

1. Lausuntopyyntö ja lausunnon keskeinen sisältö

Lausuntopyynnön kohde

Helsingin Psykoterapiainstituutti Oy (HPI) on pyytänyt minulta oikeudellista asiantuntijalausuntoa asiassa, joka koskee terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen (564/1994, jäljempänä ammattihenkilöasetus) 2 a §:n (1120/2010) tulkintaa ja suhdetta perustuslakiin. Kyseisessä asetuksen pykälässä säädetään psykoterapeutin ammattinimikkeen käytön edellytyksistä. Se kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

”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 terveystieteiden 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 ulkomailla suoritettu koulutus.

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

Ammattihenkilöasetus on annettu terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) nojalla. Sen 2 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella terveydenhuollon am-

¹ OTT, Oikeustieteen professori (Turun yliopisto), Valtiosääntöoikeuden dosentti (Turun ja Helsingin yliopistoissa).

mattihenkilöllä tarkoitetaan henkilöä, jolla on mainitun lain mukaan oikeus käyttää valtioneuvoston asetuksella säädettyä terveydenhuollon ammattihenkilön ammattinimikettä (nimikesuojattu ammattihenkilö).

Lausunnon pyytäjältä saamani tiedon perusteella Valvira on omaksunut asetuksen tulkintaan kannan, jonka mukaan HPI:n koulutus ei automaattisesti oikeuta HPI:n ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitsevan UWE Bristol -yliopiston koulutuksen suorittaneita terveydenhuollon ammattihenkilöitä käyttämään psykoterapeutin ammattinimikettä, koska Valviran kannan mukaan yhteistyöyliopiston tulee olla suomalainen. Epäselvyyttä näyttää liittyvän myös siihen, miten ammattinimikkeen käyttöönoton edellytyksenä olevaa asetuksen 2 a §:n 3 momentissa säädettyä vähintään kahden vuoden työkokemuksen vaatimusta tulisi tulkita. Valvira edellyttää lausunnon pyytäjältä saamani tiedon mukaan, että psykoterapeutin ammattinimikkeen käyttöönoton edellytyksenä asetuksen 2a §:n 3 momentin mukaan oleva vähintään kahden vuoden työkokemus mielenterveyspalveluissa tai sitä vastaavassa tehtävässä on hankittu ennen psykoterapeutin koulutukseen hakeutumista.

Asiantuntijalausuntoa on nyt pyydetty kolmesta edellä kuvattuun sääntelyyn ja sitä koskevaan Valviran tulkintalinjaan liittyvästä pääkysymyksestä:

- 1) Millaisia rajoituksia perustuslaki asettaa asetuksentasoiselle sääntelylle?
- 2) Miten perustuslaki rajoittaa asetusta soveltavan viranomaisen harkintavaltaa?
- 3) Miten kohdissa 1 ja 2 käsitellyt oikeudelliset vaatimukset vaikuttavat terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettua asetusta soveltavan viranomaisen harkintavaltaan. Erityisesti kysymys on siitä,
 - a) saadaanko asetuksella säätää perustuslain ja terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain valossa niistä asioista, joista 2 a §:ssä nyt säädetään ja joita koskevaan Valviran tulkintaan edellä on viitattu, sekä
 - b) saako toimivaltainen viranomainen tulkita asetusta laajentavasti tavalla, jolla puututaan yksityisen oikeussubjektiin oikeuksiin, mukaan lukien perustuslain 18 §:ssä jokaiselle turvattu oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.²

Olen lausuntoani varten saanut käyttööni HPI:a edustavan John Pihlajan ja Valviran välisen sähköpostikirjeenvaihdon 12.9.2015-30.6.2016. Tämän ohella olen lausuntoa laatiessani perehtynyt voimassaolevan sääntelyyn, oikeuskirjallisuuden ja mm. ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännön ohella varsinkin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön lainsäädäntövallan delegointia ja elinkeinovapautta koskevissa asioissa. Totean samalla tässä yhteydessä, että olen aiemmin antanut perustuslakivaliokunnalle

² Elinkeinovapauden perustuslainsuojasta ks. esim. Heikki Karapuu & Juha Lavapuro: Oikeus työhön ja elinkeinovapaus (PL 18 §). Teoksessa Pekka Hallberg ym.: Perusoikeudet. WSOYPro 2011, s. 671-710.

lukuisia asiantuntijalausuntoja asetuksenantovaltuuksiin ja perusoikeuksiin liittyvistä oikeuskysymyksistä, ml. elinkeinovapautta koskevat kysymykset.

Lausunnon keskeinen sisältö

Lausunnon rakenne seuraa kysymyksenasettelua. Käsittelen ensin asetuksentasoisen sääntelyn valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä ja rajoja. Selostan sen jälkeen perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön valossa sitä, miten lakia alemman asteisen sääntelyn valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset rajoittavat viranomaisten harkintaa niiden soveltaessa alemmanasteista normistoa. Arvioin lopuksi, miten näitä vaatimuksia tulee arvioida nyt lausuntopyyntöä kohteena olevassa asiassa, jossa viranomaisen näyttäisi asettavan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa asetuksessa tarkoitettulle psykoterapeutin ammattinimikkeen käyttöön oikeuttavalle koulutukselle vaatimuksia, jotka eivät mahdu asetuksen sanamuodon puitteisiin.

Lausunnon keskeiset johtopäätökset voidaan tiivistää seuraavasti:

- 1) Voimassa olevan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 2 §:n asetuksenantovaltuussääntely on perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta ilmeisen puutteellinen. Ammattihenkilöasetuksen 2 a §:ssä sisältää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta ilmeisen merkityksellistä sääntelyä, mutta ammattihenkilölakiin ei sisälly asiaa koskevaa täsmällistä ja tarkkarajaista tämän sisältöisen asetuksen antamiseen oikeuttavaa perussäännöstä. Kysymys on samalla puuttumisesta perustuslain 18 §:ssä perusoikeutena turvattuun oikeuteen, mikä sekin edellyttäisi asian sääntelemistä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla. **Asetuksen 2 a § on tämän vuoksi ristiriidassa perustuslain 80 §:n 1 momentin kanssa siltä osin kuin siinä asetetaan laista ilmenemättömiä velvoitteita yksityisille tahoille. (ks. PeVL 9/2007 vp). Perustuslain 107 §:n nojalla lain tai perustuslain vastainen asetus tulisi jättää soveltamatta.**
- 2) Siltä osin kuin asetusta voidaan katsoa sovellettavan, **asetusta on sovellettava perustuslainmukaisesti ja perusoikeusmyönteisesti.**
- 3) **Asetusta ei saa soveltaa sen sanamuodosta poiketen yksityisen tahon vahingoksi.** Koska ammattihenkilöasetuksen 2 a § ei sisällä säännöstä siitä, että yliopistolla tarkoitettaisiin mainitussa kohdassa yliopistolaissa tarkoitettua yliopistoa, ja koska kysymys on vielä puuttumisesta perustuslain 18 §:ssä suojattuun ammatinharjoittamisen vapauteen, **pidän Valviran omaksumaa kantaa asetuksen 2 a §:ssä tarkoitettua yliopiston kotimaisuudesta perustuslain kannalta ilmeisen ongelmallisena.** Asian ongelmallisuutta korostaa, ettei terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettu laki edes sisällä riittävän täsmällistä perussäännöstä ammattinimikkeeseen liittyvistä koulutusedellytyksistä. Jos tällaisesta asi-

asta halutaan säätää asetuksella, tulisi terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevaan lakiin sisällyttää tätä koskeva nimenomainen perussäännös. Nykyinen laki ei mahdollista asian sääntelemistä asetuksella.

4) Koska psykoterapeutin ammattinimikkeen käyttöönoton edellytykseksi asetuksessa säädetyltä vähintään kahden vuoden työkokemukselta edellytetään ainoastaan sitä, että se on hankittu ”mielenterveyspalveluissa tai sitä vastaavassa tehtävässä”, ei asetusta saa soveltaa yksityisen vahingoksi siten, että työkokemusta edellytettäisiin jo ennen psykoterapeuttikoulutusta. Tältäkin osin kysymys on PL 18 §:ssä turvautun ammatinharjoittamisen vapauden kannalta keskeisen koulutuksen edellytyksistä, mikä jo sellaisenaan edellyttää, että sääntelyä tulkitaan suppeasti. **Pidän Valviran omaksumaa kantaa asetuksen 2 a §:n 3 momentissa tarkoitetun työkokemuksen ajankohdasta perustuslain kannalta ilmeisen ongelmallisena.** Jos aiempaa työkokemusta koskevista vaatimuksista halutaan säätää asetuksella, tulisi terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevaan lakiin sisällyttää tätä koskeva nimenomainen perussäännös. Nykyinen laki ei mahdollista asian sääntelemistä asetuksella.

Perustelen johtopäätökset seuraavasti.

2. Perustuslain asettamat vaatimukset lakia alemman asteiselle sääntelylle

Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettu laki on peräisin vuodelta 1994, siis ajalta ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta ja vuoden 2000 perustuslakiuudistusta. Se on säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta eikä sen perustuslainmukaisuutta ole niin ollen säätämisvaiheessa arvioitu.

Lain edellä viitattu 2 §:n ammattinimikkeitä koskeva asetuksenantovaltuus perustuu nykyisellään v. 2007 säädettyyn lainmuutokseen. Asiaa koskevasta hallituksen esityksestä HE 22/2007 vp kuitenkin ilmenee, että kyse oli tuolloin ainoastaan perustuslain 80 §:ään liittyvästä teknisestä tarkistuksessa, jolla aiempi avoin asetuksenantovaltuus osoitettiin nimenomaisesti valtioneuvostolle. Muutos on myös säädetty ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Sovellettavana olevan asetuksenantovaltuuden perustuslainmukaisuutta ei siten ole missään vaiheessa arvioitu perustuslain 74 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Suomalaiseen järjestelmään ei myöskään sisälly systemaattista ennakollista asetusten perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmää.³ Lain ja niiden nojalla annettujen asetusten perustuslainmukaisuuteen tulee tämän vuoksi kiinnittää niitä sovellettaessa erityistä huomiota. Perustuslaki on yksiselitteisesti osa sitä oikeusjärjestystä, jota perustuslain 2.3 §:n oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti on kaikessa julkisessa toiminnassa noudatettava tarkoin. Julkisen vallan on samoin perustuslain 22 §:n mukaisesti turvattava perusoikeuksien toteutumisen.

³ Ks. Veli-Pekka Viljanen: Lainsäädäntövallan delegoimisen rajoista, s. 521. Teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Hallberg. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004, s. 511-522.

Nyt kysymys on varsinkin siitä, millaisia vaatimuksia ja rajoituksia perustuslaki asettaa lainsäädäntövallan delegoimista asetuksenantajalle ja asetusta soveltavalle viranomaiselle.

Lain alaa koskevat vaatimukset

Asetuksen antamista ja lainsäädäntövallan delegointia koskeva perussäännös sisältyy perustuslain (731/1999) 80 §:ään. Sen mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia 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. Lisäksi perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätystä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella.

Asetuksenantovaltuutta koskevan perustuslainsäännöksen taustalla on perustuslain esitöissäkin ilmaistulla tavalla se keskeinen valtiollisten tehtävien jakoon liittyvä lähtökohta, jonka mukaan lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta (PL 3 § 1 mom.) Tähän eduskunnan ensisijaisuuteen liittyvän periaatteen kanssa yhdenmukaisesti Suomessa oli jo ennen vuoden 2000 perustuslakiuudistusta omaksuttu kanta, jonka mukaan yksityisiä henkilöitä ja yhteisöjä että viranomaisia sitovien yleisten oikeussääntöjen (ks. esim. PeVL 24/1997 vp) antaminen kuuluu lähtökohtaisesti eduskunnalle. Vastaavasti Kauko Sipponen katsoi vuonna 1965 julkaistussa lainsäädäntövallan delegointia koskevassa tutkimuksessaan, ettei perustuslaki sallinut säätää tavallisella lailla sellaisesta lainsäädäntövallan delegoimisesta, joka puuttuu perusoikeuksiin tai perustuslaissa säädettyihin oikeussuhteisiin.⁴

Nyt asiaa luonnollisesti tulee arvioida voimassa olevan perustuslain ja sen 80 §:n valossa. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 80 §:n säännöksellä on kaksi keskeistä funktiota. (ks. HE 1/1998 vp, s. 131).

1) Säännöksessä **pidätetään tietyt perustuslaissa täsmennetyt asia lain alaan** ja rajoitetaan siten eduskunnan valtaa siirtää sille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa alemmalla säädöstasolla käytettäväksi.

2) Säännös **rajoittaa alemmanasteisen norminantajan toimivaltaa antaa säännöksiä lain alaan kuuluvista asioista**, ts. asioista jotka perustuslain mukaan kuuluvat lainsäätäjälle (ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 11).

Sittemmin perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään vahvistanut näiden periaatteiden merkityksen myös viranomaisten toiminnan kannalta. Edellä mainittua lainsäätä-

⁴ Ks. Kauko Sipponen: Lainsäädäntövallan delegoiminen. Vammala 1965, s. 488-490.

jää ja asetuksenantajan toimivaltaa rajoittavan funktion perustuslain 80 §:n säännöksellä on toisin sanoen myös viranomaisten harkintavaltaa rajoittava funktio:

3) Säännös rajoittaa suoraan myös valtuussäännösten ja niiden nojalla annettujen asetusten tulkintaa. (ks. esim. PeVL 45/2016 vp ja siinä mainitut aiemmat lausunnot).

Asetuksensoveltaja ei toisin sanoen saa tulkinnallaan laajentaa valtuussäännöksen sisältöä ja asetuksen soveltamisalaa ja näin ottaa haltuunsa sitä valtaa, jonka perustuslain 80 § osoittaa lainsäätäjälle.

Aineelliset rajoitukset asetuksetasoiselle sääntelylle

Palaan viimemainittuun tulkintaa koskevaan vaikutukseen lausunnossani myöhemmin. Sitä ennen on tarkasteltava kysymystä siitä, millaisia aineellisia rajoituksia perustuslaki tarkkaan ottaen asettaa lakia alemmanasteiselle sääntelylle. Tältä osin kaksi perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuu kaksi keskeistä rajoitusta:

Asetuksella ei saa säätää

- a) yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, ja
- b) asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Jälkimmäisellä vaatimuksella ei ole juurikaan itsenäistä merkitystä. Se vain toistaa vaatimuksen, joka johtuu jo valmiiksi jostain toisesta perustuslain normista. Säännöksen on perustuslain esitöissä katsottu tältä osin viittaavan muun muassa lakiviittauksia sisältäviin perusoikeussäännöksiin ja verotusta koskeviin säännöksiin, joista perustuslain nimenomaisen säännöksen mukaan tulee säätää lailla.⁵ Perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvistä vaatimuksista myös johtuu, että tällaisista rajoituksista on säädettävä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset täyttävällä lailla. (Ks. PeVM 25/1994 vp.)

Vaatimus yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden laintasoisuudesta on perustuslain sanamuodon valossa asteen monitulkintaisempi. Selvää on, että perusoikeuksia koskeva sääntely kuuluu myös tämän kategorian alle.⁶ Vaatimus ei kuitenkaan rajoitu yksinomaan välittömästi perusoikeuksina turvattuihin oikeuksiin, vaan perustuslain esitöiden perusteella lähtökohtana on, että ”kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset tulisi antaa lailla” (HE 1/1998 vp, s. 131).

⁵ Perustuslaissa on kaikkiaan 70 lakiviittausta, joiden mukaan niissä mainituista asioista on säädettävä lailla. Tällaisia ovat muun muassa vaatimukset kuntien tehtävien säätämisestä lailla samoin kuin muutkin perustuslain säännökset, joissa on nimenomainen viittaus lailla annettavaan tarkempaan sääntelyyn.

⁶ Ks. Myös Viljanen 2004, s. 516

Perustuslakivaliokunta onkin käytännössään antanut yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien laintasoisen sääntelyn vaatimukselle huomattavaa merkitystä. Esimerkiksi lukiolaikaa koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta piti perustuslainvastaisena ehdotusta siitä, että oikeudesta osallistua ylioppilastutkintoon säädettäisiin asetuksella:

”Muun kuin lukiolaissa tarkoitetun opiskelijan oikeudesta osallistua ylioppilastutkintoon säädetään 18 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Avoin asetuksenantovaltuus on ongelmallinen perustuslain 80 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Oikeus osallistua ylioppilastutkintoon on yksilön kannalta merkityksellinen, koska tutkinnon suorittaminen tuottaa yleisen kelpoisuuden jatkaa opintoja korkeakoulussa. Sääntelyä on tarkistettava, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.” (PeVL 12/2004 vp, s. 3.)

Lausunnon valossa on yksiselitteistä, että tutkintoon johtavaan koulutukseen osallistumisoikeudesta tulee olla perussäännökset laissa. Sama periaate soveltuu myös tilanteisiin joissa koulutus tuottaa kelpoisuuden toimia jossakin ammatissa, sillä sääntely vaikuttaa tällöin välittömästi myös perustuslain 18 §:ssä turvattuun oikeuteen harjoittaa ammattia. Perustuslakivaliokunta onkin säännönmukaisesti katsonut, että tiettyyn tehtävään tai ammattiin liittyvistä kelpoisuusehdoista ei saa säätää asetuksella. Lääkelakia koskevassa lausunnossaan valiokunta toteaa asian seuraavasti:

”Lääketehtaan vastuunalaisen johtajan kelpoisuusehdoista säädetään 1. lakiehdotuksen 9 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Kelpoisuusvaatimukset liittyvät perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisiin oikeuksiin työn ja ammatin valinnan vapaudesta, minkä vuoksi sääntelyä laissa on asianmukaista täsmentää luonnehdinnoin siitä, millaista kelpoisuutta vastuunalaiselta johtajalta edellytetään (ks. PeVL 24/2000 vp, s. 2/II ja PeVL 26/2001 vp, s. 4/II). Sama huomautus koskee 1. lakiehdotuksen 33 §:n 3 momenttia ja 60 §:n 1 momenttia.”

Vastaavasti perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain kannalta ongelmallisena sääntelyä, jossa ryhmäkodin henkilöstön pätevyysvaatimuksista voitiin säätää tarkemmin työministeriön asetuksella. Tällöinkin se korosti, että pätevyysvaatimukset liittyvät perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisiin oikeuksiin työn ja ammatin valinnan vapaudesta, minkä vuoksi sääntelyä ei ole asianmukaista jättää ehdotetun kaltaisen avoimen valtuuden nojalla ministeriön asetuksen varaan (ks. esim. PeVL 19/2002 vp, s. 5/II, PeVL 74/2002 vp, s. 6/II). Ehdotettu valtuus säätää pätevyysvaatimuksista työministeriön asetuksella oli tämän vuoksi aiheellista poistaa lakiehdotuksesta. Se voitiin valiokunnan mukaan korvata maininnalla, jonka mukaan ryhmäkodin henkilöstön pätevyysvaatimuksista säädetään erikseen lailla. (PeVL 8/2005 vp).

Vaatimukseen yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden lakitasoisesta sääntelystä liittyy kiinteästi myös vaatimus sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta

(ks. esim. PeVL 26/2017 vp ja PeVL 38/2013 vp, s. 3—4). Kuten perustuslakivaliokunta totesi tuoreessa maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossaan, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus merkitsee perustuslain 80 §:n kohdalla sitä, että

”kun asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, on lakiin otettava asetuksenantovaltuus laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti. Perustuslain 80 §:n takia on olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa ja että valtuus on syytä sijoittaa pääsääntöisesti lain asianomaisen perussäännöksen yhteyteen (ks. PeVL 10/2016 vp, s. 5 ja PeVL 49/2014 vp, s. 6).”

Keskeistä perustuslakivaliokunnan käytännössä on toisin sanoen ollut, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet ilmenevät yksiselitteisesti laista siten, että hän voi lakiin nojautuen saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Asetuksessa voidaan sitten antaa tarkempia säännöksiä näistä oikeuksista ja velvollisuuksista, mutta oikeuksia ja velvollisuuksia ei voida luoda suoraan asetuksella. (PeVL 40/2002 vp). Ilmeisen selvää on, ettei asetuksella voida mennä laissa olevaa nimenomaista valtuutta ulommaksi. Perustuslakivaliokunta on itseasiassa pitänyt lähtökohtaisesti ongelmallisena jo laissa säädettyä mahdollisuutta poiketa asetuksella lain säännöksistä (Ks. PeVL 20/2004 vp, 4 ja mm. PeVL 14/2006 vp).

3. Perustuslain merkitys sovellettaessa asetuksentasoista sääntelyä

Perustuslain 107 §:ssä oleva lakia alemmanasteisten säännösten soveltamisrajoitus kielteä tuomioistuimia ja viranomaisia soveltamasta asetusta tai muuta lakia alemmanasteista säännöstä, jos säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Määräys voi perustuslakivaliokunnan mukaan olla tämän säännöksen tarkoittamassa mielessä ristiriidassa perustuslain kanssa myös silloin, kun se koskee perustuslain mukaan lailla säänneltävää seikkaa. (Ks. PeVL 9/2007 vp). Viranomainen ei toisin sanoen saa soveltaa asetusta, joka ei täytä perustuslain 80 §:n vaatimuksia, vaan tällainen asetus on perustuslain 107 §:n vuoksi jätettävä soveltamatta.

Siltäkin osin kuin asetuksen ei voida katsoa olevan suoranaisesti ristiriidassa perustuslain kanssa, on sekä asetusta että sitä koskevaa laissa olevaa valtuussäännöstä tulkittava perustuslainmukaisella tavalla. Tähän liittyy vaatimus perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta, jonka mukaan erilaisista perusteltavissa olevista tulkintavaihtoehdoista tulee valita sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista (PeVM 25/1994 vp). Vaatimus valtuussääntelyn perustuslainmukaisesta ja perusoikeusmyönteisestä tulkinnasta on myös toistuvasti ilmennyt perustuslain 80 §:n säännöstä koskevassa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä.

Doktriini linjattiin perustuslakivaliokunnan käytännössä hyvin pian vuoden 2000 perustuslain voimaantulon jälkeen. Vuodelta 2000 olevassa lausunnossaan nimittäin va-

liokunta toteaa yksiselitteisesti, että ”asetusten sallittua sisältöä ja vastaavasti myös valtuussäännösten tulkintaa rajoittaa suoraan perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.”(Ks. PeVL 34/2000 vp, s. 4). Sitten perustuslakivaliokunta on toistanut kantansa hyvin säännönmukaisesti (Ks. mm. PeVL 10/2014 vp, s. 3/I, PeVL 44/2010 vp, PeVL 17/2010 vp, PeVL 25/2005 vp, PeVL 1/2004 vp.). Perustuslain 80 §:ään perustuvasta valtuussääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksesta myös johtuu, että täytäntöönpanosäännösten antamiseen oikeuttavaa valtuutusta on tulkittava supistavasti.(Ks. PeVL 40/2002 vp).

Perustuslaki toisin sanoen asettaa erityisiä vaatimuksia lakia alemmanasteiselle sääntelylle ja nuo vaatimukset heijastuvat puolestaan sellaisenaan myös alemmanasteisen sääntelyn tulkintaan.

Tämä valtiosääntöoikeudellinen periaate on looginen ja yksinkertainen: Sen paremmin asetuksenantaja kuin asetusta soveltava viranomainen eivät saa tulkinnoillaan poiketa niistä vaatimuksista, joita perustuslaissa säädetään lainsäädäntövallan delegeoimiselle. Tämä nimittäin merkitsisi, että asetuksenantaja tai asetuksen soveltaja ottaisi itselleen sen lainsäädäntövallan, jonka perustuslaki osoittaa eduskunnalle. Jos asetuksen soveltaja havaitsee asetuksen olevan ristiriidassa lain tai perustuslain kanssa, on tällainen asetus jätettävä perustuslain 107 §:n johdosta soveltamatta. Jos taas asetus näyttäisi mahdollistavan erilaisia tulkintoja, ei tulkinnassa saa valita vaihtoehtoa, joka asiallisesti merkitsee laissa olevaa nimenomaista, täsmällistä ja tarkkarajaista valtuutta pidemmälle menevää puuttumista yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Asetusta ei siten saa tulkita laajentavasti, jos laajentava tulkinta johtaa oikeuksien rajoituksiin yli sen, mikä voidaan päätellä asetuksen antamiseen valtuuttavasta laista.

4. Ammattihenkilöasetuksen ja Valviran menettelyn perustuslainmukaisuuden arviointi

Asetuksen perustuslainmukaisuuden arviointi

Ammattihenkilöasetus asettaa psykoterapeutin ammattinimikkeen käytölle varsin yksityiskohtaiset edellytykset. Ammattinimikkeen käytön edellytyksenä on asetuksen 2 a §:n 1 momentin mukaan, että ”asianomainen henkilö on suorittanut yliopiston tai yliopiston yhdessä muun kouluttajaorganisaation kanssa järjestämän psykoterapeuttikoulutuksen.” Koulutuksen järjestävällä yliopistolla tulee myös olla ”psykologian tai lääketieteellisen alan koulutusvastuu”. Opiskelijaksi ottaminen osoitetaan yliopiston tehtäväksi. Asetus myös sisältää tarkemmat säännökset ammattinimikkeen käytön edellytyksenä olevan koulutuksen laajuudesta ja sisällöstä (2 mom.) samoin kuin ammattinimikkeen käyttöönoton edellytyksenä olevasta työkokemuksesta (3 mom.) ja edellytettävistä aiemmista opinnoista (3 mom. 1-3 kohdat).

Tällaisilla vaatimuksilla voidaan sinänsä katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät päämäärät. Tarkoituksena on terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain tavoin varmistakin edistää potilasturvallisuutta sekä terveydenhuollon palvelujen laatua. Potilaan oikeussuojan vuoksi on tärkeää, että terveydenhuollossa toimiva henkilöstö on asiantuntevaa ja ammattitaitoista (ks. myös HE 2272007 vp, s. 3). Estettä ei sinänsä olekaan esimerkiksi sille, että ammattihenkilöasetuksessa säädetään siitä, että psykoterapeutti on yksi ammattihenkilölain 2 §:ssä tarkoitettu ammattinimike.

Ongelmaksi kuitenkin nyt muodostuu (ks. vastaavasti PeVL 8/2005 vp ja siinä ryhmäkodin henkilöstön pätevyysvaatimuksista lausuttu), ettei terveydenhuollon ammattihenkilölaki sisällä täsmällistä ja tarkkarajaista perussäännöstä psykoterapeutin ammattinimikkeen käytön edellytyksistä ja tähän liittyvistä mahdollisista koulutusvaatimuksista.

Tämä on perustuslain kannalta erityisen ongelmallista senkin vuoksi, että sääntely on välittömästi merkityksellistä myös perustuslain 18 §:ssä suojatun ammatinharjoittamisen vapauden kanssa, koska vain nimikesuojattu ammattihenkilö on terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaan oikeutettu toimimaan asianomaisessa ammatissa ja käyttämään asianomaista ammattinimikettä.

Pidän tällä perusteella selvänä, että voimassa oleva terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettu laki on tältä osin perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta ilmeisen puutteellinen ja vastaavasti puheena oleva asetus perustuslain kannalta ongelmallinen. Ammattihenkilöasetuksen 2 a § sisältää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta ilmeisen merkityksellistä sääntelyä, mutta ammattihenkilölakiin ei sisälly asiaa koskevaa täsmällistä ja tarkkarajaista tämän sisältöisen asetuksen antamiseen oikeuttavaa perussäännöstä. Kysymys on samalla puuttumisesta perustuslain 18 §:ssä perusoikeutena turvattuun oikeuteen, mikä sekin edellyttäisi asian sääntelemistä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla. Asetuksen 2 a § on tämän vuoksi ristiriidassa perustuslain 80 §:n 1 momentin kanssa. (ks. PeVL 9/2007 vp).

Perustuslain 107 §:n perusteella viranomaisen on jätettävä soveltamatta asetus, joka on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa. Siltä osin kuin asetusta voidaan katsoa sovellettavan, on sitä sovellettava perustuslainmukaisesti ja perusoikeusmyönteisesti. Tähän nähden on selvää, ettei ammattihenkilöasetusta saa soveltaa laajentavasti tavalla, joka merkitsee joko uusien velvoitteiden asettamista yksityisille tahoille tai puuttumista heidän oikeuksiinsa. Tämän näkökohdan merkitys on nyt esillä olevassa tilanteessa tavallista korostuneempi, koska ammattihenkilöasetus ei edellä kuvatulla tavalla vastaa perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimuksia.

Yliopistokriteeri (ammattihenkilöasetuksen 2 a §:n 1 momentti)

Lausunnon pyytäjältä saamani tiedon mukaan Valvira on tulkinnut ammattihenkilöasetuksen 2 a §:n 1 momentissa olevaa yliopistokriteeriä siten, että asetuksessa tarkoitettaiisiin ainoastaan yliopistolaissa (559/2009) tarkoitettuja kotimaisia yliopistoja. Sen paremmin ammattihenkilölaki kuin sen nojalla annetuskaan ei tue tällaista tulkintaa. Ammattihenkilölaki tosin viittaa eräissä kohdoin yliopistolaissa tarkoitettua yliopiston

antamaan koulutukseen, mutta kyseiset säännökset liittyvät spesifisti mm. lääkärikoulutukseen (ks. 4 ja 4 a §:t). Koska ammattihenkilöasetuksen 2 a § ei sisällä säännöstä siitä, että yliopistolla tarkoitettaisiin mainitussa kohdassa yliopistolaisissa tarkoitettua yliopistoa, ei asetusta saa soveltaa sen sanamuodosta poiketen yksityisen tahon vahingoksi. Kun kysymys on vielä puuttumisesta perustuslain 18 §:ssä suojattuun elinkeinon ja ammatinharjoittamisen vapauteen, pidän Valviran omaksumaa kantaa asetuksen 2 a §:ssä tarkoitetun yliopiston kotimaisuudesta perustuslain kannalta ilmeisen ongelmallisena. Jos asiasta haluttaisiin säätää asetuksella, tulisi lakiin sisällyttää tähän oikeuttava yksiselitteinen asetuksenantovaltuus. Yksinomaan asetuksella asiasta ei saa säätää. Mahdollisen valtuuttavan lain perustuslainmukaisuus tulisi antaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Työkokemuksen hankkimisen ajankohta (ammattihenkilöasetuksen 2 a §:n 3 momentti)

Edellä esitettyä vastaavaan johtopäätökseen päädytään myös tarkasteltaessa työkokemuksen hankkimisen ajankohtaa koskevaa vaatimusta.

Lausunnon pyytäjältä saamani tiedon mukaan Valvira tulkitsee ammattihenkilöasetuksen 2 a §:n 3 momentissa tarkoitettua vaatimusta vähintään kahden vuoden työkokemuksesta siten, että kokemus tulee hankkia ennen psykoterapiakoulutusta.

Tulkinta on ristiriidassa asetuksen sanamuodon kanssa, koska kyseinen asetuksenkohta ei aseta tällaista vaatimusta. Ainoastaan 2 a §:n 3 momentin kohdissa 1-3 tarkoitettua koulutukselta edellytetään, että se on suoritettu ennen psykoterapeuttikoulutusta. Sen sijaan ammattinimikkeen käyttöönoton edellytyksenä olevalta vähintään kahden vuoden työkokemukselta edellytetään ainoastaan sitä, että se on hankittu ”mielenterveyspalveluissa tai sitä vastaavassa tehtävässä”. Tältäkin osin kysymys on PL 18 §:ssä turvattun ammatinharjoittamisen vapauden kannalta keskeisen koulutuksen edellytyksistä, mikä jo sellaisenaan edellyttää, että sääntelyä tulkitaan suppeasti. Pidän Valviran omaksumaa kantaa asetuksen 2 a §:n 3 momentissa tarkoitetun työkokemuksen ajankohdasta perustuslain kannalta ilmeisen ongelmallisena. Jos tällaisia vaatimuksia asetetaan, niiden tulee ilmetä yksiselitteisesti asetuksesta, jonka puolestaan tulee perustua laissa olevaan täsmälliseen ja tarkkarajaiseen valtuussäännökseen.

Turussa 4.8.2017



Juha Lavapuro
OTT, Helsingin ja Turun yliopistojen valtiosääntöoikeuden dosentti
Oikeustieteen professori