

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

Taustaa

Sosiaalityöntekijä on laillistettu ammattihenkilö, jolle sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira myöntää hakemuksesta oikeuden harjoittaa sosiaalityöntekijän ammattia (Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 2015/817, 7§). Sosiaalityöntekijän tulee olla suorittanut ylempi korkeakoulututkinto (VTM tai YTM), johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityössä.

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. (Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 2015/817, 12§).

Nyt lausuttavana olevassa lakiesityksessä ehdotetaan muutettavaksi edellä mainitun lain 12§:ää siten, että oikeus toimia tilapäisesti laillistetun sosiaalityöntekijän tehtävissä mahdollistettaisiin myös henkilölle, joka on suorittanut soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon ja sen 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.

Lausunnonantajan näkemykset sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Päihdeasiamies on valtakunnallinen edunvalvoja päihteitä ongelmallisesti käyttäville ihmisille ja heidän läheisilleen. Toimintamme tarkoituksena on auttaa ja neuvoa vapaaehtoisesti päihdepalveluihin, -hoitoon ja –kuntoutukseen hakeutuvia ihmisiä sekä heidän läheisiään lakisääteisissä sosiaali- ja terveyspalveluista sekä sosiaaliturvaetuuksia koskevilla kysymyksillä. Asiantuntemuksemme rakentuu oikeustieteestä ja sosiaalityöstä.

ASIAKASTURVALLISUUS JA PALVELUN LAATU

Sosiaalityöntekijänä toimimista säätelee laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (2015/817). Lain tarkoituksena on edistää sosiaalihuollon asiakkaiden asiakasturvallisuutta sekä oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon (1§). Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi sosiaalihuollon ammattihenkilöllä tulee olla ammattitoiminnan edellyttämä koulutus (1§).

Lakiesityksessä todetaan, että esitetyllä muutoksella turvataan sosiaalihuollon asiakkaiden oikeutta hyvään sosiaalihuoltoon (s. 1). Kuitenkin toisaalla lakiesityksessä todetaan, ettei voida sulkea pois mahdollisuutta, että asiakasturvallisuus voisi vaarantua (s. 32). Myös valvontaviranomaiset ovat nostaneet esiin tapauksia, joissa tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva on puutteellisen osaamisensa vuoksi vaarantanut asiakasturvallisuuden, asiakkaiden oikeusturvan, lakisääteisten tehtävien noudattamisen, palveluiden saatavuuden ja palvelun laadun (s. 29).

Lakiesitys on ristiriitainen. Mikäli halutaan turvata sosiaalihuollon asiakkaan asiakasturvallisuutta ja oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon, ei tule esittää heikennyksiä laillistetun sosiaalityöntekijän ammatissa tilapäisestikään toimivan koulutusvaatimukseen.

SOSIAALITYÖNTEKIJÄLLÄ TULEE OLLA AMMATTITOIMINNAN EDELLYTTÄMÄ KOULUTUS

Niin sosiaalihuollossa kuin terveydenhuollossakin ammattihenkilöllä tulee olla ammattitoiminnan edellyttämä koulutus ja riittävä ammatillinen pätevyys. Sosiaalityöntekijä on sosiaalihuollon laillistettu ammattihenkilö vastaavalla tavalla kuin esimerkiksi lääkäri tai psykologi terveydenhuollossa.

Oikeuden harjoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattia myöntää Valvira. Sosiaalityöntekijänä työskenteleminen edellyttää siten Valviran myöntämää ammatinharjoittamisoikeutta. Oikeus voidaan myöntää henkilölle, joka on suorittanut Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityössä. (Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä 2015/817, 12§). Sosiaalityön pääaineopinnot

tai pääainetta vastaavat opinnot koostuvat perus- ja aineopinnoista, ohjatuista harjoitteluista ja syventävistä opinnoista (<https://valvira.fi/ammattioikeudet/suomessa-koulutettu-sosiaalityontekija>).

Tilapäisesti laillistetun sosiaalityöntekijän ammatissa voi em. lain 12§:n mukaan toimia 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.

Hallitus haluaa ratkaista sosiaali- ja terveydenhuoltoa uhkaavan henkilöstön vajeen (lakiesitys s.1). Rekrytointiongelmien koskettavat koko sosiaali- ja terveydenhuoltoa, jolloin myös ratkaisuehdotukset tulee olla yhtenevät koko sosiaali- ja terveydenhuollon osalta. Terveydenhuollossa laillistetun ammattihenkilön tehtävässä saa tilapäisesti toimia vain kyseiseen ammattiin opiskeleva henkilö ja saman ehdon tulee toteutua myös sosiaalityöntekijänä tilapäisesti toimivan henkilön kohdalla.

SOSIAALITYÖNTEKIJÄN ERITYISET VELVOLLISUUDET

Sosiaalityöntekijällä on erityisiä ammattihenkilölakiin (2015/817, 9§) perustuvia velvollisuuksia. Sosiaalityöntekijä vastaa sosiaalityön ammatillisesta johtamisesta, yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen sosiaalisen tuen ja palvelujen tarpeeseen vastaavasta sosiaalityön asiakas- ja asiantuntijatyöstä sekä sen vaikutusten seurannasta ja arvioinnista. Lisäksi sosiaalityöntekijä vastaa sosiaalihuollon palvelujen antamisesta ja päätöksenteosta.

Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota erityisen tuen tarpeiden asiakkaiden lakisääteisten oikeuksien ja yksilöllisten tarpeiden mukaisten palveluiden toteutumiseen. Erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden palvelutarpeen arvioinnista vastaavalla viranhaltijalla on oltava sosiaalityöntekijän kelpoisuus (SHL 36§). Erityistä tukea tarvitsevan henkilön omatyöntekijän tai hänen kanssaan asiakastyötä tekevän työntekijän on oltava sosiaalityöntekijä (SHL 42§). Virkasuhteinen sosiaalityöntekijä vastaa myös erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden hoitoa ja huolenpitoa turvaavasta päätöksenteosta (46§).

Päihdeasiamiestoinnassa esiin nousevat päihde- ja riippuvuustyön palvelut sekä lastensuojelun palvelut ovat sosiaalihuollon erityispalveluja. Päihdeiden ongelmakäyttöön liittyy usein useita yhtäaikaista tuen tarpeita. On kuitenkin yleistä, että päihdeitä ongelmallisesti käyttävillä ja heidän läheisillään on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan palveluita. Pääsääntöisesti he ovat sosiaalihuoltolain tarkoittamalla tavalla erityisen tuen tarpeisia asiakkaita.

Päihdeasiamiestointi kantaa huolta erityisen tuen tarpeessa olevien lasten sekä muiden erityistä tukea tarvitsevien henkilöiden asiakasturvallisuudesta sekä sosiaalihuollon laadusta, mikäli

tilapäisesti sosiaalityöntekijänä toimivan henkilön kelpoisuusehtoja heikennettäisiin. Jos sosiaalityöntekijän tehtävää hoidettaisiin lakiesityksen mukaisesti kirjavalla koulutustaustalla, riskinä on erilaiset tulkinnat sosiaalihuoltolain mukaisessa palvelutarpeessa. Tällöin erityisen tuen tarpeisten asiakkaiden ja heidän läheistensä riski jäädä ilman tarvitsemiaan palveluita lisääntyisi. Esitetty muutos saattaisi siten pahimmillaan johtaa asiakkaiden perusoikeuksien vaarantumiseen ja syrjäytymiseen.

Päihdeasiamiestoiminta pitää tärkeänä, että myös tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva on nykyisen lainsäädännön mukaisesti sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö.

PÄTEVIÄ SOSIAALITYÖNTEKIJÖITÄ ON RIITTÄVÄSTI

Päihdeasiamiestoiminnassa on havaittu hyvinvointialueilla vallitseva pula pätevistä sosiaalityöntekijöistä. Valviran ammattihenkilörekisterin mukaan sosiaalityöntekijöitä on kuitenkin riittävästi ja jopa reilusti yli hyvinvointialueiden tarpeen. Kyse lienee siten rekrytointiongelmasta; ei pätevien sosiaalityöntekijöiden puutteesta.

Työvoimapulaan voidaan vastata koulutuspolitiikan keinoin. Sosiaalityön koulutuksen aloituspaikkoja on lisätty merkittävästi 2010-luvulla, viimeksi vuosina 2020–2022. Sosiaalityön koulutus on vetovoimainen ja kuten lakiesityksessäkin todetaan, sosiaalityön koulutuksen hakijamäärät ovat korkeat kaikissa yliopistoissa (s. 17). Myös sosiaalityön pääaineesta valmistuneiden määrä on kasvussa. Aloituspaikkojen lisääminen ei kuitenkaan auta, jos merkittävä osa sosiaalityöntekijöistä hakeutuu valmistumisen jälkeen työhön hyvinvointialueiden ulkopuolelle.

Esitetyn lakimuutoksen sijaan tulee puuttua rekrytointiongelman juurisyihin. Rekrytointiongelmaa voidaan ratkaista vahvistamalla sosiaalityöntekijöiden veto- ja pitovoimaa. Sosiaalityöntekijöiden rekrytointivaikeudet tiivistyvät kolmeen tekijään: palkkaukseen, työn kuormittavuuteen ja arvostuksen puutteeseen. STM:n sosiaali- ja terveystieteiden henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden työryhmä on lisäksi nostanut keskeiseen rooliin työhyvinvoinnin, osaamisen johtamisen, ydinosaamiseen perustuvan työnjaon sekä mahdollisuuden ammatilliseen kehittymiseen ja uralla etenemiseen.

(https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164634/STM_2023_8.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Hallituksen esityksessä sosiaalityöntekijän sijaisuudessa toimivien kelpoisuusehdoista ollaan valmiita tinkimään. Kelpoisuusehdoista tinkiminen ei edistä ongelman ratkaisua, vaan osoittaa väheksyntää ja arvostuksen puutetta sosiaalityön akateemista koulutusta ja sen tuottamaa osaamista kohtaan. Ehdotettu lakimuutos voi päinvastoin heikentää pätevien sosiaalityöntekijöiden veto- ja pitovoimaa hyvinvointialueilla. Vaarana on myös se, etteivät hyvinvointialueet enää panosta pätevien

sosiaalityöntekijöiden rekrytointiin, vaan rekrytointiongelmia ratkotaan epäpätevien työntekijöiden määräaikaistuuksia ketjuttamalla.

PÄIHDEASIAMIESTOIMINTA VASTUSTAA ESITETTYÄ LAKIMUUTOSTA

Hyvinvointialueiden laillistetut sosiaalityöntekijät toimivat virkavastuulla. Vaativaa työtä tehdään hyvin vaikeissa elämäntilanteissa elävien ja erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden parissa.

Sosiaalihuollon palveluja – mm. päihde- ja riippuvuustyön palveluja - on annettava henkilön, hänen perheensä ja muiden läheistensä tuen tarpeiden perusteella. Lainsäädännön tulkinta, käytettävissä oleva harkinta ja palvelupäätösten tekeminen vaatii vahvaa osaamista, työtä ohjaavan lainsäädännön tuntemista sekä asiakkaan etuun nojaavaa ammattietiikkaa. Tuen tarpeiden tunnistamisessa esiintyvät haasteet lisäävät pahimmillaan erityisen tuen tarpeisten asiakkaiden riskiä pudota koko palvelujärjestelmän ulkopuolelle.

Päihdeasiamiestoiminta vastustaa sosiaalihuollon ammattihenkilölakiin (12§) ehdotettua muutosta, joka mahdollistaisi oikeuden toimia tilapäisesti laillistetun sosiaalityöntekijän tehtävässä ilman sosiaalityöntekijän ammattiin opiskelua. Lakiesityksen suurena riskinä on asiakasturvallisuuden ja asiakkaan oikeusturvan vaarantuminen. Sosiaalityön asiantuntijuuden tulee perustua yhteiskuntatieteelliseen osaamiseen, tutkimustietoon sekä sen hyödyntämiseen ja tuottamiseen. Tämä luo pohjan sosiaalityössä tarvittavalle kriittiselle ajattelulle ja kyvyllä käsitellä asioita useista eri näkökulmista. Koska sosiaalisten ongelmien juurisyyt ovat usein eriarvoisuutta ja syrjintää tuottavissa ja ylläpitävissä yhteiskunnan rakenteissa, tulee sosiaalityöntekijällä olla taitoa jäsentää ongelmia paitsi yksilön, myös yhteisön ja yhteiskunnan tasolla. Yhteiskuntatieteellistä osaamista tarvitaan myös sosiaalityöntekijöiden tekemään yhteiskunnalliseen vaikuttamistyöhön, jonka tavoitteena on sosiaalihuollon asiakkaiden aseman parantaminen.

Sosiaalityöntekijän tehtävässä tilapäisestikin toimivan henkilön tulee myös jatkossa olla nykylainsäädännön mukaisesti sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö.

Lausunnonantajan näkemykset voimaantulosta

Koska rekrytointiongelmien koskevat sekä sosiaali-, että terveydenhuolto, ei sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12§:n muutosesitystä tule käsitellä edeltävästi, eikä erillään sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistuksesta. Tämä johtaa lainsäädännön ja lain soveltamisen jatkuviin lyhyen aikavälin muutoksiin.

Päihdeasiamiestoiminta kannattaa sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12§:n säilyttämistä ennallaan. Sosiaalihuollon ammattihenkilölaki on tilapäisenä ammattihenkilönä toimimisen osalta yhtenevä terveydenhuollon ammattihenkilölain kanssa. Sosiaalityöntekijän ammatissa tilapäisesti toimivan tulee jatkossakin olla sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö.

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

Lakiesitys on valmisteltu virkatyönä sosiaalityöntekijöiden edunvalvontaa ja sosiaalihuollon asiakkaiden edunvalvontaa kuulematta. Tosiasialliset sosiaalihuollon asiakkaisiin ja laillistettuihin sosiaalityöntekijöihin kohdentuvien vaikutusten arviointi on jäänyt vähäiseksi.

Lakiesityksellä vastataan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin tarpeisiin. Sosiaalihuollon ammattihenkilölakiin esitettyä muutosta perustellaan sosiaalityöntekijöiden saatavuuden helpottamisella ja henkilöstöpulalla. Kuten edellä on tuotu esiin, laillistetuista sosiaalityöntekijöistä ei rekisteritietojen perusteella ole pulaa. Kyse on rekrytointiongelmasta, joka tulee ratkaista hyvinvointialueiden omilla toimilla, ei pätevyysvaatimuksia heikentämällä.

Vaikutukset sosiaalihuollon asiakkaisiin

Lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen mukaan vaikutusten arvioinnissa tulee kiinnittää erityistä huomioita haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin ja heidän oikeuksiensa toteutumiseen.

Lakiesityksessä todetaan toistuvasti muutoksen helpottavan sosiaalityöntekijöiden saatavuutta ja turvaavan riittävää sosiaalihuollon henkilöstöä. Lakiesityksen mukainen puuttuminen sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12§:ään ei tuo hyvinvointialueille uusia sosiaalityöntekijöitä. Sosiaalityöntekijän ammattinimikettä saa käyttää vain laillistettu sosiaalityöntekijä eli ylemmän korkeakoulututkinnon (VTM tai YTM) suorittanut ja yliopistolliset sosiaalityön pääaineopinnot suorittanut. Tilapäisesti

tehtävässä toimivien ei tule käyttää sosiaalityöntekijän nimikettä. Sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus tietää, kuka hänen asiaansa hoitaa.

Lakiesityksessä ehdotetulla muutoksella sosiaalityöntekijän tehtäviin tulisi myös muita kuin sosiaalityötä opiskelevia. Tilannetta tulee verrata terveydenhuoltoon, jossa tilapäisesti toimivien edellytetään opiskelevan ko. pääainetta.

Esitys vaarantaa haavoittuvassa asemassa olevien sosiaalihuollon asiakkaiden asiakasturvallisuuden, oikeusturvan ja sosiaalihuollon laadun, eikä siten ole asiakkaan edun mukainen. Tämä todetaan myös lakiesityksen vaikutusarvioinnissa (s. 29): ”Ehdotetulla muutoksella voidaan nähdä olevan myös mahdollisia kielteisiä vaikutuksia sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvan ja asiakasturvallisuuden toteutumisessa.”

Vaikutukset sosiaalihuollon henkilöstöön

On myös tärkeää arvioida, mikä on lakiesityksen tosiasiallinen vaikutus sosiaalihuollon henkilöstöön ja sosiaalihuollossa tehtävään työhön.

Tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa toimivalla ei ole vastaavia oikeuksia toteuttaa sosiaalihuoltoa kuin virkavastuisella sosiaalityöntekijällä. Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävässä toimivalla ei myöskään ole oikeutta päättää kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta tai siihen liittyvistä toimenpiteistä. Nämä tehtävät säilyvät edelleen vain laillistetuilla sosiaalityöntekijöillä, jotka vastaavat tehtävistä jo tälläkin hetkellä.

Esitetty lakimuutos tulee lisäämään pätevien sosiaalityöntekijöiden kuormitusta. Tälläkin hetkellä tilapäisinä työskentelevät sosiaalityön opiskelijat toimivat laillistetun sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena. Lakiesityksessä laillistettujen sosiaalityöntekijöiden johto- ja valvontavelvollisuutta ollaan laajentamassa myös muihin ”soveltuviin korkeakoulututkintoihin”. On huolestuttavaa, että lakimuutoksella ollaan valmiita lisäämään laillistettujen sosiaalityöntekijöiden työkuormaa entisestään ja samalla vähentämään asiakastyöhön käytettävissä olevaa aikaa.

On tarpeen huolellisesti arvioida, missä määrin pätevät sosiaalityöntekijät ovat valmiita ottamaan vastaan lisää johto- ja valvontavastuuta sellaisista henkilöistä, jotka eivät opiskele sosiaalityöntekijän ammattiin ja joilla ei tilapäisinä työntekijöinä tule olemaan sosiaalityöntekijälle kuuluvaa, vaativien sosiaalihuollon päätösten valmistelua, eikä virkavastuuta. Lakimuutoksella voi olla merkittäviä negatiivisia vaikutuksia sosiaalityöntekijöiden veto- ja pitovoimaan.

Päihdeasiamiestoiminnan näkemyksen mukaan lakiesitys ei ratkaise sosiaalityöntekijöiden rekrytointiongelmia.

Muita yleisiä huomioita lakiehdotuksesta?

Lakiesitys jättää epäselväksi sen, mitä kaikkea tarkoitetaan soveltuvalla sosiaalialan korkeakoulututkinnolla sekä riittävällä käytännön kokemuksella ja ammattitaidolla. Mikäli lakiesitys tulisi voimaan, tarvitaan tältä osin yksityiskohtaisempaa, yksiselitteistä, selkeää ja ymmärrettävää sääntelyä, jotta lakia on mahdollista tulkita ja soveltaa valtakunnallisesti yhtenevällä tavalla.

Valviran vuonna 2017 antama sosiaalihuollon ammattihenkilölain soveltamisohje edellyttää tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivalta sosiaalityöntekijän ammattiin opiskelua eli ko. henkilön on oltava kirjoilla yliopistossa, jossa voi suorittaa sosiaalityöntekijän laillistamiseen oikeuttavat opinnot. Linja on yhtenevä terveydenhuollon kanssa. STM lavensi myöhemmin tulkintaa myös avoimessa yliopistossa sosiaalityön perus- ja aineopinnot suorittaneisiin, mutta kuten lakiesityksessäkin (s.9) todetaan, apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että avoimessa yliopistossa opiskelun lukeminen säännöksessä mainituksi sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeluksi on vähintäänkin tulkinnanvaraista, ellei peräti säännöksen sanamuodon vastaista.

Rekrytointiongelmia koskevat koko sosiaali- ja terveydenhuolto. Terveydenhuollon ammattihenkilöissä ei voi edes tilapäisesti toimia avoimen yliopiston opintojen pohjalta. Tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimisen osalta lain tulee olla yhtenevä terveydenhuollon ammattihenkilölain kanssa. Asiakasturvallisuuden, sosiaalihuollon laadun ja asiakkaan oikeuksien turvaamiseksi päihdeasiamies esittää sosiaalihuollon ammattihenkilölain säilyttämistä ennallaan. Sosiaalityöntekijän ammatissa tilapäisesti toimivan tulee jatkossakin olla sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö. Avoimessa yliopistossa opiskelua ei voi tulkita sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeluksi.

Sillanpää Tuula
Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry

Marttila Marja
Päihdeasiamiestoiminta