

Asia	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntö unionin tuomioistuimelle
Muutoksenhakija	A
Muu asianosainen	Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira)

Päätös, jota muutoksenhaku koskee

Helsingin hallinto-oikeus 5.12.2017 nro 17/1229/6

Oikeudenkäynnin kohde ja merkitykselliset tosiseikat

1. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa on ratkaistavana, onko kansallinen viranomaislain (Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, jäljempänä myös Valvira) voinut myöntää Yhdistyneessä kuningaskunnassa lääketieteen perustutkinnon suorittaneelle A:lle lääkärin ammattinharjoittamisoikeuden Suomessa kolmen vuoden määräajaksi rajoitettuna siten, että hän saa harjoittaa lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä vain ammattia itsenäisesti harjoittamaan oikeutetun laillistetun lääkärin johdon ja valvonnan alaisena, ja siten, että hän saa harjoittaa lääkärin ammattia tuona aikana ainoastaan suorittaakseen kolmivuotisen yleislääketieteen erityiskoulutuksen Suomessa¹.
2. A on vuonna 2008 aloittanut lääketieteen opinnot Edinburghin yliopistossa. Hän on suorittanut 6.7.2013 Degrees of Bachelor of Medicine and Bachelor of Surgery (MB ChB) -lääketieteen perustutkinnon, jonka laajuus on 360 ECTS-pistettä.

¹ Sosiaali- ja terveysministeriön asetus erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksesta sekä yleislääketieteen erityiskoulutuksesta (56/2015): Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150056>

3. A:n suorittama tutkinto vastaa Euroopan parlamentin ja neuvoston ammattipätevyyden tunnustamisesta antaman direktiivin 2005/36/EY, sellaisena kuin se on muutettuna 20.11.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2013/55/EU (jäljempänä myös ammattipätevyysdirektiivi) liitteen V kohdassa 5.1.1 Yhdistyneen kuningaskunnan kohdalla mainittua koulutuksesta annettavaa asiakirjaa (*Primary qualification*).
4. A:lla on ollut suorittamansa lääketieteen perustutkinnon perusteella rajoitettu oikeus harjoittaa lääkärin ammattia Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Hänet on merkitty Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisen General Medical Councilin (GMC) rekisteriin nimikkeellä *provisionally registered doctor with a licence to practise*. A:lla on ollut oikeus työskennellä valmistumisen jälkeisessä ohjelmassa (The UK Foundation Programme, UKFP, Foundation Year 1, F1). Korkeimman hallinto-oikeuden käsityksen mukaan perustutkinnon suorittanut lääkäri ei voi tänä aikana työskennellä muissa kuin kyseiseen ohjelmaan kuuluvissa tehtävissä.
5. A on palannut Suomeen lääketieteen perustutkinnon suorittamisen jälkeen. Suomeen palattuaan A on hakenut Valviralta oikeutta harjoittaa Suomessa lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä Yhdistyneessä kuningaskunnassa suorittamansa tutkinnon perusteella.
6. A:lla ei ole lääkärin ammatinharjoittamisoikeutta hakiessaan ollut kuitenkaan esittää ammattipätevyysdirektiivin liitteen V kohdassa 5.1.1. Yhdistyneen kuningaskunnan kohdalla mainittua koulutuksesta annettuun asiakirjaan liitettävää todistusta (*Certificate of experience*), joka on Yhdistyneessä kuningaskunnassa edellytyksenä täydelle ammatinharjoittamisoikeudelle (*full registration with a licence to practise*).
7. Koska A:lla ei ole ollut edellä mainittua todistusta, Valvira on esittänyt A:lle lääkärin laillistusta koskevan hakemuksen käsittelyn jatkamista määräaikaisena laillistusasiانا. A on suostunut tähän. Valviran mukaan A:n on saadaksesen oikeuden harjoittaa itsenäisesti lääkärin ammattia Suomessa tullut kolmen vuoden määräajassa suorittaa joko: a) Yhdistyneen kuningaskunnan suuntaviivojen mukainen ammatillinen harjoittelu Suomessa ja hakea sille tunnustus ammattipätevyysdirektiivin 55 a artiklan mukaisesti Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaiselta viranomaiselta voidakseen sen jälkeen hakea Suomessa lääkärin ammatinharjoittamisoikeutta direktiivissä tarkoitetun automaattisen tunnustamisjärjestelmän perusteella tai b) suorittaa yleislääketieteen erityiskoulutus (YEK) Suomessa. A on valinnut b-vaihtoehdon, joka ei johda ammattipätevyysdirektiivin tarkoittamaan lääkärin ammattipätevyyden automaattiseen tunnustamiseen muissa EU/ETA-jäsenvaltioissa.

8. Valvira on päätöksellään 3.11.2016 myöntänyt A:lle oikeuden harjoittaa Suomessa lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä ammattia itsenäisesti harjoittamaan oikeutetun laillistetun lääkärin johdon ja valvonnan alaisena kolmen vuoden ajalla 2.11.2016–2.11.2019. A on saanut harjoittaa lääkärin ammattia tuona aikana ainoastaan suorittaakseen kolmivuotisen yleislääketieteen erityiskoulutuksen Suomessa.
9. Valvira on päätöksellään 4.5.2017 hylännyt A:n tekemän oikaisuvaatimuksen. Päätöksen perustelujen mukaan A:lle on myönnetty terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 6 a §:n (1659/2015) mukainen oikeus harjoittaa lääkärin ammattia tilanteessa, jossa häneltä puuttuu ammattipätevyysdirektiivin (2005/36/EY) liitteen V kohdan 5.1.1 mukainen todistus (*Certificate of experience*), jonka Yhdistynyt kuningaskunta on määritellyt osaksi unionin tasolla harmonisoitua lääkärin peruskoulutusta.
10. A on valittanut Valviran päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen ja vaatinut päätöksen kumoamista sekä asian palauttamista Valviralle uudelleen käsiteltäväksi.
11. Helsingin hallinto-oikeus on päätöksellään 5.12.2017 hylännyt A:n valituksen. Hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan ammattipätevyysdirektiivin mukainen automaattinen tunnustaminen ei ole ollut mahdollista, koska A ei ole esittänyt direktiivin liitteen V kohdassa 5.1.1. Yhdistyneen kuningaskunnan kohdalla mainittua todistusta. Hallinto-oikeuden mukaan myöskään yleinen tunnustamisjärjestelmä ei tule kyseeseen, koska A ei ole suorittanut lääketieteen perustutkintoa ennen liitteen V kohdassa 5.1.1 määriteltyä viiteajankohtaa (20.12.1976). Hallinto-oikeuden mukaan A:lle ei voida myöntää toisessa EU-jäsenvaltiossa parempaa oikeutta kuin kotijäsenvaltiossa.
12. Hallinto-oikeuden päätöksen perustelujen mukaan A:n asiassa on tullut soveltaa ammattihenkilölain 6 a §:ää (1659/2015), jonka nojalla toisessa EU/ETA-valtiossa lääkärin perustutkinnon suorittaneilla on mahdollisuus suorittaa Suomessa lääkärin tutkinnon jälkeinen ammatillinen harjoittelu ja saada ammatinharjoittamisoikeus Suomessa. Hallinto-oikeuden mukaan Valvira on voinut myöntää A:lle ammattihenkilölain 6 a §:n (1659/2015) mukaisen rajoitetun oikeuden harjoittaa lääkärin ammattia toisen laillistettuna ammattihenkilönä itsenäisesti ammattia harjoittamaan oikeutetun laillistetun lääkärin johdon ja valvonnan alaisena 2.11.2016–2.11.2019.
13. A on korkeimmassa hallinto-oikeudessa vaatinut, että hänen hakemuksensa toisessa unionin jäsenvaltiossa suoritettuna lääkärin perustutkinnon

hyväksymiseksi tulee käsitellä ammattipätevyysdirektiivin yleisen tunnustamisjärjestelmän säännöksiä soveltaen, jos automaattisen tunnustamisen edellytykset eivät täyty.

14. A:n mukaan hänelle määrätty kolmen vuoden rajoitettu lääkärin ammatinharjoittamisoikeus on vastoin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 49 artiklan mukaista sijoittautumisvapautta. Valviran asettama kolmen vuoden määräaika on syrjivä, sillä se on yhdeksän kertaa pidempi kuin suomalaisen lääketieteen perustutkintoon eli lääketieteen lisensiaatin tutkintoon (360 ECTS) sisältyvä neljän kuukauden pakollinen käytännön amanuenssiharjoittelu. Valvira ei ole tehnyt ammattipätevyyden yleisen tunnustamisjärjestelmän edellyttämää yksilöllistä vertailua A:n Yhdistyneessä kuningaskunnassa suorittaman lääkärin perustutkinnon ja suomalaisen lääketieteen lisensiaatin tutkinnon välillä. Kolmen vuoden valvotun jakson asettaminen ehdoksi itsenäisen ammatinharjoittamisoikeuden myöntämiseksi ilman todisteita keskeisistä kompensoimattomista eroista kansalliseen standardiin verrattuna on unionin oikeuden vastaista. Kolmen vuoden pituista valvottua jaksoa ei voida perustella myöskään potilasturvallisuuden varmistamisella. Ammattihenkilölain 6 a §:ssä ei ole otettu huomioon unionin tuomioistuimen tuomiosta asiassa C-340/89 *Vlassopoulou* (EU:C:1991:193) ilmeneviä periaatteita.

Kansallinen lainsäädäntö

Laki terveydenhuollon ammattihenkilöistä² (559/1994, jäljempänä myös ammattihenkilölaki)

15. Ammattihenkilölain 1 §:n 1 kohdan mukaan mainitun lain tarkoituksena on edistää potilasturvallisuutta sekä terveydenhuollon palvelujen laatua varmistamalla, että mainitussa laissa tarkoitettulla terveydenhuollon ammattihenkilöllä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, muu riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät muut valmiudet.
16. Ammattihenkilölain 6 §:n 1 momentin mukaan Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto myöntää hakemuksesta oikeuden harjoittaa Suomessa lääkärin tai hammaslääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä Euroopan unioniin kuuluvan valtion (*EU-valtio*) tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion (*ETA-valtio*) kansalaiselle, jolle on jossakin muussa EU- tai ETA-valtiossa kuin Suomessa suoritetun koulutuksen perusteella kyseisessä valtiossa myönnetty unionin tunnustamissään-

² Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940559>

nöksissä tarkoitettu muodollista pätevyyttä osoittava asiakirja, joka kyseisessä valtiossa vaaditaan oikeuden saamiseksi lääkärin tai hammaslääkärin ammatin harjoittamiseen.

17. Päätöksentekohetkellä voimassa olleen ammattihenkilölain 6 a §:n³ (1659/2015)⁴ 1 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto myöntää hakemuksesta määräämnsä ehdoin oikeuden harjoittaa Suomessa lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä kyseistä ammattia itsenäisesti harjoittamaan oikeutetun laillistetun ammattihenkilön johdon ja valvonnan alaisena potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 2 §:n 4 kohdassa tarkoitettussa terveydenhuollon toimintayksikössä henkilölle, joka on aloittanut lääketieteen opinnot ennen 1 päivää tammikuuta 2012 sellaisessa EU- tai ETA-valtiossa, jossa lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden edellytyksenä on tutkinnon jälkeisen ammatillisen harjoittelun suorittaminen, ja suorittanut siellä lääkärin perustutkinnon. Ammatinharjoittamisoikeus myönnetään kolmen vuoden määräajaksi. Pykälän 2 momentin mukaan, kun hakija on toiminut 1 momentissa säädetyn ajan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston määrittelemien ehtojen mukaisesti lääkärin tehtävissä, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto myöntää hakemuksesta hakijalle oikeuden harjoittaa lääkärin ammattia Suomessa itsenäisesti. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi perustellusta syystä pidentää 1 momentissa säädettyä kolmen vuoden määräaika.

Unionin oikeuden merkitykselliset säännökset ja määräykset

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)

18. SEUT 45 artiklan 1 kappaleen mukaan turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus unionissa.
19. SEUT 49 artiklan ensimmäisen kappaleen ensimmäisen virkkeen mukaan jäljempänä olevien määräysten mukaisesti kielletään rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Artiklan toisen kappaleen mukaan, jollei pääomia koskevan luvun määräyksistä muuta johdu, sijoittautumisvapautteen kuu-

³ Ammattihenkilölain 6 a §:ää on muutettu lailla 347/2017, joka on tullut voimaan 19.6.2017. Voimassa olevan ammattihenkilölain 6 a §:n 1 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto myöntää hakemuksesta oikeuden harjoittaa Suomessa lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä kirjallisesti nimetyn, kyseistä ammattia itsenäisesti harjoittamaan oikeutetun laillistetun ammattihenkilön johdon ja valvonnan alaisena potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (785/1992) 2 §:n 4 kohdassa tarkoitettussa terveydenhuollon toimintayksikössä henkilölle, joka on suorittanut lääkärin perustutkinnon sellaisessa EU- tai ETA-valtiossa, jossa lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden edellytyksenä on tutkinnon jälkeisen ammatillisen harjoittelun suorittaminen. Ammatinharjoittamisoikeus myönnetään kolmen vuoden määräajaksi. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto voi perustellusta syystä pidentää kolmen vuoden määräaika. Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2017/20170347>. Korkein hallinto-oikeus katsoo, ettei edellä mainitulla lainmuutoksella ole olennaisesti muutettu aiemmin voimassa ollutta säännöstä.

⁴ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151659>

luu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, erityisesti 54 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja yhtiöitä, niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen kansalaisia.

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)

20. Ammattipätevyysdirektiivi on pantu Suomessa kansallisesti täytäntöön säätämällä ammattipätevyyden tunnustamisesta annettu laki (1384/2015). Terveystenhuollon ammattihenkilöistä annettuun lakiin (559/1994) on sisällytetty ammattipätevyysdirektiivistä johtuvat terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevat säännökset.
21. Ammattipätevyysdirektiivin 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.
22. Johdanto-osan 12 perustelukappaleen mukaan tämä direktiivi koskee toisessa jäsenvaltiossa hankitun ammattipätevyyden tunnustamista jäsenvaltiossa. Se ei kuitenkaan koske toisen jäsenvaltion tämän direktiivin nojalla tekemien tunnustamispäätösten tunnustamista. Näin ollen henkilö, jonka ammattipätevyys on tunnustettu tämän direktiivin nojalla, ei voi käyttää mainittua tunnustamista nauttiakseen kotijäsenvaltiossaan erilaisia oikeuksia kuin niitä, jotka johtuvat kyseisessä jäsenvaltiossa hankitusta ammattipätevyydestä, jollei hän osoita hankkineensa ammatillista lisäpätevyyttä vastaanottavassa jäsenvaltiossa.
23. Ammattipätevyysdirektiivin III osaston I luvussa (direktiivin 10–14 artikla) säädetään koulutuksesta annettavien asiakirjojen yleisestä tunnustamisjärjestelmästä. Direktiivin 10 artiklan mukaan yleistä tunnustamisjärjestelmää koskevaa I lukua sovelletaan kaikkiin niihin ammatteihin, jotka eivät kuulu tämän osaston II ja III luvun soveltamisalaan, sekä seuraavissa tapauksissa, joissa hakija ei jostain erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä täytä mainituissa luvuissa säädettyjä edellytyksiä:

(---)

b) peruskoulutuksen saaneet lääkärit, – –, jos muuttaja ei täytä 23 – – artiklassa säädettyjä tosiasiallisen ja luvallisen ammatin harjoittamisen edellytyksiä.

24. Ammattipätevyysdirektiivin 21 artiklassa säädetään ammasteista, jotka kuuluvat automaattisen tunnustamisen järjestelmään. Mainitun artiklan 1 alakohdan mukaan, kunkin jäsenvaltion on tunnustettava muodollista pätevyyttä osoittavat asiakirjat, jotka antavat oikeuden ryhtyä harjoittamaan ammattitoimintaa lääkärin peruskoulutuksen saaneena lääkärinä – – ja joista säädetään liitteessä V olevissa 5.1.1 – – kohdassa ja jotka täyttävät 24 – – artiklassa tarkoitetut koulutuksen vähimmäisvaatimukset kunkin ammatin osalta. Lisäksi kyseisten asiakirjojen on annettava sen alueella samat oikeudet ammattitoiminnan aloittamiseen ja sen harjoittamiseen kuin jäsenvaltion itsensä antamat muodollista pätevyyttä osoittavat asiakirjat. Artiklan 2 alakohdan mukaan kyseisten koulutuksesta annettujen asiakirjojen on oltava jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten antamia, ja niihin on tarvittaessa liitettävä liitteessä V olevissa 5.1.1 – – kohdassa mainitut todistukset. Artiklan 3 alakohdan mukaan ensimmäisen ja toisen alakohdan säännökset eivät vaikuta 23 – – artiklassa tarkoitettuihin saavutettuihin oikeuksiin.
25. Ammattipätevyysdirektiivin 23 artiklan 1 kohdan mukaan, jos jäsenvaltioiden kansalaisille annetut muodollista pätevyyttä osoittavat asiakirjat, jotka antavat oikeuden ryhtyä harjoittamaan ammattitoimintaa lääkärin peruskoulutuksen saaneena lääkärinä – –, eivät vastaa kaikkia 24 – – artiklassa tarkoitettuja koulutusvaatimuksia, jokaisen jäsenvaltion on hyväksyttävä riittäväksi todisteeksi jäsenvaltioiden antamat muodollista pätevyyttä osoittavat asiakirjat, jos nämä asiakirjat todistavat, että koulutus, joka on alkanut liitteessä V olevissa 5.1.1 – – kohdassa olevia viiteajankohtia aiemmin, on suoritettu ja jos niihin on liitetty todistus, joka osoittaa asiakirjan haltijan harjoittaneen tosiasiallisesti ja laillisesti asianomaista toimintaa jäsenvaltiossa yhtäjaksoisesti vähintään kolme vuotta todistuksen myöntämistä edeltäneiden viiden vuoden aikana, sanotun kuitenkin rajoittamatta asianomaisten ammattien osalta saavutettuja erityisoikeuksia.
26. Ammattipätevyysdirektiivin 55 a artiklan 1 kohdan mukaan, jos säännellyn ammatin harjoittamisen aloittamiselle kotijäsenvaltiossa on edellytyksenä ammatillisen harjoittelun suorittaminen, kotijäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on säännellyn ammatin harjoittamisoikeutta koskevaa hakemusta käsitellessään tunnustettava toisessa jäsenvaltiossa suoritettujen ammatillisten harjoittelujen edellyttäen, että kyseiset harjoittelut vastaavat 2 kohdassa tarkoitettuja julkaistuja suuntaviivoja, ja otettava huomioon kolmannessa maassa suoritettujen ammatillisten harjoittelujen. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin kansallisessa lainsäädännössään asettaa kohtuullisen rajoituksen ammatillisen harjoittelun sen osan kestolle, joka

voidaan suorittaa ulkomailla. Artiklan 2 kohdan mukaan ammatillisen harjoittelun tunnustaminen ei korvaa mahdollisia voimassa olevia vaatimuksia, jotka koskevat kokeen hyväksytyä suorittamista kyseiseen ammattiin pääsemiseksi. Toimivaltaisten viranomaisten on julkaistava suuntaviivat, jotka koskevat toisessa jäsenvaltiossa tai kolmannessa maassa suoritettua harjoittelun järjestämistä ja tunnustamista, erityisesti ammatillisen harjoittelun valvojan tehtäviä.

Unionin tuomioistuimen merkityksellinen oikeuskäytäntö

27. Unionin tuomioistuimen tuomiossa 30.4.2014 asiassa C-365/13, *Ordre des Architectes* (EU:C:2014:280) oli kyse päinvastaisesta asetelmasta kuin nyt ennakkoratkaisupyynnön kohteena olevassa asiassa. Kyse oli siitä, voiko vastaanottava jäsenvaltio, jossa arkkitehdin ammatin harjoittamisen edellytyksenä on tutkinnon suorittamisen jälkeen suoritettu kahden vuoden ammatillinen harjoittelu, edellyttää vastaavaa harjoittelua myös kotijäsenvaltiossa arkkitehdin tutkinnon suorittaneelta henkilöltä, vaikka kotijäsenvaltion lainsäädäntö ei edellytä harjoittelua arkkitehdin ammatin harjoittamiseksi.
28. Unionin tuomioistuin katsoi tuomiossaan, että ammattipätevyysdirektiivin (2005/36/EY) 21 ja 49 artiklaa oli tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että vastaanottava jäsenvaltio edellyttää kotijäsenvaltiossa hankitun, kyseisen direktiivin liitteessä V olevassa 5.7.1 kohdassa tai liitteessä VI tarkoitetun ammattipätevyyden haltijalta, että tämä suorittaa harjoittelun tai osoittaa omaavansa vastaavan ammatillisen kokemuksen saadakseen oikeuden harjoittaa arkkitehdin ammattia, joka kuuluu automaattisen tunnustamisjärjestelmän piiriin (tuomion 27 kohta).

Ennakkoratkaisupyynnön tarve

29. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on sittemmin 1.11.2019 myöntänyt A:lle oikeuden harjoittaa Suomessa itsenäisesti lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä. Koska A ei ole peruuttanut korkeimmalle hallinto-oikeudelle tekemäänsä valitusta ja koska korkein hallinto-oikeus katsoo asian ratkaisemisen edellyttävän vastaamista unionin oikeuden tulkintaa koskevaan kysymykseen, korkein hallinto-oikeus saattaa kysymyksen Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaistavaksi.
30. Korkein hallinto-oikeus pitää selvänä, että A:lle ei ole voitu myöntää oikeutta itsenäisesti harjoittaa lääkärin ammattia Suomessa ammattipätevyysdirektiivin 21 artiklassa tarkoitetun automaattisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti, koska A:lla ei ole ollut ammattipätevyysdirektiivin liitteen V kohdassa 5.1.1. Yhdistyneen kuningaskunnan kohdalla

mainittua koulutuksesta annettuun asiakirjaan liitettävää todistusta perustutkinnon jälkeen suoritetusta ammatillisesta harjoittelusta (*Certificate of experience*).

31. Korkein hallinto-oikeus pitää niin ikään selvänä, että A:lle ei ole voitu myöntää oikeutta itsenäisesti harjoittaa lääkärin ammattia Suomessa myöskään ammattipätevyysdirektiivin III osaston I luvussa säädetyn yleisen tunnustamisjärjestelmän perusteella, koska hän ei ole täyttänyt 10 artiklan b kohdassa tarkoitettuja yleisen tunnustamisjärjestelmän soveltamiselle säädettyjä edellytyksiä.
32. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että koska A ei ole täyttänyt lääkärin ammattiin sovellettavan automaattisen tunnustamisen järjestelmän eikä myöskään yleisen tunnustamisjärjestelmän ammattipätevyyden tunnustamiselle asettamia edellytyksiä, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolla ei ole ollut ammattipätevyysdirektiivistä johtuvaa velvollisuutta tehdä vertailua selvittääkseen, miltä osin A:n Yhdistyneessä kuningaskunnassa suorittama lääketieteen perustutkinto vastaa sisällöltään lääketieteen perustutkintoa (lääketieteen lisensiaatin tutkinto) Suomessa. Vastaavasti vastaanottava jäsenvaltio ei voi myöskään asettaa automaattiselle tunnustamiselle muita vaatimuksia kuin mitä direktiivissä ja sen liitteissä on asetettu (*C-365/13 Ordre des Architectes*, tuomion 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
33. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että ammattipätevyysdirektiivi tai sitä koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei sisällä nimenomaista oikeusohjetta ennakkoratkaisupyynnön kohteena olevan tapauksen kaltaiseen tilanteeseen, jossa henkilö on hakenut vastaanottavassa jäsenvaltiossa lääkärin ammattipätevyyden tunnustamista kotijäsenvaltiossa suoritetun lääketieteen perustutkinnon perusteella ilman, että hänellä on ollut esittää kotijäsenvaltion ammattipätevyyden edellytykseksi lisäksi asettamaa todistusta ammatillisesta harjoittelusta.
34. Suomessa kansallinen lainsäätäjät on pyrkinyt ratkaisemaan nyt tarkasteltavana olevan kaltaisen tilanteen synnyttämät ongelmat. Ammattihenkilölain 6 a §:n (1659/2015)⁵ 1 momentin mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto myöntää hakemuksesta oikeuden harjoittaa Suomessa lääkärin ammattia laillistettuna ammattihenkilönä kirjallisesti nimetyn, kyseistä ammattia itsenäisesti harjoittamaan oikeutetun laillistetun ammattihenkilön johdon ja valvonnan alaisena henkilölle, joka on suorittanut lääketieteen perustutkinnon sellaisessa EU- tai ETA-valtiossa, jossa lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden edellytyksenä on tutkinnon jälkeisen ammatillisen harjoittelun suorittaminen. Rajoitettu ammatinharjoittamisoikeus myönnetään kolmen vuoden määräajaksi.

⁵ Finlex: <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20151659>

35. Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto on antanut ammattihenkilölain 6 a §:n (1659/2015)⁶ perusteella A:lle kaksi vaihtoehtoa saada oikeus harjoittaa itsenäisesti lääkärin ammattia Suomessa. Hänen on tullut suorittaa kolmen vuoden määräajassa joko: a) Yhdistyneen kuningaskunnan suuntaviivojen mukainen ammatillinen harjoittelu ja hakea sille tunnustus ammattipätevyysdirektiivin 55 a artiklan mukaisesti Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaiselta viranomaiselta voidakseen hakea Suomessa lääkärin ammatinharjoittamisoikeutta direktiivissä tarkoitettuna automaattisen tunnustamisjärjestelmän perusteella tai b) suorittaa yleislääketieteen erityiskoulutus (YEK) Suomessa. Vaihtoehtoa a on tarjottu ensisijaisesti, mutta A on valinnut vaihtoehdon b, joka ei johda ammattipätevyysdirektiivin tarkoittamaan lääkärin ammattipätevyuden automaattiseen tunnustamiseen muissa EU/ETA-jäsenvaltioissa.
36. Korkein hallinto-oikeus katsoo, että koska ammattipätevyysdirektiivi tai sitä koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei sisällä nimenomaista oikeusohjetta ennakkoratkaisupyynnön kohteena olevan tapauksen kaltaiseen tilanteeseen, jossa toimivaltainen viranomainen on ratkaissut asian viime kädessä kansallisen lainsäädännön perusteella, asiassa toimivaltaisen viranomaisen päätöstä ja sen perustana olevaa kansallista lainsäädäntöä tulee vielä arvioida Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 45 ja 49 artiklan näkökulmasta.
37. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus pitää ennakkoratkaisupyynnön esittämistä asian ratkaisemiseksi välttämättömänä.
38. Korkein hallinto-oikeus tuo vielä esille, että EFTA-tuomioistuimessa on vireillä Norjan korkeimman oikeuden tekemä ennakkoratkaisupyyntö (asia E-3/20) muun ohella ammattipätevyysdirektiivin 2005/36/EY 21 artiklan tulkinnasta. Asiassa on kysymys siitä, että Norjan kansalainen oli hakenut Tanskassa suorittamansa hammaslääkäritutkinnon perusteella laillistamista Norjassa. Vaikka henkilö oli suorittanut Tanskassa hammaslääketieteen tutkinnon, hänellä ei ollut Tanskassa itsenäistä ammatinharjoittamisoikeutta, koska hän ei ollut suorittanut siellä tutkinnon jälkeistä ammatillista harjoittelua. Norjan viranomaiset eivät olleet laillistaneet henkilöä, koska hänellä ei ole ollut liittää laillistumishakemuksensa ammattipätevyysdirektiivin 2005/36/EY liitteessä V kohdassa tarkoitettua (4 sarake Certificate accompanying the evidence of qualifications) liitettä "Autorisation som tandlæge, udstedt af Sundhedsstyrelsen. Tilladelse til selvstændig virke som tandlæge". Norjassa ei laillistamisen edellytykseksi ole asetettu vaatimusta tutkinnon jälkeisestä harjoittelusta toisin kuin Tanskassa.

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

Korkeimman hallinto-oikeuden välipäätös ennakkoratkaisun pyytämisestä unionin tuomioistuimelta

39. Korkein hallinto-oikeus on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja pyytää unionin tuomioistuimelta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 267 artiklan nojalla ennakkoratkaisua jäljempänä yksilöidyllä kysymyksellä. Ennakkoratkaisun pyytäminen on tarpeen korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä olevan asian ratkaisemiseksi.

Ennakkoratkaisukysymys

40. Korkein hallinto-oikeus esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

1. Onko SEUT 45 tai 49 artiklaa – suhteellisuusperiaate huomioon ottaen – tulkittava siten, että ne ovat esteenä sille, että vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltainen viranomaisena on kansalliseen lainsäädäntöön perustuen myöntänyt henkilölle lääkärin ammatinharjoittamisoikeuden kolmen vuoden määräajaksi rajoitettuna siten, että hän saa toimia vain laillistetun lääkärin johdon ja valvonnan alaisena, ja että hänen on saman määräajan kuluessa suoritettava yleislääketieteen erityiskoulutuksen kolmivuotiset opinnot saadakseen oikeuden harjoittaa itsenäisesti lääkärin ammattia vastaanottavassa jäsenvaltiossa, kun otetaan huomioon, että:
 - a) henkilö on suorittanut kotijäsenvaltiossa lääketieteen perustutkinnon, mutta hänellä ei ole ammattipätevyyden tunnustamista vastaanottavassa jäsenvaltiossa hakiessaan ollut esittää kotijäsenvaltiossa ammattipätevyyden edellytykseksi lisäksi asetettua todistusta ammatillisesta harjoittelusta, jonka kesto on yksi vuosi;
 - b) henkilölle on vastaanottavassa jäsenvaltiossa tarjottu ammattipätevyysdirektiivin 55 a artiklaa silmällä pitäen ensisijaisena vaihtoehtona, josta hän on kieltäytynyt, mahdollisuutta suorittaa vastaanottavassa jäsenvaltiossa kolmen vuoden määräajan kuluessa kotijäsenvaltion suuntaviivojen mukainen ammatillinen harjoittelu ja hakea sille tunnustus kotijäsenvaltion toimivaltaiselta viranomaiselta voidakseen sitten hakea vastaanottavassa jäsenvaltiossa uudelleen lääkärin ammatinharjoittamisoikeutta direktiivissä tarkoitettun automaattisen tunnustamisjärjestelmän kautta;
 - c) vastaanottavan jäsenvaltion kansallisen sääntelyn tarkoituksena on edistää potilasturvallisuutta sekä terveydenhuollon palvelujen laatua

varmistamalla, että terveydenhuollon ammattihenkilöllä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, muu riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät muut valmiudet.

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

Korkein hallinto-oikeus:

Eija Siitari
oikeusneuvos

Petri Helander
oikeusneuvos

Toomas Kotkas (t)
oikeusneuvos

Ari Wirén
oikeusneuvos

Antti Pekkala
oikeusneuvos

Riitta Hämäläinen
Asian esittelijä, esittelijäneuvos

Jakelu

Päätös Unionin tuomioistuin, maksutta
A, maksutta

Jäljennös Helsingin hallinto-oikeus
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
Sosiaali- ja terveysministeriö
Suomen Lääkäriliitto ry