

Asia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle

Muutoksenhakija A

Muu asianosainen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto

Päätös, jota valituslupahakemus ja valitus koskevat

Helsingin hallinto-oikeus 25.4.2019 nro 19/0347/6

Oikeudenkäynnin kohde ja kysymyksenasettelu

1. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ratkaistavana, onko kansallinen viranomainen (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, jäljempänä myös Valvira) voinut hylätä A:n hakemuksen, joka on koskenut oikeutta käyttää psykoterapeutin nimikesuojattua ammattinimikettä. A on hakenut tätä oikeutta keskeisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitsevan yliopiston myöntämän diplomin perusteella.
2. Asiassa on ensin ratkaistava, voidaanko A:n hakemus hylätä jo sillä perusteella, että A ei ole harjoittanut psykoterapeutin ammattia toisessa jäsenvaltiossa ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY, sellaisena kuin se muutettuna direktiivillä 2013/55/EU, 13 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetulla tavalla.
3. Jos hakemusta ei voida hylätä jo tällä perusteella, A:n oikeutta harjoittaa säänneltyä ammattia on arvioitava Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 45 ja 49 artiklan ja unionin tuomioistuimen ammattipätevyyden ja tutkintojen tunnustamiseen liittyvän oikeuskäytännön (erityisesti tuomio 7.5.1991, Vlassopoulou, C-340/89 (EU:C:1991:193) ja tuomio 6.10.2015, Brouillard, C-298/14 (EU:C:2015:652) perusteella. Tällöin asiassa on muun ohella otettava

kantaa siihen, onko kansallinen viranomaisen esillä olevan asian erityisissä oloissa voinut hylätä hakemuksen sillä perusteella, että se pitää suoritettun koulutuksen käytännön toteuttamista keskeisiltä osiltaan niin puutteellisena, ettei koulutusta ylipäätään voida pitää psykoterapeutin ammattiin valmistavana koulutuksena.

4. Tässä yhteydessä tulee arvioitavaksi, miten laajasti unionin oikeus unionin tuomioistuimen mainitun oikeuskäytännön (esimerkiksi tuomio 6.10.2015, Brouillard, C-298/14, 55 ja 56 kohta) valossa rajoittaa jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen oikeutta tutkia sitä, miten koulutus, josta esitetään toisen jäsenvaltion koulutusjärjestelmään kuuluvan yliopiston todistus, on käytännössä keskeisiltä osiltaan toteutettu.

Oikeudenkäynnin kohde ja merkitykselliset tosiseikat

5. A on hakenut Valviralta oikeutta käyttää psykoterapeutin nimikesuojattua ammattinimikettä. Hän on liittänyt hakemukseensa muun ohella University of the West of England, Bristol -yliopiston 27.11.2017 myöntämän tutkintotodistuksen ("has been awarded the POSTGRADUATE DIPLOMA with Merit having followed an approved postgraduate programme of study in SOLUTION FOCUSED THERAPY at Helsinki Psychotherapy Institute").
6. Koulutuksen ovat järjestäneet yhteistyössä University of the West of England, Bristol (jäljempänä myös UWE) ja Suomessa toimiva suomalainen osakeyhtiö Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (jäljempänä myös HPI). Koulutus on toteutettu Suomessa ja suomen kielellä. A on osallistunut koulutusryhmään UO 5.
7. Valvira on eri aikoina saanut huolestuneita yhteydenottoja esillä olevasta psykoterapiakoulutuksesta. Valvira on vastaanottanut vuoden 2017 kuluessa ilmoituksia henkilöiltä, jotka ovat osallistuneet UWE:n ja HPI:n Solution Focused Therapy -koulutusohjelmaan. Yhteydenottoissa on tuotu esille puutteita koulutuksen työnohjauksessa ja koulutuspsykoterapiassa. Kysymys on ollut koulutusryhmistä UO 13 ja UO 14.
8. Yhteydenottoissa on myös tuotu esille, että koulutuspsykoterapiaan käytetty tosiasiallinen aika ei vastannut sitä aikaa, mikä oli dokumentoitu opiskelijoiden työkirjaan. Yhteydenottojen mukaan opintojen tosiasiallinen sisältö ei vastannut opinto-oppaiden ja koulutuksenjärjestäjien lupauksen mukaisia osaamistavoitteita ja sisältöjä.
9. Valvira on ottanut syyskuussa 2017 puhelimitse yhteyttä viiteen henkilöön, jotka olivat hakeneet oikeutta käyttää psykoterapeutin nimikesuo-

jattua ammattinimikettä suoritettuaan UWE:n ja HPI:n yhteistyössä järjestämän koulutuksen kesäkuussa 2016 (koulutusryhmä UO 1 ja UO 2). Näiden viiden henkilön kuvaukset työnohjauksen ja koulutuspsykoterapian toteutustavasta ovat olleet yhdensuuntaiset edellä kohdissa 7–8 selostetuissa yhteydenotoissa kerrotun kanssa.

10. Valvira on päätöksellään 29.6.2018 (dnro V/3150/2018) hylännyt A:n hakemuksen saada käyttää psykoterapeutin nimikesuojattua ammattinimikettä keskeisesti sillä perusteella, ettei A ollut toimittanut Valviralle riittävää selvitystä koulutuksen sisällöstä.
11. Valvira on päätöksellään 10.9.2018 (V/36495/2018) hylännyt A:n oikaisuvaatimuksen. A oli katsonut, että koulutus on suoritettu Suomessa. Valviran päätöksen mukaan koulutus katsotaan ulkomaisessa koulutusjärjestelmässä suoritetuksi. Valvira ei ollut voinut varmistua, että koulutus olisi toteutettu siten, että se täyttäisi Suomessa psykoterapiakoulutukselta vaadittavat edellytykset erityisesti psykoterapeuttisen potilastyön työnohjauksen sekä opiskelijan omakohtaisen koulutuspsykoterapian osalta.
12. Helsingin hallinto-oikeus on päätöksellään 25.4.2019 hylännyt A:n valituksen. Hallinto-oikeus on katsonut, että UWE-HPI -koulutusta on pidettävä Yhdistyneessä kuningaskunnassa suoritettuna siitä huolimatta, että se on tosiasiallisesti järjestetty Suomessa suomen kielellä. Yleisen tunnustamisjärjestelmän säännökset eivät ole edellyttäneet hakemuksen hyväksymistä, koska A ei ollut harjoittanut psykoterapeutin ammattia Yhdistyneessä kuningaskunnassa eikä muussakaan jäsenvaltiossa, jossa psykoterapeutin koulutus tai ammatti ei ole säännelty.
13. Hallinto-oikeus on perusteluissaan todennut, että Valvira on aiemmin eräiden toisten asioiden käsittelyn yhteydessä selvittänyt Yhdistyneestä kuningaskunnasta, onko psykoterapeutin ammatti tai koulutus säännelty siellä ammattipätevyysdirektiivin 3 artiklan 1 a ja 1 e alakohdissa määritellyllä tavalla. Saadun selvityksen mukaan *The British Association for Counselling and Psychotherapy* sekä *The Health and Care Professions Council* ovat todenneet, että psykoterapeutin ammatti on sääntelemätön Yhdistyneessä kuningaskunnassa. *The UK National Contact Point for Professional Qualification* on ilmoittanut käsityksensä, että psykoterapeutin ammatti ja koulutus eivät ole säänneltyjä Yhdistyneessä kuningaskunnassa.
14. Hallinto-oikeuden päätöksen perusteluista ilmenee myös, että Valvira on saanut Ruotsin toimivaltaisen viranomaisen Socialstyrelsenin vastaavassa hakemusasiassa *Centre for Professional Qualifications*:lta selvityksen, jonka mukaan psykoterapeutin ammatti ja koulutus eivät ole

säänneltyjä Yhdistyneessä kuningaskunnassa ammattipätevyysdirektiivissä tarkoitettulla tavalla.

15. Tämän jälkeen hallinto-oikeus on vielä arvioinut hakemuksen hyväksymisen edellytyksiä EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien näkökulmasta viitaten unionin tuomioistuimen tuomioihin Brouillard, C-298/14 (EU:C:2015:652) ja Vlassopoulou, C-340/89 (EU:C:1991:193).
16. Hallinto-oikeus on todennut muun ohella, että kun arvioidaan hakemuksen hyväksymisen edellytyksiä perusvapauksien kannalta, ulkomailla suoritettua psykoterapiakoulutusta tulee verrata sen hetkiseen vastaavaan suomalaiseen koulutukseen, kuten Valvira on tehnyt. Valvira ei ole sinänsä kyseenalaistanut UWE Bristolin myöntämän tutkintotodistuksen pätevyyttä tutkintotodistuksena, vaan se on verrannut A:n suorittaman koulutuksen todellista sisältöä suomalaiseen koulutukseen.
17. Hallinto-oikeus on katsonut selvitetyn, että kysymyksessä olevassa koulutuksessa on ollut merkittäviä puutteita ja eroja suhteessa suomalaiseen psykoterapeuttikoulutukseen. Valvira on siten voinut katsoa, ettei A:lla ole osoitettu olleen vastaavia tietoja ja pätevyyttä kuin suomalaisen psykoterapeuttikoulutuksen suorittaneella. Myöskään EUT-sopimuksessa taatut perusvapaudet eivät hallinto-oikeuden mukaan johda siihen, että Valviran päätös hylätä hakemus olisi niiden johdosta lainvastainen.
18. A on pyytänyt korkeimmalta hallinto-oikeudelta lupaa valittaa hallinto-oikeuden päätöksestä.
19. A on korkeimmassa hallinto-oikeudessa esittänyt muun ohella, että koulutusta on pidettävä Suomessa suoritettuna ja että UWE on toimivaltaisena viranomaisena ilmoittanut, että koulutus on Suomen terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen mukainen. UWE-HPI -koulutus täyttää terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen 2 a §:ssä asetetut vaatimukset psykoterapiakoulutukselle ja se tulisi siten hyväksyä psykoterapeutin nimikesuojaukseen johtavaksi koulutukseksi. Psykoterapeutin koulutukselta ei voi vaatia enempää kuin mitä asetuksen sanamuodosta on luettavissa. Jos koulutus kuitenkin tulkitaan muualla kuin Suomessa suoritetuksi, sitä on arvioitava A:n ja koulutuksen järjestäjien toimittamien opinto-ohjelmaa ja opintoja sekä opintojen laatua koskevien asiakirjojen perusteella. Valvira ei ole suorittanut asiakirjoihin perustuvaa vertailua, vaan on arvioinut UWE-HPI -koulutusta nimettömien kirjeiden, UWE-HPI:n kilpailijana pidettävältä Oulun yliopistolta pyytämänsä lausunnon sekä itse suorittamiensa haastattelujen perusteella. Unionin oikeuden lojaliteetti-

aate edellyttää, että Valvira ei kyseenalaista toisen jäsenvaltion toimivaltaisena viranomaisena pidettävän UWE:n antaman asiakirjan sisältöä.

20. Valvira on korkeimmassa hallinto-oikeudessa pitänyt oikeudellisesti epäselvänä, tuleeko hakemusta arvioida EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien kannalta siitä huolimatta, että hakemus olisi hylättävissä jo sen kansallisen oikeuden säännöksen nojalla, jolla direktiivin 2005/36/EY 13 artiklan 2 kohta on pantu kansallisesti täytäntöön ja jonka mukaan ammattipätevyyden tunnustamisen edellytyksenä on ammatin harjoittaminen vuoden ajan toisessa jäsenvaltiossa niissä tapauksissa, joissa ammatti ja koulutus ei ole säännelty lähtövaltiossa.
21. Lisäksi Valvira on katsonut, että toisessa jäsenvaltiossa suoritettua psykoterapeuttikoulutusta verrataan suomalaisten yliopistojen toteuttamaan sen hetkiseen koulutukseen koulutusten sisältöjen olennaisten erojen määrittämiseksi tai sen toteamiseksi, ettei olennaisia eroja ole. Valviran mukaan UWE-HPI:n järjestämästä koulutuksesta kaksi kolmesta psykoterapiakoulutuksen keskeisestä osa-alueesta - potilastyön työnohjaus ja koulutuspsykoterapia - on toteutettu niin puutteellisesti, ettei koulutus täytä psykoterapiakoulutuksen sisällöllisiä ja laadullisia vaatimuksia. Koulutus ei ole psykoterapeutin nimikesuojatun ammattinimikkeen käyttöoikeuteen johtavaa koulutusta.
22. Valvira on edelleen todennut, että se lähtökohtaisesti luottaa muiden jäsenvaltioiden yliopistojen ja muiden koulutustahojen antamiin todistuksiin ja selvityksiin koulutuksen sisällöstä eikä tutki koulutusten sisältöä tai käytännön toteuttamistapaa enempää kuin on tarpeen sen selvittämiseksi, onko suoritettun koulutuksen ja suomalaisen koulutuksen välillä eroavuuksia. Esillä olevan asian olot ovat erityiset ja poikkeukselliset. Koulutusta suorittaneilta opiskelijoita on tullut huolestuneita yhteydenottoja, jotka ovat koskeneet koulutuksen todellista toteuttamistapaa ja myös sen vaikutuksia potilasturvallisuuteen, koska opiskeluun liittyy potilaiden vastaanottoa.

Kansallinen lainsäädäntö

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994¹, jäljempänä myös ammattihenkilölaki)

23. Ammattihenkilölain 1 §:n 1 kohdan mukaan tämän lain tarkoituksena on edistää potilasturvallisuutta sekä terveydenhuollon palvelujen laatua varmistamalla, että tässä laissa tarkoitettulla terveydenhuollon ammattihenkilöllä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, muu riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät muut valmiudet.
24. Ammattihenkilölain 2 §:n 1 momentin 2 kohdan (1200/2007)² mukaan tässä laissa tarkoitetaan terveydenhuollon ammattihenkilöllä muiden ohella henkilöä, jolla tämän lain nojalla on oikeus käyttää valtioneuvoston asetuksella säädettyä terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä (*nimikesuojattu ammattihenkilö*). Pykälän 2 momentin mukaan laillistettu, luvan saanut tai nimikesuojattu ammattihenkilö on oikeutettu toimimaan asianomaisessa ammatissa ja käyttämään asianomaista ammattinimikettä. Nimikesuojattujen ammattihenkilöiden ammatissa voivat toimia muutkin henkilöt, joilla on riittävä koulutus, kokemus ja ammattitaito.
25. Ammattihenkilölain 3 a §:n (1659/2015)³ 1 momentin mukaan unionin tunnustamissäännöksillä tarkoitetaan tässä laissa ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY, jäljempänä *ammattipätevyysdirektiivi*, säännöksiä sekä siihen liittyviä siirretyn säädösvallan käyttämistä koskevia ja kyseisen direktiivin täytäntöönpanoon liittyviä komission säädöksiä. Pykälän 2 momentin mukaan, jos tässä laissa ei ole ammattipätevyyden tunnustamista koskevia säännöksiä, sovelletaan ammattipätevyyden tunnustamisesta annettua lakia (1384/2015) taikka ammattipätevyysdirektiiviä. Pykälän 3 momentin mukaan Sosiaali- ja terveystieteiden ala- ja valvontavirasto toimii terveydenhuollon ammattihenkilöiden osalta ammattipätevyysdirektiivissä ja ammattipätevyyden tunnustamisesta annetussa laissa tarkoitettuna toimivaltaisena viranomaisena.
26. Ammattihenkilölain 5 §:n (262/2015)⁴ 2 momentin mukaan henkilöllä, joka on suorittanut valtioneuvoston asetuksella säädettyyn ammattiin johtavan koulutuksen Suomessa, on oikeus käyttää kyseistä ammattinimikettä. Jos ammattiin johtavaa koulutusta ei ole säännelty, ammatti-

¹ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940559>

² Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20071200>

³ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151659>

⁴ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150262>

nimikkeen käyttöoikeuden edellytyksenä on, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on hakemuksesta hyväksynyt koulutuksen siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

27. Ammattihenkilölain 8 §:n (262/2015)⁵ 2 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto myöntää hakemuksesta oikeuden käyttää Suomessa valtioneuvoston asetuksella säädettyä terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä EU- tai ETA-valtion kansalaiselle, jolle on jossakin muussa EU- tai ETA-valtiossa kuin Suomessa saadun koulutuksen perusteella kyseisessä valtiossa myönnetty unionin tunnustamissäännöksissä tarkoitettu tutkintotodistus tai sen kanssa vastaavaksi määritelty koulutuksesta annettu asiakirja, joka kyseisessä valtiossa vaaditaan oikeuden saamiseksi kyseisiin ammatteihin. Pykälän 3 momentin (1659/2015)⁶ ensimmäisen virkkeen mukaan sen lisäksi, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla on mahdollisuus määrätä hakijalle korvaavina toimenpiteinä sopeutumisaika tai kelpoisuuskoe siten kuin siitä säädetään ammattipätevyyden tunnustamisesta annetussa laissa.

Asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä (564/1994⁷, jäljempänä myös ammattihenkilöasetus)

28. Ammattihenkilöasetuksen 1 §:n (1338/2007)⁸ mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja nimikesuojatun ammattihenkilön ammattinimikkeitä ovat muiden ohella psykoterapeutti.
29. Ammattihenkilöasetuksen 2 a §:n (1120/2010)⁹ 1 momentin mukaan psykoterapeutin nimikesuojatun ammattinimikkeen käyttämisen edellytyksenä on, että asianomainen henkilö on suorittanut yliopiston tai yliopiston yhdessä muun kouluttajaorganisaation kanssa järjestämän psykoterapeuttikoulutuksen. Järjestävällä yliopistolla tulee olla psykologian tai lääketieteellisen alan koulutusvastuu. Yliopisto ottaa opiskelijat psykoterapeuttikoulutukseen. Pykälän 2 momentin mukaan psykoterapeutina toimimisen edellyttämä osaaminen hankitaan vähintään 60 opintopisteen laajuisilla opinnoilla, jotka koostuvat teoriaopinnojen, työhöjauksessa tapahtuvan psykoterapeuttisen potilastyön, koulutuspsykoterapian ja opinnäytetyön opintokokonaisuuksista. Osaaminen osoitetaan näytöllä.

⁵ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150262>

⁶ Finlex <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151659>

⁷ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940564>

⁸ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2007/20071338>

⁹ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2010/20101120>

30. Edellä mainitun pykälän 3 momentin mukaan ammattinimikkeen käyttöönoton edellytyksenä on vähintään kahden vuoden työkokemus mielenterveyspalveluissa tai sitä vastaavassa tehtävässä ja että ennen psykoterapeuttikoulutusta on suoritettu:
- 1) soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tai soveltuva sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto; tutkintoon tulee sisältyä tai sen lisäksi olla suoritettuna yhteensä 30 opintopisteen psykologian tai psykiatrian opinnot;
 - 2) sairaanhoitajan opintoasteen tutkinto ja tutkinnon lisäksi erikoistuminen psykiatriaan, jos tutkintoon ei ole sisällynyt psykiatrisia opintoja; tai
 - 3) muu 1 ja 2 kohtaa vastaava ulkomailla suoritettu koulutus.
31. Edellä mainitun pykälän 4 momentin mukaan yliopisto antaa opiskelijalle todistuksen koulutuksen suorittamisesta. Todistukseen merkitään koulutuksen ajankohta, laajuus, opintokokonaisuudet ja osaamisesta annettu näyttö.

Laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015¹⁰, jäljempänä myös ammattipätevyyslaki)

32. Ammattipätevyyslain 1 §:n 1 momentin mukaan tässä laissa säädetään ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY, jäljempänä *ammattipätevyysdirektiivi*, mukaisesta ammattipätevyyden tunnustamisesta ja palvelujen tarjoamisen vapaudesta. Pykälän 2 momentin mukaan tätä lakia sovelletaan Euroopan unionin jäsenvaltion kansalaisen toisessa jäsenvaltiossa hankkiman ammattipätevyyden tunnustamiseen. Pykälän 4 momentin mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä ammattipätevyyden tunnustamisesta, niitä sovelletaan tämän lain asemesta.
33. Ammattipätevyyslain 3 §:n (1384/2015) mukaan tässä laissa tarkoitetaan
- 1) *säännellyllä ammatilla*¹¹ virkaa tai tehtävää, jonka aloittamisen tai harjoittamisen edellytyksenä on, että henkilö täyttää tietyt laissa säädettyt ammattipätevyyttä koskevat vaatimukset;
 - 2) *ammattipätevyydellä* pätevyyttä, josta on osoituksena muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja, pätevyystodistus tai ammattikokemus taikka näiden yhdistelmä;

¹⁰ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20151384>

¹¹ Ammattipätevyyslain 3 §:n 1 kohtaa on muutettu 1.7.2020 voimaan tulleella lailla 518/2020 seuraavasti: 1) säännellyllä ammatilla virkaa tai tehtävää, jonka aloittamisen tai harjoittamisen edellytyksenä on, että henkilö täyttää lainsäädännössä asetetut ammattipätevyyttä koskevat yksityiskohtaiset vaatimukset. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2020/20200518>

3) *muodollista pätevyyttä osoittavalla asiakirjalla* jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen antamia tutkintotodistuksia, todistuksia ja muita asiakirjoja pääosin yhteisössä suoritetusta ammattiin johtaneesta koulutuksesta samoin kuin kolmannessa maassa jäsenvaltion kansalaiselle myönnettyjä asiakirjoja suoritetusta ammattiin johtaneesta koulutuksesta;

7) *kotijäsenvaltiolla* valtiota, jossa Suomeen siirtyvä ammatinharjoittaja on hankkinut ammattipätevyytensä;

10) *toimivaltaisella viranomaisella* tahoja, joka myöntää tutkintotodistuksia ja muita tunnustamispäätöksen perusteena olevia asiakirjoja, sekä viranomaista, joka ottaa vastaan hakemuksia ja tekee ammattipätevyyspäätöksiä.

34. Ammattipätevyyslain 6 §:n 1 momentin mukaan ammattipätevyyspäätöksen tunnustaminen perustuu sellaiseen pätevyystodistukseen, muodollista pätevyyttä osoittavaan yksittäiseen asiakirjaan tai tällaisten asiakirjojen yhdistelmään, jonka toimivaltainen viranomainen on antanut toisessa jäsenvaltiossa. Ammattipätevyyspäätöksen edellytyksenä on, että henkilöllä on kotijäsenvaltiossaan oikeus työskennellä ammatissa, jonka harjoittamiseksi hän hakee ammattipätevyyspäätöksen. Pykälän 2 momentin mukaan ammattipätevyyspäätöksen tunnustaminen koskee myös hakijoita, jotka ovat kymmenen viimeksi kuluneen vuoden aikana harjoittaneet ammattiaan täysipäiväisesti vuoden ajan tai osa-aikaisesti vastaavan ajan toisessa jäsenvaltiossa, jossa kyseinen ammatti ei ole säännelty, ja joilla on yksi tai useampi pätevyystodistus tai muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja. Näiden asiakirjojen on osoitettava haltijansa valmius kyseisen ammatin harjoittamiseen. Vuoden ammattikokemusta ei kuitenkaan vaadita, jos hakijan muodollista pätevyyttä osoittavissa asiakirjoissa vahvistetaan säännelty ammatillinen koulutus.

Unionin oikeuden merkitykselliset säännökset ja määräykset

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (jäljempänä myös SEUT)

35. SEUT 45 artiklassa turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus unionissa. Se merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjintä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.
36. SEUT 49 artikla sisältää määräykset jäsenvaltion kansalaisten sijoittautumisoikeudesta. Artiklan ensimmäisen kappaleen mukaan jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle.

Myös kielletään rajoitukset, jotka estävät jäsenvaltion alueelle sijoittautuneita jäsenvaltion kansalaisia perustamasta kauppaedustajan liikkeitä, sivuliikkeitä ja tytäryhtiöitä.

37. SEUT 53 artiklan 1 kohdan mukaan helpottaakseen itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen direktiivejä tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ammattipätevyyden tunnustamisesta 2005/36/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 20.11.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/55/EU (jäljempänä myös ammattipätevyysdirektiivi)

38. Ammattipätevyysdirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön säätämällä laki ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015). Terveystieteiden ammattihenkilöistä annettuun lakiin (559/1994) on sisällytetty ammattipätevyysdirektiivistä johtuvat terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevat säännökset.
39. Ammattipätevyysdirektiivin johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen mukaan perustamissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisesti yksi yhteisön tavoitteista on henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta rajoittavien esteiden poistaminen jäsenvaltioiden väliltä. Jäsenvaltioiden kansalaisten osalta kyse on erityisesti oikeudesta harjoittaa ammattia itsenäisenä ammatinharjoittajana tai palkattuna työntekijänä muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa he ovat hankkineet ammattipätevyytensä. Lisäksi perustamissopimuksen 47 artiklan 1 kohdassa määrätään annettavaksi direktiivejä tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta.
40. Johdanto-osan kolmannen perustelukappaleen mukaan tässä direktiivissä annettavat takeet, joiden mukaan yhdessä jäsenvaltiossa ammattipätevyytensä hankkineet henkilöt voivat ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa samaa ammattia toisessa jäsenvaltiossa samoin oikeuksin kuin kyseisen valtion kansalaiset, eivät saa rajoittaa muuttavan ammattihenkilön velvollisuutta noudattaa kyseisen jäsenvaltion mahdollisesti asettamia syrjimättömiä edellytyksiä ammatin harjoittamiselle, edellyttäen että ne ovat objektiivisesti perusteltuja ja oikeasuhtaisia.

41. Johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen mukaan palvelujen tarjoamisen edistämiseksi on otettava tarkasti huomioon kansanterveys ja yleinen turvallisuus sekä kuluttajansuoja. Tämän vuoksi olisi annettava erityisiä säännöksiä sellaisista säännellyistä ammateista, joilla on kansanterveyteen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia, ja joiden harjoittajat tarjoavat rajat ylittäviä palveluja väliaikaisesti tai satunnaisesti.
42. Johdanto-osan 11 perustelukappaleen mukaan niiden ammattien osalta, jotka koulutuksesta annettujen asiakirjojen tunnustamista koskeva yleinen järjestelmä, jäljempänä ”yleinen järjestelmä”, kattaa, jäsenvaltioiden olisi säilytettävä oikeus määrittää tarvittava pätevyyden vähimmäistaso voidakseen taata alueellaan tarjottavien palvelujen laadun. Perustamissopimuksen 10, 39 ja 43 artiklan mukaisesti ne eivät kuitenkaan saisi vaatia jäsenvaltion kansalaista hankkimaan pätevyyttä, jonka ne yleensä määrittelevät ainoastaan kansallisen koulutusjärjestelmänsä mukaisesti annetuilla tutkintotodistuksilla, jos asianomainen on jo hankkinut tämän pätevyyden kokonaan tai osittain toisessa jäsenvaltiossa. Tämän vuoksi olisi säädettävä, että jokaisen vastaanottavan jäsenvaltion, jossa ammatti on säännelty, on otettava huomioon toisessa jäsenvaltiossa hankittu pätevyys ja arvioitava, vastaako se sen itsensä vaatimaa pätevyyttä. Tällä tunnustamista koskevalla yleisellä järjestelmällä ei kuitenkaan estetä jäsenvaltiota asettamasta kaikille alueellaan ammattia harjoittaville erityisvaatimuksia, joiden perusteena on yleisen edun mukaisten ammatillisten sääntöjen noudattaminen. Tällaisia ovat erityisesti ammattitoiminnan organisointia koskevat säännöt, ammatilliset säännöt mukaan lukien ammatieettiset säännöt sekä valvonta- ja vastuusäännöt. Direktiivin tavoitteena ei ole puuttua jäsenvaltioiden perusteltuun oikeuteen estää kansalaisiaan kiertämästä eri ammatteja koskevaa kansallista lainsäädäntöä.
43. Johdanto-osan 17 perustelukappaleen mukaan, jotta voitaisiin ottaa huomioon kaikki tilanteet, joita varten ei vielä ole lainkaan ammattipätevyyden tunnustamista koskevia säännöksiä, yleinen järjestelmä olisi laajennettava koskemaan tapauksia, joita mikään erityisjärjestelmä ei kata joko sen vuoksi, että kyseinen ammatti ei kuulu näihin järjestelmiin, tai sen vuoksi, että vaikka ammatti kuuluisikin johonkin tällaiseen erityisjärjestelmään, hakija ei täytä vaadittuja edellytyksiä voidakseen hyötyä siitä.
44. Johdanto-osan 44 perustelukappaleen mukaan tämän direktiivin soveltaminen ei rajoita toimenpiteitä, jotka ovat välttämättömiä kuluttajien ja terveyden korkeatasoisen suojan takaamiseksi.
45. Ammattipätevyysdirektiivin 1 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan tässä direktiivissä vahvistetaan säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltion,

joka vaatii säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai sen harjoittamiseksi alueellaan määrättyä ammattipätevyyttä (jäljempänä ”vastaanottava jäsenvaltio”), on tunnustettava kyseisen ammatin harjoittamisen aloittamiseen ja sen harjoittamiseen ammattipätevyys, joka on hankittu yhdessä tai useammassa muussa jäsenvaltiossa (jäljempänä ”kotijäsenvaltio”) ja joka antaa kyseisen pätevyyden haltijalle oikeuden harjoittaa siellä samaa ammattia.

46. Ammattipätevyysdirektiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan tätä direktiiviä sovelletaan niihin jäsenvaltion kansalaisiin, jotka haluavat harjoittaa säänneltyä ammattia joko itsenäisinä ammatinharjoittajina tai palkattuina työntekijöinä, vapaiden ammattien harjoittajat mukaan luettuina, muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa he ovat hankkineet ammattipätevyytensä.
47. Ammattipätevyysdirektiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan tässä direktiivissä tarkoitetaan
- a) ”säännellyllä ammatilla” yhdestä tai useammasta toiminnan lajista koostuvaa ammattitoimintaa tai -toimintoja, jonka aloittamisen tai harjoittamisen tai jonkin harjoittamisen muodon edellytyksenä on, suoraan tai välillisesti, lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten nojalla tietyn ammattipätevyyden omaaminen; yksi tällainen ammattitoiminnan harjoittamisen muoto on sellaisen ammattinimikkeen käyttö, johon lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten nojalla vain tietyn ammattipätevyyden omaavilla henkilöillä on oikeus. Kun ensimmäistä virkettä ei sovelleta, säänneltyyn ammattiin rinnastetaan 2 kohdassa tarkoitettu ammatti;
 - b) ”ammattipätevyydellä” pätevyyttä, josta on osoituksena muodollisesta ammattipätevyydestä annettu asiakirja, 11 artiklan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettu pätevyydistodistus ja/tai ammattikokemus;
 - c) ”muodollista pätevyyttä osoittavalla asiakirjalla” jäsenvaltion lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti nimetyn viranomaisen antamia tutkintotodistuksia, todistuksia ja muita muodollista pätevyyttä osoittavia asiakirjoja pääosin yhteisössä suoritetusta ammatillisesta koulutuksesta. Kun ensimmäistä virkettä ei sovelleta, muodollista pätevyyttä osoittavaan asiakirjaan rinnastetaan 3 kohdassa tarkoitettu asiakirja;
 - d) ”toimivaltaisella viranomaisella” viranomaista tai elintä, jonka jäsenvaltio on nimenomaisesti valtuuttanut myöntämään tai ottamaan vastaan tutkintotodistuksia ja muita asiakirjoja tai tietoja sekä ottamaan vastaan hakemuksia ja tekemään tässä direktiivissä tarkoitettuja päätöksiä;
 - e) ”säännellyllä ammatillisella koulutuksella” koulutusta, joka on erityisesti suunnattu tietyn ammatin harjoittamiseen ja käsittää koulutuksen,

jota tarvittaessa täydennetään ammattiin perehdyttävällä koulutuksella tai työharjoittelulla tai työjaksolla.

Ammatillisen koulutuksen, työharjoittelun tai työkokemuksen rakenne ja taso määritellään asianomaisen jäsenvaltion laeissa, asetuksissa tai hallinnollisissa määräyksissä, tai niitä valvoo tai ne hyväksyy kyseistä tehtävää varten nimetty viranomainen.

48. Ammattipätevyysdirektiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan ammattipätevyuden tunnustaminen vastaanottavassa jäsenvaltiossa antaa etua saavalle henkilölle oikeuden ryhtyä harjoittamaan kyseisessä jäsenvaltiossa sitä ammattia, johon kyseisellä henkilöllä on pätevyys kotijäsenvaltiossaan, sekä harjoittaa sitä vastaanottavassa jäsenvaltiossa samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omat kansalaiset. Artiklan 2 kohdan mukaan tässä direktiivissä ammatti, jota hakija haluaa harjoittaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa, on sama kuin se ammatti, johon kyseisellä henkilöllä on pätevyys kotijäsenvaltiossaan, jos ammatin käsittämät toiminnan lajit ovat vastaavanlaiset.
49. Ammattipätevyysdirektiivin 13 artiklan 1 kohdan mukaan, kun vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytetään säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai harjoittamiseksi tiettyä ammattipätevyyttä, kyseisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen antaa hakijalle luvan ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa kyseistä ammattia samoin edellytyksin kuin omille kansalaisilleen, jos hakijalla on toisen jäsenvaltion alueellaan saman ammatin harjoittamisen aloittamiseksi tai harjoittamiseksi edellyttämä, 11 artiklassa tarkoitettu pätevyystodistus tai muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja. Pätevyystodistusten ja muodollista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen on oltava jäsenvaltion lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti nimetyin toimivaltaisen viranomaisen antamia.
50. Ammattipätevyysdirektiivin 13 artiklan 2 kohdan mukaan edellä 1 kohdassa kuvattu ammatin harjoittamisen aloittaminen ja ammatin harjoittaminen on sallittava myös hakijoille, jotka ovat kymmenen viimeksi kuluneen vuoden aikana harjoittaneet kyseistä ammattia täysipäiväisesti vuoden ajan tai osa-aikaisesti vastaavan ajan toisessa jäsenvaltiossa, jossa kyseinen ammatti ei ole säännelty, ja joilla on yksi tai useampi pätevyystodistus tai muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja, jonka on antanut toinen jäsenvaltio, jossa kyseinen ammatti ei ole säännelty.

Pätevyystodistusten ja muodollista pätevyyttä osoittavien asiakirjojen on täytettävä seuraavat edellytykset:

a) niiden on oltava jäsenvaltion lakien, asetusten tai hallinnollisten määräysten mukaisesti nimetyin toimivaltaisen viranomaisen antamia;

b) niiden on oltava osoitus haltijansa valmiudesta kyseisen ammatin harjoittamiseen.

Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettua vuoden ammattikokemusta ei kuitenkaan voida vaatia, jos hakijan muodollista pätevyyttä osoittavissa asiakirjoissa vahvistetaan säännelty ammatillinen koulutus.

51. Ammattipätevyysdirektiivin 13 artiklan 3 kohdan mukaan vastaanottavan jäsenvaltion on hyväksyttävä kotijäsenvaltion 11 artiklan mukaisesti osoittama taso sekä todistus, jolla kotijäsenvaltio vahvistaa, että 11 artiklan c alakohdan ii alakohdassa tarkoitettu säännelty ammatillinen koulutus tai ammatillinen koulutus, jossa on erityisrakenne, vastaa 11 artiklan c alakohdan i alakohdassa säädettyä tasoa.

Unionin tuomioistuimen merkityksellistä oikeuskäytäntöä

52. Unionin tuomioistuimen tuomiossa 21.9.2017, Malta Dental Technologists Association ja Reynaud, C-125/16 (EU:C:2017:707) oli kysymys siitä, onko perusvapauksia koskevia EUT-sopimuksen määräyksiä ja direktiivin 2005/36/EY säännöksiä tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion säännöstölle, jolla vastaanottavassa valtiossa edellytettiin, että siellä säänneltynä ammattina harjoitettavaa hammasteknikon toimintaa on harjoitettava yhteistyössä hammaslääkärin kanssa (tuomion 32 kohta).
53. Tuomioistuin katsoi edellä mainitussa tuomiossaan, että on arvioitava, onko vaatimus hammasteknikon ammatin harjoittamisesta yhteistyössä hammaslääkärin kanssa yhteensoveltuva EUT-sopimuksen kanssa, kun otetaan huomioon hammasteknikon tai erikoishammasteknikon *ammattin harjoittamisen edellytykset, joita ei ole yhdenmukaistettu direktiivillä 2005/36* (tuomion 52 kohta, korostus tässä).
54. Tuomiossa 6.10.2015, Brouillard, C-298/14 oli kysymys herra Brouillardin oikeudesta osallistua Cour de cassationin lakimiesavustajien palvelukseen ottamiseksi järjestettyyn kilpailuun. Unionin tuomioistuin katsoi, että kyseistä lakimiesavustajan tehtävää ei voida pitää direktiivissä 2005/36 tarkoitettuna ”säänneltynä ammattina”, minkä johdosta direktiiviä ei voida soveltaa pääasiassa kyseessä olevaan tilanteeseen (tuomion 42 kohta). Tämän jälkeen tuomioistuin otti tarkasteltavakseen, onko SEUT 45 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sille, että jäsenvaltion tuomioistuimen lakimiesavustajien palvelukseen ottamiseksi järjestetyn kilpailun valintalautakunta edellyttää silloin, kun se tarkastelee kyseisen jäsenvaltion kansalaisen tekemää hakemusta kyseiseen kilpailuun osallistumiseksi, kilpailuun osallistumiselta sitä, että henkilöllä on mainitun jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetyt tutkin-

not tai että toisen jäsenvaltion yliopiston myöntämän maisteritason tutkinnon akateeminen vastaavuus tunnustetaan, ilman, että se ottaa huomioon kaikkia tutkintotodistuksia, todistuksia ja muita muodollista pätevyyttä osoittavia asiakirjoja sekä asianomaisen merkityksellistä työkokemusta ja suorittaa vertailun tutkinnoilla osoitetun ammattipätevyyden ja kyseisessä lainsäädännössä edellytetyn ammattipätevyyden välillä (tuomion 47 kohta).

55. Tässä yhteydessä tuomioistuin muistutti, että *kun tiettyyn ammattiin pääsyn edellytyksiä ei ole yhdenmukaistettu*, jäsenvaltioilla on oikeus määrätä tämän ammatin harjoittamisen edellyttämistä tiedoista ja pätevydestä ja vaatia mainitut tiedot ja pätevyyden osoittavan tutkintotodistuksen esittämistä (tuomion 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen, korostus tässä).
56. Lisäksi tuomioistuin totesi, että on kuitenkin niin, että jäsenvaltioiden on käytettävä toimivaltaansa tällä alalla EUT-sopimuksessa taattuja perusvapauksia kunnioittaen (tuomion 51 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). On erityisesti niin, etteivät tässä tarkoituksessa annetut säännökset saa olla esteenä SEUT 45 artiklassa taattujen perusvapauksien tehokkaalle käytölle (tuomion 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan pätevyysedellytykset vahvistavat kansalliset oikeussäännöt – vaikka niitä sovellettaisiin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää – voivat siten rajoittaa mainittujen perusvapauksien käyttämistä, jos kyseessä olevissa kansallisissa oikeussäännöissä ei oteta huomioon asianomaisen henkilön toisessa jäsenvaltiossa jo hankkimia tietoja ja pätevyyttä (tuomion 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
57. Unionin tuomioistuin muistutti, että jäsenvaltion viranomaisten, joille unionin kansalainen on tehnyt sellaisen ammatin harjoittamista koskevan lupahakemuksen, jonka harjoittamisen aloittamisen edellytyksenä on kansallisen lainsäädännön mukaan tutkintotodistus tai ammattipätevyys tai käytännön kokemus, on otettava huomioon kaikki tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat samoin kuin asianomaisen henkilön asian kannalta merkityksellinen kokemus siten, että viranomaiset vertaavat näistä todistuksista ilmenevää kelpoisuutta ja tätä kokemusta kansallisessa lainsäädännössä edellytettyihin tietoihin ja pätevyyteen (tuomion 54 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten on kyseisen vertailun avulla voitava objektiivisesti varmistua siitä, että ulkomainen tutkintotodistus osoittaa haltijallaan olevan samanlaiset tai ainakin vastaavat tiedot ja pätevyys kuin mitä kansallinen tutkintotodistus osoittaa. Ulkomaisen tutkintotodistuksen vastaavuutta on arvioitava yksinomaan niiden tietojen ja pätevyyden perusteella, jotka kyseisen tutkintotodistuksen haltijalla voidaan olettaa olevan, kun

huomioon otetaan kyseiseen tutkintotodistukseen liittyvien opintojen ja käytännön koulutuksen luonne ja kesto (tuomion 55 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

58. Tuomioistuin lausui, että jäsenvaltio voi kuitenkin tässä vertailussa ottaa huomioon ne objektiiviset erot, jotka koskevat niin lähtövaltiossa kyseessä olevaan ammattiin liittyviä oikeussääntöjä kuin sen toiminta-alaakin (tuomion 56 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Jos tutkintotodistusten vertailun perusteella voidaan todeta, että ulkomaisen tutkintotodistuksen osoittamat tiedot ja pätevyys vastaavat kansallisissa säännöksissä edellytetyjä tietoja ja pätevyyttä, jäsenvaltion on myönnettävä, että kyseinen tutkintotodistus täyttää kansallisissa säännöksissä asetetut edellytykset. Jos vertailu sitä vastoin osoittaa, että kyseiset tiedot ja pätevyys vastaavat toisiaan vain osittain, vastaanottavalla jäsenvaltiolla on oikeus vaatia asianomaista henkilöä osoittamaan, että hän on hankkinut puuttuneet tiedot ja pätevyyden (tuomion 57 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
59. Tuomiossa 27.6.2013, Nasiopoulos, C-575/11 (EU:C:2013:430) oli kysymys ammattipätevyyden osittaisesta tunnustamisesta vastaanottavassa jäsenvaltiossa säänneltyyn fysioterapeutin ammattiin. Unionin tuomioistuin katsoi, että tilanteessa, jossa kotijäsenvaltiossa ja vastaanottavassa jäsenvaltiossa kahden ammatin samankaltaisuuden aste on sellainen, että ne voidaan luonnehtia ”vastaavanlaisiksi” ja näin direktiivin 2005/36 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettulla tavalla ”samaksi ammatiksi”, hakijan koulutuksen puutteet voidaan tosiasiallisesti poistaa soveltamalla direktiivin 2005/36 14 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja korvaavia toimenpiteitä. Tässä tapauksessa sillä, että vastaanottava jäsenvaltio ei myönnä osittaista oikeutta ammatin harjoittamiseen, ei loukata SEUT 49 artiklaa (tuomion 31 kohta).
60. Tuomioistuin katsoi, että sitä vastoin tilanteissa, jotka eivät kuulu direktiivin 2005/36/EY soveltamisalaan siksi, että toiminta-alojen erot ovat niin suuret, että hakijan pitäisi itse asiassa suorittaa täysimääräinen koulutus voidakseen harjoittaa toisessa jäsenvaltiossa ammattia, johon hänellä on pätevyys, voi olla kyse SEUT 49 artiklan rikkomisesta (tuomion 32 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Unionin oikeuskäytännössä on todettu tähän, että vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisten ja erityisesti sen toimivaltaisten tuomioistuinten tehtävänä on ratkaista kussakin konkreettisessa tapauksessa se, kuinka paljon asianomaisen hankkiman koulutuksen sisältö eroaa koulutuksesta, jota tässä jäsenvaltiossa edellytetään (tuomion 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
61. Unionin tuomioistuimen 7.5.1991 antamassa tuomiossa Vlassopoulou (C-340/89) oli kysymys siitä, että unionin kansalainen, jolla oli jo oi-

keus harjoittaa asianajajan ammattia kotimaassaan, oli jättänyt hake-
muksen saadakseen oikeuden harjoittaa asianajajan ammattia toisessa
jäsenvaltiossa. Unionin tuomioistuin lausui tuomiossaan, että kansallis-
ten viranomaisten on selvitettävä, missä määrin asianomaisen henkilön
kotimaassaan hankkimat tutkintotodistuksen osoittamat tiedot ja taidot
vastaavat vastaanottajavaltiona olevan jäsenvaltion lainsäädännössä
vaadittuja tietoja ja taitoja. Jos kyseisten tutkintotodistusten vastaavuus
on ainoastaan osittainen, niillä kansallisilla viranomaisilla, joita asia
koskee, on oikeus vaatia asianomaiselta henkilöltä osoitusta siitä, että
hän on hankkinut puuttuvat tiedot ja taidot (tuomion 23 kohta).

Ennakkoratkaisupyynnön tarve

62. Korkein hallinto-oikeus on oikeuskäytännössään toisen asian yhtey-
dessä todennut, että nyt kysymyksessä olevaa UWE-HPI -koulutusta ei
voida pitää ammattihenkilölain 5 §:n (262/2015)¹² 2 momentissa tarkoi-
tettuna Suomessa suoritettuna koulutuksena (korkein hallinto-oikeus
1.7.2020 taltionumero 2846, lyhyt ratkaisuseloste¹³). A:n hakemusta ei
siten voida hyväksyä niiden kansallisen oikeuden säännösten perus-
teella, jotka koskevat oikeutta ammattinimikkeen käyttöön Suomessa
suoritetun koulutuksen perusteella.
63. Psykoterapeutin ammattiin pääsyn edellytyksiä ei ole yhdenmukaistettu
unionin tasolla, minkä vuoksi jäsenvaltiolla on oikeus määrätä mainitun
ammatin harjoittamisen edellyttämistä tiedoista ja pätevyydestä sekä
vaatia mainitut tiedot ja pätevyyden osoittavan tutkintotodistuksen esit-
tämistä (ks. tuomio 6.10.2015, Brouillard, C-298/14, 48 kohta). Direk-
tiivissä 2005/36/EY ei rajoiteta jäsenvaltioille tässä kuuluvaa toimival-
taa, mutta jäsenvaltioiden on käytettävä toimivaltaansa mainituissa
kysymyksissä perustamissopimuksessa taattuja perusvapauksia kunn-
oittaen (ks. tuomio 27.6.2013, Nasiopoulos, C- 575/11, 20 kohta oi-
keuskäytäntöviittauksineen).
64. Suomessa psykoterapeutin ammattia on pidettävä direktiivin
2005/36/EY 3 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettuna säännel-
tyinä ammattina, koska kyseisen ammattinimikkeen käyttöön on oikeus
vain henkilöllä, joka täyttää ammattihenkilölain ja ammattihenkilöase-
tuksen mukaiset ammattipätevyyden edellytykset.
65. Psykoterapeutin ammatti on Suomessa säännelty ammatti erityisesti po-
tilasturvallisuuden varmistamiseksi.

¹² Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150262>

¹³ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/lyhyet/2020/202002846>

66. Koska direktiivin 2005/36/EY III osaston II ja III luvun säännökset eivät koske psykoterapeutin ammattia, siihen sovelletaan mainitun direktiivin I luvussa ja erityisesti sen 10–14 artiklassa säädettyä koulutuksesta annettavien asiakirjojen yleistä tunnustamisjärjestelmää (vastaavasti tuomio 21.9.2017, Malta Dental Technologists Association ja Reynaud, C-125/16, 38 kohta). Edeltä 13 ja 14 kohdasta ilmenevän saadun selvityksen mukaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa psykoterapeutin ammatti ei ole säännelty ammatti eikä psykoterapeutin ammatin harjoittamiseen ole säänneltyä ammatillista koulutusta. Näin ollen merkitystä on erityisesti direktiivin 13 artiklan 2 kohdalla.
67. Koska A ei ole harjoittanut psykoterapeutin ammattia toisessa jäsenvaltiossa, jossa kyseinen ammatti ei ole säännelty, hänellä ei korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan ole direktiivin säännösten perusteella oikeutta ryhtyä harjoittamaan psykoterapeutin säänneltyä ammattia Suomessa. Koska myös kansallisessa oikeudessa, ammattipätevyyslain 6 §:n (1384/2015)¹⁴ 2 momentissa edellytetään vastaavalla tavalla kuin direktiivissä vähintään vuoden ammattikokemusta toisesta jäsenvaltiosta, oikeutta käyttää psykoterapeutin ammatinimikettä ei voida myöntää myöskään kansallisen oikeuden perusteella.
68. University of the West of England (Bristol) -yliopiston A:lle myöntämän diplomin (Postgraduate Diploma) liitteenä on asiakirja, jonka mukaan ”The program has been planned in accordance with the requirements of Finland’s Health Care Professionals Decree (564/1994) 2 a § and so that graduates fulfill the requirements in 2 a § Paragraph 3”. Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan koulutusjärjestelmään kuuluvan yliopiston ilmoitusta siitä, että koulutus täyttäisi Suomen terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen vaatimukset, ei voida pitää perusteena pitää tätä muodollista pätevyyttä osoittavaa asiakirjaa direktiivin 13 artiklan 2 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitettuna asiakirjana.
69. Asiassa on esitetty erilaisia käsityksiä siitä, onko tilannetta direktiivin sääntelystä huolimatta arvioitava vielä SEUT 45 ja 49 artiklassa taattujen perusvapauksien ja unionin tuomioistuimen niihin liittyvän oikeuskäytännön kannalta.
70. Tulkintaa, jonka mukaan esillä olevan kaltaista tilannetta ei olisi tarpeen arvioida vielä perusvapauksien kannalta, voidaan perustella sillä, että asiassa ollaan direktiivin 2005/36/EY ja sen mukaisen yleisen järjestelmän soveltamisalalla ja ne säännellyn ammatin harjoittamisen edellytykset vastaanottavassa jäsenvaltiossa, joista nyt on kysymys, on

¹⁴ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20151384#L2P6>

yhdenmukaistettu direktiivin 2005/36/EY 13 artiklan 2 kohdan säännöksillä (vrt. tuomio 21.9.2017, Malta Dental Technologists Association ja Reynaud, C-125/16, 52 kohta). Toisaalta unionin tuomioistuimen antamien tuomioiden perusteluista esimerkiksi asiassa C-298/14 (Brouillard, erityisesti 54 kohta) ja asiassa C-575/11 (Nasiopoulos, erityisesti 32 kohta) voidaan saada tukea myös tulkinnalle, jonka mukaan tilannetta olisi tarpeen arvioida myös perusvapauksien kannalta.

71. Korkeimman hallinto-oikeuden tiedossa ei ole, että unionin tuomioistuin olisi ottanut nimenomaisesti kantaa tarpeeseen arvioida yksittäisten hakemusten käsittelyn yhteydessä vielä erikseen esillä olevan kaltaisia direktiivin 2005/36/EY yleisessä järjestelmässä yhdenmukaistettuja säännellyn ammatin harjoittamisen edellytyksiä EUT-sopimuksen kannalta. Tähän liittyy korkeimman hallinto-oikeuden ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys.
72. Jos unionin tuomioistuin katsoo, että direktiivin 2005/36/EY yksityiskohtaisesta sääntelystä huolimatta hakemusta on esillä olevan kaltaisessa tilanteessa arvioitava myös EUT-sopimuksessa taattujen perusvapauksien kannalta, korkein hallinto-oikeus joutuu ratkaisemaan, mikä merkitys UWE:n myöntämälle diplomille on annettava. Tässä yhteydessä kantaa on otettava myös siihen, voiko vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisen pyrkiessään varmistumaan siitä, että ulkomainen tutkintotodistus osoittaa haltijallaan olevan samanlaiset tai ainakin vastaavat tiedot ja pätevyys kuin mitä kansallinen tutkintotodistus osoittaa, perustaa arvionsa myös koulutuksen toteuttamisen tavasta eri tavoin saamaansa selvitykseen, vai onko sen myös esillä olevan tilanteen kaltaisissa erityisissä oloissa luotettava toisen jäsenvaltion koulutusjärjestelmään kuuluvan yliopiston myöntämän todistuksen osalta tuon koulutuksen järjestäjän koulutuksen sisällöstä esittämään selvitykseen.
73. Asiassa C-298/14 (Brouillard) unionin tuomioistuin on todennut, että ulkomaisen tutkintotodistuksen vastaavuutta on arvioitava yksinomaan niiden tietojen ja pätevyyden perusteella, jotka kyseisen tutkintotodistuksen haltijalla voidaan olettaa olevan, kun huomioon otetaan kyseiseen tutkintotodistukseen liittyvien opintojen ja käytännön koulutuksen luonne ja kesto (tuomion 55 kohta). Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan tällä lausumalla, samoin kuin direktiivin 2005/36/EY 50 artiklan 3 kohdan säännöksellä sen soveltamisalaan kuuluvissa erityistilanteissa, on haluttu rajoittaa vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuuksia arvioida toisen jäsenvaltion koulutusjärjestelmässä suoritetun koulutuksen tarkempaa sisältöä ja käytännön toteuttamistapaa. Jos unionin tuomioistuimen vastaus ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on myönteinen, asiassa on rat-

kaistava, onko unionin oikeus esteenä sille, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen esillä olevan asian erityisissä oloissa perustaa koulutuksen vastaavuutta koskevan arvionsa myös muilta tahoilta kuin koulutuksen järjestäjiltä tai toisen jäsenvaltion toimivaltaisilta viranomaisilta saamaansa selvitykseen koulutuksen tarkemmasta sisällöstä ja toteuttamistavasta.

Korkeimman hallinto-oikeuden välipäätös ennakkoratkaisun pyytämisestä unionin tuomioistuimelta

74. Korkein hallinto-oikeus on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja pyytää unionin tuomioistuimelta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisua jäljempänä yksilöidyillä kysymyksillä. Ennakkoratkaisun pyytäminen on tarpeen, koska korkeimman hallinto-oikeuden on annettava ratkaisu siitä, onko Helsingin hallinto-oikeuden päätös lopputulokseltaan oikea.

Ennakkoratkaisukysymykset

75. Korkein hallinto-oikeus esittää unionin tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- 1) Onko EUT-sopimuksessa taattuja perusvapauksia ja direktiiviä 2005/36/EY tulkittava siten, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on arvioitava hakijan oikeutta harjoittaa säänneltyä ammattia SEUT 45 ja 49 artiklan ja niihin liittyvän oikeuskäytännön (erityisesti tuomio 7.5.1991, Vlassopoulou, C-340/89 ja tuomio 6.10.2015, Brouillard, C-298/14) kannalta siitä huolimatta, että direktiivin 2005/36/EY 13 artiklan 2 kohdassa näytettäisiin yhdenmukaistetun ne säännellyn ammatin harjoittamisen edellytykset, joilla vastaanottavan jäsenvaltion on sallittava ammatin harjoittaminen hakijalle, jolla on muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja sellaisesta jäsenvaltiosta, jossa ammatti ei ole säännelty, mutta joka ei täytä direktiivin säännöksessä asetettua ammatin harjoittamista koskevaa vaatimusta?
 - 2) Jos vastaus ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on myönteinen, onko unionin oikeus esteenä sille, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen nyt esillä olevan kaltaisessa tilanteessa perustaa koulutuksen vastaavuutta koskevan arvionsa myös muilta tahoilta kuin koulutuksen järjestäjiltä tai toisen jäsenvaltion viranomaisilta saamaansa selvitykseen koulutuksen tarkemmasta sisällöstä ja toteuttamistavasta kun otetaan huomioon mitä asiassa C-298/14 Brouillard (tuomion 55 kohta) on todettu tutkintotodistusten vastaavuutta koskevista yksinomaisista arviointiperusteista.

76. Saatuaan unionin tuomioistuimen ratkaisun korkein hallinto-oikeus antaa lopullisen päätöksen asiassa.

Korkein hallinto-oikeus:

Anne E. Niemi
oikeusneuvos

Outi Suviranta (t)
oikeusneuvos

Janne Aer
oikeusneuvos

Toomas Kotkas
oikeusneuvos

Antti Pekkala
oikeusneuvos

Riitta Hämäläinen
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös	Unionin tuomioistuin, maksutta A, maksutta
Jäljennös	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Helsingin hallinto-oikeus