

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta direktiivin 2005/36/EY muuttamiseksi Romaniassa koulutettujen sairaanhoitajien ammattipätevyyden tunnustamisen osalta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 1. päivänä syyskuuta 2023 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/36/EY muuttamisesta ja oikaisemisesta siltä osin kuin on kyse Romaniassa koulutettujen yleissairaanhoidosta vastaavien sairaanhoitajien ammattipätevyyden tunnustamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 26.10.2023

Tiede- ja kulttuuriministeri Sari Multala

Opetusneuvos Katri Tervaspalo

26.10.2023

EHDOTUS DIREKTIIVIN 2005/36/EY MUUTTAMISEKSI ROMANIASSA KOULUTETTujen SAIRAANHOITAJIEN AMMATTIPÄTEVYYDEN TUNNUSTAMISEN OSALTA

1 Tausta

Komissio antoi syyskuussa 2023 ehdotuksen (COM(2023) 502 final) ammattipätevyyden tunnustamisesta annetun direktiivin (2005/36/EY) muuttamisesta ja oikaisemisesta siltä osin kuin on kyse Romaniassa koulutettujen yleissairaanhoidosta vastaavien sairaanhoitajien ammattipätevyyden tunnustamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2005/36/EY, jäljempänä ammattipätevyysdirektiivi, vahvistetaan säännöt, jotka koskevat ammattipätevyyden rajat ylittävää tunnustamista säänneltyjen ammattien harjoittamista varten, sekä koulutusta koskevat vähimmäisvaatimukset tiettyjen ammattien osalta, mukaan lukien yleissairaanhoidosta vastaavat sairaanhoitajat.

Ammattipätevyysdirektiivin mukaan jäsenvaltioiden on ammatinharjoittajan hakemuksesta ja ilman lisäedellytyksiä tunnustettava EU kansalaisten yleissairaanhoidosta vastaavan sairaanhoitajan ammattipätevydet, jotka täyttävät direktiivissä säädetyt koulutuksen vähimmäisvaatimukset, silloin kun pätevyysnä osoittavat asiakirjat on lueteltu direktiivin asianomaisessa liitteessä. Nämä asiakirjat liittyvät viitepäivämäärän jälkeen alkaneeseen koulutukseen. Viitepäivämäärä on yleensä sama kuin sen maan liittymispäivä EU:hun, jossa ammattipätevyys on hankittu. Lisäksi jäsenvaltioiden on tunnustettava tietyt ammattipätevydet, jotka eivät täytä direktiivissä säädettyjä vähimmäisvaatimuksia, jos hakija voi osoittaa, että hänellä on tietty määrä ammattikokemusvuosia saavutettuja oikeuksia koskevien säännösten mukaisesti.

Niihin, jotka eivät voi hyödyntää kumpaakaan näistä vaihtoehtoista, sovelletaan lähtökohtaisesti yleistä tunnustamisjärjestelmää. Jos hakijan pätevyden ja vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämän pätevyden välillä on olennaisia eroja, joita ei voida kattaa hakijan ammattikokemuksen tai elinikäisen oppimisen avulla hankkimilla tiedoilla, taidoilla ja pätevyydellä, vastaanottava jäsenvaltio voi yleisen tunnustamisjärjestelmän nojalla tehtävissä päätöksissä edellyttää hakijalta korvaavia toimenpiteitä kelpoisuuskokeen tai sopeutumisajan muodossa ennen säännellyn ammatin harjoittamisen sallimista.

Jos EU:n kansalainen ei voi hyötyä mistään direktiivin 2005/36/EY mukaisesta tunnustamisjärjestelmästä, vastaanottavan jäsenvaltion on periaatteessa arvioitava hakemus Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) sääntöjen ja Euroopan unionin tuomioistuimen asiaa koskevan oikeuskäytännön perusteella.

Yleissairaanhoidosta vastaavien sairaanhoitajien pätevyyksien tunnustamisen järjestäminen EU:hun liittyttäessä on monimutkainen prosessi. Se edellyttää olemassa olevien koulutusohjelmien mukauttamista sen varmistamiseksi, että liittymispäivästä alkaen opiskelijat voivat osallistua ainoastaan vaatimukset täyttävälle kurssille. Sellaisten henkilöiden, jotka ovat ennen viitepäivämäärää aloittaneet koulutuksen, joka ei täytä vaatimuksia, on lisäksi täytettävä lisävaatimukset, ennen kuin he voivat hyötyä rajat ylittävästä tunnustamisesta.

Romania on perustanut täydennysohjelman direktiivin 2013/55/EU (jolla muutettiin direktiiviä 2005/36/EY) johdanto-osan 36 kappaleessa esitetyn suosituksen mukaisesti helpottaakseen sellaisten yleissairaanhoidosta vastaavien sairaanhoitajien ammattipätevyyden tunnustamista, joiden pätevyys ei täyttänyt koulutuksen vähimmäisvaatimuksia liittymishetkellä. Romania otti ohjelman käyttöön opetusministerin ja terveysministerin yhteisellä määräyksellä vuonna 2014 ja täydennysohjelma käynnistyi lukuvuonna 2014/2015.

Romania esitteli ohjelman jäsenvaltioille ammattipätevyyden tunnustamista käsittelevässä koordinoijaryhmässä maalis- ja toukokuussa 2018. Jäsenvaltioiden asiantuntijat analysoivat Romanian toimittamia tietoja ja asiakirjoja ja toimittivat komissiolle palautetta ohjelman tuloksista. Yksikään jäsenvaltio ei vastustanut Romanian ehdotusta, jonka mukaan tutkinnon suorittaneisiin sovellettaisiin jatkossa automaattista tunnustamista.

2 Ehdotuksen tavoite

Komission 1. syyskuuta 2023 antamalla ehdotuksella (COM(2023) 502 final) muutetaan ammattipätevyysdirektiiviä. Kyseessä on hyvin teknisluonteinen muutos.

Ammattipätevyysdirektiivi, sellaisena kuin sitä sovelletaan tällä hetkellä, ei velvoita vastaanottavia jäsenvaltioita tunnustamaan automaattisesti sellaisten sairaanhoitajien ammattipätevyyttä, jotka ovat hyväksytysti suorittaneet Romanian täydennysohjelman. Nykyisissä säännöissä vain velvoitetaan vastaanottava jäsenvaltio ottamaan täydennysohjelma huomioon näyttönä hankituista lisätaidoista ja -tiedoista tapauskohtaisesti osana yleisen järjestelmän mukaista tunnustamisprosessia.

Täydennysohjelman arvioinnin perusteella komissio tarkistaa direktiivin säännöksiä, jotka koskevat romanialaisten sairaanhoitajien saavutettuja oikeuksia. Sen vuoksi komissio ehdottaa kohdennettua muutosta direktiivin 2005/36/EY 33 a artiklassa vahvistettuihin erityisiä saavutettuja oikeuksia koskeviin sääntöihin niiden yleissairaanhoidosta vastaavien sairaanhoitajien tunnustamisprosessin helpottamiseksi, jotka ovat suorittaneet Romanian täydennysohjelman.

Komissio ehdottaa, että täydennysohjelman suorittaneet sairaanhoitajat kuuluisivat erityisten saavutettujen oikeuksien nojalla tunnustamisen piiriin ilman, että heidän tarvitsee esittää näyttöä ammattikokemuksesta. Ehdotus on yhdenmukainen aiemmin omaksutun lähestymistavan kanssa, sillä puolalaisille sairaanhoitajille ja kättilöille, jotka aloittivat koulutuksensa tai saattoivat sen päätökseen ennen Puolan liittymistä EU:hun, annettiin erityisiä saavutettuja oikeuksia, joihin sisältyy mahdollisuus osallistua täydennysohjelmaan.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ammattipätevyysdirektiivin säännökset, joita tällä hetkellä sovelletaan Romanian yleissairaanhoidosta vastaavan sairaanhoitajan pätevyyttä osoittaviin asiakirjoihin

Ammattipätevyysdirektiivin 21 artiklan 1 kohdan mukaisesti EU:n kansalaiset hyötyvät automaattisesta tunnustamisesta, jos i) heillä on direktiivin liitteessä V olevassa 5.2.2 kohdassa lueteltu Romanian yleissairaanhoidosta vastaavan sairaanhoitajan pätevyyttä osoittava asiakirja ja ii) heidän koulutuksensa alkoi liittymispäivän eli 1. tammikuuta 2007 jälkeen ja täyttää direktiivin vähimmäisvaatimukset.

EU:n kansalaiset, joilla on Romanian yleissairaanhoidosta vastaavan sairaanhoitajan pätevyys ja joiden koulutus ei täytä vähimmäisvaatimuksia, voidaan tunnustaa direktiivin 33 a artiklassa säädettyjen saavutettuja oikeuksia koskevien säännösten nojalla, jos he täyttävät tämän artiklan

vaatimukset. Toisin sanoen heidän pätevyytensä osoittava asiakirja on yksi kyseisessä artiklassa luetelluista todistuksista. Lisäksi heidän on osoitettava ammattikokemuksensa samassa artiklassa tarkoitetulla tavalla eli annettava todistus siitä, että asianomainen jäsenvaltion kansalainen on todistuksen antamispäivää edeltäneiden viiden vuoden aikana yhtäjaksoisesti vähintään kolme vuotta tosiasiallisesti ja luvallisesti harjoittanut Romaniassa yleissairaanhoidosta vastaavan sairaanhoitajan ammattitoimintaa, johon on kuulunut täysi vastuu potilashoidon suunnittelusta, organisoinnista ja toteuttamisesta.

Sellaisten Romaniassa koulutuksensa saaneiden EU:n kansalaisten, joilla on yleissairaanhoidosta vastaavan sairaanhoitajan ammattipätevyys, mutta jotka eivät täytä direktiivin 21 artiklan 1 kohdan tai 33 a artiklan mukaisia tunnustamisen edellytyksiä, ammattipätevyyden arvioi vastaanottava jäsenvaltio yleisen tunnustamisjärjestelmän mukaisesti. Arviointi tehdään direktiivin 10—14 artiklan mukaisesti (yleinen tunnustamisjärjestelmä). Jos hakijan pätevyyteen ja vastaanottavan jäsenvaltion edellyttämään pätevyyteen johtavan koulutuksen välillä on olennaisia eroja, joita ei voida kattaa ammattikokemuksella tai elinikäisellä oppimisella, vastaanottava jäsenvaltio voi yleisessä tunnustamisjärjestelmässä edellyttää hakijalta korvaavia toimenpiteitä kelpoisuuskokeen tai sopeutumisajan muodossa. Jos EU:n kansalainen, jolla on Romaniassa hankittu ammattipätevyys, ei voi hyötyä mistään direktiivin mukaisesta tunnustamisjärjestelmästä, vastaanottavan jäsenvaltion on arvioitava hakemus SEUT-sopimuksen sääntöjen ja Euroopan unionin tuomioistuimen asiaa koskevan oikeuskäytännön perusteella.

Tunnustamisen helpottaminen Romanian täydennysohjelman suorittaneita koskevien saavutettujen oikeuksien perusteella

Komissio ehdottaa tarkistusta Romanian yleissairaanhoidosta vastaavan sairaanhoitajan tutkintotodistuksiin sovellettavia saavutettuja oikeuksia koskeviin säännöksiin (ammattipätevyysdirektiivin 33 a artikla). Tarkistuksessa otetaan huomioon keskiasteen jälkeisessä ja korkea-asteen koulutuksessa toteutettujen täydennysohjelmien tulokset ja varmistetaan, että tutkinnon suorittaneet voivat hyötyä saavutetuista oikeuksista ilman, että heidän tarvitsee esittää näyttöä ammattikokemuksesta.

Tätä varten ehdotetaan, että direktiivin 33 a artiklaan lisätään uusi kohta. Ehdotetun uuden kohdan (3 kohta) a alakohdassa viitataan pätevyyden osoittaviin asiakirjoihin, joiden perusteella sairaanhoitajat ovat voineet osallistua täydennysohjelmiin, eli direktiivin 33 a artiklassa lueteltuihin asiakirjoihin sekä 15. joulukuuta 2014 annetun Romanian määräyksen nro 5114 4 §:ssä tarkoitettuja keskiasteen jälkeisen tason asiakirjoihin. Ehdotetun 33 a artiklan uuden 3 kohdan b alakohdassa viitataan kahdentyyppiseen jatko-opiskelijoille myönnettävään pätevyyden osoittavaan asiakirjaan sen mukaan, kumpaan a kohdassa mainituista ryhmistä he kuuluvat.

Sellaisten romanialaisten sairaanhoitajien tunnustaminen saavutettujen oikeuksien perusteella, jotka eivät ole osallistuneet täydennysohjelmaan

Tällä hetkellä sovellettavat erityiset saavutetut oikeudet, joista säädetään direktiivin 2005/36/EY 33 a artiklassa, antavat jäsenvaltioiden kansalaisille, joilla on tässä artiklassa tarkoitettu pätevyyden osoittava asiakirja, mahdollisuuden Romaniassa hankitun pätevyyden tunnustamiseen toisessa jäsenvaltiossa, jos he esittävät tietyt kriteerit täyttävän todistuksen ammattikokemuksesta. Näitä saavutettuja oikeuksia olisi edelleen sovellettava 33 a artiklassa tarkoitettussa tilanteessa oleviin sairaanhoitajiin, jotka eivät ole osallistuneet täydennysohjelmaan.

Yleisen järjestelmän soveltaminen (direktiivin III osaston I luku)

Ammattipätevyysdirektiivin 10 artiklan mukaisesti yleistä tunnustamisjärjestelmää sovelletaan kaikkiin niihin ammatteihin, jotka eivät kuulu direktiivin III osaston II ja III luvun soveltamisalaan. Järjestelmää sovelletaan myös 10 artiklassa lueteltuihin tapauksiin, joissa hakija ei jostain erityisestä ja poikkeuksellisesta syystä täytä mainituissa luvuissa säädettyjä edellytyksiä. Direktiivin 10 artiklan b alakohdan mukaan tällaisiin tapauksiin kuuluu yleissairaanhoidosta vastaavien sairaanhoitajien osalta tilanne, jossa hakija ei täytä 33 artiklassa säädettyjä tosiasiallisen ja luvallisen ammatin harjoittamisen edellytyksiä. 33 artikla koskee yleissairaanhoidosta vastaavien sairaanhoitajien saavutettuja oikeuksia, kun taas 33 a artikla koskee Romaniassa koulutettujen yleissairaanhoidosta vastaavien sairaanhoitajien saavutettuja oikeuksia. Viimeksi mainittua ei mainita erikseen 10 artiklan b alakohdassa.

Jotta vältettäisiin epäselvyydet yleisen järjestelmän sovellettavuudesta sairaanhoitajiin, jotka eivät voi hyödyntää 33 a alakohdan mukaisia saavutettuja oikeuksia, komissio ehdottaa, että 10 artiklan b alakohtaan lisätään viittaus 33 a artiklaan.

Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä vuoden sisällä sen voimaantulosta.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan Unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 46 artikla, 53 artiklan 1 kohta ja 62 artikla, joissa Euroopan parlamentille ja neuvostolle annetaan valtuudet toteuttaa tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteet, jotka ovat tarpeen työntekijöiden vapaan liikkuvuuden toteuttamiseksi ja antaa direktiivejä tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta helpottaakseen itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana.

EU-tuomioistuimien on vakiintuneesti katsonut, että unionin lainsäätäjän olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä aina käyttämään vain yhtä oikeusperustaa. Kahden tai useamman rinnakkaisen oikeusperustan käyttäminen on poikkeuksellinen ratkaisu. Se on EU-tuomioistuimen mukaan mahdollista silloin, kun on kyse toimesta, jolla on useampi samanaikainen tarkoitus tai sillä on useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toiseen nähden toisarvoinen ja välillinen. Lisäksi useamman oikeusperustan käyttäminen edellyttää sitä, että ne ovat keskenään yhteensopivia.

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan yllä kuvatut edellytykset täyttyvät.

Ehdotuksen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Ehdotuksella on tarkoitus säätää ammattipätevyysdirektiivin muutoksista, jotka ovat rajallisia ja kohdennettuja sekä tarpeen niiden yleissairaanhoidosta vastaavien sairaanhoitajien pätevyysien tunnustamisen helpottamiseksi, jotka ovat hyväksytysti suorittaneet Romanian täydennysohjelman.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Asia, jota ehdotus koskee, ei kuulu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Komissio katsoo, että direktiivin tavoitetta ei voitaisi riittävässä määrin saavuttaa jäsenvaltioiden kansallisilla toimilla, sillä ne johtaisivat väistämättä toisistaan poikkeaviin vaatimuksiin, mikä aiheuttaisi esteitä kyseisten ammattihenkilöiden rajat ylittävälle liikkuvuudelle ja eriarvoista kohtelua. Nykyiseen oikeudelliseen järjestelmään tehtävät muutokset edellyttävät voimassa olevan direktiivin muuttamista, mikä on mahdollista vain EU:n lainsäädännöllä.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

i) Taloudelliset vaikutukset

Toimivaltaisen viranomaisen Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran mukaan romanialaisten sairaanhoitajien liikkuvuus Suomeen on vähäistä. Ehdotuksella ei näin ollen ole kansallisia taloudellisia vaikutuksia.

ii) Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Direktiivi on pantu kansallisesti täytäntöön pääasiassa ammattipätevyyden tunnustamisesta annetulla lailla (1384/2015) sekä terveydenhuollon ammattihenkilölakiin (559/1994) lisätyillä säännöksillä. Ehdotus ei aiheuta tarvetta tarkentaa tai muuttaa näitä säädöksiä. Ehdotuksella ei ole näin ollen vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 30 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat terveyden- ja sairaanhoidon piirissä toimivien kelpoisuusvaatimuksia.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Ehdotusta on käsitelty Kilpailukykyä ja kasvua käsittelevässä neuvoston työryhmässä 22.9.2023 puheenjohtajamaa Espanjan johdolla. Puheenjohtaja Carmen Bermúdezin mukaan asia on tarkoitus tuoda työryhmän käsittelyyn uudelleen jo lokakuun puolivälissä.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Kilpailukykyjaosto (EU8) kirjallinen menettely 3.—5.10.2023.

Työllisyysjaosto (EU29) kirjallinen menettely 3.—5.10.2023.

Koulutusjaosto (EU30) kirjallinen menettely 3.—5.10.2023.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää perusteltuna direktiiviin esitettyä muutosta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että muutoksella varmistetaan ammattipätevyyden sujuva tunnustaminen säänneltyjen ammattien harjoittamiseksi, jotta EU:n kansalaiset voivat hyötyä sisämarkkinoiden perusvapauksista ja pätevän työvoiman sujuva liikkuminen EU:n alueella varmistetaan.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että säänneltyjen ammattien harjoittajiin kohdistuvat vaatimukset turvaavat asiakas- ja potilasturvallisuuden jatkossakin.

10 Asiakirjat

COM(2023) 502 final

11 Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Katri Tervaspalo, OKM, katri.tervaspalo@gov.fi, puh. 02953 30084

Henna Närhi, OKM henna.narhi@gov.fi, puh. 02953 30006

Henna Vidén, STM, henna.viden@gov.fi, puh. 02951 63431

Sarita Friman, VNEUS, sarita.friman@gov.fi, p. 050 441 0966