægja þeim formsatriðum sem fjallað er um í VII. viðauka.
- 41 Sé réttmætur vafi fyrir hendi leiðir enn fremur af 3. mgr. 50. gr. tilskipunarinnar, að þegar stjórnvald í EES-ríki hefur gefið út vitnisburð um formlega menntun og hæfi og námið hefur meðal annars farið fram í öðru EES-ríki, þá hefur gistiríkið rétt á að sannreyna þær upplýsingar sem taldar eru upp í liðum a til c þeirrar málsgreinar. Stjórnvald sem gefur út vitnisburð um formlega menntun og hæfi verður því að geta lagt fram fylgiskjöl sem staðfesta að lágmarkskröfum um menntun sé fullnægt og þá staðfestingu sem kveðið er á um í 3. mgr. 50. gr., hafi námið farið fram að hluta eða öllu leyti í öðru EES-ríki.
- 42 Lágmarkskröfur tilskipunarinnar um sérnám í læknisfræði eru settar fram í 25. gr. Samkvæmt 4. mgr. 25. gr. er útgáfa vitnisburðar um slíkt nám háð því að fyrir liggi gögn um grunnnám í læknisfræði sem vísað er til í lið 5.1.1 í V. viðauka tilskipunarinnar. Af 1. mgr. 26. gr. leiðir að vitnisburður um formlega menntun og hæfi

sérmenntaðs læknis, sem vísað er til í 21. gr., eru gögn sem gefin eru út af þeim stjórnvöldum eða stofnunum sem vísað er til í liðum 5.1.2 og 5.1.3 í V. viðauka.

- 43 Í 2. og 3. mgr. 25. gr. tilskipunarinnar er kveðið á um að sérnám í læknisfræði – sem felur í sér bæði fræðilegt og verklegt nám – skuli fara fram undir umsjón stjórnvalds og á sjúkrastofnun sem bær stjórnvöld hafa viðurkennt í þeim tilgangi. Slíkt nám skal vera fullt nám og vara að lágmarki í fimm ár (liður 5.1.3 í viðauka V) og á þann hátt að læknir í sérnámi helgi fræðilega og verklega náminu alla starfskrafta sína starfsvikuna á enda og allan ársins hring. Í 3. mgr. 25. gr. er einnig skýrt tekið fram að námið skuli fela í sér þátttöku í allri læknisfræðilegri starfsemi þeirrar deildar þar sem námið fer fram, þ.m.t. vaktir, í samræmi við þau skilyrði sem bær stjórnvöld ákveða. Í 25. gr. er því gengið út frá því að stjórnvöld setji frekari skilyrði um það nám sem um ræðir.
- 44 Af lýsingu á sérnámi í læknisfræði í 25. gr. og uppbyggingu tilskipunarinnar leiðir því að með útgáfu vitnisburðar sé gert ráð fyrir að til sé námskrá eða jafngildi hennar á landsvísu þar sem kveðið er á um heildstæða áætlun um nám og þjálfun.
- 45 Úrslitum ræður um hvort EES-ríki geti gefið út vitnisburð um formlega menntun og hæfi í samræmi við 25. gr. að það EES-ríki geti metið og staðfest að kröfur séu uppfylltar um útgáfu vitnisburðar um formlega menntun og hæfi. Eins og ESA og framkvæmdastjórnin hafa haldið fram er þetta mögulegt ef viðkomandi EES-ríki býður upp á sérnám í læknisfræði sem uppfyllir lágmarkskröfur tilskipunarinnar innan eigin yferráðasvæðis.
- 46 Auk þess leiðir af c-lið 1. mgr. 3. gr. og 3. mgr. 50. gr. tilskipunarinnar að EES-ríki geta einnig gefið út vitnisburð um formlega menntun og hæfi sem felur í sér nám sem farið hefur fram í öðrum EES-ríkjum, einu eða fleirum, jafnvel þótt námið hafi farið fram að öllu leyti í stofnun sem hefur lagalega staðfestu á yferráðasvæði annars EES-ríkis. Markmiðið með viðurkenningu samkvæmt tilskipuninni fer ekki eftir því hvar á EES-svæðinu námið hefur farið fram; heldur ræður það úrslitum hvort efni og lengd námsins hafi verið í samræmi við kröfur tilskipunarinnar (samanber dóminn í *Tennah-Durez*, C-110/01, EU:C:2003:357, 52. og 53. mgr.). Innri markaðurinn og frjáls för launafólks byggja á þeim grundvelli að unnt sé að stunda nám, hljóta þjálfun og leggja stund á starf í einu eða fleiri EES-ríkjum. Þar af leiðandi er þess ekki krafist að það nám sem vitnisburðurinn staðfestir skuli eingöngu fara fram, að hluta eða öllu leyti, í því EES-ríki sem gefur út vitnisburðinn. Kerfi sjálfkrafa viðurkenningar samkvæmt tilskipuninni er byggt á trausti milli hlutaðeigandi stjórnvalda.
- 47 Ef EES-ríki býður ekki upp á nám á sínu yferráðasvæði, og hyggst gefa út vitnisburð um formlega menntun og hæfi á grundvelli náms, verður stjórnvald í því ríki að geta staðfest það nám til að tilskipunin virki sem skyldi. Eins og ESA og framkvæmdastjórnin hafa látið í ljós getur þessi staðfesting verið í formi námskrár, heildstæðrar námsáætlunar eða kerfi viðmiðunarmarka, en einnig með jafngildissamningi (samanber dóm í máli *framkvæmdastjórnarinnar gegn Grikklandi*, C-274/05, ESB:C:2008:585, 18. til 25. mgr.). Við slíkar aðstæður verður stjórnvald í heimaríki að gera námsáætlun eða skipulag fyrir námskrá og heildstætt nám sem sýnt er fram á að standist kröfur 25. gr. um sérnám í læknisfræði.

- 48 Samkvæmt framansögðu, hafi EES-ríki ekki komið upp kerfi sem tryggir að kröfum tilskipunarinnar sé fullnægt, til dæmis með námskrá eða jafngildi hennar, þar sem kveðið er á um heildstæða áætlun um nám og þjálfun, er ekki grundvöllur fyrir að gefa út vitnisburð um formlega menntun og hæfi eins og vísað er til í lið 5.1.2 í V. viðauka tilskipunarinnar.
- 49 Því ber að svara spurningunni, sem vísað hefur verið til EFTA-dómstólsins, þannig að forsenda þess að valdbært stjórnvald í EES-ríki geti gefið út vitnisburð um formlega menntun og hæfi fyrir sérnám í læknisfræði í samræmi við 25. gr. tilskipunarinnar sé að það geti metið og staðfest að kröfur til að geta gefið út vitnisburð um formlega menntun og hæfi séu uppfylltar. Þetta er hægt ef EES-ríkið býður upp á sérnám í læknisfræði sem uppfyllir lágmarkskröfur tilskipunarinnar á yfirráðasvæði sínu. Að öðrum kosti verður stjórnvaldið að hafa komið á kerfi sem tryggir staðfestingu á því að kröfurnar sem kveðið er á um í 25. gr. tilskipunarinnar séu uppfylltar, til dæmis með því að hafa námskrá eða jafngildi hennar sem lýsir heildstæðri áætlun um nám og þjálfun. Ef svo er ekki hefur stjórnvaldið ekki heimild til að gefa út vitnisburð um formlega menntun og hæfi samkvæmt tilskipuninni.

IV Málskostnaður

- 50 Kostnaður ríkisstjórnar Noregs, ríkisstjórnar Austurríkis, ESA og framkvæmdastjórnarinnar, sem lagt hafa fram athugasemdir til EFTA-dómstólsins, er óafturkræfur. Þar sem um er ræða mál sem er hluti af málarekstri fyrir landsdómstólum kemur það í hlut þess dómstóls að kveða á um kostnað málsaðila.

Með vísan til framangreindra forsendna lætur,

DÓMSTÓLLINN

uppi svohljóðandi ráðgefandi álit um spurninguna sem Héraðsdómur Reykjavíkur vísaði til dómstólsins:

Valdbært stjórnvald í EES-ríki verður að geta metið og staðfest að kröfur um útgáfu vitnisburðar um formlega menntun og hæfi séu uppfylltar til þess að það stjórnvald geti gefið út vitnisburð um formlega menntun og hæfi til sérnáms í læknisfræði í samræmi við 25. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2005/36/EB frá 7. september 2005 um viðurkenningu á faglegri menntun og hæfi. Þetta er hægt ef EES-ríkið býður upp á sérnám í læknisfræði sem uppfyllir lágmarkskröfur tilskipunar 2005/36/EB á yfirráðasvæði sínu. Að öðrum kosti verður hið bæra stjórnvald að hafa komið á kerfi sem tryggir staðfestingu á því að kröfurnar sem kveðið er á um í 25. gr. tilskipunar 2005/36/EB séu uppfylltar, til dæmis með því að hafa til staðar námskrá eða jafngildi hennar sem lýsir heildstæðri áætlun um nám og þjálfun. Sé svo ekki er stjórnvaldinu ekki heimilt að gefa út slíkan vitnisburð um formlega menntun og hæfi samkvæmt tilskipun 2005/36/EB.

Páll Hreinsson

Per Christiansen

Bernd Hammermann

Kveðið upp í heyranda hljóði í Lúxemborg 10. nóvember 2021.

Ólafur Jóhannes Einarsson
Dómritari

Páll Hreinsson
Forseti