

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 65/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om yrkesutbildade personer inom socialvården och lag om ändring av lagen om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 20 januari 2015 regeringens proposition med förslag till lag om yrkesutbildade personer inom socialvården och lag om ändring av lagen om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (RP 354/2014 rd) till social- och hälsovårdsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Eila Mustonen, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Raija Huhtanen
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Dessutom har ett skriftligt yttrande lämnats av — professor Toomas Kotkas.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om yrkesutbildade personer inom socialvården och att lagen om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2016.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen den föreslagna regleringen i ljuset av grundlagens bestämmelser om personlig frihet

och integritet (7 §), om skyddet av privatlivet (10 §), socialskyddet (19 §) och skyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna (22 §). Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen föreslår trots det att grundlagsutskottets utlåtande begärs i frågan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

De föreslagna bestämmelserna

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om yrkesutbildade personer inom socialvården. I lagen ingår bestämmelser om beviljandet av rätten att utöva yrke för de centrala yrkesgrupperna inom socialvården, registrering av rätten att utöva yrke, styrningen av och tillsynen över yrkesutbildade personer samt tillsynsmyndigheternas uppgifter och arbetsfördelning.

Propositionens målsättning är att de centrala yrkesutövarna inom socialvården, alltså socialarbetare, socionomer och geronomer, ska börja omfattas av motsvarande tillsyn och reglering som de centrala yrkesutövarna inom hälsovården. Enligt propositionen främjar det klientsäkerheten och socialvårdsklienternas rätt till god socialvård och gott bemötande och garanterar att yrkesutbildade personer inom socialvården har sådan utbildning som yrkesskickligheten förutsätter, tillräcklig yrkeskompetens och sådana färdigheter som yrkesutövningen förutsätter. Lagen ska tillämpas på såväl den offentliga sektorn som på privata servicefunktioner.

Förslaget är betydelsefullt med avseende på flera grundläggande fri- och rättigheter. Det är då fråga om framför allt rätten till arbete och näringsfriheten i 18 § och skyddet för privatlivet i 10 § i grundlagen. Dessutom är propositionen viktig med avseende på 19 § 1 och 3 mom. i grundlagen. Enligt bestämmelserna har alla rätt till oundgänglig försörjning och omsorg och det allmänna ska enligt vad som närmare bestäms genom lag tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster.

Näringsfrihet och rätt till arbete

Rätt att utöva yrket. Bestämmelser om rätten att utöva socialarbetar-, socionom- och geromyrket på grundval av utbildning som genomgått i Finland ingår i 7 och 8 § i lagförslag 1. För att en person ska få utöva de yrke inom socialvården som särskilt regleras i lagen krävs det att Tillstånds- och tillsynsverket för social- och

hälsovården (nedan Valvira) har beviljat rätt till det. Tillstånds-förfarandet är detsamma som det som föreskrivs i fråga om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. Utgångspunkten för bestämmelserna är att tillstånd beviljas alla sökande som fyller kraven på utbildning, eftersom några andra kriterier inte nämns i lagen.

Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att i enlighet med lag skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Kravet på ett myndighetstillstånd för att få utföra ett arbete eller utöva ett yrke eller en näring innebär en begränsning av den grundlagsfästa näringsfriheten. Grundlagsutskottet har betraktat näringsfriheten som en grundregel, men ändå ansett att tillstånd i undantagsfall kan krävas för näringsverksamhet (se t.ex. GrUU 13/2014 rd, s. 2). Utskottet har bedömt förutsättningarna för att kräva tillstånd för näringsverksamhet och de andra begränsningar av näringsutövning som föreslagits med hänsyn till de allmänna förutsättningarna för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna, framför allt kravet på bestämmelser i lag, ett godtagbart syfte och proportionaliteten i begränsningarna. Även om det föreslagna kravet på tillstånd för näringsverksamhet begränsar den näringsfrihet och den rätt att utöva yrke som tryggas genom 18 § i grundlagen, finns det i sista hand godtagbara grunder för begränsningen som ansluter sig till 19 § i grundlagen.

Med beaktande av att tillståndet i regel beviljas alla som uppfyller kravet på utbildning anser utskottet att de föreslagna 7 och 8 §, liksom 10 och 11 § som gäller personer som har genomgått utbildning utomlands, inte heller i övrigt utgör något problem i konstitutionellt hänseende.

Restriktiva åtgärder i fråga om tillstånd. Regeringspropositionen innehåller flera bestämmelser som ger möjlighet till åtgärder i fråga om tillstånd att utöva yrke. Den strängaste av dem kan innebära att rätten att utöva yrket fräntas en yrkesutbildad person för viss tid eller tills vidare. Att fräntas rätten att utöva sitt yrke kan med

avseende på näringsfriheten och rätten att utöva ett yrke anses vara en mera kännbar åtgärd än att ett tillstånd inte beviljas. Den här typen av bestämmelser måste uppfylla de allmänna kraven på lagar som begränsar någon grundläggande fri- eller rättighet (se t.ex. GrUU 19/2009 rd och GrUU 15/2008 rd).

Därmed måste de föreslagna 19—23 § om begränsning eller frantagande av rätten att utöva yrke eller förbud mot att använda yrkesbeteckning bedömas med avseende på rätten att utöva yrke. Också de grunder för att begränsa yrkesutövning som anges i paragraferna är av betydelse.

I 20 § 2 mom. i lagförslaget anges som påföljder av felaktigt förfarande att närmare bestämmelser för yrkesutövningen meddelas (1 punkten), att rätten att utöva yrket begränsas eller fräntas personen för en bestämd tid eller tills vidare (2 punkten) och att rätten att använda en yrkesbeteckning förbjuds för en bestämd tid eller tills vidare (3 punkten). Dessa åtgärder kan vidtas på grundval av ett felaktigt förfarande som avses i 20 § 1 mom. eller enligt 21 §, om en yrkesutbildad person konstaterats vara oförmögen att vara verksam som yrkesutbildad person inom socialvården.

I samband med reglering av näringsverksamhet har utskottet därför ansett att det för att lagstiftningen ska vara proportionerlig är nödvändigt att möjligheten att återkalla tillstånd kopplas till allvarliga eller väsentliga förseelser eller försummelser och till att eventuella anmärkningar och varningar till tillståndshavaren inte har lett till att bristerna i verksamheten har korrigerats (se t.ex. GrUU 34/2012 rd, s. 2).

Enligt 20 § 1 mom. i lagförslaget kan Valvira meddela en påföljd för felaktigt förfarande om en yrkesutbildad person 1) försummar en skyldighet enligt 4—6 § i den föreslagna lagen, 2) utför uppgifter för vilka hans eller hennes utbildning eller yrkesskicklighet ska anses otillräcklig eller 3) annars handlar felaktigt vid utövningen av yrket. Enligt utskottets mening är förutsättningarna alltför övergripande. Det här gäller i synnerhet bestämmelsen i 2 punkten att yrkesskickligheten ska anses otillräcklig och för-

utsättningen i 3 punkten att personen annars handlar felaktigt vid utövningen av yrket.

Det är skäl att precisera 2 punkten med en kvalifikativ bestämning, såsom "klart" eller något liknande sätt som mera exakt än den föreslagna klargör bestämmelsens ändamål. Den föreslagna 3 punkten är så obestämd att social- och hälsovårdsutskottet bör överväga att ändra den så att exempelvis uttrycket "väsentligen" fogas till bestämmelsen eller att det felaktiga i utövningen av yrket på något sätt binds till de konsekvenser det kan ha. För att villkoren för proportionalitet ska uppfyllas anser utskottet också att det av den föreslagna 20 § bör framgå att de påföljder som lagen möjliggör i första hand ska vara lindriga (se t.ex. GrUU 34/2012 rd, s. 2). I den föreslagna formen ställer bestämmelsen påföljder mot varandra trots att verkningarna av dem skiljer sig avsevärt från varandra, såsom meddelande av bestämmelser och frantagande av rätten att utöva yrket, genom att förutsättningarna för att meddela dem jämföras.

Den föreslagna 26 § i lagförslag 1 gäller återställande av rätt att utöva yrke, slopande av begränsningar av denna rätt och återställande av rätt att använda yrkesbeteckning. Bestämmelsen gäller emellertid enbart möjligheten att ansöka om återställande av rätt eller slopande av begränsningar, inte alls Valviras befogenheter när det gäller dessa frågor. Det är skäl att ändra den föreslagna bestämmelsen så att Valviras befogenheter att på ansökan återställa rätten att utöva yrke eller att använda yrkesbeteckning och att slopa begränsningar av rätten. Bestämmelsen bör också ange förutsättningarna för att myndigheten ska kunna fatta beslut i ärendena.

Skydd för privatlivet

Allmänt. Regeringens proposition innehåller flera bestämmelser som bör bedömas utifrån bestämmelserna om skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. i grundlagen. Dessa bestämmelser gäller utlämnande av sekretessbelagda uppgifter (6 och 27 § i lagförslag 1 och 6 § i lagförslag 2) och Valviras register över yrkesutbildade personer inom socialvården (18 § i lagförslag 1).

Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens privatliv tryggt. Enligt samma moment utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Utskottet har i sin bedömning av regleringen av rätten att få och lämna ut uppgifter också fäst avseende bl.a. vid vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet. Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan enligt utskottet gälla "behövliga uppgifter" för ett visst syfte, om lagen ger en uttömmande förteckning över innehållet i uppgifterna. Om innehållet däremot inte på detta sätt anges i form av en förteckning, ska det i lagstiftningen ingå ett krav på att "uppgifterna är nödvändiga" för ett visst syfte. Å andra sidan har utskottet ansett att grundlagen inte tillåter en mycket vag och ospecificerad rätt att få uppgifter, låt vara att den är knuten till nödvändighetskriteriet (se GrUU 42/2014 rd s. 2 och de där nämnda utlåtandena).

Rätt att få och lämna ut personuppgifter. I 6 § i lagförslag 1 bestäms om skyldigheten för en yrkesutbildad person inom socialvården att oberoende av sekretessbestämmelserna på begäran lämna Valvira "de uppgifter och utredningar som behövs för utförande av uppgifter enligt denna lag". Innehållet i de uppgifter som ska lämnas ut specificeras inte på ett uttömmande sätt och det krävs inte heller att de ska vara nödvändiga för ett visst syfte. Inte heller detaljmotiveringen ger några exempel på vad som kan avses i bestämmelsen. Det är fråga om uppgifter som en yrkesutbildad person inom socialvården själv uppgifter och som myndigheten behöver för utförande av uppgifter enligt en relativt avgränsad lag. Trots det är det i enlighet med de riktlinjer som grundlagsutskottet tillämpat och som redovisats ovan motiverat att precisera regleringen enligt nödvändighetskriteriet. Utskottet påpekar att övervägandet av om uppgifterna är nödvändiga i detta sammanhang gäller om de är nödvändiga för att bedöma huruvida en person har rätt att enligt lagen verka som yrkesutbildad person inom socialvården.

I 27 § i lagförslag 1 bestäms om rätten för Valvira och regionförvaltningsverket att få sekretessbelagda uppgifter av de myndigheter och privata instanser som räknas upp i paragrafen. Eftersom rätten att få uppgifter gäller uppgifter som omfattas av skyddet av privatlivet och som delvis också är av känslig natur, bör rätten begränsas på motsvarande sätt som i fråga om 6 §. Detsamma gäller 6 § 1 mom. i lagförslag 2, som gäller myndigheternas skyldighet att lämna ut uppgifter till Valvira.

Offentlig informationstjänst. Bestämmelsen i 18 § i lagförslag 1 gäller offentlig informationstjänst som ger socialvårdsklienter och arbetsgivare möjlighet att försäkra sig om en yrkesutbildad persons behörighet inom socialvården. Informationstjänsten ger uppgift om en yrkesutbildad persons namn, registernummer, födelseår, behörighet och begränsningar i personens rätt att utöva sitt yrke (1 mom.). Information får bara sökas med enkel sökning där sökvillkoret är den registrerades namn eller registernummer (2 mom.). Uppgifterna utplånas när en person har avlidit eller om en person har frångått rätten att utöva sitt yrke (3 mom.). Utskottet har granskat motsvarande informationstjänst i fråga om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården i sitt utlåtande GrUU 32/2009 rd. Utskottet ansåg då att syftet förbättrar rättssäkerheten för klienter inom hälso- och sjukvården och också i sista hand främjar grundlagsskyddet i 7 § 1 mom. i grundlagen och är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Samma bedömning kan utsträckas till att gälla också den nu föreslagna informationstjänsten.

Informationstjänsten ska innehålla alla de uppgifter om yrkesutbildade personer inom socialvården som avses i lagen, men också om studerande som har rätt att utföra samma arbetsuppgifter som legitimerade yrkesutbildade personer. Denna räckvidd är visserligen motiverad eftersom man då kan sluta sig till att en person inte har rätt att arbeta som yrkesutbildad person i socialvården om inga uppgifter finns. Samtidigt betyder det att informationstjänsten också har uppgifter om personer som på ansökan har bevil-

jats status som yrkesutbildad person, men inte arbetar och inte har för avsikt att arbeta som yrkesutbildad person inom socialvården. Lagen ger dem ingen möjlighet att förbjuda uppgifterna i ett offentligt register och uppgifterna kommer som regel att finnas kvar tills personen avlider.

Grundlagsutskottet har ansett (se GrUU 32/2008 rd) att det faktum att denna möjlighet saknas inte är helt problemfri med tanke på skyddet av privatliv och personuppgifter. Registret kommer i vilket fall som helst att vara mycket stort. Därför är det med avseende på kravet på proportionalitet vid begränsningar i de

grundläggande fri- och rättigheterna befogat att inte göra registret mer omfattande än det med nödvändighet måste vara för att uppgifterna ska kunna kontrolleras. Följaktligen bör regleringen kompletteras med att personer som inte är verk samma som yrkesutbildade personer inom socialvården har rätt att förbjuda att uppgifter om dem registreras i informationstjänsten.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 18 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst

Elina Lepomäki /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.