

19.7.2017

EOAK/4316/2016

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen**

## **PSYKOTERAPEUTTIOPISKELIJOILTA EDELLYTETTÄVÄN TYÖKOKEMUKSEN AJOITTUMINEN**

### **1 KANTELU**

Psykoterapeuttikoulutusta tarjoava yritys pyysi tutkimaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (jäljempänä Valvira) menettelyä. Kyse on Valviran linjauksesta siitä, tuleeko kahden vuoden työkokemus mielenterveyspalveluissa tai sitä vastaavissa tehtävissä olla hankittuna jo ennen psykoterapiakoulutukseen hakeutumista.

Valviran 15.8.2016 kirjallisen ilmoituksen mukaan ennen koulutukseen hakeutumista tulee kaikilla, jotka opiskelevat psykoterapeutiksi, olla vähintään kahden vuoden työkokemus mielenterveyspalveluissa tai sitä vastaavissa tehtävissä. Kantelija viittaa terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen 2 a §:n 3 momenttiin. Sen sanamuodon mukaisesti ammattinimikkeen käyttöönotto ei edellytä vähintään kahden vuoden työkokemusta mielenterveyspalveluissa tai sitä vastaavassa tehtävässä ennen psykoterapeuttikoulutusta. Asetus edellyttää kahden vuoden työkokemusta ennen ammattinimikkeen käyttöönottoa, mikä on eri asia.

Kantelun liitteenä olevien sähköpostiviestien mukaan Valvira edellyttää, että myös työkokemus (eikä siis vain säännöksessä mainittu peruskoulutus) tulee olla suoritettuna ennen psykoterapeuttikoulutukseen hakeutumista. Viestien mukaan tulkinta perustuu sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyyntöön 9.6.2014, jossa asetuksen 2 a §:ään ehdotettiin lisättäväksi selvennys siitä, että työkokemus tulisi olla suoritettuna jo ennen psykoterapiakoulutukseen hakeutumista. Myöhemmin ministeriö luopui tästä muutoksesta, koska säännöksen tarkoitusta pidettiin muutenkin selvänä.

Kantelun mukaan Valvira ei ole osoittanut lakiin perustuvaa oikeutta poiketa terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen sanamuodosta. Asetuksella ei voi erotella alalle pyrkiä ilman tarkkarajaista asetuksenantovaltuutta.

Kantelijan mukaan on koulutuksien järjestäjien ja opiskelijoiden kannalta kohtuutonta, että Valviran tulkinta on käynyt ilmi vuoden 2016 alkupuolella, noin neljä vuotta ammattihenkilöasetuksen 2 a §:n voimaantulon jälkeen. Opiskelijoiden oikeusturvan kannalta on sitäkin kohtuuttomampaa, että vaatimukset ovat tulleet esille vasta uusien koulutusten alkamisen jälkeen.

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta oikeusasiamiehen kansliasta pyydettiin päätökseni mukaisesti Valviralta selitys. 9.12.2016 päivätyn selityspyynnön sisältö oli seuraava:

”Oikeusasiamies ei yleensä ota kantaa laintulkintaa koskevaan kysymykseen, jos asian voi saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Tässäkin asiassa on selvää, että edellä mainitun tulkintakysymyksen ratkaisee viime kädessä hallintotuomioistuin.

Olisi kuitenkin kohtuutonta edellyttää opiskelijalta, jolla ei vielä koulutuksen alkaessa ole riittävää työkokemusta, että hän vasta koulutuksen päätyttyä voisi riitauttaa Valviran tulkinnan valittamalla ammattinimikkeen käyttöönottamisesta mahdollisesti annettuun kielteiseen päätökseen. Tämän vuoksi oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on päättänyt tutkia asian.

Asetuksen 2 a § on säädetty 31.12.2011 voimaan tulleella asetusmuutoksella 1120/2010. Asetuksen perustelumuistiossa todetaan seuraavaa (Sosiaali- ja terveysministeriö. Muistio 3.12.2010. Liite 1. Valtioneuvoston asetus terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen muuttamisesta, s. 5, kursiivi lisätty):

*Psykoterapiakoulutukseen hakeutuvalta tulee edellyttää riittävästi psykologian ja psykiatrian opintoja joko tutkintoon sisältyvinä tai lisäkoulutuksena sekä merkittävää työkokemusta alalta tai muussa tapauksessa heiltä on edellytettävä lisäkoulutusta. Yliopistot arvioisivat opiskelijavalintaa tehdessään henkilön peruskoulutuksen, soveltuvuuden ja työkokemuksen riittävyyden.*

Perustelumuistio näyttää siten tukevan Valviran tulkintaa. Tulkinta on kuitenkin asetuksen 2 a §:n 3 momentin sanamuodon vastainen, koska sanamuodon mukaan ainoastaan momentin 1–3 kohdassa mainittu koulutus, mutta ei työkokemus, tulee olla suoritettuna ’ennen psykoterapeuttikoulutusta’.

Siitä huolimatta, että asetuksen antajan tarkoituksena on saattanut olla, että myös työkokemus tulisi olla suoritettuna ennen psykoterapeuttikoulutukseen hakeutumista, perustelumuistiossa oleva lausuma ei yleisten laintulkintaperiaatteiden mukaan voi syrjäyttää säännöksen selvää sanamuotoa. Kantelussa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että viranomaisen ei voi asettaa omia kelpoisuusvaatimuksia tai tulkita lakia siten, että tietyille alalle pääsille asetetaan rajoituksia, joita lain sanamuodosta ei selvästi ilmene.

Edellä kerrotun perusteella näyttää siltä, että Valviran tulkinta ei ole lainmukainen.”

Valvira toimitti 23.2.2017 päivätyn selityksen (dnro 6770/12.00.13.00/2016) liitteineen.

Kantelija antoi selityksen johdosta vastineen 20.3.2017 ja toimitti 7.4.2017 lisäkirjoituksen.

Käytettävissäni on ollut myös sosiaali- ja terveysministeriön 3.12.2010 ja 9.6.2014 muistiot terveydenhuollon ammattihenkilöasetuksen muuttamisesta.

### **3 RATKAISU**

#### **3.1**

Oikeusohjeita Perustuslain 2 § 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Suomen perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Suomen perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Terveystieteiden ammattihenkilöistä annetun lain 5 §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto myöntää hakemuksesta oikeuden harjoittaa proviisorin, psykologin, puheterapeutin, ravitsemusterapeutin, farmaseutin, sairaanhoitajan, kättilön, terveydenhoitajan, fysioterapeutin, laboratoriohoitajan, röntgenhoitajan, suuhygienistin, toimintaterapeutin, optikon ja hammasteknikon ammattia laillistettuna ammattihenkilönä henkilölle, joka on suorittanut kyseiseen ammattiin johtavan koulutuksen Suomessa.

Terveystieteiden ammattihenkilöistä annetun lain 5 §:n 2 momentin mukaan henkilöllä, joka on suorittanut valtioneuvoston asetuksella säädettyyn ammattiin johtavan koulutuksen Suomessa, on oikeus käyttää kyseistä ammattinimikettä. Jos ammattiin johtavaa koulutusta ei ole säännelty, ammattinimikkeen käyttöoikeuden edellytyksenä on, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on hakemuksesta hyväksynyt koulutuksen siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Terveystieteiden ammattihenkilöasetuksen 2 a §:ssä säädetään psykoterapeutin ammattinimikkeen käyttöoikeuteen johtavasta koulutuksesta. Pykälän 1–3 momenttien mukaan:

”Psykoterapeutin nimikesuojatun ammattinimikkeen käyttämisen edellytyksenä on, että asianomainen henkilö on suorittanut yliopiston tai yliopiston yhdessä muun kouluttajaorganisaation kanssa järjestämän psykoterapeuttikoulutuksen. Järjestävällä yliopistolla tulee olla psykologian tai lääketieteellisen alan koulutusvastuu. Yliopisto ottaa opiskelijat psykoterapeuttikoulutukseen.

Psykoterapeutina toimimisen edellyttämä osaaminen hankitaan vähintään 60 opintopisteen laajuisilla opinnoilla, jotka koostuvat teoriaopintojen, työnohjauksessa tapahtuvan psykoterapeuttisen potilastyön, koulutuspsykoterapian ja opinnäytetyön opintokokonaisuuksista. Osaaminen osoitetaan näytöllä.

Ammattinimikkeen käyttöönoton edellytyksenä on vähintään kahden vuoden työkokemus mielenterveyspalveluissa tai sitä vastaavassa tehtävässä ja että ennen psykoterapeuttikoulutusta on suoritettu:

- 1) soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tai soveltuva sosiaali- ja terveysalan ammattikorkeakoulututkinto; tutkintoon tulee sisältyä tai sen lisäksi olla suoritettuna yhteensä 30 opintopisteen psykologian tai psykiatrian opinnot;
- 2) sairaanhoitajan opintoasteen tutkinto ja tutkinnon lisäksi erikoistuminen psykiatria- ja psykiatrian, jos tutkintoon ei ole sisältynyt psykiatriasia opintoja; tai
- 3) muu 1 ja 2 kohtaa vastaava ulkomailla suoritettu koulutus.”

### 3.2

Valviran selitys

1) *Nimikesuojattujen ammattihenkilöiden ammatissa toimiminen*

Psykoterapeutti on nimikesuojattu ammattinimike ja terveydenhuollon ammattihenkilö. Ammattihenkilöistä annetun lain 2 §:n 2 momentin mukaan nimikesuojattujen ammattihenkilöiden ammatissa voivat toimia muutkin henkilöt, joilla on riittävä koulutus, kokemus ja ammattitaito.

Valvira toteaa, että henkilö voi harjoittaa koulutuksensa mukaista ammattia, jos kysymys ei ole laillistettujen terveydenhuollon ammattihenkilöiden tehtävistä. Jos henkilö on suorittanut psykoterapia-alan koulutuksen, mutta hänelle ei ole myönnetty psykoterapeutin nimikesuojausta, hän ei voi käyttää psykoterapeutin ammattinimikettä. Nimikkeen käyttöoikeus vaikuttaa muun muassa asiakkaan mahdollisuuksiin saada Kelakorvausta, mutta se ei estä koulutusta vastaavan ammatin harjoittamista.

Valviran käsityksen mukaan se ei ole asettanut alalle pääsulle rajoituksia, jotka eivät perustuisi lakiin ja jotka estäisivät henkilöä hankkimasta toimeentuloaan valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Käsillä olevassa tilanteessa rajoitukset ammatin- ja elinkeinonharjoittamiselle perustuvat muussa EU/ETA-maassa koulutuksen saaneita koskevaan laintasoiseen sääntelyyn.

## *2) Suomalaisissa psykoterapeuttikoulutuksissa koulutukseen valittavilta edellytettävä kahden vuoden työkokemus*

Suomessa ei ole säädetty lain tai asetuksen tasolla kattavasti ammattien koulutussisällöistä. Psykoterapeuttikoulutuksen osalta asetuksessa on säädetty ainoastaan vähimmäisvaatimukset Suomessa toteutettavalle psykoterapeuttikoulutukselle. Yliopistot, joilla on psykologian tai lääketieteellisen alan koulutusvastuu Suomessa, määrittelevät käytännössä toteutettujen koulutusten kautta sen, millaista koulutusta Suomessa voidaan pitää psykoterapeutin ammattiin johtavana. Kun otetaan huomioon terveydenhuollon alalla tapahtuva tutkimus- ja hoitomenetelmien kehitys, olisi kestävämpää edellyttää, että terveydenhuollon ammattihenkilöiden koulutusten sisällöistä tulisi säätää täsmällisesti lain tai asetuksen tasolla.

Ammattihenkilöasetuksen 2 a § koskee suomalaisia yliopistoja, joilla on psykologian tai lääketieteellisen alan koulutusvastuu Suomessa. Vaikka asetus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan, pykälä ohjaa suomalaisia yliopistoja niiden järjestäessä psykoterapeutin ammattinimikkeen käyttöoikeuteen johtavaa koulutusta. Suomessa psykoterapeuttikoulutusta järjestävien yliopistojen keskuudessa vallitsee yksimielisyys siitä, että psykoterapeuttikoulutukseen valittavalta edellytetään soveltuvan taustakoulutuksen lisäksi kahden vuoden työkokemusta mielenterveyspalveluissa tai sitä vastaavassa tehtävässä. Asiaan on saatu vahvistus valtakunnallisen yliopistojen psykoterapeuttikoulutuskonsortion kokouksessa 30.1.2017.

Valtakunnallinen yliopistojen psykoterapeuttikoulutuskonsortio on suomalaisten yliopistojen psykiatrian, nuorisopsykiatrian, lastenpsykiatrian ja psykologian oppiaineiden yhteistyöelin, jonka tehtävänä on edistää korkealaatuisten psykoterapeuttikoulutusten toteutumista jäsenyliopistoissa. Konsortio on kokouksessaan 25.5.2011 todennut, että käytännöllinen kokemus tulee olla suoritettuna ennen psykoterapeuttikoulutuksen alkamista. Linjaus on vastannut Suomessa vuosia psykoterapeuttikoulutuksissa noudatettua käytäntöä ja ammattihenkilöasetuksen uuden 2 a §:n 3 momentin tarkoitusta. Konsortion verkkosivuilla on julkaistu psykoterapeuttikoulutuksia koskevia suosituksia. Verkkosivuilla julkaistussa psykoterapeuttikoulutuksen edellyttämää käytännön kokemusta koskevassa suosituksessa on linjattu, että kahden vuoden työkokemus tulee olla suoritettuna soveltuvan perustutkinnon jälkeen ennen psykoterapeuttikoulutuksen alkamista. Konsortion kokouksessa 30.1.2017 käydyssä keskustelussa vahvistui, että kaikki yliopistolliset koulutuksenjärjestäjät ovat toimineet opiskelijavalinnoissa ammattihenkilöasetuksessa tarkoitetulla tavalla.

Valvira toteaa, että psykoterapeuttikoulutuksen sääntelyllä on pyritty lisäämään paitsi koulutusten laatua myös erityisesti koulutettavien oikeusturvaa verrattuna aiempaan oikeustilaan, jossa Valvira arvioi jälkikäteen muun ohella hakijan taustakoulutusta ja työkokemuksen soveltuvuutta. Jos nyt katsotaan, että työkokemusta ei tarvitse edellyttää koulutukseen hakuvaiheessa, asetusmuutoksen tarkoitus jää saavuttamatta ja epävarmuus lisääntyy. Toisaalta asetuksen sanamuodon mukainen tulkinta asettaisi todennäköisesti Suomessa koulutukseen hakeutuvat eriarvoiseen asemaan niiden hakijoiden kanssa, jotka hakeutuvat ulkomaisen koulutuksenjärjestäjän koulutukseen Suomessa tai ulkomailla. On epätodennäköistä, että suomalaiset yliopistot olisivat valmiita laskemaan opiskelijavalintaa koskevia vaatimuksia, koska sillä olisi vaikutusta koulutusten laatuun, koulutuksesta valmistuvien terapeuttien valmiuteen suoriutua haastavasta potilastyöstä, hoidon vaikuttavuuteen ja potilasturvallisuuteen.

### *3) Toisessa EU/ETA-maassa suoritettujen koulutusten vertaaminen Suomessa suoritettavaan vastaavaan koulutukseen*

Nimikesuojaus toisessa EU-maassa suoritettuna psykoterapeuttikoulutuksen perusteella myönnetään Euroopan parlamentin ja neuvoston ammattipätevyyden tunnustamisesta antaman direktiivin 2005/36/EY (ammattipätevyysdirektiivi) yleisen tunnustamisjärjestelmän nojalla. Yleistä tunnustamisjärjestelmää koskevat säännökset sisältyvät Suomessa lakiin ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015, jäljempänä ammattipätevyyslaki 4–7 § ja 13 §) ja ammattihenkilölakiin (8 §) sekä valtioneuvoston asetukseen ammattipätevyyden tunnustamisesta (1459/2015) ja ammattihenkilöasetukseen (10–12 §).

Yleisessä tunnustamisjärjestelmässä hakijan ammattipätevyyttä verrataan vastaavaan ammattiin Suomessa johtavaan koulutukseen. Koulutusta vertailtaessa suoritettua koulutusta tarkastellaan kokonaisuutena, jolloin vertailussa arvioidaan myös hakijan taustakoulutus ja työkokemus ennen koulutukseen hakeutumista ja mahdollinen muu soveltuva työkokemus. Jos ammatti ja koulutus on lähtömaassa sääntelemätön, hakijan on tullut yleiseen tunnustamisjärjestelmään päästäkseen harjoittaa ammattiaan kymmenen viimeksi kuluneen vuoden aikana täysipäiväisesti vuoden ajan tai osa-aikaisesti vastaavan ajan toisessa jäsenvaltiossa, jossa kyseinen ammatti ei ole säännelty.

Vaikka hakijaan ei voitaisi soveltaa yleistä tunnustamisjärjestelmää, Euroopan unionin oikeuden yleiset periaatteet ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö (esim. C-298/14 Brouillard ja C-340/89 Vlassopoulou) edellyttävät hakijan ulkomailla hankkiman ammattipätevyyden ja suomalaisen koulutuksen vertailua. Eduskunnan oikeusasiamies on 9.6.2016 päätöksessään dnro 2164/4/15 kiinnittänyt Valviran huomiota edellä mainitun oikeuskäytännön huomioon ottamiseen EU/ETA-maissa suoritettujen tutkintojen tunnustamisen edellytyksiä arvioitaessa.

Vertailussa otetaan huomioon kaikki tutkintotodistukset, todistukset ja muut muodollista kelpoisuutta osoittavat asiakirjat samoin kuin asianomaisen henkilön asian kannalta merkityksellinen työkokemus. Jäsenvaltion viranomaisten on kyseisen vertailun avulla voitava objektiivisesti varmistua siitä, että ulkomainen tutkintotodistus osoittaa haltijallaan olevan samanlaiset tai ainakin vastaavat tiedot ja pätevyyden kuin mitä kansallinen tutkintotodistus osoittaa (Brouillard, kohta 55.) Jos tutkintotodistusten vastaavuus on ainoastaan osittainen, viranomaisten on arvioitava, riittävätkö hankitut, joko opintoihin tai ammattikokemukseen perustuvat tiedot osoitukseksi siitä, että asianomaisella on puuttuvat tiedot (Vlassopoulou, tiivistelmä).

Sovellettavasta menettelytavasta riippumatta käsiteltäessä ammattioikeus- ja nimikesuojaushakemuksia, ulkomailla suoritettua koulutusta verrataan Suomessa suoritettavaan vastaavaan koulutukseen. Valvira toteaa, että psykoterapeutin nimikesuojausta ulkomaisen koulutuksen perusteella hakevien kohdalla vertailu tulee tehdä Suomessa suoritettavaan vastaavaan koulutukseen, eikä ainoastaan ammattihenkilöasetuksen 2 a §:ssä suomalaiselle psykoterapeuttikoulutukselle säädettyyn perusrakenteeseen. Myös kaikkien muiden ammattiryhmien kohdalla vertailu tehdään suomalaisen koulutuksen tosiasialliseen sisältöön, ei tutkintonimikkeeseen tai rakenteeseen.

Valviran näkemys on, että jos ulkomainen psykoterapeuttikoulutus on toteutettu täydennyskoulutuksen tapaan, ja Suomessa täydennyskoulutuksena toteutettavaan psykoterapeuttikoulutukseen hakeutuminen edellyttää tosiasiallisesti vähintään kahden vuoden työkokemusta mielenterveyspalveluissa tai sitä vastaavassa tehtävässä, sama koulutusta edeltävä työkokemusvaatimus on lähtökohtaisesti ulotettava koskemaan ulkomaista psykoterapeuttikoulutusta. Valviran näkemys ei perustu yksinomaan ammattihenkilöasetuksen 2 a §:n 3 momentin tulkintaan, vaan ammattipätevyiden tunnustamista koskevaan lainsäädäntöön. Säännösten mukaan EU/ETA-maassa suoritettua koulutusta verrataan suomalaisen koulutuksen sisältöön olennaisten erojen määrittämiseksi tai sen toteamiseksi, että olennaisia eroja ei ole. Valvira toteaa käsityksensä, että sen tulkinta ei ole lainvastainen.

Ulkomaista psykoterapeuttikoulutusta ei yleensä järjestetä siinä tarkoituksessa, että lähtökohtaisesti kaikki koulutukseen hakeutuvat koulutetaan jonkin muun kohdemaan työmarkkinoille. Valvira toteaa, että tällaisella järjestelyllä ei tulisi mahdollistaa kansallisesti yhtenäisesti sovellettavien vaatimusten kiertämistä, vaan ulkomaista koulutusta tulisi näissäkin tilanteissa verrata suoraan Suomessa toteutettavaan vastaavaan koulutukseen.

#### *4) Potilaan oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon*

Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 3 §:n 2 momentin mukaan potilaalla on oikeus laadultaan hyvään terveyden- ja sairaanhoitoon. Lain esitöissä (HE 185/1991) todetaan, että hoidon laatuvaatimukseen vaikutetaan terveydenhuoltohenkilöstön ammatinharjoittamista koskevan lainsäädännön keinoin varmistamalla henkilöstön pätevyys laillistamis- ja rekisteröintimenettelyllä ja valvomalla henkilöstön ammatinharjoittamista.

Terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattioikeuksiin ja nimikesuojaukseen liittyvän sääntelyn tarkoituksena on turvata terveydenhuollon palveluja käyttävien potilaiden oikeuksia sekä heidän terveyttään ja turvallisuuttaan.

Valviran näkemyksen mukaan psykoterapeuttikoulutusta ja psykoterapeuttien nimikesuojausta ei voida tarkastella puhtaasti elinkeinonharjoittamisen näkökulmasta, vaan asiassa on otettava huomioon myös muut asiaan kytkeytyvät perusoikeudet. Painoarvoa ei voida asettaa sille, kuinka asetuksen tulkinnalla voidaan maksimoida koulutukseen hakukelpoisten yksilöiden lukumäärä.

Psykoterapeuttikoulutus on luonteeltaan täydennyskoulutusta. Se rakentuu koulutukseen hakeutuvan aikaisemmalle osaamiselle, psykoterapeutin ammatin edellyttämälle kliiniselle tieto- ja kokemuspohjalle. Jos potilastyöhön ryhdytään ensi kertaa vasta täydennyskoulutusvaiheessa, koulutus ei rakennu sellaiselle kliiniselle tieto- ja kokemuspohjalle kuin on tarkoitettu asetusta säädettyä. Sanamuodon mukainen ja asetuksen tarkoituksen vastainen tulkinta muuttaisi vakiintuneita käsityksiä siitä, mikä on

soveltuva kliininen tieto- ja kokemuspohja psykoterapeuttikoulutukseen hakeutumiselle Suomessa. Valvira toteaa, että on mahdotonta ottaa etukäteen kantaa siihen, millainen vaikutus kliinisen tieto- ja kokemuspohjan alentamisella olisi psykoterapeuttikoulutusten laatuun ja koulutuksista valmistuneiden osaamiseen ja valmiuteen suoriutua haastavasta potilastyöstä. Valvira pitää kuitenkin todennäköisenä, että tulkinnan muutoksella olisi vaikutusta psykoterapeuttisen hoidon laatuun Suomessa.

Psykoterapia on vuorovaikutuksellinen hoito- ja kuntoutusmuoto. Psykoterapian avulla pyritään auttamaan ihmisiä, joilla on mielenterveyden häiriöitä tai psyykkisiä ongelmia. Psykoterapeutti vastaa omalta osaltaan potilaan mielenterveyden häiriön tai psyykkisen ongelman hoidosta. Psykoterapia hoito- ja kuntoutusmuotona eroaa erilaisista hyvinvointitavoitteisista terapioidista. Valvira katsoo, että psykoterapeutin koulutusta edeltävällä työkokemuksella on olennainen merkitys sille, millaisen käytännön kokemuksen pohjalta psykoterapeuttisia taitoja ryhdytään täydennyskoulutuksessa kehittämään.

Ottamatta kantaa kantelijan järjestämään koulutukseen, Valvira toteaa, että terveyden- ja sairaanhoidossa tarvitaan asianmukaisesti ja laadukkaasti koulutettuja psykoterapeutteja. Se, että ulkomailla kouluttautuneen ammattipätevyyttä verrataan suomalaiseen psykoterapeuttikoulutukseen, varmistaa riittävän ja suomalaista koulutusta vastaavan osaamistason ja palvelee psykoterapiapalvelujen käyttäjien etua.

#### *5) Kantelijan tietoisuus opiskelijavalintaa koskevista kriteereistä Suomessa*

Kantelija toteaa kantelussaan, että koulutuksenjärjestäjien kannalta on kohtuutonta, että Valviran tulkinta käy ilmi vuoden 2016 alkupuolella, noin neljä vuotta ammattihenkilöasetuksen 2 a §:n voimaantulon jälkeen. Valvira toteaa, että sen käsityksen mukaan kantelija on alusta alkaen ollut tietoinen siitä, että Suomessa suomalaisen yliopiston järjestämään psykoterapeuttikoulutukseen hakeutuvalta edellytetään kahden vuoden työkokemusta mielenterveyspalveluissa tai sitä vastaavassa tehtävässä. Tieto on Valviran käsityksen mukaan ollut saatavilla muun muassa valtakunnallisen yliopistojen psykoterapeuttikoulutuskonsortion verkkosivuilta.

Valviran käsityksen mukaan kantelija on seurannut ammattihenkilöasetuksen muutosta tarkasti, koska se on muutosta edeltävänä ajankohtana tarjonnut itsenäisesti ja suomalaisten yhteistyökumppaneidensa kanssa psykoterapeuttikoulutusta Suomessa. Lisäksi asetusmuutoksen jälkeen University of West of England Bristolin (UWE Bristol) ja kantelijan yhteistyössä toteuttaman koulutuksen koulutusohjelmamäärittelyssä (Programme Specification) todetaan kohdassa 7. Sisään pääsyvaatimukset (Entry Requirements), että "Normally entrants must have two years previous work experience in a relevant work setting. Students may be admitted who do not meet this requirement provided that they undertake to fulfil the requirement before the end of the programme, and that they understand this is a requirement of the Finnish regulator for recognition in Finland." Valviran näkemyksen mukaan kyseisessä tekstissä lähtökohdaksi opiskelijavalinnoille asetetaan koulutusta edeltävä kahden vuoden työkokemus.

Kantelija on kantelussa esittänyt näkemyksensä, että koulutukseen on Valviran tulkintaa noudattaen lähes mahdotonta päästä, mikäli alasta ei ole etukäteen työkokemusta. Valvira toteaa edellä esittämällä käsityksensä, että asian ratkaisussa painoarvoa ei voida asettaa sille, kuinka asetuksen tulkinnalla voidaan maksimoida koulutukseen hakukelpoisten yksilöiden lukumäärä.

## 6) Ammattihenkilöasetuksen muutos 1120/2010

Valvira saattaa eduskunnan oikeusasiamiehen tietoon, että ammattihenkilöasetuksen muutoksella 1120/2010 ei ollut tarkoitus muuttaa psykoterapeuttikoulutusta edeltävää kahden vuoden työkokemusvaatimusta, jota oli edellytetty psykoterapeuttikoulutukseen hakeutuvilta ainakin vuodesta 2006 (Terveysturvakeskuksen 16.12.2005 vahvistamat Psykoterapeutin ammattinimikkeen käyttöön oikeuttavan koulutuksen hyväksymisperusteet 1.6.2006–30.12.2011). Kantelija on sittemmin kyseenalaistanut ammattihenkilöasetuksen 2 a §:n 3 momentin tarkoituksen viitaten asetuksen sanamuotoon.

Sosiaali- ja terveysministeriö esitti vuonna 2014 ammattihenkilöasetuksen 2 a §:n 3 momentin täsmentämistä, mikä käy ilmi Sosiaali- ja terveysministeriön lausuntopyynnön 19.6.2014 liitteenä olevasta muistiosta 9.6.2014 (STM 107:00/2012 lausuntopyynnön liitteenä oleva muistio, s. 3). Muutoksesta kuitenkin luovuttiin, koska säännöksen tarkoitusta koulutusta edeltävän kahden vuoden työkokemusvaatimuksen osalta pidettiin muutoinkin selvänä. Ryhmäpäällikkö A on vastauksessaan 15.8.2016 -- viitannut kyseiseen lausuntopyyntöön korostaakseen asetuksen alkuperäistä tarkoitusta.

Valvira toteaa, että ammattihenkilöasetuksen 2 a §:stä ei käy ilmi, että Valviralla olisi tähän pykälään perustuvaa harkintavaltaa psykoterapeutin ammattinimikkeen käyttöoikeuteen johtavan suomalaisen koulutuksen hyväksymisessä. Harkintavaltaa sisältävissä pykälissä, esimerkiksi ammattihenkilöasetuksen 2 b §:ssä on käytetty sanamuotoa "- - Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston hyväksymää - - ". Valviran käsityksen mukaan asetusmuutoksella 1120/2010 ei ole tarkoitettu, eikä asetuksen sanamuoto tue sitä käsitystä, että Valviran olisi tarkoitettu asetusmuutoksen jälkeen edelleen arvioivan suomalaisesta psykoterapeuttikoulutuksesta valmistuneen hakijan työkokemuksen soveltuvuutta.

Valvira viittaa edellä kohdissa 1–5 esitettyyn selvitykseen ja toteaa, että sen käsityksen mukaan sillä on lainsäädännön perusteella oikeus ulkomaisen ammattipätevyyden tunnustamista koskevassa menettelyssä verrata toisessa EU/ETA-maassa suoritettua koulutusta Suomessa suoritettavaan vastaavaan koulutukseen. Jos ulkomainen psykoterapeuttikoulutus on toteutettu täydennyskoulutuksen tapaan, ja Suomessa täydennyskoulutuksena toteutettavaan psykoterapeuttikoulutukseen hakeutuminen edellyttää tosiasiallisesti vähintään kahden vuoden työkokemusta mielenterveyspalveluissa tai sitä vastaavassa tehtävässä, sama koulutusta edeltävä työkokemusvaatimus on lähtökohtaisesti ulotettava koskemaan ulkomaista psykoterapeuttikoulutusta.

### 3.3

Vastine Vastineessaan kantelija katsoi, että asiassa on kyse perusoikeuden rajoittamisesta ja että Valvira on laiminlyönyt velvollisuutensa perustella tulkintansa perusteet. Yliopistokonsortion suositukset, suomalaisten yliopistojen toteutukset, hallinnolliset käytännöt tai aikaisemmat kriteerit eivät oikeuta poikkeamaan asetuksen selkeästä sanamuodosta. Valviran viittaamat aiemman asetuksen perusteella julkaistut ja itse laatimansa hyväksymisperusteet (2005) eivät nekään oikeuta poikkeamaan voimassa olevan asetuksen selkeästä sanamuodosta.

Vastineessa siteerataan erään kantelijan opiskelijan Valvirasta 28.11.2016 saamaa vastausta. Vastauksen mukaan asetuksesta puuttuu sana "ennen", mutta että ministeriö on useaan otteeseen vahvistanut Valviralle, että aikaisempaa käytäntöä ei ole ollut tarkoitus muuttaa. Vastauksen mukaan, mikäli Valvira tekee kielteisen nimikesuojauspäätöksen sen takia, että



työkokemusta ei ole ollut hankittuna ennen koulutukseen hakeutumista, voi tästä päätöksestä valittaa ensin hallinto-oikeuteen ja sieltä mahdollisesti korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Psykoterapeutin ammattinimikkeen käyttöoikeuden epääminen on este Kansaneläkelaitoksen subventoimille 100 miljoonan euron kuntoutuspsykoterapian markkinoille pääsulle. Psykoterapeuttikoulutuksen koko tarkoitus siihen hakeutuvan opiskelijan kannalta on yksinomaan pääsy kyseessä oleville markkinoille. Näiden markkinoiden ulkopuolinen marginaalinen ammattitoiminta ei kuulu nyt käsiteltävään asiaan.

Siltä osin kuin Valvira on viitannut valtakunnallisen yliopistojen psykoterapeuttikoulutusconsortion kokouksessa 30.01.2017 tehtyyn linjaukseen, kantelija toteaa, että kokouksesta ei ole esitetty pöytäkirjaa ja consortion näkemys on joka tapauksessa vailla oikeusvaikutusta. Valvira pyrkii hakemaan tukea lähteistä, jotka eivät ole velvoittavia tai oikeuttavia. Kantelija toteaa, että perusoikeusrajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Kantelijan kilpailijoista muodostetun yliopistokonsortion vailla oikeusvoimaa olevat näkemykset eivät kuulu nyt käsiteltävään asiaan.

Kantelijan mukaan Valvira ei perustele, millä tavalla yliopiston harkintaan jätetty työkokemuksen ajoitus vaarantaisi asetusmuutoksen tarkoituksen. Valvira luo kantelijan mielestä itse epävarmuutta puuttamalla yliopistojen autonomian ja asiantuntemuksen piiriin kuuluvan työkokemuksen ajoittamiseen.

Kantelijan oman tietoisuuden osalta esille tuotiin, että opiskelijoiden oikeusturvan kannalta ratkaiseva oli silloisen sosiaali- ja terveysministerin välittämä Valviran viesti, jonka mukaan asetus ei tee eroa suomalaisen ja ulkomaalaisen koulutuksen välillä. Valvira ei ole pyydettyäänäkään perustellut, millä tavalla tuo kanta olisi ollut virheellinen. Kantelija on ollut alun alkaen täysin tietoinen asetuksen sanamuodosta ja siitä, mitä silloinen sosiaali- ja terveysministeri on kirjallisesti välittänyt Valviran kantana asiassa. Valviran tulkinta koulutusohjelman tekstistä vaikuttaa tarkoitushakuiselta. Tekstistä käy yksiselitteisesti ilmi, että työkokemus vaaditaan ja ilman sitä ei tutkintotodistusta voi saada. Tekstistä käy myös ilmi, että kantelija noudattaa tältäkin osin asetusta.

Kantelija huomauttaa, että eduskunnan oikeusasiamies on linjannut jo 9.12.2016 selityspyynnössä, että vuoden 2010 perustelumuiiston teksti ei oikeuta asettamaan lisävaatimuksia, jotka eivät käy ilmi lain sanamuodosta. Asia ei muutu miksiäkään sillä, että Valvira esittää nyt uuden perustelumuiiston asetuksen muutoksesta, jota ei ole edes toteutettu. Valviran väitteen mukaan asetuksen muutoksesta 2014 luovuttiin, koska työkokemusvaatimusta pidettiin muutoinkin selvänä. Tästä ei ole kuitenkaan esitetty minkäänlaista asiakirjaselvitystä ja vaikka olisikin, niin se ei voisi vaikuttaa nyt käsitellyssä olevaan perusoikeuskysymykseen. Toteutumattoman asetuksenmuutoksen perustelumuiisto ei voi muodostaa yksityistä velvoittavaa vaatimusta.

Kantelijan asiamies toimitti vielä 7.4.2017 tietoja siitä, kuinka monen kantelijan opiskelijan oikeuksia kantelussa tarkoitettu asia koskettaa. Ilmoituksen mukaan valmistuneista 74 henkilöstä noin 20 % eli 14 on täydentänyt osan vaadittavasta työkokemuksesta kolmivuotisen koulutuksen rinnalla. Paraikaa kolmivuotisen ohjelman eri vaiheissa opiskelevista 268 henkilöstä samoin noin 20 % eli 53 täydentää työkokemusta koulutuksen rinnalla hakuvaiheessa tehdyn suunnitelman mukaan. Valviran tekemä tulkinta työkokemuksen ajoittumisesta uhkaa siten yhteensä 67 henkilöä.

Kannanotto Kuten jo tämän asian selityspyynnössä on todettu, terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen 2 a §:n 3 momentin sanamuoto on sinänsä yksiselitteinen: Ammattinimikkeen käyttöoikeuden saamista koskevan säännöksen mukaan ainoastaan momentin 1–3 kohdassa mainittu koulutus, mutta ei työkokemus, tulee olla suoritettuna ”ennen psykoterapeuttikoulutusta”. Momenttia ei sanamuotonsa mukaan voi tulkita muuten kuin siten, että työkokemuksen ei edellytetä ajoittuvan ennen psykoterapiakoulutusta.

Valvira on kuitenkin lausunnossaan tuonut esille varteenotettavia perusteita tulkintansa tueksi, kuten sen, että asiassa ei ole kyse vain ammattihenkilöasetuksen 2 a §:n vaan myös ammattipätevyys tunnustamista koskevan lainsäädännön soveltamisesta. Viimeksi mainittujen säännösten mukaan EU/ETA-maassa suoritettua koulutusta verrataan suomalaisen koulutuksen sisältöön olennaisten erojen määrittämiseksi.

Käsitykseni mukaan psykoterapeutin ammattinimike olisi asetuksen sanamuodon mukaisesti hakemuksesta myönnettävä suomalaisessa yliopistossa perustutkinnon ja tarvittavan täydennyskoulutuksen suorittaneelle henkilölle, joka omaa relevantin kahden vuoden työkokemuksen, vaikka tämä työkokemus ei edeltäisi psykoterapeuttikoulutusta. Valviran selvityksen mukaan tällaista tilannetta tosin tuskin voi tulla vastaan, koska kaikkien suomalaisten yliopistojen psykoterapeuttiopiskelijaksi hyväksymisessä on vakiintuneesti edellytetty aikaisempaa työkokemusta.

Nyt käsillä on kuitenkin ulkomailla suoritetuksi tutkinnoksi katsottava tutkinto, jota on Valviran lausunnossa esitetysti verrattava suomalaiseen tutkintoon. Jos vertailu tulee tehtäväksi Valviran esittämän mukaisesti suomalaisen koulutuksen tosiasialliseen sisältöön, voi vaatimus edeltävästä kahden vuoden mittaisesta työkokemuksesta olla merkityksellinen sitä taustaa vasten, että tämä vaatimus on kaikkien suomalaisten yliopistojen yhteinen (vrt. kuitenkin Unionin tuomioistuimen tuomio 10.12.2009 asiassa C-345/108, kohta 37).

Valvira ei ole tietävästi vielä antanut yhtään päätöstä nyt puheena olevassa asiassa; kantelussa on kyse vasta Valviran ennakkolisesta kannasta. Valviran tulee siten aikanaan arvioida, onko työkokemuksen ajoituksella todella sellainen merkitys suomalaiseen tutkintoon verrattuna, ettei ammattinimikettä voida myöntää. Tässä arvioinnissa ei voitane sivuuttaa sitä, miten mahdollinen kielteinen päätös vaikuttaisi sellaisiin opiskelijoihin, jotka sinänsä täyttävät kaikki asetuksen 2 a §:ään sisältyvät elementit mutta siten, että edellytetyt tekijät ovat ikään kuin kertyneet ”väärässä järjestyksessä”. Tällaisia opiskelijoita on kantelijan vastineen mukaan 67 eli huomattavan suuri määrä. Miten näiden opiskelijoiden olisi meneteltävä saadakseen ammattinimikkeen?

Totean, että jos päätös ammattinimikkeen myöntämisestä on hakijalle kielteinen, on päätöksestä mahdollisuus valittaa hallinto-oikeuteen. Tähän tuomioistuimen viimekätiseen ratkaisovaltaan viitaten katson, että asia on osoittautunut siinä määriin tulkinnalliseksi, ettei oikeusasiamies laillisuusvalvojana voi ottaa siihen enemmälti kantaa.

Asia ei näin ollen ole johtanut Valviraan kohdistuviin toimenpiteisiin.

Minulle annetun selvityksen mukaan tarkoitus on ollut se, että myös työkokemus tulisi olla suoritettuna ennen psykoterapeuttikoulutukseen hakeutumista. Tämä tarkoitus ei nyt kuitenkaan ilmene puheena olevasta asetuksen tekstistä. Käsitykseni mukaan asetusta olisi enempien ongelmien välttämiseksi viipymättä täsmennettävä, mikäli työkokemuksen

ajoittumista ennen psykoterapeuttikoulutukseen hakeutumista halutaan pitää ammattinimikkeen myöntämisen edellytyksenä.

#### **4 TOIMENPITEET**

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolle tiedoksi.

Lisäksi esitän sosiaali- ja terveysministeriölle, että se tarvittaessa ryhtyy viipymättä toimenpiteisiin terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen 2 a §:n 3 momentin täsmentämiseksi. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle mahdollista toimenpiteistään asiassa 31.12.2017 mennessä.