

LAUSUNTO Terveystieteiden tutkimuskeskuksesta annetun asetuksen (564/1994) 2 a §:n tulkinnasta

1. Lausuntopyyntö ja lausuntotehtävä

Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (jäljempänä HPI) on kääntynyt puoleemme ja esittänyt lausuntopyynnön. Siinä on pyydetty esittämään oikeustieteellisesti perusteltu kannanotto Terveystieteiden tutkimuskeskuksesta annetun asetuksen (564/1994) 2 a §:n tulkinnasta. Kysymys liittyy siihen, mikä yliopisto voi järjestää psykoterapeuttikoulutusta siten, että koulutuksen suorittaminen antaa edellytykset psykoterapeutin ammattinimikkeen käyttämiseen. Pyyntö on esittänyt OTL Mikko Pihlajamäki HPI:n asiamiehenä.

Ilmoituksensa mukaan HPI tarjoaa Suomessa psykoterapeuttikoulutusta yhteistyökumppaninaan University of the West of England, Bristol (jäljempänä UWE Bristol), joka sijaitsee Yhdistyneessä Kuningaskunnassa.

Olemme tulkinnassa ottaneet huomioon asiaa sääntelevän asetuksen ohella EU-oikeuden ja perusoikeusnäkökohtia. Tarkastelemme säännöstä ensinnäkin yleisten laintulkintaoppien ja kansallisten säädösten valmistelua koskevien ohjeiden kannalta. Toiseksi otamme huomioon perusoikeus-

myönteisen tulkinnan vaatimuksen ja arvioimme säädöstulkinnan perusoikeuslottuvuutta. Kolmantena keskeisenä tulkintaan vaikuttavana kokonaisuutena huomioimme Euroopan Unionin oikeuden ja sen vaikutuksen.

Tulkinta kiinnittyy kohdassa 2 olevaan kuvaukseen asetuksen tulkintaympäristöstä. Sen muodostamiseen ovat vaikuttaneet tiedot, jotka olemme saaneet keskusteluissa HPI:n edustajan John Pihlajan ja yhtiön asiamiehen OTL Mikko Pihlajamäen kanssa.

2. Asetuksen tulkintaympäristö ja lausuntotehtävän rajaus

- 1) Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettuun asetukseen tehdyllä muutoksella vuonna 2011 edellytettiin, että ammattinimikkeeseen oikeutettu henkilö on suorittanut *yliopiston tai yliopiston yhdessä muun kouluttajaorganisaation kanssa järjestämän* psykoterapeuttikoulutuksen. Järjestävällä yliopistolla tulee olla psykologian tai lääketieteellisen alan koulutusvastuu.
- 2) Psykoterapeuttikoulutus ei ole yliopistolaissa säänneltyä tutkintoon johtavaa koulutusta. Koulutus ei johda muutoinkaan tutkintoon. Koulutus johtaa oikeuteen käyttää psykoterapeutin ammattinimikettä.
- 3) Yliopistolaissa säännellyn tutkintoon johtavan koulutuksen ulkopuolelle jäävänä psykoterapeutin koulutus on luonteeltaan täydennyskoulutusta, jota ei ole tuettu julkisin varoin. Julkisen tuen puuttumisen vuoksi koulutukseen osallistuvat maksavat siitä korvauksen, jolla koulutus rahoitetaan. Psykoterapeuttikoulutusta tarjoavat Suomessa useammat toimijat, jotka kilpailevat keskenään. Järjestävästä organisaatiosta riippuen opiskelijat maksavat koulutuksesta 15.000–20.000 € suuruisen korvauksen.
- 4) Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (jäljempänä VALVIRA) toimii psykoterapeutin ammattinimikkeen valvovana viranomaisena. VALVIRA:n on merkittävä terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin (TERHIKKI) ne psykoterapeutit, jotka ovat suorittaneet yliopiston järjestämän koulutuksen asetuksessa edellytetyllä tavalla. Rekisteriin merkittyjen psykoterapeuttien antamaan hoitoon on mahdollista saada KELA:n tukea, joten rekisterimerkinnällä on keskeinen merkitys koulutuksen ostajille.
- 5) Asetuksessa koulutuksen edellytetään olevan yliopiston tai yliopiston yhdessä muun kouluttajaorganisaation järjestämää. Järjestävää yliopistoa ei muuten ole asetuksessa määritetty. VALVIRA ilmoittaa verkkosivuillaan, että asetuksen säännöstä sovelletaan vain yliopistolaissa tarkoitetun suomalaisen yliopiston antamaan koulutukseen tai tällaisen yli-

opiston yhdessä muun koulutusorganisaation kanssa antamaan koulutukseen.¹ VALVIRA hyväksyy suomalaisilta palveluntarjoajilta koulutuksensa ostaneet suoraan psykoterapeuttien ammattinimikkeen haltijoiden rekisteriin. Muista EU-maista (kuten Iso-Britanniasta) olevien koulutuksen järjestäjien tuottaman koulutuksen suorittaneita ei VALVIRA hyväksy säännöksen nojalla rekisteröitäviksi.

- 6) Rekisterimerkinnän edellytyksiä arvioidessaan VALVIRA ei anna merkitystä sille, missä koulutus tosiasiallisesti järjestetään. Järjestävän yliopiston osalta ratkaiseva ero on siinä, sijaitseeko yliopiston kotipaikka Suomessa vai toisessa EU-valtiossa, kuten Iso-Britanniassa. VALVIRA toteaa verkkosivuillaan seuraavasti (kursivointi tässä):

”Jos henkilö hakeutuu koulutukseen, jossa tutkintotodistuksen antava oppilaitos sijaitsee muussa EU- tai ETA-maassa kuin Suomessa, on syytä huomioida, että tutkintoa arvioidaan tällöin aina ulkomailla suoritettuna koulutuksena siitäkin huolimatta, että opetus tapahtuisi tosiasiallisesti Suomessa.”²

- 7) Lausuntoa on pyydetty siitä, miten terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen (28.6.1994/564) 2a §:ää on tulkittava. Edellä esitetyn perusteella koulutuksen järjestävän yliopiston kotipaikka on tulkinnassa olennainen. Lausunnon kohteena oleva kysymys voidaan siksi täsmentää seuraavasti: tarkoittaako asetuksessa käytetty termi ”yliopisto” yksinomaan Yliopistolaisissa (24.7.2009/558) määriteltyjä kotimaisia yliopistoja vai myös sellaisia, joiden kotipaikka on toisessa Euroopan Unionin jäsenvaltiossa?

3. Tulkittava säädöskokonaisuus

- 8) Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (28.6.1994/559) 2 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jolla lain nojalla on oikeus käyttää asetuksella säädettyä terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä (*nimikesuojattu ammattihenkilö*). Säännöksen 3 momentin mukaan nimikesuojattu ammattihenkilö on oikeutettu toimimaan asianomaisessa ammatissa ja käyttämään asianomaista ammattinimikettä.
- 9) Lain 24 §:n 2 momentin mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöitä ohjaa ja valvoo sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto. Lain 24a §:n mukaan sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto pitää terveydenhuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriä, johon merkitään muun muassa ammattinimikkeen käyttämiseen oikeutetut henkilöt ja heitä koskevat laissa yksilöidyt tiedot.

¹ http://www.valvira.fi/terveydenhuolto/ammattioikeudet/hakemusohjeet/eu_eta_valtioissa_koulutetut/psykoterapeutit

² http://www.valvira.fi/terveydenhuolto/ammattioikeudet/hakemusohjeet/eu_eta_valtioissa_koulutetut/psykoterapeutit

- 10) Psykoterapeutin ammattinimikkeen käyttämisen edellytyksistä säädetään Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa asetuksessa (564/1994). Alkuperäisessä muodossaan oikeudesta psykoterapeutin ammattinimikkeen käyttöön oli säädetty asetuksen 2 §:n 2 momentissa seuraavasti:

”Psykoterapeutin ammattiin johtavalla koulutuksella tarkoitetaan terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen hyväksymää:

- 1) vaativan eritystason psykoterapeuttikoulutusta;
- 2) vähintään kolmivuotista yhtenäistä erityistason psykoterapiakoulutusta, joka sisältää vähintään 200 tuntia teoreettista koulutusta ja riittävästi työnohjausta sekä omakoh- taista psykoterapiaa; tai
- 3) muuta vastaavaa koulutusta”

- 11) Säännöstä muutettiin asetuksella (1120/2010), joka tuli voimaan 30.12.2011. Nykyisessä muodossaan Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen 2a §:ssä säädetään seuraavaa (korostukset tässä):

”Psykoterapeutin nimikesuojatun ammattinimikkeen käyttämisen edellytyksenä on, että asianomainen henkilö on suorittanut *yliopiston tai yliopiston yhdessä muun kouluttajaor- ganisaation kanssa järjestämän* psykoterapeuttikoulutuksen. Järjestävällä yliopistolla tulee olla psykologian tai lääketieteellisen alan koulutusvastuu. Yliopisto ottaa opiskelijat psyko- terapeuttikoulutukseen.”

4. Asetuksen sanamuodon tulkintaa

- 12) Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen 2a §:ssä psykoterapeuttikoulu- tuksen järjestäjä yksilöidään termillä ”yliopisto”. Termiä ei ole asetuksessa määritelty. Kun määritelmää ei ole, oikeudellisessa tulkinnassa lähtökohtana on sanamuodon mukainen tulkinta. Siinä pyritään selventämään säädöksen eli tässä tapauksessa asetuksen merkitys- tä kielenkäytön tapoja ja sääntöjä hyödyntämällä. Sanamuodon tulkinnalla ei pyritä kor- jaamaan tai täydentämään asetuksen sisältöä.
- 13) Kun termin merkitystä ei ole määritelty, sanamuodolle haetaan sisältöä ensisijassa yleis- kielisen merkityksen mukaisesti. Termin ”yliopisto” osalta on arvioitava, mitä sillä yleiskie- lessä tarkoitetaan. Tarkoitetaanko siis yliopistolla yleiskielessä vain suomalaisia yliopistoja vai tarkoitetaanko sillä myös ulkomaisia, kuten muiden EU-valtioiden yliopistoja. Toisaalta sanamuodon tulkinnan tueksi on arvioitava myös sitä, onko termillä erityismerkitys sellai- silla aloilla, johon se erityisesti kiinnittyy. Tältä osin yliopisto-termin merkitys tulee arvioi- tavaksi erityisesti koulutus- ja tiedeyhteisön piirissä.
- 14) Termien yleiskielisen merkityksen määrittämiseksi ei ole auktoritatiivista menettelyä. Termin merkitys on siksi arvioitava sen mukaisesti, mitä se yhteiskunnassa vallitsevan yleis- en käsityksen mukaan tarkoittaa. Yliopisto instituutiona tarkoittaa yleisesti korkeinta tie- teellistä tutkimusta ja opetusta tuottavaa laitosta sen kotimaasta riippumatta. Yliopiston

yleiskielinen merkitys painottuu yliopiston tehtävän mukaisesti käsittämään yliopistot niiden kotimaasta riippumatta. Tätä voidaan ilmentää konkreettisella ja käytännöllisellä testillä: yleinen käsitys kiistatta lienee, että yliopistoina pidetään esimerkiksi klassisia englantilaisia yliopistoja Cambridgea ja Oxfordia. Olennaista tässä on, että ratkaisevaa yliopiston merkityksen määrittelyssä ei ole sen kotimaa. Sitä tukee myös muu arviointi: yliopistot ovat niiden keskeisen instrumentin eli tieteen osalta valtioista ja kansallisuuksista riippumattomia - universitas. Tiedeyhteisön puitteissa yliopiston ylikansallinen luonne on vielä yleiskielistä merkitystä selvempi.

- 15) Sanamuodon mukaisen tulkinnan osalta tulkinnan lopputulos vaikuttaa vahvalta: ilman erillisiä määritelmiä termi yliopisto ei sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella rajoitu Suomen yliopistolain mukaisiin yliopistoihin. Yliopisto-termin merkitykseen ei asetuksessa ole liitetty rajoituksia eikä valittuja sanamuotoja voida sanamuodon mukaisessa tulkinnassa korjata tai täydentää. Tämä korostuu nyt arvioitavan säännöksen osalta, jossa on kysymys oikeuden ulottuvuuden määrittämisestä. Kansalaiselle ja elinkeinonharjoittajalle ei voida asettaa oikeuksia rajoittavia kriteerejä, jotka eivät ilmene laista tai asetuksesta. Yliopisto-sana tarkoittaa siksi sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella myös muiden EU-maiden yliopistoja.
- 16) Oikeustutkimuksen mukaiset tulkintaopit on omaksuttu myös lainvalmistelussa. Lainvalmisteluohjeiden mukaan yleiskielen sanoja ei tule käyttää erityisessä merkityksessä tai laajentavassa tai supistavassa merkityksessä. Termit tulee ymmärtää yleiskielen mukaisesti. Lainvalmistelun ohjeistuksessa on kuitenkin varauduttu siihen, että laissa ja asetuksissa käytettäviä käsitteitä on tietyissä tilanteissa määriteltävä. Jos haluttaisiin poiketa yleiskielen mukaisesta merkityksestä, käsite olisi määriteltävä.

”Jos pakosta joudutaan käyttämään ilmaisuja, jotka eivät kuulu yleiskieleen, tai muuten vaikeasti ymmärrettäviä ilmaisuja, ne on yleensä määriteltävä.”³

- 17) Tarkasteltavan asetuksen ohella Yliopisto-termiä käytetään lainsäädännössä esimerkiksi Yliopistolaissa (24.7.2009/558). Toisin kuin terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa asetuksessa on tehty, yliopistolaissa ja sen soveltamisalassa on nimenomaisesti määriteltä, mihin yliopistoihin lakia sovelletaan. Yliopistot on kyseisessä laissa vielä erikseen nimetty. Lain 1 § kuuluu seuraavasti:

”*Soveltamisala.* Tätä lakia sovelletaan yliopistoihin, jotka kuuluvat opetus- ja kulttuuriministeriön toimialaan, siten kuin jäljempänä säädetään.”

- 18) Yliopistolaissa sanaa yliopisto käytetään yleiskielen mukaisessa merkityksessään. Yliopistolaissakaan ei todeta, että termi ”yliopisto” sellaisenaan koskisi vain suomalaisia yliopistoja. Sitä vastoin laista käy ilmi, että määritelmän myötä sitä *sovelletaan vain kotimaisiin yli-*

³ Lainkirjoittajan opas. Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet. Luku 23, Kohta Määritelmät ja yleiskieli. (lainkirjoittaja.finlex.fi)

opistoihin. Toiseksi laissa on nimenomaisesti mainittu sen soveltamisen ja tulkinnan kannalta tarpeelliset määritelmät ja rajaukset.

19) Edellä yliopisto-termin sanamuodon mukainen tulkinta puoltaa tulkintaa, jossa sen merkitys ei ilman määritelmää tai viittausta rajoitu vain tietyn lain (eli yliopistolain) mukaiseen merkitysisältöön. Sanamuodon mukaisen tulkinnan painoarvo on kuitenkin suhteutettava muuhun tulkintamateriaaliin. Laintulkinnassa säädöksen ohella merkittävää materiaalia ovat myös lainvalmistelun kuluessa syntyneet lain esityöt. Kun säädöksen tarkoituksesta kertovaa aineistoa ei asetuksen osalta ole vastaavasti käytettävissä, sanamuodon mukaisen tulkinnan merkitys on yleensä erityisen korostunutta. Tulkintamateriaalin suppeuden perusteella edellä saavutettu sanamuodon mukaisen tulkinnan tulos vahvistuu.

5. Asetuksen systemaattista tulkintaa

20) Säännöksiä on tulkittava osana ympäristöään. Sanamuodon ohella asetuksen tulkinnassa keskeinen merkitys voi olla systemaattisella tulkinnalla. Siinä otetaan huomioon termin asema osana koko säännöstä ja säännöksen asema osana koko säädöstä – lakia tai asetusta. Asetuksen tulkinnan yhteydessä tärkeäksi voi silloin muodostua termin ja säännöksen asema osana asetuksen ja sen antamiseen oikeuttaneen lain muodostamaa säädöskokonaisuutta. Säädöskokonaisuutta tulee arvioida johdonmukaisesti.

21) Lausunnon kohteena oleva Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettu asetus (564/1994) on säädetty Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (28.6.1994/559) nojalla. Säädökset liittyvät toisiinsa ja muodostavat säädöskokonaisuuden. Asetuksen sisältöä on siksi arvioitava myös suhteessa em. lakiin.

22) Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (28.6.1994/559) 4 §:ssä säädetään oikeudesta harjoittaa lääkärin, hammaslääkärin, erikoislääkärin ja erikoishammaslääkärin ammattia. Em. säädöksessä tarkoitettut yliopistot on määritelty viittaamalla nimenomaisesti yliopistolaissa tarkoitettuihin yliopistoihin. Tulkinnalliset ja soveltamisalaa koskevat rajaukset ilmenevät määriteltyinä säädöstekstistä. Määritelmän myötä on selvää, että lääkärin ammatin harjoittamisen yhteydessä yliopistoilla tarkoitetaan yliopistolaissa tarkoitettuja yliopistoja. Laissa noudatettu menettely määrittelyn toteuttamiseksi on vakiintunut ja myös lainvalmistelun ohjeistuksen mukainen.

23) Yliopistojen määrittely Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 4 §:ssä yliopistolakiin kohdistuvalla viittauksella määrittää lain sisällön lääkärin oikeuksien osalta. Lääkärin oikeuksien yhteydessä yliopisto tarkoittaa siksi suomalaista yliopistoa. Samalla tuon määrittelyn merkitys on otettava huomioon arvioitaessa saman lain perusteella säädetyn asetuksen sisältöä. Toisin kuin lääkärin tehtävien osalta laissa on tehty, ei psykoterapeutin tehtävien osalta terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen (28.6.1994/564)

2a §:ssä ole yliopiston käsitettä määritelty. Yliopistoja koskeva määritelmä on siis saman säädöskokonaisuuden eri osissa erilainen. Erilainen määritelmä edellyttää systemaattisessa tulkinnassa sitä, että säännökselle on vastaavasti vahvistettava erilainen sisältö. Lainsäätäjän valintoja on kunnioitettava. Tämä tukee sanamuodon mukaista tulkintaa siitä, ettei yliopiston käsitettä ole asetuksen 2a §:ssä rajoitettu tavalla, joka on laissa säädetty lääkärin oikeuksien osalta. Yliopiston käsite on siksi määriteltävä yleiskielen sanamuodon mukaisen sisällön edellyttämällä tavalla.

6. Perusoikeusnäkökohtia

- 24) Terveystieteiden ammattihenkilöistä annetun asetuksen tulkinnalla on vaikutuksia kolmen henkilötahon perusoikeuksiin. Tulkinta tulee tehdä perusoikeusmyönteisesti. Viranomaisen on valittava perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoitusten toteutumista.⁴ Perustuslain 22 § määrää julkisen vallan velvollisuudeksi turvata perusoikeuksien toteutuminen. Myös Suomea velvoittavilla ihmisoikeussopimuksilla on vastaavanlainen tulkintavaikutus.⁵
- 25) Koulutuspalvelujen tarjoaminen elinkeinotoimintana on perustuslain 18 §:n turvaaman elinkeinovapauden suojaamaa ja perustuslain 15 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan turvaaman omaisuuden suojan piirissä.
- 26) Palvelujen tarjoajilta koulutuspalveluja ostavat asiakkaat ovat perustuslain 8 §:n, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan sekä sen 12 lisäpöytäkirjan turvaamina oikeutettuja yhdenvertaiseen kohteluun viranomaisessa. Heidän oikeutensa työhön ja ammattiin on suojattu perustuslain 18 §:ssä. Viranomaisen toiminnan tulee hallinnon lainalaisuuden periaatteen mukaisesti perustua lakiin.
- 27) Kolmas taho, jonka perusoikeuksiin tulkintakysymys vaikuttaa, ovat palveluntarjoajien tarjoaman koulutuksen saaneiden psykoterapeuttien potilaat, joilla on oikeus valita terapeutinsa ja joita niin ikään tulee kohdella yhdenvertaisesti.
- 28) Perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain lailla, joka lisäksi tulee säätää perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perusoikeuksia ei voida rajoittaa asetuksella. Erityisen ongelmallista on, jos perusoikeuksia rajoittava tulkinta tehdään ilman selkeää tukea itse tulkittavasta sää-

⁴ Ks. *Lavapuro, Juha*, Uusi Perustuslakikontrolli, s. 34, s.82, s.153, s.162, s.170, s.208, ja s. 285, *Mäenpää, Olli*, Hallinto-oikeus (4.p.2003), s. 154, *Mäenpää, Olli*, Hallintoprosessioikeus (2005), s. 67 ja s. 92 sekä *Tuori, Kaarlo*, Sosiaalioikeus 3.uud.p.2004, s. 203-204.

⁵ *Tuori, Kaarlo*, Sosiaalioikeus 3.uud.p.2004, s. 125.

döksestä. Tulkinta painottuu siksi vahvasti sellaisen vaihtoehdon hyväksi, joka ei ole perusoikeusnäkökulmasta ongelmallinen.

- 29) VALVIRA on verkkosivuillaan nimenomaisesti todennut, että se katsoo toisesta EU-maasta kotoisin olevan yliopiston Suomessa suomalaisille antaman psykoterapeuttikoulutuksen aina ulkomailla suoritetuksi. Tästä seuraa, että koulutuksen suorittaneita ei merkitä suoraan terveydenhuollon ammattihenkilöiden rekisteriin. Tämän johdosta tällaisen yliopiston Suomessa kouluttamien henkilöiden antamalle psykoterapialle ei myönnetä KELA:n tukea ainakaan yhtä ongelmattomasti kuin suomalaiselta yliopistolta koulutuksensa hankkineen psykoterapeutin antamalle psykoterapialle.
- 30) Potilas, joka valitsee terapeuttinsa, voi siis saada terapialleen KELAN tukea tai jäädä vaille sitä. Psykoterapeutti, joka on merkitty rekisteriin, on todennäköisesti paremmin työllistetty kuin terapeutti, jota ei rekisteriin ole merkitty. Koulutuksen tarjoaja, jonka kouluttamat psykoterapeutit merkitään rekisteriin, saa palvelulleen todennäköisesti enemmän kysyntää kuin koulutuksen tarjoaja, jonka oppilaiden rekisteriin merkitsemisestä ei ole varmuutta. Terapiaa ostavan potilaan kannalta KELA:n tuki on usein taloudellisesti merkittävää ja potentiaalisesti ratkaisevaa.
- 31) Näin ollen koulutuksen tarjoajat, oppilaat ja tulevat psykoterapeutit sekä näiden potilaat ovat eri tavoin kohdeltuja verrattuna niihin koulutuksen tarjoajiin, joiden kotipaikka on Suomessa, näiden oppilaisiin ja edelleen näiden potilaisiin. Kohtelu on myös taloudellisesti merkityksellistä. Ainoa erilaisen kohtelun perusteeksi esitetty seikka on se, että koulutuksen järjestävän yliopiston kotipaikka sijaitsee toisessa EU-maassa. Erilaiselle kohtelulle tulisi etenkin perusoikeuskysymyksissä olla vakuuttavat perusteet. Perusoikeuksista poikkeaminen edellyttää lain säännöstä, johon on valtuutus perustuslaissa. Ilmeisessä ristiriitatilanteessa etusija on annettava perustuslain säännökselle.⁶ Riittävien perusteiden puuttuessa kohtelun tulee olla samanarvoista ja yhdenvertaista.
- 32) Jos asetuksen termi yliopisto ymmärretään siten, että se ei sulje pois niitä yliopistoja, joiden kotipaikka on muussa EU:n jäsenvaltiossa kuin Suomessa, vältetään tässä kuvatut perusoikeusongelmat. Eri palveluntarjoajien, koulutuspalvelun ostajien ja näiden potilaiden asema määrittäytyy neutraalisti, eikä eriarvoisen kohtelun uhkaa ole.

⁶ Suomen perustuslaki (11.6.1999/731) 106 §

7. Tulkinta EU-oikeuden valossa: palvelujen liikkumisen vapaus ja lojaliteettiperiaate Euroopan Unionissa

- 33) Kysymystä on arvioitava myös Euroopan Unionin lainsäädännön kannalta. Kysymyksen arvioinnissa on huomioitava, että Suomen oikeus on alisteinen EU:n oikeudelle. Alisteisuudella on kaksi seurausta. Suomella ei ensinnäkään ole oikeutta säätää lakeja, jotka ovat Suomea sitovan EU-oikeuden kanssa ristiriidassa. Toiseksi sellainen Suomen kansallisen oikeuden tulkinta, joka asiallisesti johtaa ristiriitaan EU-oikeuden kanssa, ei ole hyväksyttävä. Tätä kutsutaan EU:n oikeuden *etusijaperiaatteeksi*.⁷
- 34) Jäsenvaltioilla on yhtäältä yleinen velvollisuus edistää integraatiota ja toisaalta yleinen velvollisuus pidättäytyä kaikista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan integraation ja perustamissopimuksen tavoitteiden toteutumista. Tätä kutsutaan *lojaliteettiperiaatteeksi*. Se on ilmaistu perustamissopimuksen 10 artiklassa.⁸
- 35) EU:n perustamissopimuksen (Sopimus Euroopan Unionin toiminnasta; Rooman sopimus muutettuna Lissabonin sopimuksella) 18 artiklassa on kielletty kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä. Tätä kutsutaan *syrjimättömyysperiaatteeksi*.⁹ Perustamissopimuksen 56 artikla kieltää lähtökohtaisesti kaikki rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja toisten jäsenvaltioiden alueella. Tämä on *palvelujen vapaan liikkuvuuden periaate*. Se on lähtökohtana kaikkien palvelujen, myös koulutuspalvelujen tarjoamisessa.
- 36) Koulutusta on Euroopan Unionin tuomioistuimen käytännössä pidetty kaupallisena palveluna, jos koulutuksesta maksetaan käypä hinta yksityisin varoin.¹⁰ Kun koulutus kuuluu kaupallisiin palveluihin, siihen soveltuvat palvelujen tarjoamista EU:ssa koskevat säännökset. Tällaisia säännöksiä on Euroopan Unionin perustamissopimuksessa ja Direktiivissä 2006/123/EY (Palveludirektiivi).
- 37) Lausunnon kohteena oleva kysymys liittyy psykoterapeutin ammattinimikkeeseen, joten on syytä huomioida myös Ammattipätevyysdirektiivien (Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Direktiivit 2005/36/EY ja 2013/55/EU) säännökset.
- 38) Ammattipätevyysdirektiivin (Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Direktiivi 2005/36/EY) 5 artiklaan on otettu erityiset säännökset sen estämiseksi, että palvelujen tarjoamisen vapautta toisessa jäsenvaltiossa rajoitettaisiin ammattipätevyyteen liittyvästä syystä. Niin

⁷ *Principle of primacy*, Ks. esim. Tolonen, Hannu, Oikeuslähdeoppi, s 111.

⁸ Raitio, Juha, Eurooppaoikeus ja Sisämarkkinat, 2006, s. 176 ss.

⁹ Raitio, Juha, Eurooppaoikeus ja Sisämarkkinat, 2013, s 286 ss.

¹⁰ C-439/99 *komissio v. Italia*, C-153/02 *Valentina Neri v. European School of Economics*

ikään direktiivin johdannossa on todettu, ettei palvelujen tarjoajille saa aiheuttaa suhteetonta räsitätusta, ei estää palvelujen tarjoamista tai tehdä sitä vähemmän houkuttelevaksi.¹¹

- 39) Palveludirektiivi (2006/123/EY) soveltuu taloudellista vastiketta vastaan suoritettaviin palveluihin.¹² Sen ulkopuolelle rajautuvat eräät julkisen vallan käyttöön liittyvät¹³, yleishyödylliset ja julkisin varoin rahoitetut tai subventoidut tehtävät¹⁴. Vaikka palveludirektiivi (2006/123/EY) ei soveltuisi, tämä ei silti oikeuta poikkeamaan vapaan liikkuvuuden periaatteesta ja rajoittamaan toisen jäsenvaltion kansalaisen oikeutta tarjota palvelua toisen jäsenvaltion alueella.¹⁵
- 40) Palveludirektiivin johdannon kohdassa 31 on todettu, että direktiivi on johdonmukainen ammattipätevyysdirektiivin kanssa. Tämä todetaan toteutetun siten, että palveludirektiivissä käsitellään muita kuin ammattipätevyyteen liittyviä kysymyksiä ja väliaikaisen palvelujen tarjonnan osalta ei vaikuteta ammattipätevyysdirektiivin II osaston nojalla suoritettaviin toimenpiteisiin. Jäsenvaltioilla on velvollisuus huolehtia ammattipätevyyden tunnustamisesta lojaliteetti- ja vastavuoroisuuden periaatteiden mukaisesti. Jotta tämän toteuttamistoimia ei estettäisi vetoamalla esimerkiksi palveludirektiivin säännöksiin, mahdollisuus on huomioitu direktiivien yhteensovittamista koskevalla palveludirektiivin 3 artiklalla.
- 41) Palveludirektiivin 3 artiklassa todetaan seuraavasti (korostukset tässä):

”Jos tämän direktiivin säännökset ovat ristiriidassa palvelutoiminnan aloittamisen ja harjoittamisen erityisiä näkökohtia tietyillä aloilla tai tietyissä ammateissa säätelävien muiden yhteisön säädösten kanssa, muiden yhteisön säädösten säännöksillä on etusija ja niitä sovelletaan kyseisiin aloihin ja ammatteihin. Tällaisia ovat muun muassa:

d) Direktiivi 2005/36/EY ” (Ammattipätevyysdirektiivi)

- 42) Palveludirektiivin säännökset väistyvät ja ammattipätevyysdirektiivin säännöksiä sovelletaan, jos direktiivien säännökset ovat keskenään ristiriidassa. Palveludirektiivin ja ammattipätevyysdirektiivin keskinäinen suhde on siten erityislain *lex specialis* suhde yleislakiin *lex generalis*. Palveludirektiivin 3 artikla ilmentää yleistä oikeuslähdeopin periaatetta *lex specialis derogat legi generali*; erityislaki syrjäyttää ristiriitatilanteessa yleisen. Jos ristiriitaa ei ole tai erityislaissa ei jostakin tilanteesta lausuta mitään, tilanteeseen sovelletaan yleislakia.¹⁶ Yleislakia ei siis sivuuteta muissa kuin ristiriitatilanteissa. Muutoin erityislain sääntelyalueella saattaisi syntyä sääntelemättömiä tilanteita, jos erityislaissa ei säännöstä olisi ja

¹¹ Ammattipätevyysdirektiivi 2005/36/EY, johdanto, kohta 7

¹² Palveludirektiivi 2006/123/EY, johdanto, kohta 25

¹³ Direktiivi 2006/123/EY 2 (2) artikla kohta i.

¹⁴ Direktiivi 2006/123/EY johdanto, kohta 17

¹⁵ Raitio, Juha, Eurooppaoikeus ja Sisämarkkinat, 2013, s. 620.

¹⁶ Ks. Tolonen, Hannu, Oikeuslähdeoppi, s. 107 ss., Aarnio, Aulis, Laintulkinnan Teoria, s. 254, Tuori, Kaarlo, Kriittinen Oikeuspositivismi, s. 184 ss., Tuori, Kaarlo, Sosiaalioikeus (2004), s. 122-124, Laakso, Seppo, Lainopin Teoreettiset Lähtökohdat, s. 354, Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus (4.p.2003), s.160-161.

yleislaki voitaisiin tällöinkin jättää soveltamatta. Vakiintuneesti on myös katsottu, että erityis- ja poikkeussäännöksiä tulkitaan suppeasti.

- 43) Kun ammattipätevyysjärjestelmä on jäsenvaltiossa voimaansaatettu, sitä sovellettaessa tulee näin ollen kunnioittaa myös palveludirektiivin säännöksiä. Direktiivien yhteensovittamiseen tähtäävää 3 artiklaa ei ole perustetta tulkita siten, että palveludirektiivin soveltuminen olisi poissuljettu kaikissa kysymyksissä, joihin myös ammattipätevyysdirektiivi soveltuu. Ammattipätevyysdirektiivin voimaansaattamiseksi annetut säädökset eivät liioin voi olla ristiriidassa palveludirektiivin kanssa, ellei ristiriita ole peräisin ammattipätevyysdirektiivistä tai johdu suoraan siitä. Seuraavassa tarkastellaan, onko lausunnon kohteena olevassa kysymyksessä tällainen ristiriita, joka voisi vaikuttaa asian oikeudelliseen arviointiin.
- 44) Ammattipätevyysdirektiivi sääntelee edellytyksiä, joiden nojalla yhdessä jäsenvaltiossa ammattipätevyytensä hankkineet luonnolliset henkilöt voivat harjoittaa samaa ammattia toisessa jäsenvaltiossa (vastaanottava jäsenvaltio). Lausunnon kohteena olevan kysymyksen osalta tämä liittyy myös kysymykseen siitä, onko Suomessa annettu koulutus katsottavissa ulkomailta suoritetuksi. Jos koulutus on kokonaan Suomessa annettua, ammattipätevyysdirektiivi ei tule lainkaan sovellettavaksi.
- 45) Ammattipätevyysdirektiivi soveltuu yhden jäsenvaltion lain mukaisen ammattipätevyysjärjestelmän tunnustamiseen toisessa jäsenvaltiossa. Yhden jäsenvaltion oikeuden mukaan henkilöllä on ammattipätevyys. Tämän tunnustamista vastaanottavassa jäsenvaltiossa on säännelty direktiivissä. Kysymys on siis toisen jäsenvaltion oikeuden soveltumisesta ja tämän prosessin lopputuloksen tunnustamisesta vastaanottavassa jäsenvaltiossa.
- 46) Lausunnon kohteena olevassa kysymyksessä ei ole lainkaan kysymys toisen jäsenvaltion oikeuden soveltumisesta ja tämän lopputuloksen mahdollisesta tunnustamisesta. Kysymys on yksinomaan Suomen oikeuden soveltamisesta koulutukseen, jonka on antanut yliopisto, joka sijaitsee toisessa jäsenvaltiossa. Arvioitavana ei ole se, onko jossakin toisessa jäsenvaltiossa saatu tuon jäsenvaltion lain mukainen ammattipätevyys tunnustettava Suomessa. Kysymys on vain siitä, onko henkilöillä Suomen oikeuden mukaan oikeus ammattinimikkeeseen. Kriteerinä ei ole se, että henkilöillä olisi toisessa jäsenvaltiossa voimassa oleva ammattipätevyys vaan yksinomaan siitä, oikeuttaako heidän saamansa koulutus Suomen oikeuden mukaan ammattipätevyyteen Suomessa. Ammattipätevyysdirektiivin sääntely kohdistuu valtaosin lääkäreiden, erikoislääkärien, yleissairaanhoidosta vastaavan sairaanhoitajan, hammaslääkärien, erikoishammaslääkärien, eläinlääkärien, kättilön, proviisorin ja arkkitehdin ammattipätevyysjärjestelmän tunnustamiseen. Ammattinimikkeiden osalta on mainittu tiedoista, jotka ammattinimikettä käyttävän tulee ilmoittaa palvelun vastaanottajalle (9 artikla). Psykoterapeutin ammattinimikettä direktiivissä ei ole säännelty.
- 47) Ammattipätevyysdirektiivi ei yllä lausutuilla perusteilla sulje pois tai rajoita palveludirektiivin soveltumista kaupallisena koulutuksena tarjottavaan psykoterapeuttikoulutukseen.

Seuraavaksi on arvioitava, onko kysymyksessä palveludirektiivin soveltamisalaan kuuluva koulutus.

- 48) Koulutusta on Euroopan Unionin tuomioistuin pitänyt palveluna silloin, kun sitä ei ole rahoitettu julkisin varoin¹⁷. Kokonaan tai valtaosin julkisin varoin rahoitettua koulutusta ei välttämättä pidetä kaupallisena palveluna¹⁸. Koulutus, jonka rahoittavat käyttäjät, kuuluu lähtökohtaisesti palveludirektiivin soveltamisalaan. Psykoterapeuttikoulutusta tarjoavat yliopistot, ja muut yliopistojen kanssa yhteistyössä toimivat tahot perivät siitä täyden maksun. Koulutusta ei miltään osin subventoida julkisin varoin. Psykoterapeuttikoulutusta on näin ollen pidettävä kaupallisena koulutuksena, jonka tarjonnassa on Suomessa kilpailua. Näin ollen sitä tulee pitää palveludirektiivissä tarkoitettuna palveluna.
- 49) Palveludirektiivin (2006/123/EY) 14 artikla kieltää jäsenvaltiota asettamasta palvelun tarjoajan kansalaisuuteen suoraan tai epäsuorasti perustuvia rajoittavia vaatimuksia palvelujen harjoittamiselle. Direktiivin (2006/123/EY) 16 artiklassa on vastaavasti kielletty kansalaisuuteen perustuvien rajoitusten asettaminen.
- 50) Direktiivin 19 artikla kieltää jäsenvaltiota asettamasta palvelun vastaanottajille vaatimuksia, jotka rajoittavat sellaisen palveluntarjoajan toteuttaman palvelun käyttöä, jolla on toimipaikka toisessa jäsenvaltiossa. Rajoituksiin rinnastetaan toimenpiteet, jotka tekevät palvelun käyttämisen vähemmän houkuttelevaksi. Etenkin seuraavat vaatimukset ovat direktiivissä kiellettyjä (art 19 a): Velvoite hankkia lupa toimivaltaisilta viranomaisilta tai antaa toimivaltaisille viranomaisille ilmoitus. Direktiivin tarkoittamina palvelun vastaanottajina voidaan psykoterapeuttikoulutuksen osalta pitää niitä henkilöitä, jotka ovat ostaneet koulutuspalvelua, siis psykoterapeutiksi opiskelleita ja opiskelevia henkilöitä.
- 51) Koulutuspalveluille voidaan toisinaan asettaa laadullisia vaatimuksia ja niiden kontrolloimiseen tähtääviä vaatimuksia. Nämäkään eivät voi perustamissopimusta ja palveludirektiiviä loukkaamatta olla syrjiviä. Eri maista kotoisin olevia palveluntarjoajia ei siis voida tällaisella perusteella asettaa eri asemaan.
- 52) Sinänsä voitaneen EU:n oikeuden näkökulmasta edellyttää, kuten terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa asetuksessa (564/1994) on tehtykin, että palveluntarjoajan yhteistyökumppanina toimii yliopisto. Sen sijaan yhteistyökumppanina toimivalta yliopistol-takaan ei voida, ainakaan ilman erityisiä perusteita edellyttää, että se olisi kotoisin tietystä jäsenvaltiosta. Tällainen rajoitus on vastoin perustamissopimuksen 18 artiklan syrjimättömyysperiaatetta.
- 53) Korkein Hallinto-oikeus on ratkaisussaan 2017:79 katsonut Iso-Britanniassa kotipaikan omaavan yliopiston Suomessa antaman MBA koulutuksen arvonlisäverosta vapaaksi. Rat-

¹⁷ 263/86 *Belgia v. Humbel*, C-439/99 *komissio v. Italia*, C-153/02 *Valentina Neri v. European School of Economics*, C-109/92 *Stephan Max Wirth v. Landeshauptstadt Hannover*

¹⁸ P.S.R.F. Mathijsen, *A Guide to European Union Law*, 8th ed. s. 217.

kaisun keskeinen peruste oli seuraava. Koulutuksen sisällöllisistä eroista huolimatta ulkomaisen yliopiston tarjoaman koulutuspalvelun asettaminen eri asemaan kotimaisiin palvelun tarjoajiin nähden olisi syrjimättömyysperiaatteen vastaista. Ratkaisussa on huomionarvoista lisäksi, että koulutus katsottiin Suomessa järjestetyksi, vaikka se valtaosin toteutettiin Iso-Britanniasta käsin. Termillä *yliopisto* KHO myös viittasi niin suomalaiseen kuin ulkomaiseenkin yliopistoon.

- 54) Jos terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen (564/1994) 2a §:ää tulkittaisiin niin, että siinä mainittu sana yliopisto tarkoittaisi vain suomalaista yliopistoa, tämä johtaisi siihen, että toisesta jäsenvaltiosta kotoisin olevan yliopiston Suomessa tarjoaman koulutuksen saaneiden psykoterapeuttien oikeus käyttää psykoterapeutin ammattinimikettä ja oikeus tulla merkityksi ammattinimikerekisteriin rajoittuisi. Rajoittuminen perustuisi siihen että, ammattinimikkeen käyttöön oikeuttavan säännöksen, 2a §:ssä mainitulla yliopistolla tarkoitettaisiin vain suomalaista yliopistoa. Peruste olisi siis vain se, että koulutuspalvelua Suomessa tarjoava yliopisto on kotoisin toisesta EU:n jäsenvaltiosta.
- 55) Palveluntarjoajan kotimaan asettaminen rajoitusten perusteeksi on omiaan johtamaan ristiriitaan palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteen ja palveludirektiivin kanssa. Rajoitukseen oikeuttavana perusteena ei voi pitää yksin palveluntarjoajan sijaintimaata. Tällaiset rajoitukset olisivat sekä suoraan että epäsuorasti koulutuspalvelun tarjoamista rajoittavia. Ne olisivat lisäksi palvelun vastaanottajien (oppilaiden) oikeuksia rajoittavia.
- 56) Näillä perusteilla perustamissopimuksen 56 artiklan ja palveludirektiivin 14,16 ja 19 artiklojen kanssa on vaikeasti yhteen sovitettavissa sellainen tulkinta, jonka mukaan asetuksen 2a §:ssä sana yliopisto tarkoittaisi muut poissulkevasti vain suomalaista yliopistoa.
- 57) Palveludirektiivin (2006/123/EY) 15 artiklassa on jäsenvaltiolle asetettu velvollisuus tutkia 14 artiklassa tarkoitettujen rajoittavien määräysten olemassaolo ja ilmoittaa tällaisista rajoituksista komissiolle.
- 58) Suomi ei ole tehnyt direktiivin (2006/123/EY) 15 artiklassa tarkoitettua ilmoitusta. Tämä puoltaa tulkintaa, jonka mukaan mitään rajoitusta ei ole. Tämä puolestaan tukee tulkintaa, jonka mukaan asetuksen sana yliopisto ei tarkoita yksinomaan sellaista yliopistoa, jonka kotipaikka on Suomi. Säännöksen tulee katsoa soveltuvan myös sellaisiin yliopistoihin, jotka ovat kotoisin toisesta jäsenvaltiosta. EU-oikeuden tarkastelu tukee sanamuodon mukaisen ja systemaattisen tulkinnan sekä perusoikeustarkastelun lopputulosta. Tällainen tulkinta ei johda ristiriitaan myöskään EU:n oikeuden kanssa.

8. Onko koulutus suoritettu Suomessa?

- 59) VALVIRAN verkkosivuilla on todettu, että psykoterapeuttikoulutuksen antaneen yliopiston kotipaikan ollessa muussa EU-maassa koulutusta arvioidaan aina ulkomailla suoritettuna koulutuksena siitäkin huolimatta, että koulutus tapahtuisi Suomessa.
- 60) HPI on pyytänyt meitä lausumaan myös siitä kysymyksestä, voidaanko katsoa, että psykoterapeutin ammattinimikkeen käyttöön pätevöittävä koulutus on suoritettu ulkomailla yksinomaan sillä perusteella, että koulutuksen järjestävä yliopisto sijaitsee toisessa EU:n jäsenvaltiossa. Tämä edellyttää terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 8 §:n, erityisesti sen 2 momentin arvioimista.
- 61) Ammattipätevyysdirektiivissä (Euroopan Parlamentin ja Neuvoston Direktiivi 2005/36/EY) soveltamisala on määritelty seuraavasti 2. Artikla 1. Kohta (korostukset tässä):
"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.*"
- 62) Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 8 §:n 2 momentissa on säädetty (korostukset tässä):
"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."
- 63) Arvioitavaksi tulevat kysymykset siitä, mitä tarkoitetaan ilmaisuilla:
- Koulutus on hankittu, saatu tai suoritettu muussa jäsenvaltiossa kuin Suomessa
 - Tutkintotodistus tai muu koulutuksesta annettu asiakirja on myönnetty muussa jäsenvaltiossa
- 64) Ilmaisun tulee tulkinnassa presumoida tarkoittavan sitä, mitä se yleiskielen mukaan tarkoittaa. Laajentavia tai supistavia merkityssisältöjä ei lainvalmistelun ohjeiden mukaan tule yleiskielen käsitteisiin liittää. Jos käsitettä kuitenkin käytettäisiin merkityksessä, joka poikkeaa yleiskielestä, se tulee määritellä. Määritelmän puuttuessa tulkinnan tulee perustua yleiskielen mukaiseen merkitykseen.

- 65) Koulutuksen saamisen, hankkimisen, suorittamisen tai järjestämisen käsite voi tarkoittaa koulutuksen tarjoamista ja vastaanottamista sekä oppimisen kontrollointeja kuulusteluihin tai muutoin. Sen arvioimiseksi, missä koulutus on hankittu, suoritettu, annettu tai saatu voidaan eritellä seuraavat koulutukseen kuuluvat seikat:
- Missä opetus annetaan fyysisesti;
 - Missä opetukseen osallistutaan fyysisesti;
 - Missä maassa oppimisen kontrolloimista koskevat kuulustelut toteutetaan;
- 66) Jos kaikki edellä mainitut toiminnot toteutetaan fyysisesti Suomessa, mutta koulutus katsotaan toisessa valtiossa suoritetuksi sen antavan yksikön kotipaikan perusteella, ratkaisu tehdään silloin yksin tämän seikan perusteella. Se ei saa tukea mistään muusta seikasta.
- 67) Ulkomaisen yliopiston järjestämän psykoterapeuttikoulutuksen eroksi suomalaisen yliopiston järjestämään koulutukseen jää vain se, että ulkomaisen yliopiston kotipaikka sijaitsee Suomen sijasta toisessa EU-valtiossa, kuten Iso-Britanniassa.
- 68) Terveystieteiden ammattihenkilöistä annetun lain säännöksistä, lain esitöistä tai ammatinvalvontadirektiivistä (2005/36/EY) ei ole löydettävissä tukea sellaiselle tulkinnalle, että palvelun tarjoajan kotipaikka ratkaisisi, missä maassa koulutus katsotaan suoritetuksi. Ilmaisu koulutuksen suorittamisesta, antamisesta tai järjestämisestä tietyssä maassa viittaa yleiskielen mukaan päinvastoin siihen, että koulutus myös fyysisesti toteutettaisiin tuossa maassa.
- 69) Terveystieteiden ammattihenkilöistä annetun asetuksen 2a §:n säännöksessä edellytetään, että ammattinimikettä käyttävä henkilö on suorittanut yliopiston tai yliopiston yhdessä muun kouluttajaorganisaation kanssa järjestämän psykoterapeuttikoulutuksen. Maasta, jossa suorittaminen tai järjestäminen tapahtuu, ei ole lausuttu mitään.
- 70) Suorittamisen tai järjestämisen käsite voi tarkoittaa vain koulutuksen tarjoamista ja vastaanottamista sekä oppimisen kontrollointeja kuulusteluihin tai muutoin. Nämä ovat tapahuneet Suomessa.
- 71) Ainoaksi seikaksi, johon johtopäätös koulutuksen suorittamisesta ulkomailta voisi perustua, jää se, että järjestävän yliopiston kotimaa on toisessa EU-maassa.
- 72) Koulutuksen suoritusmaan määrittäminen yksinomaan sen tarjoajan kotimaan perusteella on nähdäksemme tulkintana poikkeuksellinen ja EU-oikeudesta tässä esitetyn perusteella erityisen ongelmallinen, jos tarjoajan kotipaikka on toisessa EU-maassa.

- 73) Tulkinassa tulee termejä muun rajauksen puuttuessa käyttää siinä merkityksessä, jossa niitä tavallisesti käytetään. Ulkomailla suoritettu koulutus käsitteenä viittaa koulutukseen, joka on *fyysisesti* toteutettu Suomen rajojen ulkopuolella.
- 74) Jos katsotaan, että koulutus, joka fyysisesti on annettu Suomen rajojen sisäpuolella, olisi kuitenkin suoritettu ulkomailla, tulkinta on poikkeuksellinen ja edellyttäisi vahvaa tukea itse säädöksestä. Erityisen ongelmallista EU:n perustamissopimuksen palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteen ja sijoittautumisvapauden kannalta on, jos tällainen tulkinta tehdään pelkästään palvelun tarjoajan kotimaahan perustuen.
- 75) Samalla tavalla ongelmallista olisi katsoa todistus tai muu tutkinnosta annettu asiakirja annetuksi toisessa jäsenvaltiossa vain sen vuoksi, että asiakirjan antajan tai tämän yhteistyökumppanin kotipaikka on tuossa jäsenvaltiossa.
- 76) Korkein hallinto-oikeus on linjannut (KHO 2013:42), että ulkomaisen yliopiston tarjoama MBA tutkintoon johtava koulutus, josta osa järjestettiin fyysisesti ulkomailla, oli kaupallisiin perusteisiin tarjottavana koulutuksena elinkeinotoimintaa, jota pidettiin Suomessa annettuna ja sillä perusteella sitä pidettiin Suomen sivuliikkeen elinkeinotoimintana, josta oli suoritettava veroa Suomeen.
- Ratkaisussa 2017:79 KHO katsoi, että koulutus oli järjestetty Suomessa siitä huolimatta, että se valtaosin toteutettiin Iso-Britanniasta käsin. Termillä *yliopisto* KHO myös viittasi niin suomalaiseseen kuin ulkomaiseenkin yliopistoon. KHO myös katsoi, että ulkomaisen yliopiston Suomessa tarjoaman koulutuspalvelun asettaminen eri asemaan kotimaisiin palvelun tarjoajiin nähden loukkaisi EU-oikeuden syrjimättömyysperiaatetta, mikä tukee myös edellä EU:n oikeuden merkityksestä lausumaamme.
- 77) Laintulkinnalta voidaan edellyttää johdonmukaisuutta. Arvonlisäverotuksessa koulutuksen fyysinen suorituspaikka on perusteena arvioitaessa, missä koulutus katsotaan annetuksi. Ilman erityistä tukea laista, arviointia ei voida ammattinimikekysymyksessä tehdä toisin kriteerein. Yliopiston kotipaikka ei edellä esitetyn perusteella yksin voi olla perusteena tulkinnalle, jonka mukaan sen tarjoama koulutuspalvelu olisi muualla kuin Suomessa suoritettua. KHO:n linjauksessakin ratkaisevaa on, missä itse toiminta tapahtuu.

9. Johtopäätökset

- 78) Lausunnossa on tutkittu, miten terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen (28.6.1994/564) 2 §:ää on tulkittava. Olennaista lausuntotehtävän osalta on ollut, tarkoittaako asetuksessa käytetty psykoterapeuttikoulutuksen järjestäjää koskeva termi ”yliopis-

- to" yksinomaan yliopistolaissa (24.7.2009/558) määriteltyjä kotimaisia yliopistoja vai myös yliopistoja, joiden kotipaikka on toisessa Euroopan Unionin jäsenvaltiossa.
- 79) Tarkastelu aloitettiin laintulkinnan normaalin tehtävän mukaisesti sanamuodon mukaisesta tulkinnasta. Termiä "yliopisto" ei asetuksessa ole määritelty. Termin yleiskielinen merkitys on siksi tältä osin keskeinen eikä merkitykselle voida asettaa rajoituksia, jotka eivät asetuksen sanamuodosta ilmene. Kansalaiselle ja elinkeinonharjoittajalle ei voida asettaa oikeuden saavuttamiseksi vaatimuksia, jotka eivät sisälly säännökseen. Sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella termin "yliopisto" merkitys ei rajoitu yliopistolain mukaisiin suomalaisiin yliopistoihin.
- 80) Sanamuodon tulkinnan jälkeen asetuksen säännöstä tarkasteltiin osana säädöskokonaisuutta. Terveystieteiden ammattihenkilöistä annettu asetus on säädetty Terveystieteiden ammattihenkilöistä annetun lain (28.6.1994/559) nojalla. Kyseisessä laissa eli saman sääntelykokonaisuuden ylemmänasteisissa normissa rajaukset on tehty yksiselitteisesti. Esimerkiksi lain 4 §:ssä on puhuttu yliopistolaissa tarkoitetuista yliopistoista. Psykoterapeuttikoulutuksen osalta erillistä määritelmää ei ole. Yliopistoja koskeva määrittely on siis saman säädöskokonaisuuden eri osissa toteutettu eri tavalla. Erilainen määrittely tukee tulkintaa, jonka mukaan yliopistoille tulee säädöskokonaisuuden eri osissa vastaavasti vahvistaa erilainen ja säännöksen sanamuodon mukainen sisältö. Systemaattinen tulkinta vahvistaa säännöksen sanamuodon mukaista tulkintaa siitä, että termi yliopisto ei psykoterapeuttien koulutuksen järjestäjän osalta rajoitu yksinomaan yliopistolain mukaisiin yliopistoihin vaan se koskee myös yliopistoja, joiden kotimaa on toisessa EU-maassa.
- 81) Systemaattisen tulkinnan jälkeen säännöstä tarkasteltiin sen perusoikeuslottuvuukien kannalta. Tulkinnalla on vaikutuksia palvelun tarjoajien, sen ostajien ja psykoterapeuttikoulutuksen kohdalla vielä näiden potilaiden perusoikeuksiin. Kaikkia tulee lain edessä kohdella yhdenvertaisesti. Eriävälle kohtelulle tulee vähintäänkin olla hyväksyttävä peruste. Ainoa esiin tullut peruste eriävälle kohtelulle olisi palveluntarjoajan kotimaa. Sanamuodon mukaisen ja systemaattisen tulkinnan johtopäätös, jonka mukaan asetuksen termi yliopisto koskee myös sellaisia yliopistoja, joiden kotipaikka on toisessa EU-maassa, johtaa myös eri intressitahojen yhdenvertaiseen kohteluun. Perusoikeusongelmaa ei synny. Tämä tukee edelleen sanamuodon mukaisen tulkinnan ja systemaattisen tulkinnan lopputulosta.
- 82) Seuraavaksi säännöstä tarkasteltiin Euroopan Unionin oikeuden, erityisesti palvelujen vapaan liikkuvuuden periaatteen ja palveludirektiivin näkökulmasta. Ammattinimikkeen käyttöoikeuteen johtava koulutus ei ole julkisin varoin tuettua, joten sitä on EU:n tuomioistuimen johdonmukaisen käytännön valossa arvioitava kaupallisena palveluna. Tällöin toisesta EU-maasta olevan palveluntarjoajan erilainen kohtelu tämän kotimaan perusteella on ongelmallista. Erityisen ongelmallista tämä on, jos erilainen kohtelu vaikuttaa palvelun

kysyntäpotentiaaliin. EU-oikeuden tulkinta tukee vahvasti sanamuodon mukaisen tulkinnan, systemaattisen tulkinnan ja perusoikeustarkastelun lopputulosta.

- 83) Vastauksena lausuntopyyntöön toteamme, että johdonmukaisin ja parhaiten perusteltavissa on kanta, jonka mukaan sanotun asetuksen termillä ”yliopisto” ei ole tarkoitettu vain Suomalaista yliopistoa eikä säännöksen ulkopuolelle siten ole suljettu niitä koulutuksen järjestäjinä toimivia yliopistoja, joiden kotipaikka on toisessa EU-maassa. Terveystieteiden ammattihenkilöistä annetun asetuksen 2a §:n säännöksessä lausuttua termiä ”yliopisto” on edellä mainituilla perusteilla tulkittava siten, ettei sillä ole tarkoitettu yksinomaan suomalaisia yliopistoja. Psykoterapeutin ammattinimikkeen käyttöoikeutta arvioitaessa ei siksi merkitystä voida antaa sille, onko koulutuksen järjestäjänä toimivan yliopiston kotipaikka Suomessa tai toisessa EU-maassa.¹⁹

Vaasassa 22. kesäkuuta 2017



Pekka Vainio, LL.M. (Bryssel), KTL, OTK



Vesa Annola, Professori, OTT, KTT, VT

¹⁹ Allekirjoittaneista professori Annola on päävastuullisena luvuista 4-5 ja Vainio luvuista 6-8. Vastamme lausunnon sisällöstä kuitenkin yhteisesti.