



Lausunto

30.1.2026

VN/34767/2025
VN/34767/2025-MMM-32

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Maa- ja metsätalousministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi ulkomaanopintolaiksi ja ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun lain muuttamisesta

Näkemykset koskien ulkomaanopintolakia

Lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentissa säädettäisiin lain toissijaisuudesta. Jos muualla lain-säädännössä on säädetty ulkomailla suoritettujen opintojen tuottamasta kelpoisuudesta säänneltyyn tehtävään, niitä sovellettaisiin ehdotetun lain sijaan.

Maa- ja metsätalousministeriön sektorilla tällainen tilanne on eläinlääkärin kelpoisuuden osalta. Ministeriön hallinnonalan laki eläinlääkärinammatin harjoittamisesta sisältää säännökset, joiden mukaisesti kolmannelta maasta tuleva eläinlääkäri voidaan laillistaa eläinlääkäriksi Suomessa. Ehdotettu uusi laki ei näin ollen koskisi kelpoisuutta toimia eläinlääkärinä.

Voimassa olevan lain mukainen mahdollisuus tehdä päätöksiä kelpoisuudesta virkaan tai tehtävään, johon on kelpoisuusvaatimuksena tietty nimeltä mainittu korkeakoulututkinto säilyisi, mutta soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että jatkossa olisi mahdollista tehdä päätöksiä kelpoisuudesta myös sellaisiin tehtäviin, joihin on säädöspohjaisena kelpoisuusvaatimuksena muu kuin korkeakoulututkinto tai korkeakoulun opintosuoritus.

Kun voimassa olevan lain mukaan Opetushallitus on lähtökohtaisesti tehnyt päätökset siinä tapauksessa, että virkaan tai tehtävään vaaditaan tietty nimeltä mainittu korkeakoulututkinto, jatkossa kaikki em. päätökset tekisi ammattisääntelystä vastaavan hallinnonalan viranomaisen tai viranomaistehtävää hoitavaa taho, joka ottaa vastaan hakemuksia ja tekee päätöksiä ulkomailla suoritettujen opintojen tuottamasta kelpoisuudesta säänneltyyn tehtävään. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että tyypillisesti nämä ovat samoja tahoja, jotka antavat ammattipätevyysslain mukaisia ammattipätevyyden tunnustamispäätöksiä hallinnonalan säänneltyihin ammatteihin. Opetushallitus ylläpitää verkkosivuillaan listaa Suomessa säännellyistä ammateista ja niiden toimivaltaisista viranomaisista:

<https://www.oph.fi/fi/palvelut/tutkintojen-tunnustaminen/saannellyt-ammattit-suomessa>.

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan, että säännellyn tehtävän ja ammattipätevyysslain mukaisen säännellyn ammatin erona on se, että ehdotetun ulkomaanopintolain mukaisessa

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Maa- ja metsätalousministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 30
00023 Valtioneuvosto

Hallituskatu 3 A
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

kirjaamo.mmm@gov.fi

päätöksenteossa otetaan kantaa ulkomaisen tutkinnon tuottamaan kelpoisuuteen nimenomaan koulutuksen, ei muulla tavoin hankitun pätevyyden, osalta.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla säännellyt ammatit ovat broilerikasvattaja, eläinlääkäri, erikoiseläinlääkäri, lihantarkastaja ja seminologi, joiden osalta toimivaltainen viranomaisena on Ruokavirasto. Lisäksi ministeriön toimialan säännellyjä ammatteja ovat kiinteistöinsinööri ja toimitusinsinööri.

Ruokavirastolle tulisi siten uutena tehtävänä ammattipätevyyden soveltamisalaan kuulumattomien eli pääasiassa kolmansien maiden kansalaisten tekemien hakemusten käsittely. Esityksen vaikutusarviointia koskevassa osassa, jossa on käsitelty Opetushallituksen tehtävien muutoksia, olisi hyvä tuoda esiin myös sektoriviranomaisten roolin muutos. Ruokaviraston osalta tämän roolin kuitenkin arvioidaan merkitsevän lisätyötä korkeintaan hyvin vähäisessä määrin.

Näkemykset ammattipätevyytlain muutoksista

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 1 a §, joka koskisi työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisoikeutta. Pykälässä säädettäisiin toimivaltaiselle viranomaiselle velvollisuus arvioida Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen ja Euroopan talousalueesta tehtyyn sopimukseen sisältyvien työntekijöiden vapaata liikkuvuutta ja sijoittautumisoikeutta koskevien artikloiden nojalla EU- ja ETA-kansalaisen toisessa EU- tai ETA-jäsenvaltiossa hankkima ammattipätevyys niissä tapauksissa, ettei hakijan ammattipätevyyttä voida tunnustaa ammattipätevyytlain automaattisen tai yleisen tunnustamisjärjestelmän säännösten mukaisesti. Perusteluissa viitataan Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan talousalueen tuomioistuimen vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan tällaisen ammattipätevyyden tunnustamista tulee arvioida työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevien artikloiden 45 (SEUT) ja 28 (ETA-sopimus) sekä sijoittautumisoikeutta koskevien artikloiden 49 (SEUT) ja 31 (ETA-sopimus) nojalla niissä tapauksissa, ettei ammattipätevyyden tunnustamisesta annettu direktiivi tule sovellettavaksi.

Pykälän mukaan tunnustamishakemuksen saatuaan toimivaltaisen viranomaisen vertailtava hakijan tutkintotodistuksista ja muista asiakirjoista ilmenevää kelpoisuutta ja merkityksellistä ammattikokemusta kansallisessa lainsäädännössä kyseisen ammatin harjoittamiseksi edellytettyihin tietoihin ja pätevyyteen. Arvioinnissa on otettava huomioon kaikki tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista pätevyyttä osoittavat asiakirjat samoin kuin asianomaisen henkilön asian kannalta merkityksellinen kokemus.

Esityksen perusteella jää epäselväksi, miksi säännös ehdotetaan sijoitettavaksi ammattipätevyytlakiin eikä ulkomaanopintojalakiin. Perusteluissa (s. 32) on säännöksen yhteydessä maininta: "...koska ammattipätevyytlaki ei näissä tapauksissa tule sovellettavaksi". On ristiriitaista, että uusi osaamisen vertailuun viranomaisesta velvoittava säännös esitetään lisättäväksi ammattipätevyytlakiin ja sitten todetaan, että laki ei tule sovellettavaksi.

Ammattipätevyytlaki sisältää pätevyyksien tunnustamista koskevan kokonaisen järjestelmän, esim. opintojen tasojen vertailua, korvaavien toimien asettamista ja muuta menettelyä koskevat säännökset. Jos uusia, aiemmin lakiin kuulumattomia tilanteita koskeva säännös otetaan heti lain alkuun, aiheutuu suurta epäselvyyttä sen suhteen, mitkä lain muut säännökset tulevat näissä tilanteissa sovellettaviksi, jos mitkään.

Lain mukaan ammattipätevyyden tunnustaminen perustuu sellaiseen pätevyydestodistukseen, muodollista pätevyyttä osoittavaan yksittäiseen asiakirjaan tai tällaisten asiakirjojen yhdistelmään, jonka toimivaltainen viranomaisena on antanut toisessa jäsenvaltiossa. Uuden ehdotetun säännöksen perusteluissa todetaan, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten tehtävänä on arvioida tarvittaessa, kelpaavatko vastaanottavassa jäsenvaltiossa muun muassa käytännön kokemuksen yhteydessä hankitut tiedot sen osoittamiseen, että asianomainen henkilö on hankkinut puuttuneet tiedot. Ehdotetun pykälän mukaisessa toiminnassa ei siten ole kyse laissa tarkoitettusta ammattipätevyyden tunnustamisesta. Tällöin

herää kysymys siitä, mistä pykälässä on todellisuudessa kyse, eli mihin vaadittu vertailu tähtää, ellei sen perusteella tehdä laissa tarkoitettua tunnustamispäätöstä. Katsomme, että asia jää hyvin epäselväksi.

Sekaannusta on omiaan aiheuttamaan myös se, että pykälän perustelujen mukaan ”jos mainittu vertailu osoittaa, että hakijan suorittaman koulutuksen ja vastaanottavassa jäsenvaltiossa edellytetyn koulutuksen välillä on olennaisia eroja, toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä korvaavista toimenpiteistä kyseisten erojen kattamiseksi”. Lain 7 § koskee nimenomaan korvaavia toimenpiteitä, mutta tämä pykälä ei kuitenkaan tulisi sovellettavaksi. Perustelujen mukaan ”koska ammattipätevyyslaki ei näissä tapauksissa tule sovellettavaksi, ei lain korvaavia toimenpiteitä koskevan 7 §:n säännöksillä ole rajoittavaa vaikutusta toimivaltaista viranomaisen harkintavaltaan korvaavia toimenpiteitä määrättäessä. Näin ollen viranomainen voi perustelujen mukaisesti määrätä korvaaviksi toimenpiteiksi ne menettelyt ja toimet, jotka se katsoo tarkoituksenmukaisimmiksi”.

Edellä mainitut epä johdonmukaisuudet osoittavat, että looginen paikka säännökselle voisi olla ulkomaanopintolaissa. Tällöin säännöksen yhteydessä pitäisi myös selkeästi säätää, mitkä ovat vertailun oikeusvaikutukset eli tehdäänkö sen perusteella jonkinlainen tunnustamispäätös ja mitä säännöksiä tuohon päätökseen sovelletaan.

Jos kuitenkin katsotaan tarpeelliseksi lisätä säännös nimenomaan ammattipätevyyslakiin, olisi perusteltua ottaa asia huomioon lain soveltamisalassa ja esim. selkeiden viittaussäännösten avulla täsmentää, mitkä lain säännökset tulevat pykälän tarkoittamissa tilanteissa sovellettaviksi ja mitkä eivät sekä lisätä tarvittavat uuden pykälän tarkoittamaa vertailua/päätöksentekoa koskevat täsmentävät säännökset. Lain alun sijasta sopivampi paikka sääntelylle voisi olla lain loppuosa, sillä lain keskiössä ovat ehdotetun säännöksen sijasta ammattipätevyysdirektiivin täytäntöönpanoa koskevat säännökset.

Ammattipätevyyslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 14 a pykälä toimivaltaisen viranomaisen mahdollisuudesta edellyttää kirjallinen ennakoilmoitus palvelujen väliaikaisen ja satunnaisen tarjoamisen yhteydessä sekä suorittaa ammattipätevyuden ennakkotarkistus silloin, kun kyse on ammateista, joilla on kansanterveyteen tai yleiseen turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia.

Tätä ehdotusta olisi tarpeen arvioida perusteellisemmin jaksossa, joka koskee esityksen suhdetta perustuslakiin. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus on perustuslain 18 §:n 1 momentin puitteissa mahdollista erityisin perustein (PeVL 19/2002 vp). Elinkeinotoiminnan aloittamisen edellytyksenä olevan ilmoitusvelvollisuuden säätämistä on pidetty asiallisesti luvanvaraisuuteen rinnastettavana sääntelynä (PeVL 9/2005 vp, s. 2/I, PeVL 56/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Sen lisäksi rajoitusten olennaisen sisällön kuten rajoitusten laajuuden ja edellytysten tulee ilmetä laista. Perustuslakivaliokunta on myös pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta (PeVL 15/2008 vp, s. 2/II).

Esityksen perusteluissa viitataan siihen, että terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa ja eläinlääkärinammatin harjoittamisesta annetussa laissa on säännökset ennakoilmoituksesta ja että myös muilla ammattipätevyyslakia soveltavien hallinnonalojen toimivaltaisilla viranomaisilla saattaa olla tarve edellyttää ennakoilmoitusta ja suorittaa ammattipätevyuden ennakkotarkistus säännellyn ammatin väliaikaisen ja satunnaisen tarjoamisen yhteydessä silloin, kun kyse on tehtävistä, joiden harjoittamisella on yleiseen turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia.

Mainituissa laeissa tiettyjä palveluntarjoajia koskevasta ennakoilmoitusvelvollisuudesta säädetään kuitenkin lain tasolla, kun taas ammattipätevyyslakiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan toimivaltaisella viranomaisella olisi laaja harkintavalta päättää siitä, milloin vaatii ennakoilmoitusta ja milloin ei. Epäselväksi jää esitysluonnoksen perusteella myös se, millä tavalla viranomainen asettaa velvollisuuden, sillä ilman säädettyä ennakoilmoitusvelvollisuutta se ei välttämättä saa tietoa niistä, joille velvollisuus pitäisi asettaa. Jos

tarkoituksena on, että velvollisuudesta säädetään asetuksella, ehdotettua asetuksenantovaltuutta pitäisi täsmentää ja perustella sitä suhteessa em. perustuslakivaliokunnan tulkintoihin lailla säätämisestä.

Kansliapäällikkö

Pekka Pesonen

Hallitusneuvos

Terhi Sunnari

Jakelu

OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö

VN/34767/2025-MMM-32

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: