

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 65/2014 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali-
huollon ammattihenkilöistä ja Sosiaali- ja ter-
veysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun
lain muuttamisesta**

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä tammikuuta 2015 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain muuttamisesta (HE 354/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sosiaali- ja terveysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Eila Mustonen, sosiaali- ja terveysministeriö
- professori Raija Huhtanen
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Toomas Kotkas.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä ja muutettavaksi Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on arvioitu perustuslain 7 §:n henkilökohtaista vapautta, koskemattomuutta ja turval-

lisuutta, 10 §:n yksityiselämän suojaa, 18 §:n oikeutta työhön ja elinkeinonvapauteen, 19 §:n sosiaaliturvaa ja 22 §:n perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamista koskevien säännösten valossa. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus kuitenkin esittää, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ehdotettu sääntely

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä. Laissa säädetään sosiaalihuollon keskeisten ammattiryhmien ammatinharjoittamisoikeuden myöntämisestä, ammatinharjoittamisoikeuden rekisteröinnistä, ammattihenkilöiden ohjauksesta ja valvonnasta sekä valvontaviranomaisten tehtävistä ja työnjaosta.

Esityksen tavoitteena on saattaa keskeiset sosiaalihuollon ammatit — sosiaalityöntekijät, sosionomit ja geronomit — perusteiltaan samanlaisen sääntelyn ja valvonnan piiriin kuin keskeiset terveydenhuollon ammatit. Hallituksen esityksen mukaan tämä edistää asiakasturvallisuutta sekä sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun sekä varmistaa, että sosiaalihuollon ammattihenkilöillä on ammattitaidon edellyttämä koulutus, osaaminen ja valmiudet. Lakia sovelletaan sekä julkisen sektorin että yksityisen järjestämässä palveluiminnassa.

Esitys on merkityksellinen useiden perusoikeussäännösten kannalta. Tällaisia ovat etenkin perustuslain 18 §:ssä säädetty oikeus työhön ja elinkeinovapaus sekä 10 §:ssä turvattu yksityiselämän suoja. Lisäksi esitys on merkityksellinen perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin kannalta, joiden mukaan jokaisella on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon ja julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut.

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Oikeus harjoittaa ammattia. Oikeudesta harjoittaa sosiaalityöntekijän, sosionomin tai geronomin ammattia Suomessa suoritettua koulutuksen perusteella ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 7 ja 8 §:ssä. Toimiminen laissa erikseen säädettyissä sosiaalihuollon ammattitehtävissä edellyttää, että Sosiaali- ja terveystieteiden ala- ja valvontavirasto (jäljempänä Valvira) on

myöntänyt siihen luvan. Lupamenettely noudattaa samanlaista prosessia kuin terveydenhuollon ammattihenkilöiden osalta on säädetty. Sääntelyn lähtökohtana on se, että lupa myönnetään jokaiselle koulutusvaatimukset täyttävälle hakijalle, koska laissa ei ehdoteta säädettäväksi muista edellytyksistä.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Vaatimus viranomaisen myöntämästä luvasta työn, ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen merkitsee rajoitusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinovapauden luvanvaraisuuden olevan poikkeuksellisesti mahdollista (ks. esim. PeVL 13/2014 vp, s. 2). Valiokunta on arvioinut luvanvaraistamisen edellytyksiä ja muita elinkeinon harjoittamiseen ehdotettuja rajoituksia perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, ennen muuta lailla säätämiskaavan, tavoitteen hyväksyttävyyden ja rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta. Vaikka sanotunlainen lupamenettely rajoittaa perustuslain 18 §:n turvaamaa elinkeinovapautta ja ammatinharjoittamisoikeutta, rajoittamiselle on viime kädessä perustuslain 19 §:ään liittyvät hyväksyttävät perusteet.

Otaen huomioon sen, että lupa myönnetään lähtökohtaisesti kaikille koulutusvaatimuksen täyttävälle henkilölle, valiokunta pitää ehdotettuja 7 ja 8 §:iä — kuten myös ulkomailla suoritettua koulutusta koskevia 10 ja 11 §:iä — muutoinkin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomina.

Jälkikäteinen puuttuminen myönnettyyn lupaan. Hallituksen esitys sisältää useita säännöksiä, joiden nojalla ammatinharjoittamiseen voidaan luvan myöntämisen jälkeen puuttua. Ankarimmillaan tämä voi tarkoittaa ammatinharjoittamisoikeuden poistamista määräajaksi tai toistaiseksi. Ammatinharjoittamisoikeuden poistamista voidaan pitää elinkeinovapauden ja ammatinhar-

joittamisoikeuden kannalta ankarampana toimenpiteenä kuin luvan myöntämättä jättämistä. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 19/2009 vp, s. 2—3 ja PeVL 15/2008 vp, s. 2).

Näin ollen ammatinharjoittamisen oikeuden kannalta on arvioitava ehdotettuja 1. lakiehdotuksen 19—23 §:iä, jotka koskevat myönnetyn ammatinharjoittamisoikeuden rajoittamista tai poistamista taikka ammattinimikkeen käytön kieltämistä. Merkityksellisiä ovat myös kyseisiin pykäliin sisältyvät perusteet, joiden nojalla ammatinharjoittamista voidaan rajoittaa.

Ehdotetun 20 §:n 2 momentin mukaisia virheellisen menettelyn seuraamuksia ovat ammattitoimintaa koskevien tarkempien määräysten antaminen (1 kohta), ammatinharjoittamisoikeuden rajoittaminen tai poistaminen määräajaksi tai toistaiseksi (2 kohta) sekä ammattihenkilön ammattinimikkeen käytön kieltäminen määräajaksi tai toistaiseksi (3 kohta). Näihin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä 20 §:n 1 momentissa määritellyn virheellisen toiminnan perusteella tai 21 §:n mukaan silloin, kun ammattihenkilö todetaan kykenemättömäksi toimimaan sosiaalihuollon ammattihenkilön ammatissa.

Perustuslakivaliokunta on elinkeinotoiminnan sääntelyn yhteydessä katsonut sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömäksi sitoa luvan peruuttamismahdollisuus vakaviin ja olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, että luvanhaltijalle mahdollisesti annetut huomautukset tai varoitukset eivät ole joltaneen toiminnassa esiintyneiden puutteiden korjaamiseen (ks. esim. PeVL 34/2012 vp, s. 2).

Ehdotetun 20 §:n 1 momentin mukaan Valvira voi antaa seuraamuksen virheellisestä toiminnasta, mikäli ammattihenkilö 1) laiminlyö ehdotetun lain 4—6 §:ssä säädettyt velvollisuudet, 2) suorittaa tehtäviä, joihin hänen koulutustaan tai ammattitaitoaan on pidettävä riittämättöminä taikka 3) toimii ammattitoiminnassaan muuten virheellisesti. Edellytykset on valiokunnan mielestä määritelty liian väljästi. Tämä koskee erityisesti 2 kohdan määrettä "ammattitaitoa on pidettävä riittämättömänä" ja 3 kohdan edel-

lytystä "toimii ammatissaan muuten virheellisesti".

Ehdotettua 2 kohtaa on perusteltua täsmentää kvalifioivalla ilmaisulla "selvästi" tai muulla tavalla, mikä ilmentää säännöksen tarkoitusta ehdotettua täsmällisemmin. Ehdotettu 3 kohta puolestaan on niin epämääräinen, että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan tulee harkita sen muuttamista siten, että kohtaan lisätään esimerkiksi ilmaisu "olennaisesti" tai ammattitoiminnan virheellisyys sidotaan jollain tavalla sen aiheuttamiin seurauksiin. Lisäksi valiokunta katsoo, että ehdotetusta 20 §:stä tulee ilmetä, että lain mahdollistamia seuraamuksia tulisi oikeasuhtaisuuden toteuttamiseksi käyttää siten, että ensisijaisesti tulisi käyttää lievempiä seuraamuksia (ks. esim. PeVL 34/2012 vp, s. 2). Ehdotetussa muodossa 20 §:ssä nimittäin asetetaan vaikutuksiltaan merkittävästi toisistaan poikkeavat seuraamukset, kuten määräysten antaminen tai ammatinharjoittamisen oikeuden poistaminen, niiden määräämisedellytysten suhteen samalle tasolle.

Ehdotettu 1. lakiehdotuksen 26 § koskee ammatinharjoittamisoikeuden palauttamista, ammatinharjoittamisoikeuden rajoituksen poistamista ja ammattinimikkeen käyttöoikeuden palauttamista. Säännöksessä säädetään kuitenkin vain mahdollisuudesta hakea mainittua palauttamista tai rajoituksen poistamista, eikä lainkaan asiaa koskevasta Valviran toimivallasta. Ehdotettua säännöstä on syytä muuttaa niin, että siitä ilmenevät Valviran toimivalta palauttaa hakemuksesta ammatinharjoittamisoikeus tai ammattinimikkeen käyttöoikeus, toimivalta poistaa ammatinharjoittamisoikeuden rajoitus sekä tällaisten päätösten edellytykset.

Yksityiselämän suoja

Yleistä. Hallituksen esitys sisältää useita säännöksiä, joita tulee arvioida yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevan perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Nämä säännökset koskevat salassa pidettävien tietojen luovuttamista (1. lakiehdotuksen 6 ja 27 § ja 2. lakiehdotuksen 6 §) ja Valviran ylläpitämää julkista tietopalvelua sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (1. lakiehdotuksen 18 §).

Jokaisen yksityiselämä on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Henkilötietojen suojasta tulee säätää saman momentin mukaan lailla. Arvioidessaan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten se sidotaan tietojen saamisen välttämättömyyteen. Viranomaisen tiedonsaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus voivat valiokunnan mukaan liittyä tietyn tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tietosisällöt on lueteltu laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole tällä tavoin lueteltu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" tietyn tarkoituksen kannalta. Valiokunta ei ole toisaalta pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 42/2014 vp s. 2 ja siinä viitatu lausunnot).

Oikeus saada ja luovuttaa henkilötietoja. Lakiehdotuksen 6 § koskee sosiaalihuollon ammattihenkilön velvollisuutta antaa Valviralle tai aluehallintovirastolle pyynnöstä ja salassapitosäännösten estämättä "tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi tarpeelliset tiedot ja selvitykset". Luovutettavia tietosisältöjä ei luetella tyhjentävästi eikä niiden edellytetä olevan myöskään välttämättömiä tietyn tarkoituksen kannalta. Yksityiskohtaisissa perusteluissakaan ei esitetä esimerkkejä säännöksen tarkoittamista tiedoista. Säännöksessä on kysymys sosiaalihuollon ammattihenkilön itsensä antamista tiedoista, jotka koskevat viranomaisen kyseessä olevan sisällöltään suhteellisen rajatun lain mukaisten tehtävien hoitamiseen liittyviä tietoja. Tästä huolimatta edellä todettujen perustuslakivaliokunnan linjausten mukaisesti sääntelyä on perusteltua täsmentää välttämättömyydedellytyksellä. Valiokunta huomauttaa, että tietojen antamisen välttämättömyysharpinta koskee tässä yhteydessä sitä, ovatko tiedot välttämättömiä sen arvioimiseksi, onko henkilöllä oikeus toi-

mia lain mukaisesti sosiaalihuollon ammattihenkilönä.

Ehdotetussa 1. lakiehdotuksen 27 §:ssä puolestaan säädetään Valviran ja aluehallintoviraston oikeudesta saada salassa pidettäviä tietoja pykälässä luetelluilta viranomaisilta ja yksityisiltä tahoilta. Koska tietojensaantioikeus koski yksityiselämän suojan piiriin kuuluvia osin myös arkaluonteisia tietoja, tietojensaantioikeus tulisi rajata vastaavankaltaisella tavalla kuin edellä esitettiin 6 §:n osalta. Sama koskee 2. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momenttia, joka koskee tiettyjen viranomaisten tietojen antamisveloitetta Valviralle.

Julkinen tietopalvelu. Ehdotettu 1. lakiehdotuksen 18 § koskee julkista tietopalvelua, jonka avulla sosiaalihuollon asiakkaille ja työnantajille annetaan mahdollisuus varmistua sosiaalihuollon ammattihenkilön ammattipätevyydestä. Palvelu sisältää tiedon ammattihenkilön nimestä, rekisteröintinumerosta, syntymävuodesta ja ammattipätevyydestä sekä ammatinharjoittamisoikeuden rajoittamisesta (1 mom.). Tietoja voidaan hakea vain yksittäisinä hakuina käyttäen perusteena rekisteröidyn nimeä tai rekisteröintinumeroa (2 mom.). Tiedot poistetaan palvelusta ammattihenkilön kuollessa taikka jos ammattihenkilön ammatinharjoittamisoikeus on poistettu (3 mom.). Perustuslakivaliokunta on tarkastellut terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevaa vastaavaa tietopalvelua lausunnossaan PeVL 32/2009 vp. Valiokunta piti tietopalvelun tarkoitusta eli terveydenhuollon asiakkaiden oikeusturvan parantamista ja viime kädessä perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatun oikeuden edistämistä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä. Sama arvio voidaan ulottaa koskemaan myös nyt ehdotettua julkista tietopalvelua.

Julkiseen tietopalveluun sisällytetään kaikkien lain tarkoittamien sosiaalihuollon ammattihenkilöiden samoin kuin laillistetun ammattihenkilön tehtävässä toimimaan oikeutettujen opiskelijoiden tiedot. Tällainen kattavuus on sinänsä perusteltua, koska sosiaalihuollon asiakas voi yksinomaan tietojen puuttumisesta päätellä,

ettei kyseinen henkilö ole oikeutettu toimimaan sosiaalihuollon ammattihenkilönä. Toisaalta kattavuus merkitsee sitä, että julkinen tietopalvelu käsittää myös sellaisten henkilöiden tiedot, jotka ovat hakemuksesta saaneet ammattihenkilön statuksen, mutta eivät enää toimi eivätkä aio-kaan toimia sosiaalihuollon ammattihenkilön tehtävissä. Näilläkään henkilöillä ei lakiehdotuksen perusteella ole mahdollisuutta kieltää tietojensa sisällyttämistä julkiseen rekisteriin, vaan tiedot ovat yleisesti saatavilla pääsääntöisesti henkilön kuolemaan asti.

Perustuslakivaliokunta on katsonut (ks. PeVL 32/2008 vp, s. 2/I), että tällaisen kieltäytymisoi-keuden puuttuminen ei ole yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta täysin ongelmato-nta. Ehdotetun kaltaista jo sinänsä varsin mit-

tavaa julkista rekisteriä ei ole perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuusvaatimuksen vuoksi perustuslakivaliokunnan mielestä syytä laatia laa-jemmaksi kuin sen taustalla oleva tietojen tarkis-tamistarve välttämättä vaatii. Tämän vuoksi sääntelyä saattaa olla aiheellista täydentää niin, että henkilöille, jotka eivät tosiasia-ssa lainkaan toimi sosiaalihuollon ammattihenkilön tehtävis-sä, annetaan oikeus perustellusta syystä kieltää tietojensa sisällyttäminen julkiseen tietopalve-luun.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä ta-vallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 18 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Elina Lepomäki /kok
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Naucclér /r
	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Ilkka Kantola /sd	Kimmo Sasi /kok
	Pia Kauma /kok	Tapani Tölli /kesk
	Kimmo Kivelä /ps	Harry Wallin /sd.
	Anna Kontula /vas	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.