

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

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annettua lakia siten, että oikeus toimia tilapäisesti laillistetun sosiaalityöntekijän tehtävissä mahdollistettaisiin myös henkilölle, joka on suorittanut soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon osana tai sen lisäksi sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelun tai jolla on soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon ja sosiaalityön perus- ja aineopintojen lisäksi riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito.

Esityksen tavoitteena kerrotaan olevan sosiaalihuollon henkilöstön saatavuuden ja sosiaalihuollon palveluiden riittävyyden varmistaminen sekä sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuden hyvään sosiaalihuoltoon turvaaminen. Esitysluonnoksen (s. 44) mukaan varmistamalla sosiaalityöntekijöiden riittävyyttä ja saatavuutta turvataan kriittisten sosiaalipalveluiden toteutuminen. Tarkoituksena on turvata sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten että perustuslain 7, 19 ja 22 §:n edellyttämällä tavalla jokaisen oikeus välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaalipalveluihin ja turvallisuuteen.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) tarkoituksena on edistää asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun varmistamalla, että laissa tarkoitettulla sosiaalihuollon ammattihenkilöllä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät valmiudet sekä mahdollisuus kehittää ja ylläpitää ammattitaitoaan.

Näkövammaisten liitto toteaa, ettei tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimivan henkilön koulutusvaatimusten madaltaminen vahvista asiakkaiden perus- ja ihmisoikeuksia eikä oikeutta hyvään sosiaalihuoltoon. Kuten esitysluonnoksessa (s. 7) tuodaan esiin, sosiaalihuollossa on usein

kysymys yksilön oikeusturvan kannalta merkittävistä, erityistä osaamista ja ammattitaitoa vaativista tehtävistä ja niihin liittyvästä päätöksentekovallan käyttämisestä, jossa tarvitaan ammattihenkilölain mukaista sosiaalityöntekijän ammattipätevyyttä, ja joissa sosiaalityöntekijän tehtävänä on huolehtia asiakkaiden oikeusturvan toteutumisesta.

Sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvan näkökulmasta on erityisen huolestuttavaa, että esitysluonnoksen (s. 18) mukaan läheskään kaikki avoimessa yliopistossa sosiaalityön perus- ja aineopinnot suorittaneet opiskelijat eivät ole suorittaneet sosiaaioikeuden opintoja (10 op), jotka pääaineopinnoissa ovat nimenomaan edellytyksenä aineopintojen käytännön jaksolle osallistumiseen. Esitysluonnoksen (s. 18) mukaan tämä on tilanne esimerkiksi Lapin yliopiston ja Turun yliopiston avoimen yliopiston osalta.

Esitysluonnoksessa ehdotetun muutoksen toteutuessa tämä tarkoittaisi sosiaalityön jo aiemmin puutteelliseksi todetun (esim. Tuulari ym. 2020) oikeudellisen osaamisen heikentymistä entisestään. Näkövammaisten liitto vaatii, että sosiaaioikeuden opintojen suorittamisen on oltava välttämätön edellytys tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimiselle. Vaikka esitysluonnoksella ei (s. 27) ole tarkoitus vaikuttaa sosiaalityön opintojen järjestämiseen tai niiden sisältöön, tulee sosiaaioikeuden opintojen yhdenvertainen sisältyminen sosiaalityön avoimen yliopiston sosiaalityön opintoihin varmistaa. Tämä on varmistettava, jotta sosiaaioikeuden opinnot ovat tosiasiaa suoritettut.

Jos käytössä ei ole päteviä sosiaalityöntekijöitä, on riskinä, että esimerkiksi vammaispalveluja koskevat hakemukset viedään entistä useammin työryhmien käsittelyyn. Tämä tulee pidentämään vammaispalveluhakemusten jo nyt pitkiä käsittelyaikoja sekä vaikuttamaan päätöksiin. Näkövammaisten liiton kokemusten mukaan työryhmät ohjaavat päätöksentekoa, jolloin päätöksen tehneen sosiaalityöntekijän näkemys jää helposti sivuun, koska hänen on tehtävä päätös työryhmän tahtomalla tavalla, vaikka hänen oma näkemyksensä olisi erilainen.

Esitysluonnoksen (s. 32) mukaan ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutusta työnantajien nykyiseen velvollisuuteen pyrkiä aktiivisesti täyttämään sosiaalityöntekijöiden virat ja tehtävät ammattipätevyyden saaneilla sosiaalityöntekijöillä, laissa säädetyistä enimmäisajoista huolehtien. Esitysluonnoksessa (s. 34) kuvattujen valvontaviranomaisten tietojen mukaan säädetyistä vuoden määräajasta huolimatta henkilöt ovat voineet työskennellä jopa kymmenen vuotta tilapäisenä sosiaalityöntekijänä ilman, että olisivat sosiaalityön opiskelijoita tai heillä olisi edes ollut tarkoituksena hakeutua sosiaalityön tutkinto-opiskelijaksi. Esitysluonnoksessa tämän asiantilan pelätään jatkuvan. Tällaisessa asiantilassa työnantajiin kohdistuvan velvollisuuden pyrkiä aktiivisesti täyttämään sosiaalityöntekijöiden virat ja tehtävät ammattipätevyyden saaneilla sosiaalityöntekijöillä, on oltava esisijaista, ja sitä tulee säätelyllä vahvistaa. Näkövammaisten liitto edellyttää, että tilapäinen on tosiasiaa tilapäistä. Tilapäisyys ei ole vuosia jatkuvaa.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain yhtenä keskeisenä tavoitteena on järjestää sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoiminnan ohjaus ja valvonta. Esitysluonnoksessa (s. 38)

on katsottu soveltuviksi sosiaalialan korkeakoulututkinnoiksi yliopistotutkinnot, jotka on tehty yhteiskuntapolitiikka, sosiaalipolitiikka, sosiologia tai sosiaalipsykologia pääaineena. Tällaisen tutkinnon pääaineena suorittaneena tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivaan henkilöön eivät kuitenkaan esitysluonnoksen (s. 29) mukaan soveltuisi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain valvontasäännökset, joita sovelletaan vain sosiaalihuollon ammattihenkilöihin, kuten laillistettuihin sosionomitutkinnon suorittaneisiin. Esitysluonnoksen (s. 18) mukaan sosiaalityön käytännön opetusta ei pääsääntöisesti tarjota avoimessa yliopistossa, mikä tarkoittaisi useassa tapauksessa sen korvautumista ehdotetulla riittävällä käytännön kokemuksella ja ammattitaidolla.

Näkövammaisten liitto vaatii, että edellytettävä riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito tulee määritellä tarkemmin. Se tulee määritellä mieluiten säännöstasolla. Vähintään määrittely on tehtävä säännöskohtaisissa perusteluissa. Riittävää käytännön kokemusta ja ammattitaitoa ei asiakkaiden oikeuksien yhdenvertaisen toteutumisen näkökulmasta tule jättää vain työnantajan arvioinnin varaan.

Esitysluonnoksen (s. 30) mukaan muutoksella vahvistettaisiin työnantajan velvollisuuksia varmistua tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivan riittävästä osaamisesta ja muista edellytyksistä. Näkövammaisten liitto huomauttaa, ettei se, mitä tällä vahvistamisella tarkoitetaan, konkretisoidu millään tavalla.

Huolta sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvan vaarantumisesta tukevat esitysluonnoksessa (s. 29) esitetyt tiedot esityksen mahdollisista kielteisistä vaikutuksista sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvan ja asiakasturvallisuuden toteutumiseen. Jo mainitun mahdollisuuden siitä, että tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivaan eivät soveltuisi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain valvontasäännökset, lisäksi sosiaalityöntekijän vaativissa tehtävissä toimisi väliaikaisesti henkilöitä, jotka olisivat suorittaneet ainoastaan sosiaalityön perus- ja aineopinnot (55–60 op), kun sosiaalityön pääaineesta valmistuneet ovat suorittaneet vähintään 200 opintopistettä sosiaalityön opintoja. Esitysluonnoksen (s. 29–30) mukaan valvontaviranomaisten tiedossa on tapauksia, joissa tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivan puutteellinen osaaminen on vaarantanut asiakasturvallisuuden ja asiakkaiden oikeusturvan. Valvontaratkaisuihin on havaittu, että palvelujen saatavuus, samoin kuin ohjaajan työntekijän nimellinen nimeäminen ovat voineet vaarantaa lakisääteisten tehtävien noudattamisen, palveluiden saatavuuden, asiakasturvallisuuden sekä palveluiden laadun. Valvontaratkaisuihin on havaittu muun muassa tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivan henkilön osaamispuutteiden johtaneen siihen, ettei asiakkaalle ole annettu tietoa hänelle kuuluvista palveluista eikä päätösten seurauksista ja vaikutuksista asiakkaan elämään tai muihin palveluihin. Asiakkaat eivät ole myöskään aina olleet tietoisia, että heidän asioitaan hoitaa opiskelija.

Valvontaviranomaisilta saatujen tietojen mukaan sosiaalihuollon palvelujen saatavuuden ja asiakasturvallisuuden vaarantumisen pääasiallisina syinä ovat olleet tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien henkilöiden puutteellinen osaaminen hallinnollisesta menettelystä, sosiaalihuollon lainsäädännöstä, sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen kirjaamisesta, käytettävissä olevista sosiaalipalveluista sekä julkisen vallan käytön edellytyksistä virkatoimessa. Opiskelijoiden

ammattitaitoa ei ole pidetty riittävänä vastaamaan haastavista sosiaalihuollon asiakkuuksista, mikä on voinut johtaa asiakkaiden perusoikeuksien ja itsemääräämisoikeuden loukkauksiin sekä huonoon kohteluun. Näkövammaisten liiton tekemässä asiakastyössä on kokemuksia tässä kuvatuista tilanteista. Näkövammaisille on esimerkiksi lähetetty lainvastaisia kirjeitä tai vammaispalvelupäätökset on tehty puutteellisesti. Tarvittaessa Näkövammaisten liitto voi toimittaa näistä esimerkkejä sosiaali- ja terveystieteille.

Valvontaviranomaisten tietojen mukaan sosiaalityön opiskelijoita on saattanut toimia vuosia sosiaalityöntekijöiden työsuhteissa ilman ohjausta ja valvontaa tai valvonnasta on vastannut henkilö, jolla ei itsellään ole ollut sosiaalihuollon koulutusta tai sosiaalityöntekijän ammattipätevyyttä. Näkövammaisten liitto huomauttaa, että tämä on väistämättä vaikuttanut asiakkaiden asioiden käsittelyyn.

Esitysluonnoksen (s. 40) mukaan työnantajan olisi huolehdittava siitä, että sosiaalihuollon asiakkailla olisi oikeusturvansa varmistamiseksi mahdollisuus tietää, milloin heidän asioistaan vastaa lain tarkoittama laillistettu sosiaalityöntekijä, jolla on oikeus harjoittaa itsenäisesti sosiaalityön ammattia ja käyttää kyseistä ammattinimikettä ja milloin kyse on sosiaalityön opiskelijasta tai henkilöstä, joka tilapäisesti toimii sosiaalityöntekijän tehtävissä. Näkövammaisten liitto toteaa, ettei toteamus sellaisenaan ole riittävä, vaan tästä velvollisuudesta tulee säätää erikseen.

Vaikka esitysluonnos koskee kaikkea sosiaalityötä, siinä (esimerkiksi s. 31) keskitytään liiaksi tarkastelemaan lastensuojelun sosiaalityön erityisluonnetta vaativana erityistason asiantuntijatyönä. Näkövammaisten liitto edellyttää, että samalla tavoin huomioidaan vammaissosiaalityön erityistason asiantuntijatyö, jossa edellytetään muun muassa perus- ja ihmisoikeussääntelyn ja sitä koskevien velvoitteiden tuntemista sekä lainsäädännön ja ammattietiikan hallitsemista ja jossa virkavastuu edellyttää vahvaa koulutus- ja osaamis pohjaa. Esitysluonnos ei voi näin korostetusti nostaa esiin yhtä sosiaalityön osa-alueita.

Esitysluonnoksessa (s. 26) kerrotaan ehdotetulla muutoksella tavoiteltavan julkisen talouden vahvistamista säästämällä vuoden 2025 alusta lähtien 2 miljoonaa euroa hyvinvointialueiden yleiskatteellisesta rahoituksesta. Tavoitteeseen katsotaan esitysluonnoksen (s. 28) mukaan päästävän sillä että ”tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiville työntekijöille olisi mahdollista käyttää alemmaa palkkatasoa, josta voisi olla jatkossa aikaisempaa suurempi säästöhyöty hyvinvointialueille.” Näyttää siltä, että esityksen keskeisin tavoite onkin säästöjen syntyminen.

Näkövammaisten liitto edellyttää, että lähtökohtaisesti tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimisen tarkoituksena on edelleen oltava, että laillistettuun ammattiin opiskelevalle annetaan mahdollisuus perehtyä sosiaalipalvelujärjestelmään, saada ohjausta ja palautetta toiminnastaan sekä parantaa ammatillisia valmiuksiaan tulevia ammattihenkilön tehtäviä ajatellen. Tilapäisenä sosiaalityöntekijänä työskentelyn on oltava sanamukaisesti tilapäistä.

Ehdotetun muutoksen esittely säästökeinona todennäköisesti ohjaa epäpätevien työntekijöiden jatkuvaan määräaikaisuuksiin säästökeinona ja edellä mainituissa valvontaratkaisussa havaittujen ongelmallisten tilanteiden ylläpitämiseen. Työsuhteiden määräaikaisuudet vaikeuttavat luottamuksellisten asiakassuhteiden syntymistä ja asiakkaille kielteisiä kokemuksia vastuutyöntekijän vaihtuvuudesta. Toistaiseksi voimassa olevien työ- ja virkasuhteiden tulee olla edelleen pääsääntö jo yksinomaan kestävien asiakassuhteiden näkökulmasta.

Lausunnonantajan näkemykset voimaantulosta

Esitysluonnoksen (s. 36) mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistus on jo aloitettu ja sitä koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle keväällä 2026. Kokonaisuudistuksen yhteydessä arvioidaan uudelleen ja yhteensovitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevat säännökset; myös säännökset, joiden nojalla sosiaalihuollon ja terveydenhuollon säänneltyyn ammattiin opiskelevat henkilöt voivat tilapäisesti toimia laillistetun sosiaalihuollon tai terveydenhuollon ammattihenkilön tehtävissä. Esitysluonnoksessa (s. 35) todetusti ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistuksesta erillinen valmistelu voi johtaa lainsäädännön ja sitä koskevan tulkinta- ja soveltamiskäytännön jatkuvaan, lyhyen aikavälin vaihteluun, mikä entisestään heikentäisi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän, sosiaalihuollon henkilöstön sekä sosiaalialan opiskelijoiden mahdollisuuksia suunnitella ja turvata toimintaansa pitkällä aikavälillä.

Näkövammaisten liitto toteaa, että tähän nähden esitysluonnoksessa ei ole riittävästi perusteltu sitä, miksi nyt kiirehditään 12 §:ään ehdotettua muutosta. Entistä epäselvempää tämä on, koska esitysluonnoksessa (s. 17) todetaan, että sosiaalityön pääaineesta valmistuneiden henkilöiden määrät ovat viime vuosina olleet kasvussa, mikä näkyy myös sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin hyväksytyjen, laillistettujen sosiaalityöntekijöiden, määrässä. Lisäksi vuonna 2024 on valmistumassa ennätysmäärä sosiaalityön pääaineenaan suorittaneita maistereita. Esitysluonnoksesta (s. 17) käy myös ilmi, että Valviran sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisterissä on tuhansia sosiaalityöntekijöitä yli hyvinvointialueiden tarpeen.

Toistamme tässä yhteydessä edellä esittämämme ja laillisuusvalvontaviranomaisten valvontahavaintojen vahvistaman käsityksemme siitä, että puutteellisesti koulutettujen henkilöiden rekrytointia ei voida pitää sosiaalihuollon asiakkaiden perusoikeuksien turvaamisen ja asiakasturvallisuuden kannalta kannatettavana vaihtoehtona. Sen sijaan tulee vahvistaa työnantajiin kohdistuvaa velvollisuutta pyrkiä aktiivisesti täyttämään sosiaalityöntekijöiden virat ja tehtävät ammattipätevyyden saaneilla sosiaalityöntekijöillä. Lisäksi tulee kehittää sosiaalityön työolojen, palkkauksen ja työnjaon kehittämistä vastaamaan alan vaikuttavuutta ja vaativuutta.

Sosiaalityön johtamista tulee kehittää ja työntekijäkohtaisia asiakasmääriä rajata kaikilla sosiaalityön osa-alueilla. Vammaispalveluiden sosiaalityöntekijäkohtaisista asiakasmääristä ei ole tarkkaa valtakunnallista tietoa. Näkövammaisten liitto selvitti vammaispalvelujen sosiaalityöntekijöiden asiakasmääriä eri hyvinvointialueilla. Saatujen vastausten mukaan asiakasmäärä vaihtelee 160–300

asiakkaan välillä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen työpaperissa Vammaispalvelut hyvinvointialueilla 2023 on myös kyseisiä tietoja.

Esitysluonnoksessa jää vähälle huomiolle, että lisääntyvä epäpätevien työntekijöiden käyttö ja siitä aiheutuva ohjaus- ja valvontatyö lisää pätevien sosiaalityöntekijöiden kuormittumista. Vammaissosiaalityön osalta pätevienkin sosiaalityöntekijöiden työaika tulee vaatimaan uuden vammaispalvelulain voimaantulon edellyttämä täydennyskoulutus. Uuden vammaispalvelulain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025. Laki on epäselvä ja epätarkka, joten sen haltuun ottaminen tulee olemaan hankalaa.

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

Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi painottuu liiaksi lastensuojelun palveluihin. Vaikutusten arviointi vammaispalveluihin ja YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen artiklojen 19 b, 20 ja 21 toteutumiseen puuttuvat kokonaan. Näkövammaisten liitto vaatii, että vaikutusarviointia täydennetään ja vammaisiin ihmisiin kohdentuvat vaikutukset arvioidaan perusteellisesti ja huolellisesti.

Vammaissosiaalityö edellyttää sosiaalityön ammattipätevyyden lisäksi erityistä oikeudellista osaamista. Siinä on kyse erityisen perusoikeusherkästä lainsäädännöstä, joista erityisen haavoittuvassa asemassa olevat vammaiset ihmiset ovat riippuvaisia. Vammaispalvelulaki on erityislaki, jonka tarkoituksena on edistää vammaisen ihmisen edellytyksiä elää ja toimia muiden kanssa yhdenvertaisena yhteiskunnan jäsenenä sekä ehkäistä ja poistaa vammaisuuden aiheuttamia haittoja ja esteitä (vammaispalvelulaki 1 §, 380/1987).

Vammaispalvelulain soveltaminen lain hengen ja tavoitteiden mukaisesti on keskeinen osa vammaispalveluissa toimivien ja päätöksiä tekevien sosiaalityöntekijöiden ammattitaitoa. Vammaispalvelulain soveltaminen edellyttää myös laajan oikeuskäytännön tuntemista ja soveltamista.

Vammaispalvelulaki uudistuu 1.1.2025 ja laissa säädetään myös täysin uusista palveluista. Vammaisten ihmisten perusoikeudet vaarantuvat, jos vammaissosiaalityötä tekevät alennetuilla pätevyysvaatimuksilla henkilöt, joilla ei ole edellä mainittua osaamista.

Koska laillistetut sosiaalihuollon ammattihenkilöt käyttävät työssään julkista valtaa, esimerkiksi tehdessään sosiaalihuollon palvelupäätöksiä, tulee esitysluonnosta arvioida myös siltä osin, miten se vaikuttaa hallintomenettelyyn, hallintoprosessiin ja asiakkaan oikeuteen hallintolain mukaiseen hyvään hallintoon. Viittaamme Invalidiliitto ry:n lausuntoon, jossa korostetaan myös hallintopäätöksen valmistelutehtävien, joilla on merkittävä vaikutus päätöksentekoon, voivan

sisältää julkista vallankäyttöä. Tällaisia ovat esimerkiksi palvelutarpeen arviointi ja asiakassuunnitelman laatiminen.

Vaikka vaativimpien sosiaalihuollon päätösten tekeminen jatkossakin kuuluisi laillistettujen sosiaalityöntekijöiden tehtäväksi, lisäksi tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien henkilöiden määrän laajentaminen laillistettujen sosiaalityöntekijöiden ohjaus- ja valvontatyön määrää.

Muita yleisiä huomioita lakiehdotuksesta?

Suomi on ratifioinut YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen yli kahdeksan vuotta sitten. Sopimus on voimassa lain tasoisena. Se on Suomea sitova ja sitä on noudatettava.

Sosiaali- ja terveysministeriö on tämän lausuntopyynnön jakelussa sivuuttanut vammaisjärjestöt eikä siten ole noudattanut YK:n vammaissopimuksen velvoitetta. YK:n vammaissopimuksen 4 artiklan 3 kohdan osallistamisvelvoite on yksiselitteinen. Näkövammaisten liitto huomauttaa, että lausuntopyyntö olisi tullut lähettää myös eri vammaisjärjestöille. Se, että lausuntopyyntö on yleisesti saatavilla lausuntopalvelu.fi -sivustolla ei ole riittävää. On yksiselitteistä, että esityksellä on merkitystä vammaisten ihmisten kannalta.

Näkövammaisten liitto ry

Jukka Tahvanainen

toimitusjohtaja

Sari Kokko

järjestöjohtaja

Kokko Sari
Näkövammaisten liitto ry