

Asia: VN/34767/2025

Luonnos hallituksen esitykseksi ulkomaanopintolaiksi ja ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi laki ulkomailla suoritettujen opintojen tuottamasta kelpoisuudesta säänneltyyn tehtävään (jäljempänä ulkomaanopintolaki). Samalla voimassa oleva laki ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta virkakelpoisuudesta ehdotetaan kumottavaksi.

Ehdotuksen mukaisesti säädettäisiin ulkomaanopintolaki, joka sisältää säännökset ulkomailla suoritettujen opintojen tuottamasta kelpoisuudesta virkaan tai tehtävään, jonka kelpoisuusvaatimukseksi on laissa säädetty korkeakoulututkinto, tietyntasoinen korkeakoulututkinto tai tietty nimeltä mainittu tutkinto tai opintosuoritus. Lain nojalla Opetushallitus voisi tehdä päätöksen ulkomailla suoritettujen korkeakouluopintojen tuottamasta kelpoisuudesta julkisen sektorin virkaan tai tehtävään, johon on laissa säädettyinä kelpoisuus-vaatimuksena korkeakoulututkinto, alempi korkeakoulututkinto, ylempi korkeakoulututkinto tai oikeustieteen maisterin tutkinto. Lisäksi toimivaltainen viranomainen voisi tehdä lain nojalla päätöksen ulkomailla suoritettujen opintojen tuottamasta kelpoisuudesta Suomessa säänneltyyn tehtävään muussa kuin ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain (1384/2015) soveltamisalaan kuuluvassa tapauksessa. Tällaisia ovat tyypillisesti tilanteet, joissa koulutus on muusta maasta kuin toisesta Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenmaasta tai hakija on muun maan kuin jäsenmaan kansalainen.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ammattipätevyyden tunnustamisesta annettua lakia siten, että tietyt lain säännökset vastaisivat täsmällisemmin ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY (jäljempänä

ammattipätevyysdirektiivi) säännöksiä. Lisäksi muutoksilla varmistettaisiin, että sellaiset ammattipätevyyden tunnustamiseen liittyvät sääntelemättömiä ammatteja koskevat menettelyt, jotka perustuvat muihin unionin säädöksiin tai Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden toisen osapuolen kanssa tekemiin sopimuksiin, täytöntöönpannaan sekä varmistettaisiin Euroopan unionin toiminnasta ja Euroopan talousalueesta tehtyihin sopimuksiin sisältyvien työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisoikeutta koskevien artikloiden soveltaminen niissä tapauksissa, joissa hakijan ammattipätevyyttä ei voida tunnustaa ammattipätevyysslain automaattisen tai yleisen tunnustamisjärjestelmän säännösten mukaisesti.

Esityksellä vastataan pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman tavoitteisiin sujuvoittaa ulkomaisten tutkintojen tunnustamista osaajapulaan vastaamiseksi. Uudella lailla järkevöitettäisiin vanhan ulkomaanopintolain päätöksenteon periaatteita ja kriteereitä siten, että lainsäädäntö mahdollistaisi yhtäältä sujuvat päätöksentekoprosessit ja toisaalta joustavat ja tarkoituksenmukaiset mahdollisuudet osaamisen täydentämiseen niissä tilanteissa, että henkilön ulkomailla hankkima koulutus eroaa olennaisesti Suomessa tehtävään edellytettävästä koulutuksesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää esitystä uudeksi ulkomaanopintolaiksi sekä ammattipätevyyden tunnustamisesta annettuun lakiin ehdotettuja muutoksia pääosin kannatettavina.

Lausunnonantajan näkemykset koskien ulkomaanopintolakia.

Ehdotetun esityksen 1 §:n 3 momentin perusteluissa on viitattu terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettuun lakiin ja että laissa säädettäisiin ulkomailla suoritettujen opintojen tuottamasta kelpoisuudesta säänneltyyn tehtävään. Sosiaali- ja terveysministeriö haluaa selvyuden vuoksi todeta, ettei terveydenhuollon – eikä vastaavasti sosiaalihuollon – ammattihenkilöistä annetuissa laeissa säädetä tehtäviin tai ammattiin liittyvistä kelpoisuuksista. Ammattihenkilölaeissa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon säänneltyjä ammatteja koskevasta ammatinharjoittamisoikeudesta ja sen edellytyksistä, ammattihenkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista sekä valvonnasta. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulainsäädännössä säädetään tarkoituksenmukaisilta osin eri tehtäviin liittyvistä kelpoisuusehdoista.

Esityksen perusteluissa on hyvin tuotu esiin, että päätettäessä EU/ETA-valtion kansalaisen toisessa jäsenvaltiossa suorittaman tutkinnon tuottamasta kelpoisuudesta virkaan tai tehtävään, sovellettaisiin näihin jatkossakin ulkomaanopintolakia, koska näissä ei ole kysymys ammattipätevyysdirektiivin mukaisesta ammattipätevyyden tunnustamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan ulkomaanopintolain ehdotetuissa säännöksissä ei sen vuoksi tulisi myöskään käyttää ammattipätevyysdirektiivin mukaisia käsitteitä. Vaikka ulkomaanopintolain mukaisissa prosesseissa on paljon yhtäläisyyksiä ammattipätevyysdirektiivin mukaiseen ammattipätevyyden tunnustamiseen, on tärkeää erottaa eri lainsäädännön alaan kuuluvat prosessit ja niitä koskeva terminologia, jolla on EU-oikeudessa tarkemmin määritelty sisältö ja merkitys. Tämä korostuu ehdotetun esityksen perusteluissa, jossa ammattipätevyysdirektiivin käsitteille on osittain annettu erilainen sisältö ja merkitys kuin direktiivissä, mikä lisää käsitteisiin liittyvää sekaannusvaaraa sekä lain tulkintaan ja soveltamiseen liittyvää epäselvyyttä.

Ehdotetun esityksen 3 §:n 3 kohdassa säädettäisiin toimivaltaisesta viranomaisesta. Esityksen perusteluiden mukaan tällä tarkoitettaisiin ammattisääntelystä vastaavan hallinnonalan viranomaista tai viranomaistehtävää hoitavaa tahoa. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon säänneltyjen ammattien osalta ammattisääntelystä vastaavan hallinnonalan viranomainen, joka antaa ammattipätevyysslain mukaisia tunnustamispäätöksiä, on Lupa- ja valvontavirasto. Viraston toimivaltaan kuuluu ammattipätevyyden tunnustaminen ja sosiaali- ja terveydenhuollon säänneltyjä ammatteja koskevien ammatinharjoittamisoikeuksien myöntäminen. Lupa- ja valvontavirasto ei kuitenkaan käsittele ulkomaalaislakiin liittyviä kelpoisuushakemuksia, jotka liittyvät tehtävien ja virkojen kelpoisuusehtoihin. Sosiaali- ja terveysministeriö jättää opetus- ja kulttuuriministeriön harkintaan, tulisiko tätä täsmentää esityksen perusteluihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää hyvänä, että ehdotetun 3 §:n 4 kohdassa säädettäisiin täydentävistä opinnoista, eikä säännöksessä käytetä ammattipätevyysdirektiivin mukaista, korvaavien toimenpiteiden käsitettä. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että ulkomaanopintolaissa ei käytettäisi mitään ammattipätevyysdirektiivin mukaiseen ammattipätevyyden tunnustamista koskevaan prosessiin viittaavia termejä (sopeutumisaika, kelpoisuuskoe jne.). Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan tehtävän tai viran kelpoisuuden arviointia ja päätöksentekoa koskeva prosessi tulisi pyrkiä erottamaan vielä selkeämmin säännellyn ammatin ammattipätevyyden tunnustamista koskevasta prosessista.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi ulkomaisen tutkinnon vastaavuudesta ja sen mahdollisesta täydentämisestä. Tutkintoa voitaisiin täydentää, jos osaamista tarvitsisi täydentää alle 1/3:n laajuisilla opinnoilla ja opintosuoritusta voisi täydentää, jos sitä tarvitsisi täydentää alle ½ opintosuorituksen laajuudesta olevilla täydentävillä opinnoilla. Esityksen mukaan näillä vaatimuksilla pystyttäisiin mahdollistamaan osaamisen täydentäminen samaan ammattiin Suomessa. Nyt lausunnolla olevassa esityksessä on tuotu esiin, että koulutuksen täydentäminen voisi olla tarkoituksenmukaista, vaikka erot koulutusten välillä olisivat merkittäviä.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä koskevassa sääntelyssä ei tunnisteta esityksessä ehdotetun kaltaista, murto-osiin liittyvää arviointia, joiden perusteella tutkintoa voisi täydentää, vaan kyse on hakijan suorittaman tutkinnon ja kansallisen tutkinnon välisestä yksilöllisestä vertailusta ja eroja koskevasta arviosta. Mikäli koulutusten väliset erot ovat merkittäviä, ei tutkintoa voida täydentää, koska sitä ei voida enää katsoa samaan ammattiin johtavaksi koulutukseksi. Sosiaali- ja terveysministeriö korostaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön ja ammatinharjoittamisoikeutta koskevan hakemusprosessin lähtökohtana on, että hakijalla on oltava samaan ammattiin johtava koulutus. Mikäli kyseessä ei ole samaan ammattiin johtava koulutus, ei sitä voida täydentää toimivaltaisen viranomaisen edellyttämällä lisäopinnoilla vastaamaan kansallista, kyseiseen ammattiin johtavaa koulutusta.

Lausunnonantajan näkemykset ammattipätevyysslain muutoksista.

Ammattipätevyyden tunnustamisesta annettuun lakiin (ammattipätevyyslaki) sisältyvien ehdotusten osalta sosiaali- ja terveysministeriö pitää erittäin kannatettavana, että laissa huomioidaan Euroopan unionin tuomioistuimen sekä kotimaisen oikeuskäytännön mukaisesti myös ne tapaukset, joissa EU/ETA-kansalaisen toisessa EU/ETA-jäsenvaltiossa hankkimaa ammattipätevyyttä ei voida tunnustaa ammattipätevyysdirektiivin automaattisen tai yleisen tunnustamisjärjestelmän säännösten mukaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriö toivoo, että esityksen jatkovalmistelussa kiinnitetään vielä huomiota esityksen perusteluissa käytettyyn terminologiaan ja varmistetaan, että siltä osin kuin kyse on tapauksista, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan, ei ammattipätevyyden vertailussa ja tunnustamisessa käytettäisi ammattipätevyysdirektiivin käsitteitä. Vaikka jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset toteuttavat lähes samankaltaisen vertailu- ja tunnustamisprosessin kuin automaattiseen ja yleiseen tunnustamisjärjestelmään kuuluvissa tapauksissa, ky-seisiin tapauksiin ei sovelleta ammattipätevyysdirektiivin mukaisia sääntöjä ja reunaehtoja muun muassa korvaavien toimenpiteiden osalta. Samojen käsitteiden käyttäminen voisi lisätä sekaannusvaaraa sekä lain tulkintaan ja soveltamiseen liittyviä epäselvyyksiä.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää erittäin kannatettavana, että ammattipätevyyslakiin lisättäisiin yleiset säännökset väliaikaisesta ja satunnaisesta palvelujen tarjoamisesta. Ehdotetun esityksen mukaan valtio-neuvoston asetuksella säädettäisiin kirjallisen ennakoilmoituksen tekemisestä ja siihen liitettävistä asiakirjoista. Sosiaali- ja terveysministeriö pitää tärkeänä, että eri hallinnonalojen omassa lainsäädännössä voidaan tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä muun muassa ennakoilmoituksen liitteenä vaadittavista asiakirjoista, kuten toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuudesta edellyttää potilasturvallisuuteen vaikuttavissa ammateissa ilmoitusta siitä, että hakija osaa kieltä, jota tarvitaan ammatin harjoittamisessa vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee parhaillaan Petteri Orpon hallitusohjelman mukaista, sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistusta. Nykyinen ammattihenkilölainsäädäntö sisältää voimassa olevan ammattipätevyyslain kanssa rinnakkaista, ja nyt ehdotetun esityksen kanssa osin päällekkäistä, sääntelyä. Sosiaali- ja terveysministeriö tulee huomioimaan nyt lausunnolla olevan esityksen mahdolliset muutokset ammattihenkilölainsäädännön uudistuksen yhteydessä.

Niemi Veli-Mikko
Sosiaali- ja terveysministeriö

Vidén Henna

Sosiaali- ja terveysministeriö - Henna Vidén, neuvotteleva virkamies,
Sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaat ja palvelut -osasto/ Asiakkaat ja
henkilöstö -yksikkö