

Asia: VN/12900/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Lausunnonantajan näkemykset sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Lastensuojelun Keskusliitto näkee vuonna 2016 voimaan tulleen sosiaalihuollon ammattihenkilölain (817/2015) tärkeänä lakina lastensuojelun laadun ja asiakasturvallisuuden näkökulmasta. Lain tarkoituksena on ollut edistää asiakasturvallisuutta ja asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihooltoon (1 §). Osaltaan se edistää näin ollen myös lapsen edun ja lapsen oikeuksien toteutumista.

Hallituksen esitys kelpoisuusehtojen muuttamisesta koskisi kehysriihen päätöksen mukaisesti oikeutta toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä, eli pykälää 12 §. Ehdotetulla muutoksella vahvistettaisiin oikeus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä henkilöille, jotka eivät ole sosiaalityöntekijän ammattiin opiskelevia. Esitys mahdollistaisi toimimisen tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä myös avoimessa yliopistossa tai sivuaineena suoritettujen sosiaalityön opintojen perusteella. Ehdotus mahdollistaisi sosiaalityön perus- ja aineopintojen lisäksi vaaditun, koulutuksen yhteydessä toteutetun käytännön harjoittelun korvaamisen myös riittävällä käytännön kokemuksella ja ammattitaidolla. Tämä mahdollistaisi erityisesti monien sosionomin tai sosiaalitieteellisen tutkinnon omaavien toimimisen tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä, jos näillä olisi sosiaalityön perus- ja aineopinnot suoritettuna esimerkiksi avoimessa yliopistossa sekä työkokemuksen kautta saatu riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito.

Nykyinen sääntely on tuottanut lain tulkinnallisia kysymyksiä, kuten hallituksen esityksen luvussa 2.1.1.1 kuvataan. Sosiaali- ja terveysministeriö antoi vuonna 2018 lain tulkintaan liittyvän ohjeen. Sen mukaan tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivan ei tarvitse olla sosiaalityön ammattiin opiskeleva henkilö. Toisin sanoen, tämän ohjeen mukaan ammattihenkilölain 12 §:n tulkinta- ja soveltamiskäytäntö on mahdollistanut jo nykyisin oikeuden toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä avoimessa yliopistossa suoritettujen sosiaalityön perus- ja aineopintojen sekä käytännön harjoittelun pohjalta. Nyt ehdotettu lainsäädännön muutos vahvistaisi sosiaali- ja terveysministeriön antaman ohjeen lain tulkinnasta. Kuitenkin vuonna 2018 apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi

ratkaisun, jonka mukaan avoimessa yliopistossa opiskelun lukeminen säännöksessä mainituksi sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeluksi on vähintäänkin tulkinnanvaraista, ellei peräti säännöksen sanamuodon vastaista.

Lastensuojelun Keskusliitto pitää tärkeänä niin lastensuojelun asiakkaiden kuin työntekijöiden oikeusturvan kannalta, että lainsäädäntö on selkeää eikä aiheuta tulkinnallisia haasteita käytännön työssä. Ammattihenkilölain 12 §:n tulkinta- ja soveltamiskäytännön selkeyttäminen on asiakkaiden etu ja vähentää sosiaalihuollon toimintaan sekä laillisuusvalvontaan liittyviä epäselvyyksiä.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöitä koskevan sääntelyn tulee kuitenkin vahvistaa lastensuojelun osaamistasoa, ei heikentää sitä. Nyt ehdotettu lainsäädännön muutos ei ole toivottava, sillä se keventäisi tilapäisesti sosiaalityön tehtävissä toimivien pätevyysvaatimuksia ja heikentäisi näin lastensuojelun sosiaalityön osaamistasoa. Lastensuojelun Keskusliitto katsoo, että sosiaalityön sijaisena toimivilla on oltava yhtenäiset osaamisvaatimukset sen sijaan, että sijaisena voi toimia hyvin erilaisilla opinto- ja osaamistaustoilla, sosiaalityön sivuaineopintojen tai avoimen yliopiston sosiaalityön opintojen pohjalta. Vaikuttava, laadukas ja asiakasturvallinen lastensuojelun sosiaalityö edellyttää osaamisen vahvistamiseen ja alan kehittymiseen tähtäviä toimia sen sijaan, että osaamistasoa lainsäädännöllisesti heikennetään.

Lausunnonantajan näkemykset voimaantulosta

-

Onko lakiehdotuksen olennaisia vaikutuksia arvioitu riittävästi? Mitä muita olennaisia vaikutuksia lakiehdotuksella voidaan arvioida olevan?

Vaativa lastensuojelun sosiaalityö edellyttää vankkaa ja moniulotteista osaamista, jotta laatu ja asiakasturvallisuus toteutuvat:

Lastensuojelun sosiaalityöntekijän nykyinen lakisääteinen tehtäväkuva on varsin moninainen. Lastensuojelun sosiaalityö on vaativaa erityistason asiantuntijatyötä, jossa on kyettävä hallitsemaan laajoja kokonaisuuksia. Jotta työ on eettisesti kestävä ja asiakasturvallista, on sosiaalityöntekijällä oltava riittävä sosiaalityön tieto- ja taitoperusta sekä syvä ymmärrys sosiaalityön missiosta ja tehtävästä. Sosiaalityöhön julkisena toimintana liittyy myös yhteiskunnallinen vastuu ja työntekijän on oltava tietoinen odotuksista, joita ammatillisuuteen liittyy. (Lähteinen ym. 2022)

Lastensuojelussa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän ensisijaisena tehtävänä on varmistaa lapsen edun toteutuminen kaikissa lastensuojelun toimenpiteissä (Lastensuojelulaki 24 §). Sosiaalityöntekijän tehtävänä on tavata asiakkaana olevaa lasta ja varmistaa lapsen osallisuuden toteutuminen sekä mielipiteen kuuleminen kaikissa lastensuojelun toimenpiteissä (Lastensuojelulaki 20 §). Sosiaalityöntekijä työskentelee lapsen, hänen perheensä sekä läheisverkostonsa lisäksi laajan viranomaisverkoston kanssa. Sosiaalityöntekijä vastaa asiakkaan kokonaistilanteen arvioinnista sekä

päättää palveluista, joita lapsi ja perhe saa. Lastensuojelussa käytetään julkista valtaa, mikä osaltaan haastaa ammatillista osaamista.

Lastensuojelun sosiaalityö edellyttää moniulotteista ja vankkaa osaamista tekijältään. Työ edellyttää muun muassa perus- ja ihmisoikeusosaamista sekä kykyä tulkita lastensuojelulakia lapsikohtaisesti. Samaan aikaan työntekijältä vaaditaan ymmärrystä lapsen tarpeista ja kehityksestä sekä kykyä käyttää harkintavaltaa lapsen edun mukaisesti. Lastensuojelun sosiaalityö on ennen kaikkea kohtaamis- ja muutostyötä. Kohtaamistilanteet voivat olla varsin haastaviakin työhön sisältyvän kontrollielementin ja perusoikeuksiin puuttumisen vuoksi. Työn luonne edellyttää, että työntekijällä on vankat vuorovaikutustaidot.

Näiden taitojen ja osaamisen perustana on nykyinen, 200 opintopisteen sosiaalityön pääaineopintojen yliopistotasoinen opintokokonaisuus. Ammattilaisten peruskoulutuksessaan saama osaaminen luo perustan asiakasturvalliselle työlle sekä sille, että asiakkaan oikeusturva toteutuu. (Lähteinen ym. 2022) Myös sosiaali- ja terveysministeriön johdolla laadittu lastensuojelun uudistamiseen liittyvä visio korostaa asiakkaan oikeusturvan toteutumista yhtenä strategisena painopistealueena. Visiovaiheen raportissa todetaan, että oikeusturvan toteutumisen kannalta keskeistä on työntekijöiden koulutus ja osaaminen. Lisäksi raportissa muistutetaan, että lastensuojelua tulee ohjata näyttöön perustuen, ei taloudellisen voitontavoittelun näkökulmasta. (Hoikkala ym. 2023.) Pätevyysvaatimusten kevennyksiä on perusteltu taloudellisilla säästöillä. Lastensuojelusta säästäminen on kuitenkin asiakkaiden oikeusturvan ja asiakasturvallisuuden näkökulmasta riski.

Osaamisvaatimusten heikentämisellä voi olla kielteisiä vaikutuksia lapsen oikeuksien toteutumisen kannalta:

Lastensuojelun työtä ohjaa YK:n lapsen oikeuksien sopimus. Sen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lastensuojelun Keskusliiton näkemyksen mukaan lapsen oikeuksien ja edun mukaista on, että hänen asioitaan hoitaa ensisijaisesti osaava ja pätevä sosiaalityöntekijä. Mikäli on tarpeen täydentää työvoimaa tilapäisesti toimivilla työntekijällä, on oleellista, että sijaisena toimiva työntekijä opiskelee yliopistossa sosiaalityötä, päteviytyy pian ja hänen työtään valvotaan.

Ehdotetuilla lainsäädännön muutoksilla voi olla kielteisiä vaikutuksia lastensuojelun asiakkaana olevien lasten näkökulmasta. Osaamisvaatimusten kevennykset voivat vaikuttaa kielteisesti lapsen oikeuksien toteutumiseen. Lastensuojelu on erityistason palvelu ja sen asiakkaana olevat lapset on arvioitu olevan erityisen tuen ja suojelun tarpeessa. Mikäli lapsen tilanne tulee lastensuojelussa arvioiduksi puutteellisella osaamisella, voi sillä olla kohtalokkaat seuraukset lapsen näkökulmasta. Lastensuojelussa tehdään merkittäviä päätöksiä lapsen ja perheen elämään liittyen. Päätöksentekovalta tuo mukanaan ammatillisen vastuun, joka lastensuojelussa on varsin painava.

Tilapäisesti toimivilla sosiaalityöntekijöillä ei ole lain mukaan yhtä laajaa päätöksentekovaltaa, kuin laillistetuilla, virkasuhteessa toimivilla lastensuojelun sosiaalityöntekijöillä. Tilapäisesti sosiaalityön tehtävissä toimivat, muodollisesti epäpätevät työntekijät, eivät esimerkiksi voi tehdä syvästi asiakkaan perusoikeuksiin kohdistuvia päätöksiä, kuten sijaishuollon aikaisia rajoituspäätöksiä eivätkä kiireellisen sijoituksen- tai huostaanottopäätöksiä. Lastensuojelun sosiaalityössä arviointia tapahtuu kuitenkin myös viranomaispäätösten ulkopuolella, eri kohtaamistilanteissa ja koko lastensuojelun prosessin ja asiakassuhteen ajan. Arviointi ja päätöksenteko nivoutuvat yhteen siten, ettei niitä ole aina mahdollista erottaa. Tuki ja interventiot on kohdennettava oikea-aikaisesti ja tämä edellyttää vankkaa arviointiosaamista prosessin kaikissa vaiheissa. Asiakas on usein varsin haavoittuvassa asemassa ja hänen on voitava luottaa palvelujärjestelmän laatuun sekä ammattilaisten tietoon ja taitoon. Lastensuojelun työssä ei ole varaa arviointivirheille.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, valvontaviranomaisilta saatujen tietojen perusteella tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien henkilöiden hyödyntämisessä on riskejä. Valvontaviranomaisilta saatujen tietojen perusteella asiakasturvallisuus on vaarantunut muun muassa siitä syystä, ettei tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivilla ole ollut riittävää osaamista hallinnollisiin menettelyihin liittyen, käytettävissä olevista sosiaalipalveluista tai julkisen vallan käytön edellytyksistä. Joissain tilanteissa asiakkaan perusoikeudet ja hyvän kohtelun vaade ovat vaarantuneet. Hallituksen esityksen mukaan ”saatavissa olevan tiedon perusteella ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että myös lastensuojelussa asiakasturvallisuus voisi vaarantua”. Lastensuojelun Keskusliiton näkemyksen mukaan mainittuihin riskeihin on suhtauduttava vakavasti lainsäädännöllisiä muutoksia tehdessä.

Tutkimukseen perustuva lastensuojelu on laadukkaan lastensuojelun tae:

Yliopistotasoiset sosiaalityön tutkinto-opinnot takaavat osaltaan sen, että lastensuojelu kehittyy ja sen tutkimusperustaisuus vahvistuu. Osaamisvaatimusten heikentämisellä olisi vaikutus myös siihen, että alan tutkimusperustaisuus heikkenee. Vaativa lastensuojelun sosiaalityö edellyttäisi nykyistä vankempaa tutkimusperustaisuutta, kuten sitä, että palvelut ja toimenpiteet perustuisivat yhä enemmän tutkittuun tietoon. Tarvitsemme nykyistä enemmän ymmärrystä esimerkiksi interventioiden ja palvelujen vaikuttavuudesta. Erittäin tärkeää olisi vahvistaa käytännön työn ja tutkimuksen yhteyttä; esimerkiksi mahdollisuuksia yhdistää asiakastyö ja tutkimustyö.

Tutkimusperustaisen lastensuojelun edistäminen edellyttää, että lastensuojelussa on osaavia, pitkäaikaisia, laillistettuja ja virkasuhteisia työntekijöitä. Sijaisuuksiin nojaavan lastensuojelun varaan ei voida rakentaa vahvasti tutkimukseen perustuvaa lastensuojelua.

On panostettava toimiin, joilla voidaan varmistaa pitkäkestoisesti lastensuojelun laatu:

Lastensuojelun Keskusliitto esittää huolensa kielteisistä vaikutuksista, joita sijaisena toimivien kelpoisuusehtojen heikentämisellä voi olla työolojen heikentymisen kannalta. Lastensuojelun työ on kuormittavaa, mikä edellyttää, että työolot ovat kannattelevat ja toimivat. Jo nyt työn heikot reunaehdot ovat johtaneet siihen, että työntekijöiden vaihtuvuus on suurta. Vaihtuvuus heijastuu asiakastyöhön; asiakkaat ovat tuoneet esiin mm. asiakassuhteen luottamuksellisuuden kärsivän työntekijöiden vaihtuvuuden vuoksi. (Holmi & Kekkonen 2023) Mikäli sijaisena voisi toimia nykyistä moninaisemmalla ja heikommalla osaamistautalla, voisi sillä olla vaikutus siihen, että virkasuhteiset työntekijät kuormittuisivat entisestään, jolloin työn pitovoima heikkenee yhä enemmän ja vaihtuvuus lisääntyy.

Vaativa lastensuojelun sosiaalityö toimii jo nykyisellään liikaa sijaisuuksien varassa. Kevennykset sijaisuuksien kelpoisuusehtoihin olisivat omiaan lisäämään sijaisena toimivien määrää. Kelpoisuusehtojen heikentämistä on perusteltu muun muassa työntekijöiden saatavuuden parantamisella ja työntekijäpulan helpottamisella. Sijaisena toimivien kelpoisuusehtojen heikentäminen on lyhytnäköinen toimi työntekijöiden houkuttelemiseksi alalle. Oleellista on panostaa toimiin, joilla voidaan pitkäkestoisesti varmistaa lastensuojelun laatu. Lastensuojelun kriisi ei ratkea sillä, että kelpoisuusehtoja heikennetään. Sen sijaan, veto- ja pitovoimatekijöiden vahvistaminen vaatii aivan muita toimia. Työhyvinvointiin, työn resurssointiin sekä organisointiin, johtamiseen ja palkkaukseen panostamalla voidaan varmistaa, että osaavat, pätevät ja virkasuhteiset työntekijät pysyvät työssään, eikä työntekijäpulaa tarvitse paikata sijaisuuksilla. (Holmi & Kekkonen 2023) Lisäksi pitkän tähtäimen toimenpiteinä on mahdollista tarkastella kokonaisuutena eri sosiaalihuollon ammattilaisten sekä toimistosuhteiden tehtävänkuvia sekä työparityöskentelyyn liittyviä käytäntöjä siten, että asiantuntijuus kohdentuu lastensuojelussa oikealla ja vaikuttavalla tavalla.

Muita yleisiä huomioita lakiehdotuksesta?

-

Hakala Lucia
Lastensuojelun Keskusliitto