



ASIA Terveydenhuollon ammattihenkilöasetuksen muuttaminen terveydenhuollon ammattihenkilölain 5 §:n 2 momentin nojalla

1 KANTELU

Kantelija arvostelee oikeuskanslerinvirastoon 9.8.2018 saapuneessa kirjoituksessa sekä 10.1.2019 saapuneessa kirjoituksessa sitä, että valtioneuvosto on päättänyt 5.7.2018 antaa asetuksen terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen 2 a §:n muuttamisesta (533/2018, jäljempänä vuoden 2018 asetus). Kantelijan mukaan asetuksen muutettu muoto rajoittaa psykoterapeutin ammattiin hakeutumista ja osoittaa liiketaloudellisin perustein järjestettävän alan koulutuksen monopolin suomalaisille yliopistoille niiden kansallisuuden perusteella. Kantelun mukaan asetus on muun muassa perustuslain 80 §:n ja EU:n palveludirektiivin 14 §:n vastainen. Asiassa on hänen käsityksensä mukaan sivuutettu perus- ja ihmisoikeudet ja laiminlyöty toimittaa EU:n oikeasuhteisuusdirektiivin edellyttämä ennakoilmoitus komissiolle.

Kantelija on toimittanut kirjoituksensa ohessa näkemyksensä tueksi hankkimiaan oikeudellisia asiantuntijalausuntoja.

Kantelija on pyytänyt oikeuskansleria ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin.

2 SELVITYSPYYNNÖT SEKÄ SELVITYS JA LISÄSELVITYS

Sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) on pyydetty selvitystä asiasta siltä osin kuin kysymys on siitä, onko kantelussa mainittu asetuksenantovaltuus ollut riittävä. STM on antanut selvityksen.

STM:ltä on pyydetty uudestaan lisäselvitystä asetuksenantovaltuuden riittävydestä. Lisäselvityspyynnössä on lisäksi pyydetty selvitystä siitä, minkä vuoksi se ei ole antanut perustuslain 111 §:n 1 momentin vaatimukset täyttävää selvitystä. STM on antanut lisäselvityksen oikeuskanslerin pyynnöstä.

3 VASTINE

Kantelija on antanut vastineensa hankitusta selvityksestä. Lisäselvitys toimitetaan tämän päätöksen yhteydessä kantelijalle.

4 RATKAISU

4.1 Kantelun käsittelyn rajaus

Kantelija aiemmin kannellut samaan asiakokonaisuuteen liittyen eduskunnan oikeusasiamiehelle, joka on 22.10.2015 tehnyt päätöksen Sosiaali- ja terveystieteiden lupa- ja valvontavirasto Valviran menettelystä (EOAK/2220/4/14) ja 19.7.2017 päätöksen psykoterapeuttipiskelijoilta edellytettävän työkokemuksen ajoittumisesta (EOAK/4316/2016). Ottaen näiden ratkaisujen sisältö huomioon ja se seikka, että vakiintuneen käytännön mukaan ylimmät laillisuusvalvojat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies eivät tutki kysymyksiä, jotka jompikumpi on jo ratkaissut, tutkin kantelun vain siltä osin kuin siinä on kysymys siitä, onko asetus 553/2018 voitu antaa terveydenhuollon ammattihenkilölain nojalla.

Nyt esillä olevassa asiassa on kysymys seikasta, joka voi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi siinä vaiheessa, kun ammattinimikkeen käyttöoikeutta haetaan. Näin ollen tutkin asian sen selvittämiseksi, ovatko asetuksenantovaltuudet sillä tavalla puutteelliset ettei vuoden 2018 asetusta olisi ilmeisesti voitu antaa.

Muilta osin kantelua ei tutkita.

4.2 Säännökset

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.

Perustuslain 80 §:n mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Jos asetuksen antajasta ei ole erikseen säädetty, asetuksen antaa valtioneuvosto (1 momentti).

Myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu (2 momentti).

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Perustuslain 107 §:n mukaan jos asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (ammattihenkilölaki) 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on edistää potilasturvallisuutta sekä terveydenhuollon palvelujen laatua:

- 1) varmistamalla, että tässä laissa tarkoitettulla terveydenhuollon ammattihenkilöllä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, muu riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät muut valmiudet;
- 2) järjestämällä terveydenhuollon ammattihenkilöiden valvonta terveyden- ja sairaanhoidossa; sekä
- 3) helpottamalla ammatillisesti perusteltua terveydenhuollon ammattihenkilöiden yhteistyötä ja tarkoituksenmukaista käyttöä.

Ammattihenkilölain 2 §:n (1 momentin mukaan tässä laissa tarkoitetaan terveydenhuollon ammattihenkilöllä:

- 1) henkilöä, joka tämän lain nojalla on saanut ammatinharjoittamisoikeuden (laillistettu ammattihenkilö) tai ammatinharjoittamisluvan (luvan saanut ammattihenkilö); sekä
- 2) henkilöä, jolla tämän lain nojalla on oikeus käyttää valtioneuvoston asetuksella säädettyä terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä (nimikesuojattu ammattihenkilö).

Ammattihenkilölain 2 §:n 2 momentin mukaan laillistettu, luvan saanut tai nimikesuojattu ammattihenkilö on oikeutettu toimimaan asianomaisessa ammatissa ja käyttämään asianomaisesta ammattinimikettä. Nimikesuojattujen ammattihenkilöiden ammatissa voivat toimia muutkin henkilöt, joilla on riittävä koulutus, kokemus ja ammattitaito. Tämä ei kuitenkaan estä, jollei laissa tai lain nojalla annetussa asetuksessa toisin säädetä, laillistettuja, luvan saaneita tai nimikesuojattuja ammattihenkilöitä koulutuksensa, kokemuksensa ja ammattitaitonsa mukaisesti toimimasta toistensa tehtävissä silloin, kun se on perusteltua työjärjestelyjen ja terveystalvelujen tuottamisen kannalta

Ammattihenkilölain 5 §:n (Oikeus harjoittaa eräitä muita terveydenhuollon ammatteja ja ammattinimikkeen käyttöoikeus Suomessa suoritetun koulutuksen perusteella) 1 momentin mukaan Sosiaali- ja terveystalvelun 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.

Ammattihenkilölain 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 terveystalvelun lupa- ja valvontavirasto on hakemuksesta hyväksynyt koulutuksen siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen (ammattihenkilöasetus) 1 §:n mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 2 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja nimikesuojatun ammattihenkilön ammattinimikkeitä ovat apuvälineteknikko, jalkaterapeutti, koulutettu hieroja, kiropraktikko, naprapaatti, osteopaatti, lähihoitaja, psykoterapeutti, sairaalafyysikko, sairaalageneetikko, sairaalakemisti, sairaalamikrobiologi ja sairaalalubiologi.

Ammattihenkilöasetuksen 2 a §:n, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella 533/2018, mukaan psykoterapeutin nimikesuojatun ammattinimikkeen käyttämisen edellytyksenä on, että asianomainen henkilö on suorittanut yliopistolaissa (558/2009) tarkoitetun yliopiston tai tällaisen yliopiston yhdessä muun kouluttajaorganisaation kanssa järjestämän psykoterapeuttikoulutuksen. Järjestävällä yliopistolla tulee olla psykologian tai lääketieteellisen alan koulutusvastuu. Yliopisto ottaa opiskelijat psykoterapeuttikoulutukseen. (5.7.2018/533, 1 momentti)

Psykoterapeutina toimimisen edellyttämä osaaminen hankitaan vähintään 60 opintopisteen laajuisilla opinnoilla, jotka koostuvat teoriaopintojen, työnohjauksessa tapahtuvan psykoterapeuttisen potilastyön, koulutuspsykoterapian ja opinnäytetyön opintokokonaisuuksista. Osaaminen osoitetaan näytöllä (2 momentti).

Ammattinimikkeen käyttöönoton edellytyksenä on soveltuvan tutkinnon suorittamisen jälkeen ennen psykoterapeuttikoulutuksen aloittamista hankittu 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 opistoasteen tutkinto ja tutkinnon lisäksi erikoistuminen psykiatriaan, jos tutkintoon ei ole sisällynyt psykiatrian opintoja; tai
- 3) muu 1 tai 2 kohtaa vastaava ulkomailla suoritettu koulutus
(5.7.2018/533, 3 momentti)

Yliopisto antaa opiskelijalle todistuksen koulutuksen suorittamisesta. Todistukseen merkitään koulutuksen ajankohta, laajuus, opintokokonaisuudet ja osaamisesta annettu näyttö (4 momentti).

4.3 Ammattihenkilölain nimikesuojattu ammattihenkilöitä koskevat muutokset

Ammattihenkilölaki on säädetty vuonna 1994 eli ennen voimassa olevan perustuslain säätämistä. Tuolloin lain 7 §:ssä säädettiin, että

oikeus käyttää asetuksella säädettyä terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä on Suomen kansalaisella tai ulkomaalaisella, joka on suorittanut asianomaiseen ammattiin johtavan tai sitä vastaavan koulutuksen Suomessa, taikka Suomen tai jonkin muun ETA-valtion kansalaisella, joka on suorittanut Euroopan talousalueeseen kuulumattomassa valtiossa vastaavan koulutuksen, jonka terveydenhuollon oikeusturvakeskus on hakemuksesta hyväksynyt.

Lain eduskuntakäsittelyssä sosiaali- ja terveysvaliokunta edellytti hallituksen huolehtivan siitä, että terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettavassa asetuksessa otetaan välittömästi nimikesuojattujen ammattihenkilöiden joukkoon muun muassa psykoterapeutit ja että silloiselle Terveydenhuollon oikeusturvakeskukselle tulee antaa tarvittavat valtuudet hyväksyä nimikesuojaamisen edellytyksenä oleva koulutus (StVM 13/11994 vp, s. 3).

Tämän jälkeen 7 §:ää on muutettu lailla 1030/2000 siten, että 7 §:ssä säädettiin, että:

Oikeus käyttää asetuksella säädettyä terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä on Suomen kansalaisella ja ulkomaalaisella, joka on suorittanut asianomaiseen ammattiin johtavan tai sitä vastaavan koulutuksen Suomessa tai jossakin muussa ETA-valtiossa, sekä Suomen tai jonkin muun ETA-valtion kansalaisella, joka on suorittanut Euroopan talousalueeseen kuulumattomassa valtiossa vastaavan koulutuksen, jonka terveydenhuollon oikeusturvakeskus on hakemuksesta hyväksynyt.

Sittemmin lakia on muutettu useita kertoja, nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellisellä tavalla lailla vuonna 2007 (1200/2007, jäljempänä vuoden 2007 laki), jolloin 5 §:n 2 momentti säädettiin olennaisin osin nykyistä säännöstä vastaavasti:

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 Terveydenhuollon oikeusturvakeskus on hakemuksesta hyväksynyt koulutuksen siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään.

Lainkohdan perusteluissa todetaan, että

”pykälän 2 momentissa säädettäisiin ammattihenkilöasetuksessa tarkoitetun nimikesuojatun ammattihenkilön ammattinimikkeen käyttöoikeudesta silloin, kun henkilö on suorittanut kyseiseen ammattiin johtavan koulutuksen Suomessa. Ammattinimikkeen käyttöoikeus ei tällöin edellytä Terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen päätöstä. Käyttöoikeuden edellytyksenä on kuitenkin niissä tapauksissa, joissa koulutusta ei ole säännelty, se, että oikeusturvakeskus on hyväksynyt henkilön koulutuksen. Näistä tilanteista on säädetty ammattihenkilöasetuksen 2 §:ssä.

Ehdotetun 2 momentin ensimmäisen virkkeen sisältö vastaisi asiallisesti voimassa olevan lain 7 §:n sisältöä siltä osin kuin siinä tarkoitetaan Suomessa suoritettua koulutusta. Säännöstä tarkistettaisiin kuitenkin sanonnallisesti. Siihen tehtäisiin myös teknisluonteinen tarkistus siten, että momentissa viitattaisiin ammattinimikkeiden määrittelyn osalta valtioneuvoston asetukseen. Momentissa ehdotetaan lisäksi todettavaksi edellä mainittu, nykyisin ainoastaan ammattihenkilöasetuksesta ilmenevä vaatimus siitä, että silloin, kun ammattiin johtavaa koulutusta ei ole säännelty, ammattinimikkeen käyttöoikeuden edellytyksenä on, että Terveydenhuollon oikeusturvakeskus on hakemuksesta hyväksynyt koulutuksen. Sääntelemättömällä koulutuksella tarkoitettaisiin paitsi koulutusta, josta ei ole nimenomaisesti säädetty, myös koulutusta, joka ei ole viranomaisen valvomaa tai hyväksymää esimerkiksi siten, että viranomainen säännösten perusteella hyväksyy koulutukseen liittyvän koulutusohjelman taikka opetus- tai vastaavan suunnitelman. Edellytyksestä koulutuksesta säädettäisiin edelleen tarkemmin ammattihenkilöasetuksessa.” (HE 22/2007 vp, s. 13).

Säännöksen perusteluissa tai hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa ei käsitellä asetuksenantovaltuutta suhteessa perustuslain 80 §:ään. Lakia ei ole säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Sittemmin lakia on muutettu, mutta kysymyksessä ovat olleet lähinnä tekniset muutokset niiltä osin kuin nyt esillä olevassa asiassa on kysymys.

4.4 Ammattihenkilöasetuksen psykoterapeuttikoulutusta koskevat muutokset

Alkuperäisen ammattihenkilöasetuksen (564/1994) 2 §:n 2 momentin mukaan

psykoterapeutin ammattiin johtavalla koulutuksella tarkoitetaan terveydenhuollon oikeusturvakeskuksen hyväksymää:

- 1) vaativan erityistason psykoterapiakoulutusta;
- 2) vähintään kolmivuotista yhtenäistä erityistason psykoterapiakoulutusta, joka sisältää vähintään 200 tuntia teoreettista koulutusta ja riittävästi työnohjausta sekä omakohtaista psykoterapiaa; tai
- 3) muuta vastaavaa koulutusta.

Ammattihenkilöasetusta on sittemmin useita kertoja muutettu. Asetuksella 1120/2010 (jäljempänä vuoden 2010 asetus) muutettiin psykoterapeutin koulutusta koskevia säännöksiä siten, että asetukseen lisättiin 2 a §, jonka 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.

Psykoterapeuttina 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 psykiatriaan, jos tutkintoon ei ole sisältynyt psykiatrisia opintoja; tai
- 3) muu 1 ja 2 kohtaa vastaava ulkomailta suoritettu koulutus.

Yliopisto antaa opiskelijalle todistuksen koulutuksen suorittamisesta. Todistukseen merkitään koulutuksen ajankohta, laajuus, opintokokonaisuudet ja osaamisesta annettu näyttö.

Vuoden 2010 asetus on annettu ammattihenkilölain 5 §:n 2 momentin nojalla, samoin kuin nyt esillä oleva vuoden 2018 asetus.

4.5 Nimikesuojauksen vaikutuksista

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) nykytilaa ja uudistamistarpeita koskevan STM:n selvityksen (STM:n raportteja ja muistioita 2/2018) mukaan ”nimikesuojattujen ammattihenkilöiden kohdalla oikeus ammattinimikkeen käyttämiseen edellyttää säännellyn ammattiin johtavan koulutuksen suorittamista. Erillistä valvovan viranomaisen lupaa ammatinharjoittamisen aloittamiseen ei edellytetä, vaan oikeus käyttää ammattinimikettä tulee suoraan koulutuksen perusteella. Tämä oikeus ei ole sidoksissa esimerkiksi siihen, onko ammattihenkilö ilmoittanut tietonsa Valviran ylläpitämään ammattihenkilörekisteriin. Nimikesuojattujen ammattihenkilöiden ammatissa voivat lisäksi toimia muutkin henkilöt, joilla on riittävä koulutus, kokemus ja ammattitaito” (s. 36). Raportissa todetaan myös, että ”nimikesuojattujen osalta turvaamistoimenpiteenä voi olla ainoastaan nimikkeen käyttöoikeuden poistaminen, joka on monella tapaa ongelmallinen, sillä se ei välttämättä estä toimimasta edelleen samoissa tehtävissä” (s. 71).

STM:n selvityksessä todetaan, että ettei psykoterapeutin ammattinimikkeen puuttuminen estä koulutusta vastaavan ammatin harjoittamista, mutta ammattinimikkeen puuttuminen voi vaikuttaa muun muassa terapeutin asiakkaan mahdollisuuksiin saada Kela-korvausta.

Kansaneläkelaitoksen kuntoutusetuuksista ja kuntoutusrahaetuksista annetun lain 11 b §:n 1 momentin mukaan kuntoutuspsykoterapiana korvataan lääketieteellisesti perusteltua kuntouttavaa psykoterapiaa. Kuntoutuspsykoterapian tulee olla hyvän kuntoutuskäytännön mukaista ja perustua erityisasiantuntemukseen ja erityisosaamiseen. Lainkohdan perustelujen mukaan ”Kansaneläkelaitoksen korvaamaa kuntoutuspsykoterapiaa voisivat antaa vain tietyt koulutus- ja muut edellytykset täyttävät terapeutit. Kuntoutuspsykoterapiaa voisi antaa psykoterapeuttisen koulutuksen ja työnohjauksen saanut henkilö, jonka koulutuksen Valvira on hyväksynyt ja jolle Valvira on antanut oikeuden käyttää psykoterapeutin ammattinimikettä (HE 68/2010 vp, s. 17).

4.6 Perustuslain 80 §:n tulkinnasta

Asetuksenantovaltuuksia koskevista edellytyksistä todetaan lainkirjoittajan oppaan kohdassa 13.5. (Asetuksenantovaltuudet ja niiden laatiminen – täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus) muun ohella seuraavaa:

Asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla. Asetuksenantovaltaa ei voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla. Tästä seuraa, että lakiin otettava asetusantovaltuus on laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti.

Asetuksenantovaltuuden tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevien vaatimusten täyttymistä voi lain valmisteluvaiheessa testata tarkistamalla: Onko valtuutussäännöksessä määritetty kaikki ne asiat, joista on tarkoitus antaa säännöksiä asetuksella? Sisältääkö laki perussäännökset niistä asioista, joita asetusantovaltuus koskee? Ovatko asetuksella annettaviksi tarkoitettut säännökset asialliselta merkitykseltään asetuksen tasolle kuuluvia? Sisältääkö valtuutus asetusantovaltan käyttämisen edellytyksiä tai rajoituksia koskevan lausekkeen? Onko valtuuden nojalla annettavan asetuksen soveltamisala esimerkiksi valtuuttavan lain ja muiden säännösten perusteella täsmällinen ja selvä?

Valtuutussäännösten kirjoittamistavassa perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiin sisältyvän pääsäännön ja alemmanasteisen säädöksen antamista koskevan valtuutuksen liittäminen toisiinsa ”siten kuin” -rakenteella ei ole tarkkarajainen tapa osoittaa valtuutuksen sisältöä.

Perustuslakivaliokunta on toisinaan edellyttänyt melko yksityiskohtaista laintasoista sääntelyä asiasta, josta on tarkoitus antaa asetuksella säännöksiä. Esimerkiksi lausunnossaan PeVL 19/2006 vp se on tarkastellut hallituksen esitykseen sisältynyttä säännöstä, jonka mukaan tupakointitilan mitoituksesta sekä sen rakenteellisista ja toimivuutta koskevista vaatimuksista voidaan antaa tarkempia säännöksiä sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella. Valiokunta totesi, ”asetuksenantaja ei esimerkiksi voi antaa säännöksiä elinkeinovapauden tai sen rajoittamisen kannalta olennaisista taikka muista vastaavista lain alaan kuuluvista seikoista (PeVL 7/2005 vp, s. 10/I). Tästä näkökulmasta valtuutus ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen siltä osin kuin kysymys on ministeriön mahdollisuudesta antaa tarkempia säännöksiä tupakointitilan rakenteellisista ja toimivuutta koskevista rakennusteknisistä vaatimuksista (ks. PeVL 38/1998 vp, s. 8/II). Sen sijaan ministeriö ei voi — toisin kuin esityksen perusteluissa on todettu — ehdotetun valtuuden nojalla antaa säännöksiä tupakointitilan enimmäis- tai vähimmäismitoista taikka tilan pinta-alan tai tilavuuden suhteesta ravitsemisliikkeen tai sen aniskelualueen kokoon tai asiakaspaikkojen määrään. Jos tupakointitilan mitoituksesta on tarkoitus antaa muitakin kuin rakennusteknisistä säännöksiä, tulee mitoituksen tällaisista perusteista lisätä säännös lakiin, jolloin ehdotetun valtuutuksen nojalla on mahdollista antaa näistäkin asioista tarkempia säännöksiä asetuksella. Valiokunnan mielestä valtuus asetuksen antamiseen on näiltä osin syytä osoittaa valtioneuvostolle”.

Oikeuskansleri on myös päätöksessään 1.3.2016 tarkastellut perusterveydenhuollon ympäri- vuorokautisen päivystyksen järjestämisen säätämistä luvanvaraiseksi STM:n asetuksella ja todennut muun ohella, että tuossa asiassa merkityksellisen terveydenhuoltolain 50 §:n sanamuodosta luvanvaraisuus ei ollut ennakoitavissa eikä laissa ollut perussäännöksiä luvasta tai sen myöntämisen edellytyksistä, luvan peruuttamisesta tai ministeriön toimivallasta hallintopäätösten tekemiseen (OKV/1648/1/2014).

Toisaalta perustuslakivaliokunta eräissä yhteyksissä pitänyt asianmukaisena myös melko laajoiksi ja/tai väljiksi luonnehdittavia asetuksenantovaltuuksia. Tällainen asetuksenantovaltuus on esimerkiksi yliopistolaissa, jonka 7 §:n 3 momentin mukaan

yliopistoissa suoritettavista tutkinnoista, tutkintojen tavoitteista, opintojen rakenteesta ja muista opintojen perusteista sekä siitä, mitä tutkintoja kussakin yliopistossa voidaan suorittaa (koulutusvastuu), säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Yliopistoissa suoritettavien korkeakoulututkintojen asemasta korkeakoulututkintojen järjestelmässä säädetään valtioneuvoston asetuksella. Koulutusvastuun tarkemmasta jakautumisesta yliopistojen kesken säädetään opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella, joka valmistellaan yhteistyössä yliopistojen kanssa.

Yliopistolaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Se on yliopistolaista antamassaan lausunnossaan (PeVL 11/2009 vp) nimenomaisesti todennut, että asetuksenantovaltuudet ovat asianmukaiset lukuun ottamatta erästä säännöstä, josta nyt ei ole kyse.

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyssä sosiaalihuollon ammattihenkilölaissa (817/2015) on perusteiltaan ammattihenkilölain nyt esillä olevia säännöksiä vastaava 3 §, jonka 1 ja 2 momentissa säädetään, että:

Sosiaalihuollon ammattihenkilöitä ovat:

- 1) ne, jotka ovat tämän lain nojalla saaneet ammatinharjoittamisoikeuden (laillistettu ammattihenkilö);
- 2) ne, joilla tämän lain nojalla on oikeus käyttää sosiaalihuollon ammattihenkilön ammattinimikettä (nimikesuojattu ammattihenkilö).

Laillistettu ammattihenkilö on oikeutettu toimimaan asianomaisessa ammatissa ja käyttämään asianomaista ammattinimikettä. Nimikesuojatun ammattihenkilön ammattinimikkeistä ja ammattinimikkeen edellyttämästä koulutuksesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Nimikesuojatun ammattinimikkeen käyttöoikeuden edellytyksenä on lisäksi, että henkilö on merkitty 16 §:ssä tarkoitettuun sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin nimikesuojattuna ammattihenkilönä. Nimikesuojatun ammattihenkilön tehtävissä voi toimia muukin henkilö, jolla on riittävä koulutus, kokemus ja ammattitaito. Valtioneuvoston asetuksella säädetään nimikesuojatun ammattihenkilön tehtävissä toimivalta muulta henkilöltä vaadittavasta riittävästä koulutuksesta.

Oikeuskirjallisuudessa on myös katsottu, ettei perustuslaissa ja sen säätämisperusteluissa korosteta yleisesti vaatimusta valtuuttavan lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Perusteluissa ”pikemminkin huomautetaan, että valtuuttava laki voi säänneltävän alan kohteeseen liittyvien tai muiden sellaisten erityispiirteiden vuoksi olla suhteellisen väljä puitelaki. PeL 80.2 § liittyy täsmällisen rajauksen kuitenkin vaatimukseksi ministeriötä alemmalle viranomaiselle annettavaan valtuuteen, ja juuri tämän säännöksen perusteluissa muistutettiin vanhan käytännön mukaisista vaatimuksista, jotka ovat kohdistuneet ”valtuuttavan säännöksen täsmällisyyteen, sen soveltamisalan tarkkarajaisuuteen sekä delegoitavan sääntelyn asialliseen merkitykseen. Tarkoituksena näyttää siis joka tapauksessa olevan, että siirrettäessä säädösvaltaa ministeriötä alemmalle tasolle on lupa antaa valtuutuksen saajalle paljon vähemmän itsenäistä harkintavaltaa kuin siirrettäessä sitä asetuksenantovallan käyttäjälle. Edellisessä tapauksessa eduskunnan päättämältä valtuutukselta vaaditaan merkittävästi enemmän täsmällisyyttä kuin jälkimmäisessä (Jyränki – Husa: Valtiosääntöoikeus. Hämeenlinna 2012, s. 250)”.

On myös todettu, että ”tosin se, mikä kuuluu esimerkiksi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säätämiseen, saattaa tapauksittain olla tulkinnanvaraista. Mikael Hidénin mukaan se, mikä kuuluu perusteista säätämiseen, mikä taas on sellaista muuta tarkempaa, vähämerkityksistä säätämistä, joka voidaan jättää asetukseen, jää väistämättä riippumaan harkinnasta. Hidénin mielestä kysymyksen lain alan ja asetuksen rajankäynnistä liittyy myös kysymys tarkoituksenmukaisuudesta ja joustavuudesta. Hän toteaa, että ”mahdollisimman paljon lain tasolle” ei välttämättä sovi tavoitteeksi – hyvin yksityiskohtaiset, muuttumisalttiit, tekniset tai asiantuntemukseen kytkeytyvät normit saattaa jo eduskuntatyönkin intressien kannalta olla perusteltua jättää asetukseen” (Viljanen: Lainsäädäntövallan delegeoimisen rajoista. Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Hallberg. Jyväskylä 2004, s. 517).

Vielä totean, että korkeimman hallinto-oikeuden käytännössä on käsitelty tilannetta, jossa laissa ei ollut tarkempia säännöksiä panostajan pätevyyskirjan saamisen edellytyksenä olevista seikoista eli hakijan iästä, tämän ammattitaidosta eikä hakijalta vaadittavista muista ominaisuuksista. Lain nojalla annetussa asetuksessa näitä oli täsmennetty siten, että hakijalta vaadittavat muut ominaisuudet tarkoittivat hakijan terveydentilaa sekä muita ominaisuuksia, joiden perusteella hakijaa voitiin pitää esimerkiksi räjäyttäjän tehtävään sopivana. Panostajalain ja sen nojalla annetun asetuksen säännökset jättivät lain soveltajalle huomattavasti harkintavaltaa sen suhteen, millaista terveydentilaa tai muuta soveltuvuutta panostajan tehtävissä toimivalta hen-

kilöltä voitiin viranomaishyväksynnän osana edellyttää. Sääntelytapa ei täyttänyt perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaa vaatimusta sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Mainitusta ei kuitenkaan seurannut, että henkilölle muiden edellytysten täytyessä olisi tullut myöntää hänen hakemansa pätevyyskirja (KHO:2010:82).

4.7 Arviointia

4.7.1 Vuoden 2018 asetuksen antaminen ammattihenkilölain 5 §:n 2 momentin nojalla

Nyt esillä olevassa asiassa on kysymys siitä, onko ammattihenkilölain 5 §:n 2 momentin nojalla voitu antaa vuoden 2018 asetus. Asetuksessa on säädetty siitä, että 1 momentissa tarkoitettu yliopisto on yliopistolain mukainen yliopisto sekä 3 momentissa siitä, että edellytetyn työkokemuksen on ajoitettava psykoterapiakoulutukseen hakeutumisen ja pohjakoulutuksen hankkimisen väliseen aikaan. Lisäksi on tehty eräitä teknisiä muutoksia.

STM:n selvityksen mukaan lainkirjoittajan oppaassa on todettu, että tarpeen vaatiessa ennen perustuslain voimaantuloa annettua asetusta voidaan muuttaa ja katsonut, että ammattihenkilöasetuksen 2 a §:n säännöksen muuttamista koskeva valtuutus on ilmaistu ammattihenkilölain 5 §:n 2 momentissa. STM on lisäselvityksessään todennut ministeriön olleen siinä käsityksessä, että ammattihenkilölain 5 §:n 2 momentti, jonka perusteella on 16.12.2010 annettu vuoden 2010 asetus, on antanut mahdollisuuden myös kyseisen säännöksen, ts. ammattihenkilöasetuksen 2 a §:n, muuttamiseen vuoden 2018 asetuksella. Kumpikaan STM:n selvityksistä ei sisällä edellä esitetyn lisäksi ammattihenkilölain 5 §:n 2 momentin oikeudellista tarkastelua ja ne ovat valitettavan puutteellisia. STM lisäselvityksessä on tosin todettu yleisesti, että terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön voidaan katsoa olevan kokonaisuudistuksen tarpeessa ja että lainsäädäntö yleisesti täyttäisi täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Näin ollen joudun toteamaan seuraavat lähinnä muusta aineistosta ilmenevät näkökohdat:

Ammattihenkilölain 5 §:n 2 momentin muotoiluihin liittyy epätarkkuutta ja tulkinnallisuutta ja se on vaikeaselkoinen. Ensimmäisen virkkeen mukaan henkilöllä, joka on suorittanut valtioneuvoston asetuksella säädettyyn ammattiin johtavan koulutuksen Suomessa, on oikeus käyttää kyseistä ammattinimikettä. Tältä osin säännös on peräisin olennaisin vuoden 2007 muutoksesta, ja sen perusteluissa on (ks. jakso 4.4) todettu, että momentissa viitattaisiin *ammattinimikkeiden* määrittelyn osalta valtioneuvoston asetukseen (kursivointi tässä). Tämä ajatus ei ole täysin ymmärrettävällä tavalla päätynyt lakitekstiin, vaan siinä viitataan valtioneuvoston asetuksella säädettyyn *ammattiin*. Ainakaan virkkeen sanamuodon mukaan valtioneuvoston asetuksella ei säädetä koulutuksesta, vaan ammatista. Virke ei myöskään sisällä ainakaan oikealla tavalla muotoiltua asetuksenantovaltuutta ("valtioneuvoston asetuksella säädetään...").

Toisen virkkeen asetuksenantovaltuuden siten kuin –rakenteen sisältävä muotoilu ”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” ei ole lähtökohtaisesti nykyisen käytännön mukainen, kuten edellä perustuslain 80 §:n tulkintaa koskevasta jaksosta 4.6 ilmenee. On myös selvää, ettei psykoterapeutin koulutuksesta säädetä asetuksenantovaltuuden sisältävässä ammattihenkilölaissa muuta kuin että ”koulutus” on oltava, eikä asetuksenantovaltuuden käyttämisen edellytyksiä tai rajoituksia ole laissa säädetty. Kolmanneksi asetuksenantovaltuus voidaan ymmärtää siten, että asetuksessa olisi tarkoitus säätää koulutuksen hyväksymenettelystä, eikä niinkään koulutuksesta itsestään. Tässä mielessä ammattihenkilölain 5 §:n 2 momentin säännös ei ole nykykatsannossa muotoilultaan onnistunut.

Vuoden 2010 asetuksen perustelumuistiossa on todettu, että psykoterapeutin koulutus on terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu sääntelemätön koulutus. Tämä ilmenee myös vuoden 2007 lain perusteluista, joiden mukaan ”käyttöoikeuden edellytyksenä on kuitenkin niissä tapauksissa, joissa koulutusta ei ole säännelty, se, että oikeusturvakeskus on hyväksynyt henkilön koulutuksen. Näistä tilanteista on säädetty ammattihenkilöasetuksen 2 §:ssä” (ks. jakso 4.3). Tuolloin psykoterapeuttikoulutuksesta säädettiin ammattihenkilöasetuksen 2 §:ssä (ks. jakso 4.4).

Vuoden 2010 asetuksen perustelumuistiossa todetaan kuitenkin jäljempänä, että ”psykoterapeutin ammattinimikkeen käyttöoikeuteen johtavan koulutuksen säänteleminen vähentää ilmenneitä oikeusturvaongelmia”. Ammattihenkilöasetukseen on tällä asetuksella lisätty huomattavasti aiempaa tarkemmat säännökset koulutuksen laajuudesta ja muista edellytyksistä. Lisäksi Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asetuksessa Sosiaali- ja terveystieteiden lupaviraston maksullisista suoritteista (1101/2017, jäljempänä Valviran maksuasetus, sellaisena kuin se oli vuoden 2018 asetusta annettaessa muutettuna asetuksella 197/2018) säädetään *säänneltyyn* koulutukseen liittyvän nimikesuojauksen rekisteröinnistä perittävästä maksusta viitaten lain 5 §:n 2 momenttiin ja psykoterapeuttikoulutusta koskevaan ammattihenkilöasetuksen 2 a §:ään, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 2010 asetuksella (ks. asetuksen liite). Valviran maksuasetuksen liitteeseen sisältyy myös sääntelemättömän psykoterapeuttikoulutuksen hyväksymisestä perittävän maksu. Tässä yhteydessä on viitattu ammattihenkilölain 5 §:n 2 momenttiin ja ammattihenkilöasetuksen 2 §:n 2 momentti sellaisena kuin se on asetuksessa 564/1994.

Edellä esitetyn perusteella vaikuttaa siltä, että ammattihenkilöasetuksen 2 a §:ssä tarkoitettu psykoterapeuttikoulutus onkin aiemmasta poiketen nykyisin, vuoden 2010 asetuksen antamisen jälkeen, säänneltyä koulutusta. Myös STM:n lisäselvityksen mukaan vuoden 2010 asetuksella säädetyn 2 a §:n myötä psykoterapeuttikoulutuksen on katsottava muuttuneen säännellyksi koulutukseksi. Voidaan lisäksi todeta, että Valviran maksuasetuksen perusteella *sääntelemättömiä* koulutuksia ovat ammattihenkilöasetuksen 2 b §:ssä mainittuihin ammattinimikkeisiin johtavat koulutukset (ks. asetuksen liite).

Tällöin on kysyttävä, voidaanko nyttemmin säänneltyä pidettävää psykoterapeuttikoulutusta koskevia säännöksiä muuttaa lain 5 §:n 2 momentin toiseen virkkeeseen sisältyvän asetuksenantovaltuuden nojalla, koska asetuksenantovaltuus koskee tilannetta, jossa koulutusta ei ole säännelty. Kuten edellä on todettu, momentin ensimmäiseen virkkeeseen ei sisälly ainakaan oikealla tavalla muotoiltua koulutusta koskeva asetuksenantovaltuutta. Asian arviointia vaikeuttaa tältä osin STM:n selvitysten puutteellisuus.

Totean käytettävissä olevan niukan ja selvitysten osalta puutteellisen aineiston perusteella seuraavaa:

Ammattihenkilölain 5 §:n 2 momentin toiseen virkkeeseen liittyvästä asetuksenantovaltuudesta on vuoden 2007 lain perusteluissa todettu, että ”sääntelemättömällä koulutuksella tarkoitettaiisiin paitsi koulutusta, josta ei ole nimenomaisesti säädetty, myös koulutusta, joka ei ole viranomaisten valvomaa tai hyväksymää esimerkiksi siten, että viranomaisen säännösten perusteella hyväksyy koulutukseen liittyvän koulutusohjelman taikka opetus- tai vastaavan suunnitelman. *Edellytystä koulutuksesta säädettäisiin edelleen tarkemmin ammattihenkilöasetuksessa* (kursivointi tässä, ks. myös edellä jakso 4.3).”

Perustelujen valossa näyttää siis kuitenkin siltä, että sääntelemättömästä koulutuksesta on kuitenkin tarkoitus säätää ammattihenkilöasetuksessa. Avoimeksi jää, mitä lainsäätäjä on tarkoittanut tämän asetuksenantovaltuuden ulottuvuudeksi. Perustelujen mukaan olisi kuitenkin muun

ohella mahdollista ammattihenkilöasetuksessa säättää koulutuksesta, jos siitä ei ole – ilmeisesti – muualla säädetty. Termi ”säätlemätön koulutus” (laissa: ”...jos koulutusta ei ole säännelty...”) sisältyy ammattihenkilölaissa vain 5 §:n 2 momentin säännökseen sekä Valviran maksuasetukseen. Termiä ”säännelty koulutus” käytetään puolestaan Valviran maksuasetuksessa, mutta ei ammattihenkilölaissa, jonka 5 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä kuitenkin käytetään termiä ”valtioneuvoston asetuksella säädetty ammatti”. Termillä ”säännelty” näyttää olevan alkuperä ns. ammattipätevyysdirektiivissä 2005/36/EY, johon sisältyvät muun ohella säännellyn ammatin ja säännellyn ammatillisen koulutuksen määritelmät. Määritelmistä ei kuitenkaan näytä olevan hyötyä ammattihenkilölain nyt esillä olevan asetuksenantovaltuuden tulokinnassa.

Alkuperäisessä ammattihenkilöasetuksessa on kuitenkin säädetty erinäisiä edellytyksiä psykoterapeuttikoulutukselle, vaikka se on tuolloin ja vuoden 2010 asetuksen voimaantuloon saka ollut ”säätlemätöntä” (ks. jakso 4.4). Epäselväksi jää, minkälaisista vaatimuksista säättäminen tekee koulutuksesta ”säänneltyä”. Rajanveto sen suhteen, milloin koulutusta on asetuksenantovaltuuden näkökulmasta pidettävä säänneltynä ja milloin säätlemättömänä, ei vaikuta kovin selvältä.

Oikeudellisesti kestävämpään tilanteeseen johtaisi joka tapauksessa nähdäkseni tulkinta, jonka mukaan säätlemättömän koulutuksen muututtua säännellyksi koulutukseksi kyseisen asetuksenantovaltuuden nojalla annetuilla ammattihenkilöasetuksen säännöksillä, kyseisiä säännöksiä ei voitaisi enää lainkaan muuttaa. Tämä ei liene ollut myöskään lainsäätäjän tarkoitus. Totean kuitenkin, että edellä esitetty terminologinen epä johdonmukaisuus ja sekavuus saman alan eri säädöksissä on omiaan aiheuttamaan epätietoisuutta lain oikeasta tulkinnasta.

Asetuksenantovaltuus on muotoiltu siten, että se koskee ”koulutusta”. Tämän tarkempia perussäännöksiä ammattihenkilölaissa ei ole. Totean kuitenkin, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella nykyisen perustuslain voimaan tultua säädetyssä sosiaalihuollon ammattihenkilölaissa nimikesuojatulta ammattihenkilöltä edellytettävän koulutuksen osalta ei ole katsottu tarpeelliseksi säätää asianomaisen asetuksenantovaltuuden käyttämisen edellytyksistä tai rajoituksista. Tässä laissa on siis säädetty, että nimikesuojatun ammattihenkilön ammattinimikkeistä ja ammattinimikkeen edellyttämästä koulutuksesta säädetään valtioneuvoston asetuksella (3 §:n 2 momentti).

Viitataan tässä yhteydessä vielä STM:n selvitykseen, jonka mukaan ammattihenkilölaissa ja -asetuksessa ei pääsääntöisesti ole määritelty koulutusta, joka on laillistamisen tai nimikesuojauksen edellytyksenä. Selvityksen mukaan terveydenhuollon alalla tapahtuva tutkimus- ja hoidonmenetelmien kehitys huomioon ottaen ei voida edellyttää, että terveydenhuollon ammatteihin johtavien koulutusten sisällöstä säädetäisiin yksityiskohtaisesti lain tai asetuksen tasolla. Selvityksen mukaan yliopistot, joilla on psykologian tai lääketieteen koulutusvastuu, määrittelevät käytännössä sen, millaista koulutusta Suomessa voidaan pitää psykoterapeutin ammattiin johtavana.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin säännökset rajoittavat suoraan perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä (ks. esim. PeVL 40/2002 vp, s. 5). On selvää, ettei nyt esillä olevan asetuksenantovaltuuden nojalla voida mielivaltaisesti säätää mitä tahansa koulutusta tai koulutukseen liittyvää vaatimusta psykoterapeutin ammattinimikkeen käytön edellytykseksi.

Tarkasteltaessa sitä, mitä vuoden 2018 asetuksella on säädetty, viitataan siihen, mitä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisun (EOAK/4316/2014) mukaan Valvira on psykoterapeuttikoulutuksen luonteesta todennut:

”Psykoterapeuttikoulutus on luonteeltaan täydennyskoulutusta. Se rakentuu koulutukseen hakeutuvan aikaisemmalle osaamiselle, psykoterapeutin ammatin edellyttämälle kliiniseen tieto- ja kokemuspohjalle. Jos potilastyöhön ryhdytään ensi kertaa vasta täydennyskoulutusvaiheessa, koulutus ei rakennu sellaiselle kliiniseen 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.

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

Edellä esitetyn perusteella voidaan katsoa, että psykoterapeuttikoulutukseen hakeutumisen osalta työkokemuksen hankkimisvaatimus ja sen ajoittuminen ennen koulutukseen hakeutumista, kytkeytyy tässä tilanteessa varsin kiinteästi koulutukseen. Asianmukaisella koulutuksella siihen liittyvine vaatimuksineen koulutusta edeltävästä työkokemuksesta edistetään muun ohella potilasturvallisuutta. Psykoterapeutit voivat voimakkaastikin vaikuttaa asiakkaidensa terveyteen (StVM 13/1994 vp, s. 3). Heidän asiakkaina olevat henkilöt voivat olla heikon mielenterveydentilansa vuoksi varsin haavoittuvassa asemassa. Ei liene epäselvyyttä siitä, etteikö psykoterapeutin ammattinimikkeen käytön edellyttämälle koulutukselle olisi edellä esitetyn vuoksi sinänsä perusteltua asettaa tiukkojakin vaatimuksia.

On otettava vielä huomioon, että perustuslain 80 §:stä seuraavat vaatimukset niin asetuksenantovaltuudelle kuin valtuuden nojalla annettavalle asetukselle eivät ole yksiselitteisiä (ks. edellä jakso 4.6). Näin ollen joudutaan näitä kysymyksiä arvioimaan tapauskohtaisesti. Vielä totean, että eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan (EOAK/4316/2016) nimenomaisesti todennut käsityksensä, että asetusta on viipymättä täsmennettävä, mikäli työkokemuksen ajoittumista ennen psykoterapeuttikoulutukseen hakeutumista halutaan pitää ammattinimikkeen myöntämisen edellytyksenä. Tämä täsmennys on siis vuoden 2018 asetuksella tehty.

Nimikesuojaus on esimerkiksi laillistamista lievempi toimenpide perustuslain 18 §:ssä suojatun elinkeinovapauden kannalta. Tämä johtuu siitä, että toisin kuin laillistamista vaativia ammatteja, nimikesuojattuja ammatteja voivat lain mukaan harjoittaa muutkin kuin nimikesuojatut, olkoonkin, että psykoterapeuttien osalta ns. Kela-pätevyyden puuttuminen nimikesuojauksen puuttuessa saattaa vaikuttaa olennaisesti työmahdollisuuksiin.

Tähän ja muuhun edellä esitettyyn nähden se, että vuoden 2018 asetuksessa säädetään psykoterapeuttikoulutukseen hakeutumisen edellyttävän (soveltuvan pohjakoulutuksen lisäksi) soveltuvan tietynlaajuisen työkokemuksen hankkimista sekä yliopiston määritelmästä siten, että yliopistolla tarkoitetaan nimenomaan yliopistolaisissa tarkoitettua yliopistoa, eivät näytä ylittävän ammattihenkilölain 5 §:n 2 momentissa säädetyn koulutusta koskevan asetuksenantovaltuuden rajoja. Yliopiston yliopistolakiviittauksella säädetystä kotimaisuusvaatimuksesta säättämisen osalta viittaa myös oikeusasiamiehen ratkaisuun asiassa EOAK/2220/4/14, kohta 3.2.5.

Asia on kuitenkin tulkinnanvarainen, mitä osoittaa myös se, ettei STM ole kahdessa selvityksessään oikeuskanslerin kahdesta nimenomaisesta pyynnöstä huolimatta kyennyt selvittämään asetuksenantovaltuuden riittävyttä muutoin kuin toteamalla, että ministeriön näkemyksen mukaan asetuksenantovaltuus sisältyy ammattihenkilölain 5 §:n 2 momenttiin. Viime kädessä ammattihenkilölain ja –asetuksen oikean tulkinnan ratkaisee tuomioistuin, jonka on jätettävä asetus soveltamatta, jos se katsoo, että kysymys on perustuslain 107 §:ssä tarkoitettusta tilanteesta. Näin ollen en voi ottaa asiaan enemmälti kantaa.

4.7.2 STM:n selvitykset asiassa

Perustuslain 111 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerilla ja oikeusasiamiehellä on oikeus saada viranomaisilta ja muilta julkista tehtävää hoitavilta laillisuusvalvontaansa varten tarvitsemansa tiedot.

STM:n selvityksessä on ainoastaan todettu, että asetuksenantovaltuus sisältyy ammattihenkilölain 5 §:n 2 momenttiin. Myöskään lisäselvitys ei sisällä sellaista asetuksenantovaltuuteen liittyvää oikeudellista tarkastelua, joka olisi edellä esitetty huomioon ottaen ollut tarpeen kantelun tutkimiseksi. Tällaiset selvitykset eivät ole oikeuskanslerin tiedonsaantioikeuden kannalta riittäviä ja niiden puutteellisuus vaikeuttaa ja hidastaa merkittävästi oikeuskanslerille kuuluvan laillisuusvalvontatehtävän hoitamista.

Olen lisäselvityspyynnössäni pyytänyt STM:n selvitystä myös siltä osin, minkä vuoksi ensimmäiseen selvityspyyntöön ei ole vastattu perustuslain 111 §:n 1 momentin edellyttämällä tavalla. Lisäselvitys ei sisällä tästä tietoja. STM pahoittelee lisäselvityksessään sitä, ettei ensimmäinen selvitys ole ollut riittävä.

Olen myös pyytänyt STM:ä lisäselvityspyynnössäni ilmoittamaan, mikäli nyt esillä oleva kysymys on sen tietojen mukaan muussa viranomaisessa käsiteltävänä. Tähän tiedusteluun ei myöskään ole lisäselvityksessä lainkaan vastattu.

4.8 Johtopäätökset ja toimenpiteet

Kiinnitän STM:n huomiota edellä jaksossa 4.7.1 esitettyihin näkökohtiin terveydenhuollon ammattihenkilölain 5 §:n 2 momentin epäselvyydestä ja tulkinnallisuudesta. Epäselvyydet ovat senkaltaisia, että pidän perusteltuna tehdä ministeriölle valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:ssä tarkoitettua ehdotuksen säännöksen selkiyttämistä. Sääntelyn merkitys asiakas- ja potilasturvallisuuden sekä oikeuden harjoittaa elinkeinoa kannalta huomioon ottaen asetuksenantovaltuudet olisi muotoiltava sellaisiksi, että asetuksella säädettyjen asioiden ala olisi ymmärrettävällä ja ennustettavalla tavalla luettavissa ammattihenkilölain säännöksistä.

Pyydän STM:ä ilmoittamaan 31.8.2020 mennessä, mihin toimenpiteisiin se on asiassa ryhtynyt.

Kiinnitän STM:n vakavaa huomiota perustuslain 111 §:n 1 momentissa säädetyn oikeuskanslerin tietojensaantisoikeuden noudattamiseen.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Luikku

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi