

26.9.2017

HELSINGIN PSYKOTERAPIAINSTITUUTTI OY:N PSYKOTERAPEUTTIKOULUTUS SUOMESSA

1 ASIA

Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (HPI) on Suomeen rekisteröity osakeyhtiö, joka järjestää markkinaehtoista psykoterapeuttikoulutusta Suomessa yhteistyössä englantilaisen yliopiston University of the West of England:n kanssa.

Valtioneuvosto on antanut asetuksen terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen muuttamisesta (1120/2010), jonka tultua voimaan 30.12.2011 psykoterapeuttikoulutus siirtyi yliopiston tai yliopiston yhdessä muun kouluttajaorganisaation kanssa järjestettäväksi.

Psykoterapeuttikoulutus ei ole yliopistojen tutkinto-opetusta vaan liiketaloudellisin perustein järjestettävää kilpailun alaista vastikkeellista täydennyskoulutusta.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on 27.9.2013 päivätyssä lausunnossaan ilmoittanut tulkitsevansa terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksessa tarkoitettavan *yliopistolla* poissulkevasti suomalaista yliopistoa.

Asiassa on kysymys siitä, voidaanko asetuksen sanamuodon perusteella sana *yliopisto* tulkita tarkoitettavan poissulkevasti psykoterapeuttikoulutusta tarjoavia suomalaisia yliopistoja ja asettaako edellä mainittu tulkinta EU-alueella vastaavia kaupallisia palveluja tarjoavat muut yliopistot eriarvoiseen asemaan rajoittaen palveluiden vapaata liikkuvuutta.

2 ASETUS TERVEYDENHUOLLON AMMATTIHENKILÖISTÄ (564/1994) - JÄRJESTÄVÄN YLIOPISTON KANSALLISUUSVAATIMUS

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen (564/1994) 2 a §:ssä (1120/2010) todetaan seuraavaa:

”Psykoterapeutin nimikesuojatun ammattinimikkeen käyttämisen edellytyksenä on, että asianomainen henkilö on suorittanut yliopiston tai yliopiston yhdessä muun kouluttajaorganisaation kanssa järjestämän psykoterapeuttikoulutuksen.”

Asetuksessa ei ole asetettu yksiselitteisesti nimenomaista kansallisuusrajoitusta tai -vaatimusta yliopistolle. Asetuksen sanamuodonmukaisessa tulkinnassa ei tällöin voida päätyä siihen, että asetuksessa tarkoitettujen yliopiston tulisi rajoittua suomalaisiin yliopistoihin. Tällöin voidaan perustellusti katsoa, ettei asetuksella ole ollut tarkoitus rajoittaa tai tehdä eroa EU- ja ETA alueen ja suomalaisten toimijoiden välille. Tätä tukee myös se, ettei asetuksessa viitata yliopistolain (558/2009) mukaiseen yliopistoon. Mikäli asetuksen tulkittaisiin tarkoittavan ainoastaan suomalaisia yliopistoja, olisi tällainen tulkinta katsottava asetuksen sanamuotoa laajentavaksi tulkinnaksi, eikä tällaisen laajentavan tulkinnan käyttö ole perusteltua.

Muun muassa asetuksen 3 §:ssä ja 3 a §:ssä viitataan opiskelijaan, joka on suorittanut hyväksytysti yliopistojen tutkinnoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (794/2004) tarkoitettujen opintojen. Yliopistojen tutkinnoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa puolestaan taas viitataan nimenomaisesti yliopistolain mukaisiin yliopistoihin. Vastaavasti myös terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 2 luvun 4 §:ssä ja 4 a §:ssä viitataan nimenomaisesti yliopistolaisiin tarkoitettuun yliopistoon.

Koska asetuksen 2 a §:ssä ei ole viittausta yliopiston kotipaikkaan eikä yliopistolakiin, joka listaa tyhjentävästi suomalaiset yliopistot, voidaan perustellusti katsoa asetuksen kohdan koskevan paitsi suomalaisia, myös Suomen ulkopuolella sijaitsevia yliopistoja.

Edellä todetun lisäksi, terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 2 luvun 5 §:n 2 momentissa todetaan seuraavaa:

”Henkilöllä, joka on suorittanut valtioneuvoston asetuksella säädettyyn ammattiin johtavan koulutuksen Suomessa, on oikeus käyttää kyseistä ammattinimikettä.”

Kyseisen lainkohdan sanamuodonmukaisen tulkinnan mukaan psykoterapeuttikoulutus tulee järjestää Suomen valtion alueella valtioneuvoston asetuksen sisältövaatimusten mukaisesti.

Lainkohtaa ei voida perustellusti tulkita siten, että se sisältäisi tarkoituksen asettaa liiketoimintaperusteisen koulutuksen tarjoajalle tai ostajalle kansallisuuteen liittyviä elinkeinovapauden rajoituksia. Toisin sanoen, laki ei sisällä tarkoitusta määrittää liiketoimintaperusteisesti järjestettävän psykoterapeuttikoulutuksen palveluntarjoajan kotipaikkaa.

Perusoikeuksien rajoituksista, elinkeinovapauden rajoitus mukaan lukien, on säädettävä lailla. Rajoittamisen tarkoituksen ja täsmällisen valtuutuksen on ilmentävä laista. On ilmeistä, että ammattihenkilölaki ei ilmaise sellaista elinkeinovapauden rajoittamisen tarkoitusta, joka täyttäisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Ammattihenkilölain nojalla annetussa ammattihenkilöasetuksesta ei myöskään ilmene sellaista elinkeinovapauden rajoittamisen tarkoitusta, joka täyttäisi rajoitukselta edellytetyt täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Ammattihenkilölain 5 § tulee näin ollen tulkita siten, että psykoterapeuttikoulutusta liiketoimintaperusteisesti tarjoavan kansallisen tai kansainvälisen yliopiston tai tämän käyttämän kouluttajaorganisaation tulisi järjestää koulutus Suomessa ja toteuttaen koulutusohjelma terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen sisältövaatimusten mukaisesti.

Edellä esitetyn mukaisesti on perusteltua katsoa, että liiketoimintaperusteista täydennyskoulusta järjestävälle yliopistolle ei ole asetettu laissa tai asetuksessa kansallisuusvaatimuksia tai tarkoitettu antaa suomalaisille yliopistoille monopolia kaupalliseen koulutukseen. Riittävää on, että koulutus järjestetään Suomessa asetuksen asettamien sisältövaatimusten mukaisesti.

3 LUOTTAMUKSENSUOJA

Valviran kuuluessa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan, silloinen sosiaali- ja terveysministeri Paula Risikko on kirjallisesti ilmoittanut¹ HPI:lle 13.8.2012 seuraavaa:

”Asetuksen 2a § ei Valviran käsityksen mukaan tee eroa suomalaisen ja ulkomaisen psykoterapeuttikoulutuksen välille.”

Yllä oleva ministeri Risikon lausuma on yhdenmukainen asetuksen sanamuodon mukaisen tulkinnan kannalta. Lisäksi on syytä huomioida hallintolain (434/2003) 6 §:ssä määritellyt hallinnon perusperiaatteet. Hallinto-oikeudellisen ennakoitavuusperiaatteen mukaisesti yksityisen perusteltuja odotuksia ja asemaa turvataan viranomaistoiminnan odottamattomilta ja yksityisen kannalta haitallisilta tai muutoin epäedullisilta muutoksilta. Ennakoitavuus- ja luottamuksensuojaperiaatteen nojalla yksityisen tulee voida luottaa viranomaisen oikeellisuuteen sekä viranomaisen tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Ministeri Risikon kirjallisen lausuman voidaan katsoa synnyttäneen HPI:lle perustellun odotuksen laintulkinnasta, jolloin Valviran myöhemmin ilmoittama laintulkinnan muutos, asetuksen pysyessä muuttumattomana, voidaan katsoa hallinto-oikeudellisten perusperiaatteiden vastaiseksi. Lisäksi tulee huomioida, että HPI on järjestänyt Risikon ilmoitukseen luottaen psykoterapeuttikoulutusta nykyisen asetuksen voimassaollessa ja sen ehdot täyttäen jo usean vuoden ajan. Nyt, jälkikäteen Valviran ottama aiemmasta poikkeava laintulkinta asettaa niin HPI:n kuin erityisesti sen tällä hetkellä kouluttamat sadat opiskelijat kohtuuttomaan asemaan koulutuksen muuttuessa eriarvoiseksi kuin suomalaisten yliopistojen tarjoama koulutus.

¹ Risikko, Sähköposti 13.8.2012

Yllä olevan valossa, laintulkinnassa ja viranomaisen päätöksenteossa tulee ottaa huomioon ministeri Risikon yksityiselle esittämä laintulkinta ja hallinto-oikeudellisten peruseriaaiteiden turvaama yksityisen asema. Tällöin on ollut perusteltua, että HPI on voinut luottaa Risikon lausumaan siitä, että asetus ei tee eroa suomalaisen ja ulkomaisen koulutuksen välille, jolloin HPI:n englantilaisen yliopiston kanssa Suomessa järjestetty psykoterapeuttikoulutus ei eroa psykoterapeuttikoulutuksesta, joka järjestetään yhteistyössä suomalaisen yliopiston kanssa.

4 PSYKOTERAPEUTIN TÄYDENNYSKOULUTUS – PALVELUIDEN VAPAA LIIKKUVUUS EU:SSA

Suomalaiset yliopistot tarjoavat psykoterapeuttikoulutusta liiketoiminnallisena täydennyskoulutuksena. Psykoterapian koulutusohjelma ei johda ylempään- tai alempaan korkeakoulututkintoon eikä se ole jatkokoulusta. Suomessa yliopistojen järjestämät täydennyskoulutukset katsotaan yliopistojen harjoittamaksi liiketoiminnaksi.² Yliopistot päättävät itsenäisesti liiketaloudellisin perustein täydennyskoulutuksesta perittävistä maksuista.³ Liiketoimintaa harjoittaessaan yliopistot toimivat avoimilla markkinoilla, joita koskevat muun muassa EU:n kilpailu- ja valtiontukisäännöt.⁴

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 18 artiklan mukaisesti kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on EU:ssa kiellettyä, jonka lisäksi SEUT 56 artikla kieltää rajoitukset, jotka koskevat muuhun EU-jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottavaan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisten vapautta tarjota palveluja yhteisössä. Koska yliopiston tarjoama psykoterapeuttikoulutus on kaupallista toimintaa, josta opiskelija suorittaa yliopistolle vastiketta, voidaan psykoterapeuttikoulutus katsoa SEUT 57 artiklan ja palveludirektiivin tarkoittamaksi koulutuspalveluksi.

SEUT velvoittaa muun muassa poistamaan sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset. Tällaisina rajoituksina on pidettävä paitsi kaikkia toimia, joilla kielletään näiden vapauksien käyttäminen, myös kaikki toimet, joilla haitataan tai tehdään niitä vähemmän houkuttelevaksi.⁵ Mikäli terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettua asetusta tulkitaan siten, että asetuksessa tarkoitetun *yliopiston* tulee olla suomalainen yliopisto, on perusteltua katsoa tulkinnan olevan sekä SEUT 18 artiklan että SEUT 56 artiklan mukaisen syrjintäkiellon vastainen sen rajoittaessa toiseen EU-jäsenvaltioon sijoittuneen yliopiston mahdollisuutta tarjota kaupallista täydennyskoulutusta opiskelijoille Suomessa.

SEUT 56 artiklan välittömistä oikeusvaikutuksista seuraa, että palvelun tarjoaja voi suoraan vedota SEUT 56 artiklan ensimmäiseen kohtaan. Välittömien oikeusvaikutusten lisäksi EU-oikeuden etusijasta seuraa, että SEUT 56 artiklan kanssa ristiriidassa oleva kansallinen lainsäädäntö tai yksittäiset konkreettiset hallintopäätökset on jätettävä soveltamatta.⁶

Mikäli terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen *yliopisto* -termi tulkitaan yllä esitetystä huolimatta tarkoittavan yliopistolaissa lueteltuja suomalaisia yliopistoja, on tulkintaa pidettävä EU-oikeudessa asetetun palveluiden vapaan liikkuvuuden periaatteen rajoitteena ja palveluntarjoajien kansalaisuuteen perustuvan syrjintäkiellon vastaisena.

Edellä sanotun valossa on perusteltua sanoa, että EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti viranomaisen tulee tulkita asetusta terveydenhuollon ammattihenkilöistä siten, että muualla EU-alueella si-

² HE 7/2009 vp, s. 77

³ HE 241/2014 vp, s. 11

⁴ HE 241/2014 vp, s. 11

⁵ Asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International, kohta 51 oikeuskäytäntöviittauksineen; asiat C-447/08 ja C-448/08, Sjöberg, kohta 32.

⁶ EU-oikeuden perusteita II – aineellisen EU-oikeuden aloja ja ulottuvuuksia, Ojanen ja Haapea, 2007, s. 133

jaitsevilla yliopistoilla on samoin kriteerein mahdollisuus tarjota kouluttajaorganisaation kanssa liiketoimintaperusteista psykoterapeuttikoulutusta Suomessa kuin suomalaisilla yliopistoilla.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET


Terveys- ja hyvinvointi- ja ammattihenkilöistä annetun asetuksen 2 a §:ssä ei ole elinkeinotoiminnan rajoittamiselta vaadittavalla tavalla nimenomaisesti viitattu yliopistolain määrittelemiin yliopistoihin, eikä liiketoimintaperusteista täydennyskoulusta järjestävälle yliopistolle ole muutoinkaan asetettu asetuksessa kansallisuusvaatimuksia. Tällöin HPI:n Suomessa englantilaisen yliopiston kanssa järjestettävän psykoterapeuttikoulutuksen ja suomalaisten yliopiston ja näiden käyttämien kouluttajaorganisaatioiden psykoterapeuttikoulutusten välille ei tule tehdä erottelua. Asetuksen mukaisesti tulee olla riittävä, että koulutus järjestetään Suomessa asetuksen asettamien sisältövaatimusten mukaisesti, kuten HPI on tarjoamansa psykoterapeuttikoulutuksensa järjestänyt.

Laintulkinnassa ja viranomaisen päätöksenteossa tulee huomioida ministeri Risikon yksityiselle esittämä laintulkinta ja hallinto-oikeudellisten peruseriaatteiden turvaama yksityisen asema. Korkein oikeus on todennut päätöksessään (KKO:1999:32), että ”on tärkeää suojata luottamusta sitoumuksiin ja tietoihin, jotka annetaan tai jotka voidaan perustellusti ymmärtää annetuksi virkaa tai muuta julkista tehtävää hoidettaessa”⁷. HPI:n on tullut voida luottaa Risikon lausumaan siitä, että asetus ei tee eroa suomalaisen ja ulkomaisen yliopiston välille. Mikäli Valvira jälkepäin vaihtaa tulkintaansa siten, että asetuksessa tarkoitetaan poissulkevasti ainoastaan suomalaista yliopistoa tehden näin eron suomalaisen ja ulkomaalaisen yliopiston välille, on sillä merkittävä vaikutus HPI:n tarjoamien palveluiden jatkuvuuteen sekä HPI:n koulutettavien opiskelijoiden asemaan rikkoen hallinto-oikeudellisia peruseriaatteita.

Mikäli kuitenkin edellä esitetystä huolimatta Valvira tulkitsee, että terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen 2 a §:ssä tarkoitetaan suomalaisia yliopistoja, on tulkintaa pidettävä EU-oikeuden vastaisena. Liiketoimintaperusteisesti tarjottavan psykoterapeuttikoulutuksen rajoittaminen ainoastaan suomalaisille yliopistoille rikkoo EU-oikeuden SEUT 18 artiklan kansalaisuuteen perustuvaa syrjintäkieltoa ja SEUT 56 artiklan turvaamaa palveluiden vapaata liikkuvuutta. EU-oikeuden etusijaperiaatteen nojalla asetusta on tulkittava siten, että ulkomaalaisella yliopistolla tulee olla yhtäläinen mahdollisuus tarjota psykoterapeuttikoulutusta Suomessa kuin suomalaisella yliopistolla.

MÄKITALO RANTANEN & CO OY

Helsingissä 26. päivänä syyskuuta 2017


Antti Paimujoki
Asianajaja, professori

⁷ KKO:1999:32