

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

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain mukaan laillistetun sosiaalityöntekijän ammatissa voi toimia tilapäisesti enintään vuoden ajan sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön aineopinnot ja käytännön harjoittelun. Opiskelija toimii ammattiin valmistuneen sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena. Esityksessä 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 on sosiaalihuollon henkilöstön saatavuuden ja sosiaalihuollon palveluiden, kuten lastensuojelun, riittävyden varmistaminen. Esityksellä turvataan lisäksi sosiaalihuollon asiakkaiden oikeutta hyvään sosiaalihooltoon. Samalla ehdotetaan täsmennettäväksi tilapäisenä sosiaalihuollon ammattihenkilönä toimimisen käsitteitä säännösten yhdenmukaisuuden ja selkeyden parantamiseksi

Yleistä

Hyvinvointialueyhtiö Hyvin Oy (Hyvil) pitää luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n, Oikeus toimia tilapäisesti sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön ammatissa, muuttamisesta erittäin tervetulleena ja tarpeellisena. Hyvinvointialueet kärsivät henkilöstöpulasta ja heikosta taloudellisesta tilanteesta. Kelpoisuusehdot täyttävien sosiaalityöntekijöiden ja tilapäisesti sosiaalityöntekijöiden ammatissa työskentelevien henkilöiden saatavuus on ollut jo pitkään iso ongelma.

Petteri Orpon hallituksen Hyvän työn ohjelman toimeenpanosuunnitelmassa todetaan, että yksi suurimmista sote-alan pula-ammateista ovat sosiaalityöntekijät. Vaje oli jo vuonna 2022, ennen vuoden 2024 muutoksia, yhteensä 475 henkilötyövuotta. THL:n lokakuun 2023 tilastojen mukaan lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden enimmäisasiakasmäärät ylittyvät 15:llä hyvinvointialueella 21:stä. Lastensuojelussa lähes joka kolmatta (28 %) sosiaalityöntekijän tehtävää hoiti tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa toimiva henkilö. Tämän jälkeen lastensuojelulain henkilöstömitoitus

tiukentui vuoden 2024 alusta siten, että yhdellä lasten asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saa olla asiakkaanaan 30 lasta aikaisemmin 35:n sijaan.

Huhtikuussa 2024 tilanne oli THL:n keräämisen tietojen mukaan entisestään huonontunut. Vain Helsinki, Etelä-Karjala ja Keski-Pohjanmaa pystyivät pitämään sosiaalityöntekijöiden asiakasmäärän lain sallimissa puitteissa. 191 sosiaalityöntekijän vakanssia oli avoinna lastensuojelussa. Tämä on 14 %:a kaikista lastensuojelun sosiaalityön vakansseista. Lähes neljännessä (25 %) vakansseista hoiti tilapäinen sosiaalityöntekijä.

Henkilöstön vaihtuvuus on haasteellista erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kanssa työskenneltäessä. Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivia henkilöitä tarvitaan täyttämättä olevien virkojen lisäksi vakituisen henkilöstön lomien ja muiden vapaiden ajaksi. Alan naisvaltaisuuden takia perhevapaiden määrä on suuri.

Yliopistossa sosiaalityötä pääaineenaan opiskeleva opiskelija ei opiskele sosiaalityön ammattiin, vaan valtio- tai yhteiskuntatieteiden maisteriksi. Yhteiskunnan kokonaisuuden kannalta on tärkeää, että heitä työskentelee myös muissa kuin sosiaalityöntekijän tehtävissä, kuten hyvinvointialueiden sosiaalihuollon johto-, kehittämis- ja asiantuntijatehtävissä, valvontaviranomaisessa, Kelalla, vankiloissa ja esimerkiksi järjestöissä ja kirkon palveluksessa.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen 1.7.2024 ratkaisu sosiaalityöntekijän sijaispätevyyden tulkinnasta (EOAK/5991/2023) on pitkälti samansisältöinen kuin luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle.

Yksityiskohtaisesti

Tilapäisesti sosiaalityöntekijöiden ammatissa työskenteleviä koskeva 12 § on tulkinnanvarainen, ja tilapäisten työntekijöiden saatavuutta on olennaisesti vaikeuttanut sen tulkinnassa vuosien aikana tapahtuneet muutokset. Jo vuonna 2018 apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että 12 §:n säännöstä tulisi muuttaa tulkinnanvaraisuuden poistamiseksi.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain muuttamisesta (HE 354/2014 vp) ehdotettiin ammattihenkilölain 12 §:ään muotoilua, jonka mukaan laillistetun sosiaalihuollon ammattihenkilön ammatissa voisi toimia tilapäisesti enintään vuoden ajan kyseiseen laillistettavan ammattihenkilön ammattiin opiskeleva tai sosiaalialalle soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, jolla on riittävät edellytykset ammatissa toimimiseen.

Eduskuntakäsittelyssä ammattihenkilölain 12 §:ää muutettiin sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemyksen mukaisesti siten, että 12 §:n 1 momentissa säädetään, että sosiaalityöntekijän ammatissa voi tilapäisesti toimia enintään vuoden ajan sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön aineopinnot ja käytännön harjoittelun. Pykälän

1 momenttiin lisättiin valiokunnan ehdotuksesta myös opiskelijan toimiminen ammattiin valmistuneen sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena.

Sosiaali- ja terveysministeriön vuonna 2017 julkaistun ohjeen mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:n 1 momenttia tulisi soveltaa siten, että sosiaalityöntekijän ammattiin opiskelevalla tarkoitettaisiin sosiaalityötä pääaineena yliopistossa opiskelevien lisäksi sellaisia henkilöitä, jotka ovat suorittaneet hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot ja käytännön harjoittelun avoimessa yliopistossa.

Sosiaalityöntekijöiden ja tilapäisten työntekijöiden saatavuutta vaikeutti entisestään vuonna 2023 Valviran verkkosivuilla julkaistu tiukentunut tulkinta ja sen mukainen Valviran suullinen neuvonta tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimisesta, jossa poiketen aiemmasta tulkinnasta säännöstä tulkittiin aiempaa tiukemmin. Tämä johti käytännössä tulkintaan, että tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa voi työskennellä ainoastaan yliopistossa kirjoilla oleva, sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot ja käytännön harjoittelun.

Loppuvuodesta 2023 hyvinvointialueilla tehdyn kartoituksen perusteella sosiaalityöntekijän sijaisena työskenteli 521 henkilöä, joista noin puolet oli suorittanut sosiaalityön opinnot avoimessa yliopistossa eikä heillä ole tutkinto-oikeutta yliopistoon.

Yhdessä lastensuojelulain asiakasmitoituksen kiristymisen kanssa 2024 alusta (yhdeksi lasten asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saa olla asiakkaanaan 30 lasta aikaisemmin 35 sijaan) sosiaalityöntekijöiden ja tilapäisten työntekijöiden saatavuus vaikeutui entisestään. Tästä seuraa myös ilmeinen riski siitä, että sosiaalityöntekijöitä siirretään lastensuojeluun muilta sosiaalihuollon osa-alueilta, kuten mm. mielenterveys- ja päihdetyöstä, aikuissosiaalityöstä ja vammaispalveluista.

Näkemyksenään Hyvil toteaa, että lausuntoluonnoksen esitys siitä, 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, on tervetullut ja lisää olennaisesti tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtäviin käytettävissä olevien henkilöiden määrää.

Lausuntoluonnoksen esitys käytännössä nostaa tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien henkilöiden keskimääräistä koulutustasoa. Nyt voimassa olevan lain mukaan sosiaalityöntekijän tilapäisissä tehtävissä toimivalta henkilöltä edellytetään, että hän on sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot ja käytännön harjoittelun. Jatkossa osalla sosiaalityöntekijän tehtävissä tilapäisissä työskentelevistä henkilöistä tulee olla suoritettujen sosiaalityön perus- ja aineopintojen sekä käytännön harjoittelun tai riittävän käytännön kokemuksen ja ammattitaidon lisäksi myös soveltuva sosiaalialan korkeakoulututkinto.

Avoimessa yliopistossa suoritettut sosiaalityön perus- ja aineopinnot ovat sisällöltään samat tai erittäin lähellä yliopistossa suoritettuja perus- ja aineopintoja, ja ne pääsääntöisesti hyväksytään osaksi sosiaalityön opintoja, jos henkilö hakee ja hyväksytään sosiaalityön opiskelijaksi. Koska tilapäisenä sosiaalityöntekijän tehtävässä toimimisen edellytyksenä on soveltuva sosiaalialan korkeakoulututkinto, ovat sen suorittaneet henkilöt pääsääntöisesti olleet myös SORA-säädösten piirissä.

Lausuntoluonnoksen esitys mahdollistaa myös asiakassuhteiden nykyistä paremman jatkuvuuden, kun sosiaalityöntekijän työparina toimiva tilapäisen sosiaalityöntekijän kelpoisuuden omaava sosionomi voi tarvittaessa toimia sosiaalityöntekijän tilalla.

Näkemyksenään Hyvil toteaa myös, että tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimimisen kestoa koskevaa kohtaa tulisi täsmentää. Aiemmin voimassa olleen lain, Laki sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista, 2005/272, 12 §:n,

Tilapäinen poikkeaminen kelpoisuusvaatimuksista, sanamuoto oli tilapäisten henkilöiden osalta sama kuin nykyisenkin lain:

”Jos sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön tehtävään ei saada henkilöä, jolla on säädetty kelpoisuus, tehtävään voidaan ottaa enintään vuodeksi henkilö, jolla suoritettujen opintojen perusteella on riittävät edellytykset tehtävän hoitamiseen”. Tuolloin lakia tulkittiin siten, että tilapäinen sosiaalityöntekijän tehtäviä hoitava henkilö voitiin ottaa tehtävään vuodeksi kerrallaan. Tämän jälkeen tehtävä tuli julistaa haettavaksi, ja mikäli kelpoisuusehtoja täyttäviä hakijoita ei ollut, tilapäisen sosiaalityöntekijän tehtäviä voitiin jatkaa vuodeksi eteenpäin. Terveystieteiden puolella lääketieteen opiskelijan oikeutta toimia lääkärin sijaisena ei ole vastaavalla tavalla määritelty, vaan opiskelijan oikeus toimia lääkärin sijaisena loppuu, kun opintojen aloittamisesta on kulunut yli kymmenen vuotta.

Lakiluonnoksen sivulla 39 todetaan vuoden määräajasta:” Enimmäisajan tarkoituksena on varmistaa, että tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivalla olisi yhtäältä riittävä mahdollisuus perehtyä palvelujärjestelmään osana sosiaalityön ammattiin johtavia opintoja toisaalta antaa työnantajalle riittävästi aikaa hankkia sosiaalityöntekijän tehtäviin koulutus- ja kelpoisuusvaatimukset täyttävä laillistettu sosiaalityöntekijä”. Kun tilapäisenä sosiaalityöntekijän tehtävissä tulevaisuudessa toimivilla henkilöillä on jo suoritettu sosiaalialan korkeakoulututkinto, tuntevat he jo palvelujärjestelmän, eikä tehtävissä toimimisen koulutuksellinen sisältö painotu siten kuin alan pääaineopiskelijoilla. Sen sijaan voitaisiin keskittyä asiakassuhteiden jatkuvuuteen tulkitsemalla vuoden määräaika siten, että tilapäinen sosiaalityöntekijän tehtäviä hoitava henkilö voidaan ottaa tehtävään vuodeksi kerrallaan.

Lakiluonnoksen säädöskohtaisissa perusteluissa, 7.1 Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä, todetaan seuraavaa: ”Laillistettu sosiaalityöntekijä vastaisi jatkossakin esimerkiksi kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta tai siihen liittyvistä toimenpiteistä”. Perustelujen mukaan säännöstä on hyvinvointialueilta saatujen tietojen perusteella sovellettu

lastensuojelussa niin, että tilapäisesti sosiaalityöntekijänä toimiva henkilö ei voi tehdä kiireellisiä sijoituksia eikä esimerkiksi valmistella huostaanottoja eikä tehdä esimerkiksi sijaishuollon aikaisia rajoituspäätöksiä. Vanhassa, pääosin kumotussa sosiaalihuoltolaissa 710/1982 oli sama säännös, jota tulkittiin niin ettei tahdonvastaista ole, jos päätöksen sisällä (esim. huostaanotto tai kiireellinen sijoitus) joudutaan käyttämään esim. rajoitustoimenpiteitä.

Näkemyksenään Hyvil toteaa, että tahdosta riippumattoman huollon antamisena tai siihen liittyvinä toimenpiteinä ei ole pidetty rajoitustoimenpiteitä. Sosiaalityön tehtävissä tilapäisesti toimivan henkilön tulisi voida päättää tarvittavista rajoitustoimenpiteistä.

Lakiluonnoksen säädöskohtaisissa perusteluissa, 7.1 Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä, todetaan myös seuraavaa: ”Sosiaalityöntekijän tehtävissä tilapäisesti toimiva henkilö voisi tukea laillistettua sosiaalityöntekijää esimerkiksi siten, että hän voisi osallistua asiakkaan palvelutarpeen arviointiin ja suunnitelman laatimiseen asiakkaan asiasta ja palvelusta vastaavan sosiaalityöntekijän työparina”. Sosiaalihuoltolain 36 §:n mukaan ”Palvelutarpeen arvioinnista vastaa palvelutarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu sosiaalihuollon ammattihenkilö, jollei muualla laissa toisin säädetä. Erityistä tukea tarvitsevien lasten ja muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnin tekemisestä vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä.”

Näkemyksenään Hyvil toteaa, että perusteluissa ei ole syytä lähteä lainsäädäntöä enemmän rajoittamaan niitä työtehtäviä, mitä tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva henkilö voi tehdä. Virkasuhteinen sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva henkilö voi lähtökohtaisesti (eräin poikkeuksin) samoja tehtäviä kuin virkasuhteinen sosiaalityöntekijä kuten esim. vastata palvelutarpeen arvioinnista. Toki hän voi toimia myös työparina. Todettakoon vielä, että tulevaisuudessa osa sosiaalityöntekijän tilapäisissä tehtävissä toimivista henkilöistä todennäköisesti on sosionomeja, jotka ovat muutoinkin sosiaalihuollon ammattihenkilöitä. Sosiaalityöntekijän tehtävissä tilapäisesti toimivien henkilöiden tulee voida itsenäisesti toteuttaa asiakkaan palvelutarpeen arviointi.

Lisäksi Hyvil katsoo, että tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivan henkilön tuki, ohjaus ja valvonta kuuluisi yksittäisen laillistetun sosiaalityöntekijän sijaan hyvinvointialueen tehtäviin.

Lausunnonantajan näkemykset voimaantulosta

Hyvil kannattaa pikaista voimaantuloajankohtaa.

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

Kyllä.

Muita yleisiä huomioita lakiehdotuksesta?

Lakiehdotus on hyvä ja kiitettävä.

Viemerö Jaana
Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy