

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

Lausuntopyyntöön on kyse monitahoisesta asiasta, ja esityksen osalta on sekä puoltavia että vastaan puhuvia argumentteja. Lausunnoissamme tuomme esille kaikki argumentit ja huomiot asian jatkovalmistelun tueksi.

Valvira laillisti vuonna 2023 425 sosiaalityöntekijää. Vuonna 2024 Valvira on laillistanut 284 sosiaalityöntekijää (30.6.2024 mennessä). Valviran ylläpitämässä Sosiaalihuollon ammattihenkilörekisterissä oli 30.6.2024 yhteensä 9 282 laillistettua sosiaalityöntekijää. Toisin kuin joissakin terveydenhuollon ammateissa, sosiaalihuollon ammateissa ammattiin opiskelevia ei rekisteröidä Valviran sosiaalihuollon ammattihenkilörekisteriin ellei heihin kohdistu valvonnallisia toimenpiteitä. Valvira pitää todennäköisenä sitä, että laillistusten määrän nousu on ainakin osin selitettävissä sillä, että tilapäisenä työskentelyn tulkintaa tiukennettiin ja tämä aiheutti opiskelijoille paineen valmistua ammattiin. Valvira näkee mahdollisena, että ehdotettu muutos voi pitkällä aikavälillä aiheuttaa sen, että opiskelijat eivät valmistu ammattiin ja laillistettujen sosiaalityöntekijöiden määrä laskee.

Valviran sisäisessä prosessissa ammattioikeuksiin liittyen annetaan yleistä ohjausta ja neuvontaa liittyen sosiaalityöntekijöiden tilapäiseen toimimiseen. Yleinen ohjaus rajoittuu nykyisen lain sanamuodon tehtävissä toimimisen koskeviin kysymyksiin. Tilapäiseen toimimiseen liittyen lopullisessa tulkinnassa on painotettu työnantajan roolia ja vastuuta asiassa. Valviran antaman yleisohjauksen näkökulmasta laadittu säädös on toimeenpantavissa.

Olemme useissa sosiaalihuoltoa koskevissa lausunnoissamme ym. todenneet, että sosiaalityöntekijäpula maassamme on paha ja vaarantaa mm. lasten oikeudet ja turvallisuuden. Pulan korjaamiseksi pitäisi sosiaalityöntekijöitä kouluttaa enemmän ja toteuttaa toimenpiteitä työn houkuttelevuuden lisäämiseksi. Valitettavasti koulutusmäärien lisääminen ei nopeasti korjaa pahaa

tilannetta, eikä vuokratyövoimallakaan voida tilannetta tehokkaasti paikata, koska sosiaalityöntekijän täytyy käyttää julkaista valtaa.

Lukuisista lausunnossamme esille tuoduista ongelmista huolimatta, kaikki asiaan vaikuttavat tekijät huomioiden, kokoava näkemyksemme on, että nyt kyseessä oleva hallituksen esitys on perusteltu, kun punnitaan sosiaalihuollon asiakkaiden, erityisesti lasten oikeuksia ja turvallisuutta nyt ja lähivuosina. On parempi, että on hallituksen esityksen tarkoittamia tilapäisiä sosiaalityöntekijöitä käytettävissä kuin että ei ole. Vakava pula sosiaalityöntekijöistä on asiakasturvallisuutta enemmän vaarantava kuin esitysluonnoksen sallima tilanne.

Valvira ei siis varsinaisesti vastusta kyseistä hallituksen esitysluonnosta. Lukuisista ongelmallisista seikoista huolimatta se joka tapauksessa jonkin verran selkeyttäisi nykytilannetta. Kyse pitäisi kuitenkin olla todellakin aidosti tilapäisestä työskentelystä, jota ei saisi ketjuttaa palvelussuhdemääräyksiin jatkumaan vuosikausia.

Toteamme lisäksi, että asiaa pitäisi arvioida esim. 3-5 vuoden kuluttua ja katsoa silloin, onko sosiaalityöntekijäpula helpottanut kuten tavoite on, ja ottaa asia uudelleen lainvalmistelutarkasteluun silloin. Toinen vaihtoehto olisi tarkastella asiaa ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Lisäksi vielä yksityiskohtaisia huomioita lakiesityksestä:

Esityksen sivulla 12 on todettu, että ” Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomioita erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen”. Valvira yhtyy näkemykseen ja lainsäädännöllisin keinoin tätä voidaan tukea. Koska sosiaalityöntekijöiden päätöksentekovalta on merkittävää julkista vallankäyttöä, joka ulottuu kansalaisten perusoikeuksien ydinalueelle, sosiaalityöntekijän koulutuksella on suuri painoarvo.

Esityksen sivulla 30 mainituista riskeistä Valvira on samaa mieltä.

Esityksen sivulla 35 on todettu, että tulevaisuudessa olisi tarkoitus tehdä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölakien kokonaisuudistus. Ehdotettavan muutoksen vaikutukset voivat siis jäädä kokonaisuudessaan lyhytaikaisiksi. Lisäksi Valvira tuo esille, että 12 §:n muutos eriarvostaisi ja lisäisi sosiaalihuollon ammattihenkilöiden eriytymistä terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevasta lainsäädännöstä, kun esim. terveydenhuollossa avoimessa yliopistossa opiskelevat eivät voi toimia tilapäisenä ammattihenkilönä. Esityksessä on todettu, että ” Mikäli kokonaisuudistuksessa sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädäntö yhdistettäisiin, tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimimista tultaisiin tarkastelemaan

sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisen ja yhdenmukaisen sääntelyn näkökulmasta.” Tulevaisuudessa lakien yhdenmukaistaminen olisi vaikeampaa käytännössä ja käytännön työssä 12 §:n muutoksen myötä. Valvira pitää tärkeänä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölakien kokonaisuudistuksen tekemistä ja yhdenmukaistamista.

Olisi syytä tarkentaa, mitä tarkoittaa 12 §:ssä todettu ”enintään vuoden ajan”. Tämä on aiheuttanut kentällä runsaasti tulkintaongelmia; onko tarkoitus, että sanamuoto tarkoittaa enintään vuoden ajan ennen valmistumista sosiaalityöntekijäksi vai enintään vuoden ajan kerrallaan. Jälkimmäinen on ollut toimijoiden ja opiskelijoiden tulkinta laista. Valvira on joutunut puuttumaan tarkentamalla ohjeistusta ja ottamalla valvontaan organisaatioita. Asiassa olisi otettava huomioon myös vuoden 2024 alusta voimaan tullut valvontalain 50 §:ssä säädetty luvaton ammattitoimen harjoittaminen. Opiskelijoiden on tiedettävä, milloin heidän toimintansa voi täyttää rikoksen tunnusmerkistön. Asian voisi ilmaista säännöksessä yksiselitteisesti esimerkiksi seuraavasti ”työskentely on sallittu 6 kuukautta kerrallaan ja enintään kahden vuoden ajan”. Tällöin säännöksen sanamuoto vastaisi Valviran tulkintaa liittyen terveydenhuollon toimilupien myöntämiseen. Toimiluvista on säädetty terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun asetuksen 4 §:n 2 momentissa sekä 14 §:n 2 momentissa. Asiakasturvallisuuden varmistamiseksi Valvira myös esittää harkittavaksi menettelyä, jossa Valvira rekisteröisi henkilöt, joilla on oikeus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa (samaan tapaan kuin Valvira rekisteröi terveydenhuollossa toimiluvalla työskentelevät.)

Eesityksen sivulla 32 on todettu, että ”Muutos voisi osaltaan madaltaa kynnystä sosiaalialalle siirtymiseen. Lisäksi ehdotus voisi madaltaa esimerkiksi sosionomien kynnystä opiskella sosiaalityöntekijäksi, kun heillä olisi jo sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelun suoritettuaan mahdollisuus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä ja samalla tutustua sosiaalityöntekijän ammattiin. Usealla sosiaalityön kentällä toimivalla sosionomilla olisi jo esityksen mukainen riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito, joten heillä olisi sosiaalityön perus- ja aineopinnot suoritettuaan mahdollisuus siirtyä nopeastikin toimimaan sosiaalityöntekijän tehtävissä tilapäisesti ja siten osaltaan helpottaa sosiaalityöntekijöitä koskevaa henkilöstöpulaa sekä tukea laillistettuja sosiaalityöntekijöitä”. Valviran näkemyksen mukaan perustelu on ongelmallinen, koska se voi aiheuttaa väärintulkinnan riskiä siitä, että avoimen yliopiston puolella henkilön opiskellessa saa toimia korkeintaan yhden vuoden tilapäisenä, ja uudelleen tilapäisenä päästyään yliopistoon tutkinto-opiskelijaksi, mikä ei ole ollut lainsäätäjän tarkoitus.

Lausunnonantajan näkemykset voimaantulosta

-

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

Eesityksen mukaan tilapäiset sosiaalityöntekijät vähentäisivät laillistettujen sosiaalityöntekijöiden asiakasmääriä suhteessa enimmäisasiakasmäärään. Kuitenkin kun otetaan huomioon tilapäisyysvaatimus, onko esityksessä liian suoraviivaisesti arvioitu, että henkilöstön riittävä määrä tulisi muutoksella turvattua? Tosiasiassa tilapäisyys myös esityksen mukaan edellyttää 1) johtoa ja valvontaa, 2) määräaikaaisuutta/tilapäisyyttä (vrt. asiakassuhteen jatkuvuus) ja 3) työnantajan tekemää jatkuvaa aktiivista pätevän henkilön rekrytointia, toisin sanoen tilapäisen työntekijän käyttäminen myös sitoo pätevää henkilökuntaa, jolloin heidän työpanoksensa on pois varsinaisesta

asiakastyöstä. Esityksessä on tuotu esille työpari-työskentelymalli, joka käytännössä vie laillistetun työpanosta varsinaisesta asiakastyöstä. Näennäisesti asiakasmäärä olisi pienempi, jos se jaetaan laillistetun ja tilapäisen kesken, mutta työmäärä ei välttämättä siltikään muutu.

Esityksen sivulla 31 on todettu ”Tilanteissa, joissa lapsen asioista vastaavien sosiaalityöntekijöiden tehtävät on hoidettu pääasiallisesti sosiaalityön opiskelijoiden työpanoksella, on työntekijöiden vaihtuvuus ollut suurta, mikä on lisännyt työskentelyn ja sosiaalityön vaikuttavuuden heikentymiseen.” Valvira kyseenalaistaa, että jos sosiaalityön vaikuttavuus on heikennyt jo aiemmin, pienentääkö tämä hallituksen esitys ja mahdollisesti lisääntyvien tilapäisten sosiaalityöntekijöiden määrä henkilöstöpulan aiheuttamaa asiakasturvallisuusriskiä, vai luovatko ne mahdollisesti uuden asiakasturvallisuusriskin?

Esityksen sivulla 30 on todettu, että 12 §:n tulkinta- ja soveltamiskäytäntö on mahdollistanut jo nykyisin oikeuden toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä avoimessa yliopistossa suoritettujen sosiaalityön perus- ja aineopintojen sekä käytännön harjoittelun perusteella. Esityksen mukaan, koska ehdotettu muutos vahvistaisi lähtökohtaisesti jo nykyistä soveltamiskäytäntöä, voisivat esityksen tosiasialliset muutokset jäädä vaikutuksiltaan vähäisiksi. Valvira tuo esille, että avoimessa yliopistossa opiskelevien ei ole ollut lainsäädännön mukaan mahdollista työskennellä tilapäisenä sosiaalityöntekijänä, mihin myös apulaisoikeuskansleri on ottanut vuonna 2018 antamassaan ratkaisussa kantaa. Tämä johtaa siihen, että esityksen vaikutusten vähäisyyttä asiakasturvallisuuteen ei voi tällä perusteella arvioida. Lisäksi sivulla 25 on todettu, että tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivista n. 160 kpl ovat henkilöitä, jotka ovat suorittaneet sosiaalityön perus- ja aineopinnot avoimessa yliopistossa. Valvira toteaa, että maininnan perusteella sosiaalityöntekijällä on siis toimittu tähänkin asti lainvastaisesti lainsäädännöstä ja viranomaisohjeistuksesta huolimatta, mikä on Valviran näkemyksen mukaan huolestuttavaa.

Esityksen vaikuttavuusarvioinnissa s. 27 on todettu, että avoimessa yliopistossa opiskelevia on ajankohtaisesti vähäinen määrä kentällä. Tämä johtuu siitä, että nykylainsäädännön nojalla se on ollut lainvastaista.

Taloudellisissa vaikutuksissa ei ole huomioitu sitä, että kustannuksia lisäävänä tekijänä on myös se, että valvontaviranomaisille tulee kentältä enemmän yhteydenottoja muutetun 12 §:n soveltamisesta, mikä vie henkilöstöresursseja. Myös mahdollinen lisääntyvä viranomaisvalvonnan tarve on jätetty huomioitta tai sivuutettu vertaamalla nykytilaan. Avoimessa yliopistossa opiskelleita ei pitäisi ajankohtaisesti työskennellä lainkaan, minkä vuoksi ei voida arvioida, etteikö valvonnan tarve lisäänty, jos avoimen yliopiston opiskelijat lisääntyvät tilapäisen sosiaalityöntekijän tehtävissä.

Esityksen sivulla 29 on mainittu ”Valvontaviranomaisten kanteluasioita koskeva ratkaisukäytäntö on osoittanut, että tilanteissa, joissa organisaatio ei ole pystynyt riittävästi rekrytoimaan päteviä sosiaalityöntekijöitä, palveluiden saatavuus on saattanut ainakin hetkellisesti parantua, mikäli organisaation käytettävissä on ollut henkilöitä, joilla on ollut oikeus toimia tilapäisesti

sosiaalityöntekijän tehtävissä.” Valvira haluaa korostaa, että parantuminen on ollut nimenomaan hetkellistä. Pidemmällä aikavälillä tilapäisen työvoiman käyttäminen ei ole ollut paras ratkaisu.

Esityksen sivulla 30 on todettu ” Vaikka tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva ei olisi sosiaalityön ammattiin opiskeleva tai sosiaalihuollon ammattihenkilö, tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva olisi kuitenkin organisaatiovalvonnan piirissä ja häneen kohdistetut valvontatoimet merkittäisiin am-mattihenkilölain 16 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisesti sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin.” Valvira toteaa, että sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:ää sovelletaan jo soveltuvin osin tilapäisiin sosiaalityöntekijöihin, ja sitä myöden he ovat ammattihenkilövalvonnan piirissä.

Valviran mielestä on positiivista, että esityksen sivulla 38 on lueteltu, mikä on soveltuva tutkinto. Tämä voi vähentää osittain tulkintaongelmia.

Muita yleisiä huomioita lakiehdotuksesta?

Erityisenä huomiona Valvira nostaa esille esityksen s. 17 mainitun: ” Valmistuneiden määrä kiihtyi erityisesti loppuvuoden 2023 aikana Valviran tarkennettuaan tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimisen edellytyksiä, mikä sai monen opiskelijan kiirehtimään opintojensa loppuunsaattamista”.

Käytännössä Valviran tarkennettu ohjeistus toteutti siis lainsäätäjän tarkoitusta eli sitä, että opiskelija saisi työkokemusta opintojensa aikana ja samalla Valviran ohje vauhditti valmistumista sosiaalityöntekijäksi. Nykyisen muotoinen esitys ei Valviran näkemyksen mukaan kannusta hakeutumaan tutkinto-opiskelijaksi, valmistumaan ja hakemaan sosiaalityöntekijän laillistusta.

Luomajärvi Jussi
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira

Lehtonen Niina
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira