

Lausunto

07.08.2024

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

Tämän lausunnon allekirjoittaneet sosiaalialan osaamiskeskukset kiittävät Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriötä mahdollisuudesta lausua sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muutosluonnoksesta. Esityksessä pykälää ehdotetaan muutettavaksi niin, 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. Esityksessä ehdotetaan myös tässä pykälässä käytettyjen käsitteiden täsmentämistä niin, että jatkossa viitattaisiin ammattihenkilön tehtävissä toimimiseen ammatissa toimimisen sijaan. Tämä käsittemuutos ammatin sijaan tehtävässä toimimiseen on perusteltu, selkeä ja kannatettava.

Esityksen tavoite sosiaalihuollon henkilöstön saatavuuden sekä sosiaalihuollon palvelujen, kuten lastensuojelun, riittävyden varmistamisesta on kannatettava, mutta ehdotettu lakimuutos tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimivien joukon laajentamisesta on keinona soveltumaton, eikä edesauta tavoitteena olevaa tilannetta, jossa viroissa toimii muodollisesti kelpoiset, pitkäaikaiset, asiakasturvallisuutta vahvistavat sekä pitkäjänteisesti toimintaa kehittävät työntekijät.

Ammatissa toimimisen ehtojen heikentämisen sijaan henkilöstön saatavuuden ja riittävyden takaamiseksi tulisi 1) korjata jo olemassa olevan lastensuojelun henkilöstön työolot inhimillisiksi ja 2) panostaa alalle tulevien uusien työntekijöiden pitovoimatekijöihin kuten riittävään perehdytykseen ja kokeneemmilta työntekijöiltä saatavaan tukeen etenkin uran alkupuolella (esim. mentorointi). Uusien työntekijöiden kentälle saaminen ei ole ratkaisu eikä edes toteudu, jos työoloja ei ensin korjata ja kehitetä. Työntekijöiden vaihtuvuus kertoo lastensuojelun rakenteellisista ongelmista. Lastensuojelun vuosikymmeniä kestäneeseen kriisiin on siis olemassa yllä kuvattu ratkaisu. Lastensuojelun ongelmat ovat olleet pitkään tiedossa ja nyt olisi suotavaa puuttua syihin eikä reagoida vain niiden seurauksiin.

Luonnoksen mukaan esityksellä turvattaisiin sosiaalihuollon asiakkaiden oikeutta hyvään sosiaalihuoltoon. Esityksen seuraukset ovat kuitenkin käytännössä päinvastaiset. Lainsäädännöllisin toimin ei pidä edistää sattumanvaraisuutta siinä, saako asiakas työntekijäkseen pätevän ja osaavan sosiaalihuollon ammattihenkilön vai ei. Sosiaalihuollossa tehdään töitä henkilökohtaisella virkavastuulla ja käytetään julkista valtaa. Sosiaalihuollossa tehdään haastavia päätöksiä ihmisten yksityiselämän ja itsemääräämisoikeuden piiriin kuuluvista asioista. Ehdotus tämän työn ammattitaitovaatimusten heikentämisestä on eettisesti kestämätön. Esitys heikentää asiakkaiden yhdenvertaisuutta. Se ei edistä asiakkaan oikeutta hyvään ja laadukkaaseen sosiaalihuoltoon. Esityksen läpi meneminen tarkoittaisi käytännössä tietoista hyväksyntää asiakasturvallisuuden heikentämiselle ja jopa vaarantamiselle.

Tilapäisesti toimivien sosiaalityöntekijöiden johto ja valvonta ovat jo nykyisellään laillistetun sosiaalityöntekijän vastuulla. Jos tilapäisten sosiaalityöntekijöiden joukkoa laajennetaan, tämä aiheuttaa lisäkuormitusta jo ennestään työpaineiden keskellä toimiville ammattihenkilöille. Esimerkiksi lastensuojelun asiakasmitoitus pyrkii takaamaan sen, että sosiaalityöntekijä pystyy tosiasiallisesti vastaamaan tuon asiakasmäärän puitteissa tehtävän asiakastyön edellyttämistä asioista. Tilapäisten työntekijöiden valvontavaatimus tuo merkittävän lisäpaineen, mikä vielä entisestä söisi asiakasmitoituksen kautta työhön saavutetut hyödyt.

Esitystä perustellaan hyvinvointialueiden vakavalla henkilöstöpulalla erityisesti lastensuojelussa ja sillä pyritään tukemaan sosiaalihuollon henkilöstön työnjaon joustavuutta. Kuitenkin esityksessä todetaan, että jo nykyinen ammattihenkilölainsäädäntö mahdollistaa tehtäväkuvien ja työnjaon tarkoituksenmukaisen tarkastelun ja uudenlaisen organisoinnin. Sosiaalityöntekijän tehtävät ovat vaativia ja vastuullisia, ja voivat kohdentua lapsen henkeen ja terveyteen kasvuolosuhteiden niitä vaarantaessa. Ne edellyttävät laajaa ja vahvaa, tutkimukseen perustuvaa sosiaalityön ammattiosaamista.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisterissä oli vuonna 2023 noin 8 200 alle 65-vuotiasta laillistettua sosiaalityöntekijää. Tätä tietoa vasten ei ole perusteltua väittää, ettei sosiaalityöntekijöitä olisi saatavilla. Keskeistä on asianmukaisten työolosuhteiden varmistaminen hyvinvointialueilla, jolloin julkisen tehtävän vetovoima ja sen myötä työvoiman tosiasiallinen saatavuus paranee.

Hyvinvointialueilla, missä on panostettu sosiaalihuollon tehtävänkuviiin, työnjakoon ja palkkaukseen liittyviin kysymyksiin sekä riittävään määrään henkilöstöä - myös laillistettuja ja päteviä sosiaalityöntekijöitä - on ollut saatavilla riittävästi. Alueita tulee aktiivisesti kannustaa kehittämään hyvin jo tiedossa olevia sosiaalityön veto- ja pitovoimatekijöitä. Esityksellä tuotaisiin sosiaalihuoltoon vain yksi epämääräinen, työntekijäkohtaisesti määräytyvä tehtäväkuva lisää sen sijaan, että olemassa olevia sosiaalihuollon koulutus pohjia tarkasteltaisiin perusteellisesti nykyisiä tehtäviä ja niiden hoitamisen mahdollisuuksia vasten. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden tehtäviä ja sääntelyä tulee tarkastella kokonaisuutena, eikä reaktiivisesti yksittäisen palvelujärjestelmässä näkyvän oireen paikkaustoimena.

Sosiaalihuollon ammattihenkilölaki säätelee nimensä mukaisesti sosiaalihuollon ammattihenkilöitä. Jos tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävässä toimivien joukko laajennetaan myös muihin, kuin

yliopistossa sosiaalityön maisterintutkintoon opiskeleviin henkilöihin, ammattihenkilölainsäädännön tuomat ammattieettiset velvoitteet tai ammattihenkilön toiminnan valvontaan liittyvät säännökset eivät päde näihin henkilöihin. Esityksessä sanotaan suoraan, että ehdotetulla muutoksella voi olla kielteisiä vaikutuksia sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvan ja asiakasturvallisuuden toteutumiseen. Erikseen kirjoitetaan, että myös lastensuojelussa asiakasturvallisuus voisi vaarantua.

Valvontaviranomaisilta saadut tiedot kertovat muun muassa tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien henkilöiden puutteellisesta osaamisesta hallinnollisesta menettelystä, sosiaalihuollon lainsäädännöstä, sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen kirjaamisesta, käytettävissä olevista sosiaalipalveluista sekä julkisen vallan käytön edellytyksistä virkatoimessa – siis kaikista niistä keskeisimmistä osa-alueista, jotka ovat sosiaalityöntekijän ammatissa oleellisia osata ja hallita.

Suuri osa sosiaalityöntekijän työstä kohdistuu erityisen tuen tarpeessa olevien asiakkaiden, ja erityisen heikossa asemassa olevien henkilöiden kanssa työskentelyyn. Näissä tilanteissa julkisella vallalla on erityinen velvollisuus huolehtia asiakkaan oikeusturvasta ja työskentelyn lainmukaisuudesta. Lainsäädännöllä ei tule lisätä riskejä ja mahdollisuuksia asiakasturvallisuutta heikentävään toimintaan, joka vakavimmillaan voi lisätä virheiden ja epäkohtien toteutumista ja johtaa pahimmillaan asiakkaan kuolemaan.

On myös eettisesti kyseenalaista, että asiakasturvallisuuteen kielteisesti vaikuttavan esityksen taustalla on julkisen talouden sopeutustoimena tavoiteltava kahden miljoonan euron säästö hyvinvointialueille kohdennettavasta rahoituksesta. Kyseessä on arvioitu laskennallinen säästötoimi, joka vähennettäisiin valtion maksaman hyvinvointialueiden rahoituksen tasosta vuodesta 2025 lähtien. Säästöpotentiaalia löytyy kuitenkin huomattavan paljon enemmän hyvinvointialueiden omasta toiminnasta.

Muun muassa Talentia on selvittänyt työntekijöiden vaihtuvuuden kustannuksia ja arvioi, että yhden sosiaalityöntekijän vaihtuminen voi maksaa jopa 75 000 euroa. Tällä summalla kahden miljoonan euron säästö edellyttäisi, että noin 27 sosiaalityöntekijää saataisiin pidettyä töissä. Hyvinvointialueiden 4 500 sosiaalityöntekijän joukossa tämän ei pitäisi olla mahdoton tehtävä.

Esityksessä sanotaan, että koska se perustuu kehysriiheen, sen talousarviovaikutusten vuoksi esityksen valmisteluaiakataulu on ollut kiireellinen, eikä ole mahdollistanut säädöshankkeiden perusvalmisteluvaiheeseen kuuluvaa työryhmätyöskentelyä eikä erillisten selvitysten hankkimista. Tällaista valmistelua ei voi hyväksyä. Esityksellä on kuitenkin suoria ja laajoja vaikutuksia yhteiskunnan heikoimmassa asemassa oleviin kansalaisiin, sosiaalityön asiakkaisiin ja heidän palvelujensa asianmukaiseen hoitamiseen, vaikka kyseessä on vain yhteen lakipykälään kohdistuva muutosehdotus.

Yhtenä muutosehdotuksen perusteena mainitaan myös nykyisen sääntelyn epäselvyys ja sen myötä syntynyt kirjava tulkinta- ja soveltamiskäytäntö. Valviran vuonna 2017 antama ja uudelleen vuonna 2023 tarkentama ohje tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimisesta on hyvin selkeä ja täsmentää

sen, että tilapäisenä sosiaalityöntekijänä voi toimia nimenomaan yliopistossa kirjoilla oleva sosiaalityön ammattiin opiskeleva henkilö.

Tämä on edelleen perusteltua, koska sosiaalityön tutkintoon johtava koulutus tuottaa perusteiltaan yhdenmukaista ja vertailukelpoista osaamista riippumatta siitä yliopistosta, jossa tutkinto suoritetaan. Esityksen sanoin "Sosiaalityöntekijän koulutus on sosiaalialan ainoa yliopistollinen tutkinto, jonka opetus perustuu tutkimukseen. Sosiaalityöntekijän koulutus tuottaa kokonaisvaltaista yhteiskunnallista osaamista, joka mahdollistaa erilaisten ongelmatilanteiden analyttisen jäsentämisen ja kestävien ratkaisujen hakemisen niihin, sekä vaikuttavan sosiaalisen raportoinnin ja sosiaalialan tutkivan kehittämisen. Tämä merkitsee keskeistä vastuuta myös koko sosiaalialan tavoitteellisesta kehittämisestä ja yliopistokoulutuksen mahdollistamasta alan tutkimukseen perustuvasta tiedonmuodostuksesta."

Esitys tunnistaa myös, että sosiaalityöntekijän työ on erityistä osaamista vaativa tehtävä, ja etenkin lastensuojelussa vaaditaan vahvaa ammattiosaamista, sillä asiakastilanteet ovat yhä vaativampia. Mikäli tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimiminen mahdollistettaisiin myös avoimen yliopiston opiskelijoille, osaamispohjasta tulisi liian sattumanvarainen. Pelkkä soveltuva korkeakoulututkinto ei takaa juuri sosiaalityöntekijän tehtävien kannalta merkittävien osaamisalueiden hallintaa, kuten laajaa lainsäädännön osaamista ja teoreettista tietopohjaa, vaikka sen lisäksi olisi suoritettu sosiaalityön perus- ja aineopinnot yliopistossa. Esityksellä rapautettaisiin sen ainoan sosiaalihuollon ammatissa toimimisen pohjaa ja vaatimuksia, joka perustuu sosiaalityön omaan tieteenalaan ja sen tuottamaan osaamiseen.

Se, että säädöksistä päättävät tahot antavat keskenään ristiriitaista ohjausta, tai se, että sosiaalityöntekijäksi opiskelevien opintopolut ovat moninaisia, ei ole kestävä peruste lainsäädäntömuutokselle. Vallitsevan käytännön pohjalta tiedetään, että jo tällä hetkellä tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävässä toimimiseen on liittynyt epäkohtia, työsuhteiden ketjuttamisia ja nykysääntelyn löyhää tulkintaa, jotka aiheuttavat riskin asiakasturvallisuudelle. Kansallista ohjausta on selkiytettävä sen sijaan, että pyritään muuttamaan pykälää virheellisten tulkintojen suuntaiseksi.

Lausunnonantajan näkemykset voimaantulosta

Ehdotettua lakimuutosta ei olisi suotava toteuttaa.

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

Esityksellä tavoitellun säästön kustannusvaikutukset perustuvat arvioihin, joiden toteutuminen jää hyvinvointialueiden vastuulle. Huomioimatta jää se, millaisia kustannuksia syntyy siitä, kun riittämättömällä osaamisella ja ammattitaidolla hoidetaan kaikkien heikoimmassa asemassa olevien asiakkaiden asioita. Yleisesti on laskettu, että yhden nuoren syrjäytyminen maksaa noin miljoona euroa. Näin laskettuna riittäisi, että kaksi asiakasta putoaa palvelujärjestelmän verkosta pois työntekijän osaamattomuuden tai virheiden seurauksena, jolloin tällä toimenpiteellä tavoiteltu säästö mitätöityy.

Asiakasturvallisuuteen, lasten oikeuksiin ja yhdenvertaisuuteen liittyvät kielteiset vaikutukset sekä kasvavat riskit on tunnistettu useammastakin näkökulmasta. Lisäksi on havaittu kielteisiä vaikutuksia sosiaalipalvelujen järjestämisen ja niiden sisäisen sekä viranomaisvalvonnan suhteen. On epäloogista, että niistä huolimatta lakiehdotusta pyritään edistämään. Esityksessä mainitaan, että "Valvontaviranomaisten kanteluasioita koskeva ratkaisukäytäntö on osoittanut, että tilanteissa, joissa organisaatio ei ole pystynyt riittävästi rekrytoimaan päteviä sosiaalityöntekijöitä, palvelujen saatavuus on saattanut ainakin hetkellisesti parantua, mikäli organisaation käytettävissä on ollut henkilöitä, joilla on ollut oikeus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä". Lainsäädännön keinoin on pyrittävä pitkäjänteiseen, eettisesti ja sosiaalisesti kestävään ohjaavuuteen – ei tilapäisiin ja hetkellisiin ratkaisuihin, joilla tiedetään ennalta jo olevan kielteisiä vaikutuksia.

Muita yleisiä huomioita lakiehdotuksesta?

Lakiehdotuksen perimmäinen tarkoitus on hyvä, mutta sitä tulee edistää toisenlaisin keinoin, kuin nyt ehdotettavalla tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimivien kelpoisuusehtojen lieventämisellä. Esityksen sanoin valtakunnallisen ja vaikuttavan ohjauksen avulla olisi mahdollista vähentää tilanteeseen tällä hetkellä liittyvää tulkinnanvaraisuutta. Nykyisen ammattihenkilölainsäädännön soveltamismahdollisuuksia ei käytetä täysimääräisesti, joten siihen tulee panostaa ja ohjata samalla, kun lainsäädännön (niin ammattihenkilösäädösten kuin lastensuojelulain) kokonaisuudistusta viedään eteenpäin. Sosiaalityöntekijävajetta ja lastensuojelun ruuhkaa tulee pyrkiä purkamaan ensisijaisesti sosiaalityöntekijöiden ja sosionomien sekä YAMK sosionomien työoloja korjaamalla ja kehittämällä, tehtäväkuvia selkiyttämällä sekä hyödyntämällä mahdollisuudet muun avustavan henkilöstön käyttöön. Näin varmistetaan sosiaalihuollon ammattihenkilöiden osaamisen tarkoituksenmukainen kohdentuminen ja resurssien riittävyys.

Stoor Torbjörn

Sosiaalialan osaamiskeskukset - Komptenscentren inom det sociala området