

Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annettua lakia.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus haluaa ratkaista hyvinvointiyhteiskunnan palveluiden saatavuutta uhkaavan sote-henkilöstön vajeen, joka vaatii sekä lyhyen että pitkän aikavälin toimia. Henkilöstön riittävyyttä ja saatavuutta voidaan parantaa vahvistamalla sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden mahdollisuutta keskittyä omaan osaamiseen vastaavan työhön sekä selkeyttämällä henkilöstön työnjakoa ja tarkastelemalla kelpoisuusehtoja.

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, riittävyyden varmistaminen. Esityksellä turvataan lisäksi sosiaalihuollon asiakkaiden oikeutta hyvään sosiaalihuoltoon. Samalla ehdotetaan täsmennettäväksi tilapäisenä sosiaalihuollon ammattihenkilönä toimimisen käsitteitä säännösten yhdenmukaisuuden ja selkeyden parantamiseksi.

Esitys liittyy valtion vuoden 2025 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Lainsäädäntö	5
2.1.1 Sosiaalihuollon ammattihenkilöitä koskeva lainsäädäntö.....	5
2.1.1.1 Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n 1 momentin tulkinta- ja soveltamiskäytäntö.....	8
2.1.2 Sosiaalihuoltolain ja erityislakien säännökset sosiaalihuollon henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista.....	10
2.1.3 Sosiaalityön koulutusvastuuta koskeva lainsäädäntö.....	14
2.2 Sosiaalityön yliopistollinen koulutus	14
2.2.1 Sosiaalityön tutkintoon johtava koulutus	14
2.2.2 Tilastotietoa sosiaalityön tutkinnon suorittaneista ja sosiaalityöntekijän ammatinharjoittamisoikeuden saaneista.....	16
2.2.3 Sosiaalityön perus- ja aineopinnot avoimessa yliopistossa ja yliopiston sivuainekokonaisuutena	18
2.3 Laillistetut sosiaalityöntekijät ja tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivat henkilön sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä	19
2.3.1 Sosiaalihuollon palvelut ja sosiaalityö.....	19
2.3.2 Lastensuojelu osana sosiaalihoitoa	22
2.3.3 Tilastotietoja sosiaalityöntekijöitä koskevasta henkilöstövajeesta sekä tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivista henkilöistä.....	23
3 Tavoitteet	26
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	26
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	26
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	27
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	27
4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset	28
4.2.2.1 Vaikutukset sosiaalihuollon asiakkaisiin ja asiakasturvallisuuteen	28
4.2.2.2 Vaikutukset lapsiin ja yhdenvertaisuuteen.....	30
4.2.2.3 Vaikutukset sosiaalihuollon henkilöstöön ja sosiaalityön opiskelijoihin.....	32
4.2.2.4 Vaikutukset sosiaalipalveluiden järjestäjiin ja työntekijöihin	33
4.2.2.5 Viranomaisvaikutukset.....	34
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	35
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	35
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	36
6 Lausuntopalaute	38
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	38
7.1 Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä.....	38
8 Voimaantulo	40
9 Toimeenpano ja seuranta	40
10 Suhde muihin esityksiin.....	41

10.1 Suhde talousarvioesitykseen	41
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	41
LAKIEHDOTUS	45
sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta	45
LIITE	47
RINNAKKAISTEKSTI	47
sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta	47

LUONNOS

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus haluaa ratkaista hyvinvointiyhteiskunnan palveluiden saatavuutta uhkaavan sote-henkilöstön vajeen, joka vaatii sekä lyhyen että pitkän aikavälin toimia. Vaikuttavimmat toimet linkittyvät sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän toimivuuden parantamiseen siten, että palveluihin liittyvään henkilöstötarpeeseen vastataan tarkoituksenmukaisella tavalla.

Hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö on käynnistänyt Hyvän työn ohjelman¹ (2024–2027) sote- ja pelastusalan henkilöstön riittävyyden ja saatavuuden turvaamiseksi. Ohjelmassa toteutetaan useita eri toimenpiteitä henkilöstöpulan ratkaisemiseksi sekä luodaan riittävä tietopohja ja ennakoititieto henkilöstön tarpeesta ja koulutusmääristä tuleville vuosille. Osana Hyvän työn ohjelmaa ja Kansallisen palvelureformin² toimeenpanoa uudistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädäntö kokonaisuudessaan³. Henkilöstön riittävyyttä ja saatavuutta voidaan parantaa vahvistamalla sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden mahdollisuutta keskittyä omaa osaamista vastaavaan työhön sekä selkeyttämällä henkilöstön työnjakoa ja tarkastelemalla kelpoisuusehtoja. Kokonaisuudistuksen yhteydessä tullaan uudelleen arvioimaan ja yhteensovittamaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevat säännökset, joiden nojalla sosiaalihuollon ja terveydenhuollon säänneltyyn ammattiin opiskelevat henkilöt voivat tilapäisesti toimia laillistetun sosiaalihuollon tai terveydenhuollon ammattihenkilön tehtävissä.

Pääministeri Orpon hallitus on sopinut vuosien 2025–2028 julkisen talouden suunnitelmasta ja tehnyt päätökset, joilla parannetaan julkisen talouden kestävyyttä ja luodaan edellytykset velkaantumisen kasvun taittamiseen. Yhtenä julkisen talouden sopeutustoimena hallitus on päättänyt sosiaalityöntekijän sijaisina toimivien kelpoisuusvaatimusten muuttamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön saatavuuden ja lastensuojelun riittävyyden varmistamiseksi. Kehysriihen päätöksen mukaan säädösmuutoksella vahvistetaan julkista taloutta säästämällä vuoden 2025 alusta 2 miljoonaa euroa (hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoitusta koskeva momentti 28.89.31). Esityksessä siten ehdotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistusta edeltävästi muutettavaksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015, jäljempänä ammattihenkilölaki) 12 §:ää siten, että laillistetun sosiaalityöntekijän tehtävissä voisi tilapäisesti toimia myös henkilö, joka on suorittanut soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon lisäksi vaadittavat sosiaalityön yliopistolliset opinnot ja käytännön harjoittelun tai jolla on soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon ja sosiaalityön perus- ja aineopintojen lisäksi tehtäviin riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito.

¹ Hyvän työn ohjelman hankesivu: [STM100:00/2023](#).

² Kansallisen palvelureformin hankesivu: [STM098:00/2023](#).

³ Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistusta koskeva hankesivu: [STM096:00/2023](#).

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu sosiaali- ja terveysministeriössä virkatyönä. Esitys perustuu hallituksen kehysriihen päätökseen ja sen talousarvioon liittyvien vaikutusten vuoksi kiireellinen valmisteluakataulu ei ole mahdollistanut säädöshankkeen perusvalmisteluvaiheessa työryhmytyöskentelyä eikä erillisten selvitysten hankkimista. Sosiaali- ja terveysministeriö on hyödyntänyt valmistelussa olemassa olevia tietoaineistoja sekä hyvinvointialueiden sosiaalityön professiojohtajilta, Valtakunnallisen sosiaalityön yliopistoverkosto Sosnetiltä, Kunta- ja hyvinvointialue-työnantajat KT:ltä sekä valvontaviranomaisilta pyydettyjä tietoja. Lisäksi valmistelussa on tehty yhteistyötä opetus- ja kulttuuriministeriön ja valtiovarainministeriön kanssa.

Esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros ajalla xx.x.2024-xx.x.2024. Lausunnon antoi yhteensä xx tahoja. Lausuntopalautetta ja sen huomioimista käsitellään tarkemmin esityksen jaksossa 6.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://stm.fi/hankkeet> tunnuksella [STM044:00/2024](https://stm.fi/hankkeet).

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lainsäädäntö

2.1.1 Sosiaalihuollon ammattihenkilöitä koskeva lainsäädäntö

Suomen perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan⁴ 15 artiklan 1 kohdassa turvataan jokaiselle oikeus tehdä työtä ja harjoittaa vapaasti valitsemaansa tai hyväksymäänsä ammattia. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus, sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus ovat Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen⁵ kirjattuja sisämarkkinoiden perusperiaatteita. Säänneltyjen ammattien harjoittamisen aloittamista koskevat kansalliset säännöt eivät saisi muodostaa perusteettomia tai suhteettomia esteitä näiden perusoikeuksien käyttämiseksi. Ennen kuin Euroopan unionin jäsenvaltiot ottavat käyttöön uusia tai muuttavat voimassa olevia säänneltyjen ammattien harjoittamisen aloittamista tai niiden harjoittamista rajoittavia lakeja, asetuksia tai hallinnollisia määräyksiä, niiden on arvioitava tällaisten säännösten oikeasuhtaisuus Euroopan parlamentin ja neuvoston uuden ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymistä edeltävästä suhteellisuusarvioinnista annetun direktiivin (2018/958/EU) ja ammatteja koskevan sääntelyn hyväksymisen edeltävästä suhteellisuusarvioinnista annetun valtioneuvoston asetuksen (376/2020) säännösten mukaisesti.

Elinkeino ja ammatin vapaus on siten pääsääntö, mutta perustuslain esitöiden mukaan säännöksessä turvattua oikeutta voidaan rajoittaa lailla. Haastavimpana elinkeinovapauden rajoitusmuotona on elinkeino harjoittamisen luvanvaraisuus, joka voi kuitenkin eräillä aloilla olla perusteltua erityisesti terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi (HE 309/1993 vp, s. 67). Sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädäntö merkitsee rajoitusta elinkeino ja

⁴ EYVL, N:o C 364, 18.12.2000, EUVL, N:o C 326, 26.10.2012.

⁵ EUVL, N:o, C 202, 7.6.2016.

ammattin vapauteen, sillä ammattien sääntelyn avulla tiettyjen ammattien aloittaminen ja harjoittaminen on varattu vain tietyn koulutuksen ja ammattipätevyys omaaville henkilöille. Ammattihenkilöitä koskevat myös laissa tarkemmin säädetty oikeudet ja velvollisuudet ja heihin voidaan kohdistaa valvonta- ja seuraamustoimenpiteitä. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattien sääntelyä on kuitenkin pidetty hyväksyttävänä perusteena elinkeinovapauden rajoitukselle, sillä ammattihenkilölainsäädännöllä suojataan perustuslain 7 §:ssä säädettyä oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (HE 354/2014 vp, s. 22).

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) tarkoituksena on edistää sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun varmistamalla, että tässä laissa tarkoitettulla sosiaalihuollon ammattihenkilöllä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät valmiudet sekä mahdollisuus kehittää ja ylläpitää ammatitaitoaan. Lain tarkoituksena on edistää sosiaalihuollon ammattihenkilöiden yhteistyötä ja tarkoituksenmukaisen tehtävärakenteen muodostamista asiakkaiden palvelutarpeet huomioon ottaen sekä järjestää sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoiminnan valvonta.

Ammattihenkilölaki sisältää tarkemmat säännökset oikeudesta toimia sosiaalihuollon ammattihenkilönä, ammattihenkilöiden ohjauksesta ja valvonnasta sekä eräistä muista säännöksistä. Ammattihenkilölain 3 §:n mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilöitä ovat ne, jotka ovat ammattihenkilölain nojalla saaneet ammatinharjoittamisoikeuden (laillistettu ammattihenkilö) sekä ne, joilla on ammattihenkilölain nojalla oikeus käyttää sosiaalihuollon ammattinimikettä (nimikesuojattu ammattihenkilö). Ammattihenkilölain mukaisia laillistettuja ammatteja ovat sosiaalityöntekijä, sosionomi, geronomi ja kuntoutuksen ohjaaja. Nimikesuojatun ammattihenkilön ammattinimike on lähihoitaja, joka on yhteinen nimikesuojattu ammattinimike terveydenhuollon kanssa. Lähihoitajan ammattiin johtavalla koulutuksella tarkoitetaan sosiaali- ja terveysalan perustutkintoa, jonka tutkintonimike on lähihoitaja. Nimikesuojattuja ammattinimikkeitä ovat lisäksi lähihoitajan tutkintoa edeltäneen kouluasteisen tutkinnon suorittaneet kodinhoitaja ja kehitysvammaistenhoitaja.

Laillistettu ammattihenkilö on ammattihenkilölain 3 §:n 2 momentin mukaan oikeutettu toimimaan asianomaisessa ammatissa ja käyttämään asianomaista ammattinimikettä. Nimikesuojatun ammattinimikkeen käyttöoikeuden edellytyksenä on, että henkilö on merkitty ammattihenkilölain 16 §:ssä tarkoitettuun sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin nimikesuojattuna ammattihenkilönä. Nimikesuojatun ammattihenkilön tehtävissä voi toimia muukin henkilö, jolla on riittävä koulutus, kokemus ja ammatitaito. Nimikesuojatun ammattihenkilön ammattinimikkeistä ja ammattinimikkeen edellyttämästä koulutuksesta säädetään valtioneuvoston asetuksessa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (153/2016, jäljempänä ammattihenkilöasetus).

Ammattihenkilölain 3 §:n 3 momentti mahdollistaa sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tehtävärakenteen ja tehtävien jaon uudistamisen ammattihenkilöiden osaaminen, ammatitaito ja koulutus huomioon ottaen, jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetä, mikäli se on perusteltua asiakkaiden palvelutarpeiden, työjärjestelyjen ja sosiaalipalvelujen tuottamisen kannalta. Tämän säännöksen rajoituksena on huomioitava tilanteet, joissa ammattitehtävät ovat laissa tai asetuksessa säädetty nimenomaan tietyn tutkinnon tai ammattipätevyys suorittaneen henkilön hoidettavaksi. Sosiaalihuollossa on näissä tilanteissa yleensä kysymys yksilön oikeusturvan kannalta merkittävistä, erityistä osaamista ja ammatitaitoa vaativista tehtävistä ja niihin liittyvästä päätöksentekovallan käyttämisestä. Sosiaalihuollon erityislaeissa, kuten lastensuojelulaissa (417/2007) on säädetty tehtävistä ja päätöksentekovallan käyttämisestä tilanteissa, joissa viranhaltijalta edellytetään ammattihenkilölain mukaista sosiaalityöntekijän ammattipätevyyttä.

Ammattihenkilölain 7 §:ssä säädetään oikeudesta harjoittaa sosiaalityöntekijän ammattia Suomessa suoritettuna koulutuksen perusteella. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto myöntää hakemuksesta oikeuden harjoittaa sosiaalityöntekijän ammattia laillistettuna ammattihenkilönä henkilölle, joka on suorittanut Suomessa ylemmän korkeakoulututkinnon, johon sisältyy tai jonka lisäksi on suoritettu pääaineopinnot tai pääainetta vastaavat yliopistolliset opinnot sosiaalityössä. Oikeudesta harjoittaa Suomessa sosiaalityöntekijän ammattia toisessa EU/ETA-jäsenvaltiossa suoritettuna koulutuksen perusteella tai EU/ETA-valtion ulkopuolella suoritettuna koulutuksen perusteella säädetään ammattihenkilölain 10 ja 11 §:ssä. Toisessa EU/ETA-valtiossa koulutuksen suorittaneen henkilön ammattipätevyyden tunnustamiseen sovelletaan lakia ammattipätevyyden tunnustamisesta (1384/2015), jolla on implementoitu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi ammattipätevyyden tunnustamisesta (2005/36/EY).

Ammattihenkilölain 9 §:ssä säädetään sosiaalityöntekijän erityisistä velvollisuuksista. Mainitun lain 9 §:n 1 momentin mukaan sosiaalityöntekijä vastaa sosiaalityön ammatillisesta johtamisesta sekä yksilöiden, perheiden ja yhteisöjen sosiaalisen tuen ja palvelujen tarpeeseen vastaavasta sosiaalityön asiakas- ja asiantuntijatyöstä sekä sen vaikutusten seurannasta ja arvioinnista. Ammattihenkilölain 9 §:n 2 momentin mukaan sosiaalityöntekijä vastaa lisäksi sosiaalihuollon palvelujen antamisesta ja päätöksenteosta sen mukaan kuin muualla laissa erikseen säädetään. Pykälässä tarkoitetaan muun muassa sosiaalihuoltolain (1301/2014) 45 ja 46 §:ssä tarkoitettua sosiaalihuoltoa koskevasta päätöksenteosta ja hoidon ja huolenpidon turvaavista päätöksistä. Erityisten velvollisuuksien määrittelyn lähtökohtana on lain esitöiden mukaan sosiaalihuoltolain ja sosiaalihuollon erityislainsäädännön mukaisesti sosiaalityöntekijälle kuuluvat asiakas- ja asiantuntijatyöhön liittyvät tehtävät. Sosiaalityöntekijän erityisten velvollisuuksien määrittelyn tarkoituksena on jäsentää sosiaalityöntekijän tehtäväaluetta ja luoda näin sosiaalihuollon ammattihenkilöiden tehtävärakenteen ja työnjaon uudistamiselle perusteita. Sosiaalityöntekijän tehtävänä on huolehtia asiakkaiden oikeusturvan toteutumisesta erityisesti tilanteissa, joissa asiakkaiden perusoikeuksiin puututaan. (HE 354/2014 vp, s. 31–32).

Ammattihenkilölain 12 §:ssä säädetään oikeudesta toimia tilapäisesti laillistetun sosiaalihuollon ammattihenkilön tehtävissä. Mainitun pykälän 1 momentin mukaan 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. Pykälän 2 momentin mukaan muun laillistetun ammattihenkilön ammatissa voi toimia tilapäisesti enintään vuoden ajan kyseiseen laillistetun ammattihenkilön ammattiin opiskeleva tai sosiaalialalle soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, jolla on riittävät edellytykset ammatissa toimimiseen. Tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön ammatissa toimivaan henkilöön sovelletaan tällöin soveltuvin osin, mitä ammattihenkilölaissa säädetään sosiaalihuollon ammattihenkilöistä (12 §:n 3 mom.). Tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa toimivalla henkilöllä ei ole sosiaalityöntekijälle säädettyä oikeutta päättää kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta tai siihen liittyvistä toimenpiteistä. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että asiakkaan oikeusturvan kannalta merkittävien päätöksenteko kuuluu aina laillistetun sosiaalityöntekijän vastuulle.

Ammattihenkilölain 12 §:ssä säädetty oikeus toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä on poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan laillistetun ammattihenkilön tehtävissä voi toimia vain tietyn tutkinnon tai ammattipätevyyden suorittanut henkilö. Tilapäisenä toimimisen tarkoituksena on antaa laillistettuun ammattiin opiskelevalle mahdollisuuden perehtyä sosiaalipalvelujärjestelmään, saada ohjausta ja palautetta toiminnastaan sekä parantaa ammatillisia valmiuksia tulevia ammattihenkilön tehtäviä ajatellen. Tarkoituksena on myös turvata sosiaalihuollon palvelujen antaminen tilanteissa, jossa koulutusvaatimukset täytettäviä työntekijöitä ei ole saatavilla. Tutkinnon soveltuvuuden ja riittävien edellytysten olemassaolon arvioi työnantaja.

Ulkomailla tutkinnon suorittaneen oikeudesta toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön ammatissa säädetään ammattihenkilöasetuksen 5 §:ssä.

Sosiaalihuollon ammattihenkilö on ammattihenkilölain 5 §:n nojalla velvollinen ylläpitämään ja kehittämään ammattitaitoaan sekä perehtymään ammattitoimintaansa koskeviin säännöksiin ja määräyksiin. Työnantajan tulee luoda edellytykset sille, että ammattihenkilö saa työssään tarvittavan perehdytyksen ja että hän voi osallistua ammattitaitonsa kehittämiseksi tarpeelliseen täydennyskoulutukseen. Sosiaalihuollon ammattihenkilöä velvoittaa myös ammattihenkilölain 4 §:ssä säädetyt ammattieettiset velvollisuudet. Sosiaalihuollon ammattihenkilön ammatillisen toiminnan päämääränä on sosiaalisen toimintakyvyn, yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistäminen sekä syrjäytymisen ehkäiseminen ja hyvinvoinnin lisääminen. Sosiaalihuollon ammattihenkilön velvollisuutena on noudattaa ammattitoiminnassaan, mitä sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista sekä asiakastietojen käsittelystä säädetään.

Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (812/2000, jäljempänä asiakaslaki) 4 §:ssä säädetään sosiaalihuollon asiakkaan oikeudesta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun. Asiakkaalla on oikeus saada sosiaalihuollon toteuttajalta laadultaan hyvää sosiaalihuoltoa ja hyvää kohtelua ilman syrjintää. Asiakasta on kohdeltava siten, ettei hänen ihmisarvoaan loukata sekä että hänen vakaumustaan ja yksityisyyttään kunnioitetaan. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on otettava huomioon asiakkaan toivomukset, mielipide, etu ja yksilölliset tarpeet sekä hänen äidinkielensä ja kulttuuritaustansa. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kunnioitettava asiakkaan itsemääräämisoikeutta ja annettava asiakkaalle mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä sosiaalihuoltoonsa liittyviin muihin toimenpiteisiin. Asiakasta koskeva asia on käsiteltävä ja ratkaistava siten, että ensisijaisesti otetaan huomioon asiakkaan etu (asiakaslaki 8 §:n 2 mom.).

Sosiaalihuollon ammattihenkilöihin sovelletaan sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023) säännöksiä sosiaalihuollon ammattihenkilön toimiessa yksityisenä elinkeinonharjoittajana sosiaali- ja terveydenhuollon palveluntuottajana. Mainitussa laissa säädetään muun muassa palveluntuottajan toimintaedellytyksistä, rekisteröinnistä ja omavalvonnasta.

2.1.1.1 Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n 1 momentin tulkinta- ja soveltamiskäytäntö

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. Lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta ehdotti mietinnössään (StVM 52/2014 vp), että pykälässä säädettäisiin erikseen sosiaalityöntekijän ja muun laillistetun ammattihenkilön ammatissa toimimisesta tilapäisesti. Ammattihenkilölain 12 §:ää muutettiin valiokunnan ehdottamalla tavalla 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.

Ammattihenkilölain 12 §:n 1 momentin tulkinta- ja soveltamiskäytännössä on ollut lain voimaantulon jälkeen vaihtelua. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on toimivaltainen viranomaisena sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden ammattioikeuksien myöntämisestä Suomessa. Valviran tehtävänä on muun muassa huolehtia ammattihenkilölaissa sille säädetystä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta. Valvira julkaisi syyskuussa vuonna 2017 verkkosivuillaan ammattihenkilölain soveltamisohjeen, jonka mukaan ammattihenkilölain 12 §:n 1 momentissa tarkoitettuna sosiaalityöntekijän ammattiin opiskelevan henkilön tulee olla kirjoilla oppilaitoksessa, jossa voi suorittaa sosiaalityöntekijän laillistamiseen oikeutavat opinnot. Kyseinen tulkintakäytäntö ei katsonut avoimen yliopiston opiskelijoiden sisältävän pykälän soveltamisalaan.

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi myöhemmin samana vuonna ohjeen, jonka 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. Ohjauksen taustalla olivat sosiaalityöntekijän ammatin erilaiset tosiasialliset opintopolut. Tätä tulkintakäytäntöä on pääasiallisesti noudatettu sen antoajasta lähtien. Kuitenkin vuonna 2018 apulaisoikeuskanslerin sijainen antoi ratkaisunsa⁶ asiassa, joka koski kelpoisuutta toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa. Apulaisoikeuskanslerin sijainen katsoi, että avoimessa yliopistossa opiskelun lukeminen säännöksessä mainituksi sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeluksi on vähintäänkin tulkinnanvaraista, ellei peräti säännöksen sanamuodon vastaista. Mikäli tilapäisen sosiaalityöntekijän ammatissa toimimisen edellytyksiä halutaan laajentaa työvoiman saannin helpottamiseksi ja sosiaalihuollon palvelujen antamisen turvaamiseksi, olisi tämä apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan perusteltua tapahtua säännöstä muuttamalla ja sen tulkinnanvaraisuus samalla poistamalla.

Vuonna 2023 Valviran verkkosivuilla ollut ohje tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimisesta muutettiin siten, että ohjeistus viittaa ainoastaan säännöksen suoraan sanamuotoon. Tämä aiheutti sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä epäselvyyksiä tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimivien edellytyksistä ja valvontaviranomaisen valvontaan liittyvistä vaatimuksista. Tämän takia sosiaali- ja terveysministeriö osoitti 22.12.2023 päivätyn kirjeen hyvinvointialueiden johtajille tilapäisten sosiaalityöntekijöiden asemasta vuodenvaihteessa 2023–2024⁷. Kirjeen tarkoituksena oli ohjata hyvinvointialueita tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimisen edellytyksistä sekä korostaa työnantajan vastuuta henkilöstön riittävän osaamisen varmistamisessa myös henkilöstön kelpoisuutta koskevien säännösten soveltamisessa. Kirjeessä sosiaali- ja terveysministeriö kuitenkin korosti, että tilapäisenä sosiaalityöntekijänä työskentely on nimensä mukaisesti tarkoitus olla tilapäistä. Sosiaalihuollon henkilöstön riittävyys ja saatavuuden varmistamisessa sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ja koko henkilöstön välisen tehtävärakenteen ja työnjaon kehittäminen hyvinvointialueilla on ensisijaista, jotta voidaan varmistaa, että asiakkaat saavat turvallisia ja jatkuvia palveluita. Kirjeessä viitattiin lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön 4.3.2023 antamaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön soveltamisohjeeseen⁸. Kyseisen soveltamisohjeen tarkoituksena on ollut selkiyttää ammattihenkilölainsäädännön sisältämiä mahdollisuuksia ja reunaehtoja sote-henkilöstön tehtävärakenteiden ja työnjaon kehittämiseksi.

⁶ Valtioneuvoston oikeuskansleri: [OKV/10/50/2017](#).

⁷ [Sosiaali- ja terveysministeriön kirje 22.12.2023](#).

⁸ Sosiaali- ja terveysministeriön ohje: [Ammattihenkilölainsäädännön soveltaminen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön tehtävärakenteiden ja tehtäväjaon toimintamallien kehittämisessä](#).

Sosiaalihuollon ammattihenkilölain (817/2015) muutostarpeita koskevassa selvitysraportissa⁹ todetaan sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:n osalta, että huolimatta tilapäisten työntekijöiden suhteellisen pienestä määrästä pykälä vaikuttaa olleen sosiaalihuollon ammattihenkilölain eniten puhuttanut yksittäinen kohta. Se on myös ainoa kohta, jossa ammatissa toimimisen kelpoisuudelle asetetut ehdot ovat tiukentuneet verrattuna aiempaan kelpoisuuslakiin (2005). Osana selvitystä toteutetun kyselyn perusteella yleisimmin sosiaalihuollon ammattihenkilölakiin liittyvät haasteet liittyivät tilapäisten työntekijöiden saatavuuteen. Asiantuntijakuulemisissa näkemykset jakautuivat siten, että pari tahoja olisi halunnut laajentaa oikeuksia toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä, kun taas useampi taho olisi päinvastaisesti pitänyt oikeuksien tiukentamista tarpeellisenä asiakasturvallisuuden kannalta. Sekä kyselyssä että asiantuntijakuulemisissa pohdittiin eniten tilapäiseen toimimiseen liittyviä tulkintavaikeuksia ja katsottiin, että esimerkiksi tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä toimivan opiskelijan tulisi olla oppilaitoksessa kirjoilla ja todella tähdätä ammattiin valmistumiseen ja siten mahdollisuuteen saada oikeus toimia laillistettuna ammattihenkilönä. Tätä vasten soveltamisohjeen avoimen yliopiston sosiaalityön opintojen hyväksymisestä koettiin hankaloittavan säännöksen tulkintaa ja sen poistamista esitettiin. Myös opiskelijoiden rekisteröintiä sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön tavoin esitettiin rekrytointien helpottamiseksi.

2.1.2 Sosiaalihuoltolain ja erityislakien säännökset sosiaalihuollon henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista

Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä ilmaistaan paitsi perinteinen vaatimus oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta, myös ajatus tosiasiallisesta tasa-arvosta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään (HE 309/1993 vp, s. 42–44). Pykälän 2 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä on haluttu korostaa, että lapsia tulee kohdella sekä aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina, yhtäläiset perusoikeudet omaavina ihmisinä, että keskenään yhdenvertaisesti. Toisaalta lapset tarvitsevat vajaanlaisina ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä erityistä suojelua ja huolenpitoa. Säännös tarjoaakin perustan lasten positiiviselle erityiskohtelulle, jotta tasa-arvoinen asema aikuisväestöön nähden voitaisiin turvata. (HE 309/1993 vp, s. 45.)

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, jota turvataan sosiaalihuollon palveluiden ja sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvan kautta. Keskeisenä tavoitteena on asiakasturvallisuuden parantaminen. Perustuslain 7 §:llä on myös läheinen yhteys sosiaalihuollon kannalta keskeiseen perusoikeuteen eli perustuslain 19 §:ään, jossa säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan. Perustuslain 19 §:n 1 momentin mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset. Tällaiseen tukeen kuuluu esimerkiksi terveyden ja elinkyvyn säilyttämisen kannalta välttämättömän ravinnon ja asumisen järjestäminen. (HE 309/1993 vp, s. 69). Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännöksessä ei

⁹ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:16.

määritellä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapaa. Toisaalta säännöksestä kuitenkin seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta. Julkisen vallan olisi siten turvattava sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus. Palvelujen riittävyttä arvioitaessa voidaan lähtökohdiana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä. (HE 309/1993 vp, s. 69–72). Sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturva on turvattu perustuslain 21 §:n mukaisesti. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Usein perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä (HE 309/1993 vp, s. 74–75).

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) mukaan hyvinvointialue vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan ja on järjestämisvastuussa asukkaidensa sosiaali- ja terveydenhuollosta. Hyvinvointialueella on oltava riittävä osaaminen, toimintakyky ja valmius vastata sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja sen on huolehdittava asukkaidensa palvelutarpeen mukaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuudesta kaikissa tilanteissa. Järjestämisvastuunsa toteuttamiseksi hyvinvointialueella on oltava palveluksessaan toiminnan edellyttämä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstö sekä hallinnollinen ja muu henkilöstö, hallinnassaan asianmukaiset toimitilat ja toimintavälineet sekä muut tarvittavat toimintaedellytykset. Lisäksi hyvinvointialueella on oltava järjestämisvastuunsa toteuttamisen edellyttämä riittävä oma palvelutuotanto. Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisessa on oltava monialaista asiantuntemusta, joka tukee laadukkaiden ja turvallisten palvelujen kokonaisuutta, eri ammattiryhmien yhteistyötä sekä hoito- ja toimintakäytäntöjen kehittämistä.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattioikeuksista säädetään ammattihenkilölainsäädännössä. Ne toimivat perustana palvelulainsäädännön säännöksille, joissa eri sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviin on voitu sisällyttää vaatimuksia henkilöstön kelpoisuudesta. Sosiaalihuollon ammattihenkilöitä koskevista kelpoisuusehdoista säädetään olennaisilta osin sosiaalihuoltolaissa, lastensuojelulaissa (417/2007) ja ikääntyneen väestön toimintakyvyn tukemisesta sekä iäkkäiden sosiaali- ja terveyspalveluista annetussa laissa (980/2012, jäljempänä vanhuspalvelulaki).

Sosiaalihuoltolaki on sosiaalihuollon palvelulainsäädännön keskeisin säädös, jota sovelletaan hyvinvointialueen sosiaalihuoltoon, jollei siitä toisin säädetä. Hyvinvointialueella on velvollisuus järjestää sosiaalihuoltoa ja osoittaa siihen voimavaroja sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään. Sosiaalipalveluilla tarkoitetaan sosiaalihuoltolain 3 §:n mukaan hyvinvointialueen sosiaalipalveluja sekä muita toimia, joilla sosiaalihuollon ammattihenkilöt ja muu asiakastyöhön osallistuva henkilöstö edistävät ja ylläpitävät yksilön, perheen ja yhteisön toimintakykyä, sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta. Lain esitöiden mukaan toiminta on luonteeltaan sosiaalihuoltoa silloin kun sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö kantaa vastuun palvelun toteuttamisesta. Sosiaalipalveluja ovat siten sosiaalihuollon ammatillisen henkilöstön toteuttamat palvelut sekä sellaiset palvelut, joita toteuttavat henkilöt, joilta ei vaadita sosiaalihuollon ammatillista koulutusta, jos palvelujen toteutumisesta vastaa viime kädessä sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö (HE 164/2014 vp, s. 98).

Sosiaalihuoltolain 49 a § edellyttää, että sosiaalihuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä varten hyvinvointialueen käytettävissä tulee olla riittävästi sosiaalihuollon ammattihenkilöitä sekä muuta asiakastyöhön osallistuvaa henkilöstöä. Jokaisen hyvinvointialueen käytettävissä tulee olla asiakastyöhön osallistuvan virkasuhteisen sosiaalityöntekijän palveluja. Lisäksi sosiaalipalveluja tuottavassa toimintayksikössä on oltava henkilöstö, jonka määrä, koulutus ja tehtäväraenne vastaavat toimintayksikön palveluja saavien henkilöiden määrää ja palvelun tarvetta.

Sosiaalihuoltolaissa säädetään asiakkaan edusta. Sosiaalihuoltoa toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomioita erityistä tukea tarvitsevien asiakkaiden edun toteutumiseen. Erityistä tukea tarvitsevalla henkilöllä ja asiakkaalla tarkoitetaan puolestaan henkilöä, jolla on erityisiä vaikeuksia hakea ja saada tarvitsemiaan sosiaali- ja terveystalveluja kognitiivisen tai psyykkisen vamman tai sairauden, päihteiden ongelmakäytön tai muun riippuvuuskäyttäytymisen, usean yhtäaikaisen tuen tarpeen tai muun vastaavan syyn vuoksi ja jonka tuen tarve ei liity korkeaan ikään siten kuin vanhuspalvelulain 3 §:ssä säädetään. Erityistä tukea tarvitsevalla lapsella tarkoitetaan lasta, jonka kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä tai joka itse käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään tai kehitystään tai joka on erityisen tuen tarpeessa edellä kuvatun määritelmän mukaisesti.

Kun hyvinvointialueen sosiaalihuollon palveluksessa oleva on tehtävässään saanut tietää sosiaalihuollon tarpeesta olevasta henkilöstä, hänen on huolehdittava, että henkilön kiireellisen avun tarve arvioidaan välittömästi. 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.

Sosiaalihuollon asiakkaalle on sosiaalihuoltolain 42 §:n mukaisesti nimettävä asiakkuuden ajaksi omatyöntekijä. Omatyöntekijän on oltava sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö. Omatyöntekijänä saa toimia edellä tarkoitettua ammattihenkilön sijaan terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (559/1994) 2 §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö, jos se on asiakkaan palvelukokonaisuuden kannalta perusteltua. Erityistä tukea tarvitsevan lapsen tai muun erityistä tukea tarvitsevan henkilön omatyöntekijän tai hänen kanssaan asiakastyötä tekevän työntekijän on oltava sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettu sosiaalityöntekijä ja tehtävä on hoidettava virkasuhteessa. Sosiaalityöntekijän kelpoisuutta edellytetään myös kasvatus- ja perheneuvonnassa (sosiaalihuoltolaki 26 §). Lastenvalvojan tehtävässä voi toimia sosiaalityöntekijä tai henkilö, jolla on muu tehtävään soveltuva ylempi korkeakoulututkinto (sosiaalihuoltolaki 27 a §). Sosiaalihuoltolain 46 §:n 1 momentin mukaan omatyöntekijän kanssa asiakastyötä tekevän virkasuhteessa olevan sosiaalityöntekijän on tehtävä päätös niistä sosiaalipalveluista, joilla yhdessä turvataan 12 ja 13 §:n mukaisesti erityistä tukea tarvitsevan lapsen tai erityistä tukea tarvitsevan muun asiakkaan välttämätön huolenpito ja toimeentulo sekä terveys ja kehitys, jos menettely on asiakkaan edun mukainen.

Lastensuojelun järjestämisestä säädetään lastensuojelulain 3 luvussa. Lastensuojelulain mukaan kunnan on huolehdittava siitä, että ehkäisevä lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää. Hyvinvointialueen on huolehdittava ehkäisevästä lastensuojelusta sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissaan sekä siitä, että lapsi- ja perhekohtainen lastensuojelu järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaiseksi kuin hyvinvointialueella esiintyvä tarve edellyttää. Lastensuojelun on oltava laadultaan sellaista, että se takaa lastensuojelun tarpeesta oleville lapsille ja nuorille sekä heidän perheilleen heidän tarvitsemansa avun ja tuen. Hyvinvointialue vastaa lastensuojelulain 11 §:n mukaan lastensuojelun toimeenpanoon liittyvistä tehtävistä. Sen on lastensuojelua järjestäessään oltava tarvittaessa yhteistyössä hyvinvointialueen ja sen alueella olevien kuntien eri toimialojen, muiden viranomaisien samoin kuin muiden hyvinvointialueiden ja niiden alueilla sijaitsevien kuntien sekä muiden palveluja järjestävien yhteisöjen ja laitosten kanssa riittävien ja tarvetta vastaavien palvelujen järjestämiseksi ja asiantuntemuksen turvaamiseksi hyvinvointialueella.

Lastensuojelutoimenpiteistä päättävästä viranhaltijasta säädetään lastensuojelulain 13 §:ssä. Lastensuojelulain 13 §:n 1 momentin mukaan hyvinvointialueen määräämä virkasuhteessa

oleva sosiaalityöntekijä käyttää päätöksentekovaltaa asioissa, jotka koskevat 38 §:n 1 momentissa tarkoitettua kiireellistä sijoitusta ja 39 §:n 1 momentissa tarkoitettua kiireellisen sijoituksen lopettamista.

Mainitun lain 13 §:n 2 momentin mukaan hyvinvointialueen määräämä sosiaalihuollon johtava viranhaltija, joka täyttää sosiaalihuoltolain 46 a §:n 1 momentissa säädetyt vaatimukset tai johtavan viranhaltijan määräämä muu virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä tekee päätöksen asioissa, jotka koskevat lain 38 §:n 3 momentissa tarkoitettua kiireellisen sijoituksen jatkamista, 43 §:n 1 momentissa tarkoitettua huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa, 43 §:n 3 momentissa tarkoitettua huostaanoton tai kiireellisen sijoituksen aikana tehtävää sijaishuoltopaikan muuttamista ja 47 §:ssä tarkoitettua huostassapidon lopettamista. Johtava viranhaltija tai hänen määräämänsä viranhaltija tekee myös 28 §:ssä tarkoitettun lapsen tutkimusta ja 43 §:n 2 momentissa tarkoitettua huostaanottoa ja siihen liittyvää sijaishuoltoa koskevan hakemuksen. Lastensuojelulain 13 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa asioissa viranhaltijan tulee olla muu kuin 13 b §:ssä tarkoitettu lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä. Viranhaltija, joka on tehnyt 38 §:n 1 momentin mukaisen kiireellistä sijoitusta koskevan päätöksen, ei voi tehdä kiireellisen sijoituksen jatkamista koskevaa päätöstä. Rajoituksista ja rajoitustoimenpiteistä päättävästä viranhaltijasta säädetään tarkemmin lastensuojelulain 11 luvussa.

Lastensuojelulaki edellyttää, että lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on nimettävä hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä (lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä), jonka tulee olla sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettu sosiaalihuollon ammattihenkilö (lastensuojelulaki 13 b §). Lastensuojelulaitoksen henkilöstöstä säädetään lain 60 §:ssä, joka edellyttää, että lastensuojelulaitoksessa on oltava lasten ja nuorten tarvitsemaan hoitoon ja kasvatukseen nähden riittävä määrä sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuja sosiaalihuollon ammattihenkilöitä sekä muuta henkilöstöä.

Vanhuspalvelulain 10 § edellyttää, että hyvinvointialueen käytävissä on oltava ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemista sekä iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien sosiaali- ja terveystalvelujen laadukasta järjestämisestä varten riittävästi monipuolista asiantuntemusta. Vanhuspalvelulain sisältämät henkilöstömitoitukseen liittyvät säännökset koskevat myös sosiaalihuollon ammattihenkilöitä. Vanhuspalvelulaki sisältää lisäksi palvelutarpeiden selvittämistä koskevan säännöksen, jossa edellytetään, että palvelutarpeiden selvittämisestä vastaa iäkkään henkilön tarpeiden kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 3 §:ssä tai terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain 2 §:ssä tarkoitettu ammattihenkilö, jolla on laaja-alaista asiantuntemusta. Palvelutarpeiden selvittämisestä vastaavan työntekijän on toimittava iäkkään henkilön tarpeita vastaavasti yhteistyössä muiden tämän vanhuspalvelulain 10 §:ssä tarkoitettujen asiantuntijoiden kanssa.

Vuoden 2025 alusta voimaan tulevassa vammaispalvelulaissa (675/2023) edellytetään vastaavasti, että vammaisen henkilön palvelutarpeen arvioinnista ja asiakassuunnitelman tekemisestä vastaa aina sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettu virkasuhteessa oleva ammattihenkilö. Vammaispalvelulain 5 §:n 1 momentin mukaan palveluita koskevasta päätöksenteosta ja päätösten toimeenpanosta säädetään sosiaalihuoltolain 45 ja 46 §:ssä. Virkasuhteessa olevan sosiaalihuollon ammattihenkilön tulee kuitenkin aina tehdä vammaisen henkilön palveluita koskevat päätökset. Sosiaalihuollon tai terveydenhuollon ammattihenkilö taikka muun soveltuvan tutkinnon suorittanut henkilö antaa ensisijaisesti erityistä osallisuuden tukea lain 13 §:n mukaisesti.

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 14 d §:n 2 momentin mukaan, kun kyse on täydentävästä ja ehkäisevästä toimeentulotuesta, asiakkaalle tulee järjestää mahdollisuus keskustella

henkilökohtaisesti hyvinvointialueen sosiaalihuollon ammattihenkilön kanssa vastaavassa ajassa.

2.1.3 Sosiaalityön koulutusvastuuta koskeva lainsäädäntö

Yliopistojen tehtävänä on yliopistolain (558/2009) 2 §:n mukaan edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee tarjota mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen, toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Yliopistojen tulee järjestää toimintansa siten, että tutkimuksessa, taiteellisessa toiminnassa, koulutuksessa ja opetuksessa varmistetaan korkea kansainvälinen taso eettisiä periaatteita ja hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen.

Yliopistolain 7 §:n mukaan yliopistossa voidaan suorittaa alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja sekä tieteellisiä ja taiteellisia jatkotutkintoja. Yliopistot voivat järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, avoimena yliopisto-opetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä muuta täydennyskoulutusta. Yliopistoissa suoritettavista tutkinnoista, tutkintojen tavoitteista, opintojen rakenteesta ja muista opintojen perusteista sekä siitä, mitä tutkintoja kussakin yliopistossa voidaan suorittaa (koulutusvastuu), säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksessa yliopistojen tutkinnoista ja erikoistumiskoulutuksista (794/2004, jäljempänä tutkintoasetus). Tutkintoasetuksessa määritellään yliopistojen koulutusvastuut koulutusaloittain ja tutkinnoittain. Tutkintoasetuksen liitteenä on luettelo koulutusaloista, niihin kuuluvien tutkintojen nimistä sekä niistä yliopistoista, joissa tutkintoja voidaan suorittaa. Asetuksen luettelo määrittelee sen, millä koulutusaloilla ja millä tutkintonimikkeillä kukin yliopisto järjestää alempiin ja ylempiin korkeakoulututkintoihin ja sekä tieteellisiin tai taiteellisiin jatkotutkintoihin johtavaa koulutusta. Yliopistojen koulutusvastuut on jaettu yhteensä 15 nimettyyn koulutusalaan.

Yliopistojen koulutusvastuun tarkemmasta jakautumisesta säädetään yliopistojen koulutusvastuun täsmäntämisestä annetussa opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa (1451/2014). Asetuksen liitteenä on luettelo aloista, joilla yliopistot järjestävät alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta humanistisella, kasvatustieteellisellä, luonnontieteellisellä, yhteiskuntatieteellisellä ja tekniikan koulutusosalalla sekä opettajankoulutuksen koulutusvastuun jakautumisesta yliopistojen välillä. Muilla koulutusaloilla yliopistojen koulutusvastuuta ei ole määritelty tutkintokohtaista koulutusvastuuta tarkemmin. Koulutusvastuuasetuksen nojalla Helsingin, Turun, Tampereen, Jyväskylän, Itä-Suomen ja Lapin yliopistojen on järjestettävä sosiaalityön alan alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta yhteiskuntatieteellisellä koulutusosalalla. Svenska social- och kommunalhögskolanin tehtävänä oleva sosiaalityön koulutus järjestetään Helsingin yliopiston yhteydessä.

2.2 Sosiaalityön yliopistollinen koulutus

2.2.1 Sosiaalityön tutkintoon johtava koulutus

Sosiaalityön koulutus tuottaa laaja-alaista osaamista yksilön, perheen, yhteisöjen ja yhteiskunnan tasolla tehtävään asiakas- ja asiantuntijatyöhön. Sosiaalityössä työskennellään yhteiskunnallisten rakenteiden, sosiaalisten ongelmien ja vaikeiden yksilöllisten elämäntilanteiden rajapinnoilla. Sosiaalityö on yhtäältä sekä erityistä tukea tarvitsevien ja vaikeissa elämäntilanteissa olevien asiakkaiden kanssa työskentelyä, että yhteiskunnallista vaikuttamistyötä heidän asemansa ja elinolojensa parantamiseksi. Sosiaalityön ytimessä on erilaisten yhteiskunnallisten ja

yksilöllisten intressien yhteensovittaminen eettisesti kestäväällä tavalla, ihmisoikeuksien puolustaminen, sosiaalisen toimintakyvyn vahvistaminen, kärsimyksen lievittäminen sekä hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden lisääminen.

Sosiaalityön asiantuntijuuden perustana ovat akateemiset tutkimustiedon käyttämisen ja tuottamisen taidot sekä tämän mahdollistama kriittinen ja moninäkökulmainen ajattelu. Suomessa sosiaalityön koulutus antaa yleisen pätevyyden toimia sosiaalityöntekijän tehtävissä. Opintojen aikana tavoitteena on saavuttaa vahva sosiaalityön asiantuntijuus, jonka turvin maisteriksi valmistuneella on valmiudet toimia vaativissa asiantuntijatehtävissä osana yhteiskunnan muuttuvia rakenteita ja monitoimijaisia verkostoja. Maisteriksi valmistunut voi hakea Valviralta oikeutta harjoittaa sosiaalityön ammattia Suomessa (laillistettu sosiaalihuollon ammattihenkilö).

Suomessa sosiaalityön koulutusta järjestetään laajana yhteiskuntatieteellisenä tutkintokoulutuksena. Sosiaalityöntekijän pätevyyden tuottavan koulutuksen kokonaisuus koostuu yhteiskunta- tai valtiotieteiden kandidaatin ja maisterin tutkinnoista sosiaalityön pääaineessa. Tutkintojen yhteenlaskettu laajuus on 300 opintopistettä. Sosiaalityöntekijän koulutuksen kokonaisuus koostuu kandidaatin tutkinnon opinnoista, jotka ovat laajuudeltaan 180 opintopistettä ja maisterin tutkinnon opinnoista 120 opintopistettä. Opintojen suorittamisen tavoiteaikataulu on 5 vuotta (3+2 vuotta).

Sosiaalityön alalla kandidaatin tutkintoon sisältyy pääaineen perusopinnot (25 opintopistettä) ja aineopinnot (55–60 opintopistettä) sekä yleis-, kieli- ja tutkimusmenetelmäopintoja sekä valinnaisia opintoja (sivuaineopintoja). Maisterin tutkintoon sisältyy pääaineopintojen syventävät opinnot (100–120 opintopistettä) sekä valinnaisia opintoja tai sivuaineopintoja (0–20 opintopistettä). Sosiaalityön opiskelijat suorittavat vapaavalintaisia opintoja ja sivuaineopintoja esimerkiksi psykologian, kasvatustieteen, hallintotieteiden tai asiakas- ja potilasturvallisuuden oppiaineissa. Opintojen kokonaisuus vahvistaa opiskelijoiden valmiuksia ja laaja-alaista sivistystä. Sivuainevalinnat ovat merkittävä osa koulutusta, koska niiden avulla opiskelijat täydentävät pääaineopintojaan ja voivat suuntautua kiinnostuksensa mukaan eri teemoihin myös työelämässä suuntautumista silmällä pitäen.

Kandidaatin ja maisterin tutkintoihin sisältyy noin 200 opintopistettä sosiaalityön pääaineopintoja, joista noin 30 opintopistettä on sosiaalityön työelämysuhteissa tapahtuvaa oppimista sekä siihen kiinteästi yhdistettyä teoriaperustaista opetusta. Sosiaalityön koulutukseen sisältyy käytännössä oppimista kaikilla opintojen tasoilla (perusopinnot, aineopinnot, syventävät opinnot). Aineopintoihin sisältyvä sosiaalityön ammatillisten taitojen käytännön jakson tavoitteena on saada ymmärrys sosiaalityöstä erilaisissa toimintaympäristöissä sekä omaksua ja kehittää sosiaalityön asiakastyön taitoja ja asiantuntijuutta. Opiskelija perehtyy sosiaalityöntekijän tehtäviin ja harjoittelee ohjatusti sosiaalityöntekijän roolissa toimimista jollakin sosiaalityön toimintakentällä. Käytännön jakson suoritettuaan tutkinto-opiskelijalla on sosiaalityöntekijän ammatissa toimimisen perusvalmiudet yhdistettynä alan toimintaympäristön tuntemukseen ja asiantuntijuuteen.

Sosiaalityön koulutus perustuu tiede- ja tutkimusperustaisen akateemisen koulutuksen ja työelämysuhteissa tapahtuvan oppimisen yhdistämiseen. Koulutuksen tavoitteena on tuottaa vahva tieteellisteoreettinen yleispätevyys, tutkimukselliset valmiudet sekä perusvalmiudet sosiaalityön asiantuntija-ammattissa toimimiseen. Opiskelija perehtyy asiakkaiden arjessa läsnä oleviin sosiaalisiin ilmiöihin, palveluiden ja interventioiden vaikuttavuuteen ja yhteiskunnalliseen toimintaan tutkimustiedon ja teorian pohjalta. Tieteellisten käsitteiden ja teorioiden tuntemisella

on keskeinen merkitys ammatti-identiteetin kehitykselle ja työelämässä tarvittavan osaamisen rakentumiselle.¹⁰

Sosiaalityön opinnoissa opiskelija syventää osaamistaan sosiaalityön erityiskysymyksiin ja tutkimusmenetelmiin liittyen. Maisterin tutkintoon sisältyvien sosiaalityön syventävien opintojen keskeisimmät osaamistavoitteet ovat:

- 1) Opiskelija kykenee toimimaan vaativissa sosiaalityön ammatillisissa käytännöissä sekä toimimaan sosiaalityön asiantuntijana monitoimijaisissa yhteistyöverkostoissa;
- 2) Opiskelija hallitsee sosiaalityön tieteellisteoreettiset lähtökohdat ja osaa soveltaa niitä asiakas- ja asiantuntijatyössä;
- 3) Opiskelijalla on valmiudet arvioida sosiaalityön asiakkaiden elämäntilanteita ja tuen tarpeita sekä tehdä suunnitelmallista sosiaalityötä asiakkaiden hyvinvoinnin edistämiseksi;
- 4) Opiskelijalla on tiedolliset ja taidolliset valmiudet rakenteelliseen sosiaalityöhön ja vaikuttamistyöhön epäoikeudenmukaisuutta, köyhyyttä ja huono-osaisuutta tuottavien yhteiskunnallisten käytäntöjen ja säännösten osoittamiseksi ja purkamiseksi;
- 5) Opiskelijalla on perusvalmiudet toimia sosiaalityön ammatillisena johtajana sekä organisaatioiden, verkostojen, työryhmien ja muutosten johtajana
- 6) Opiskelija syventää sosiaalityön asiakas- ja asiantuntijatyössä tarvittavaa osaamistaan tutkimuksen keinoin valitsemallaan sosiaalityön osa-alueella (erityisesti pro gradu -tutkielma);
- 7) Opiskelija kykenee viemään itsenäisesti läpi tieteellisen tutkimusprosessin, jossa hän soveltaa teoreettista ja tutkimusmetodista tietämystään ja osoittaa kykyään analyttiseen ja tutkimuseettiseen ajatteluun;
- 8) Opiskelija osaa hankkia ja hallita tietoa itsenäisesti ja pystyy kestävään tieteelliseen päättelyyn ja hallitsee tieteellisen argumentaation sekä kykenee yhdistämään teoriaa, käytäntöä ja tutkimustietoa erilaisissa sosiaalityön asiantuntijatehtävissä. Opiskelija saavuttaa valmiudet tieteellisiin jatko-opintoihin.¹¹

2.2.2 Tilastotietoa sosiaalityön tutkinnon suorittaneista ja sosiaalityöntekijän ammatinharjoittamisoikeuden saaneista

Sosiaalityön koulutuksen määrät ovat kasvaneet merkittävästi 2010-luvun aikana ja yliopistot ovat lisänneet sosiaalityön aloituspaikkoja valtion lisärahoituksen turvin. Viimeisimmät lisäykset on tehty vuosina 2020–2022 opetus- ja kulttuuriministeriön yliopistoille myöntämien koronapandemiaan liittyneiden koulutuslaajennusten sekä vuoden 2021 lopussa hyväksytyt lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitukseen sisältyneen sosiaalityön koulutuksen laajentamistavoitteen myötä.

Sosiaalityön koulutuksessa aloitti vuonna 2023 valtakunnallisesti yhteensä 522 uutta opiskelijaa, joista osa valittiin suorittamaan sekä kandidaatin tutkintoa että maisterin tutkintoa (perus-

¹⁰ Lähteinen ym. 2017, s.8: [Sosiaalityön koulutuksen tuottama osaaminen](#).

¹¹ Lähteinen ym. 2017, s. 12

valinta, avoimen väylä ja siirtohaku) ja osa pelkkää maisterin tutkintoa (maisterivalinta). Aloitavien opiskelijoiden määrässä tapahtui pientä laskua edellisvuoden huippulukeman (582) jälkeen, kun aiemmin tehtyjen koulutuslaajennusten aloituspaikat eivät olleet enää käytössä. Sosiaalityön koulutus on vetovoimainen ja hakijamäärät ovat korkealla tasolla kaikissa yliopistoissa.

Sosiaalityö pääaineena valmistuneiden yhteiskunta- tai valtiotieteiden maistereiden määrässä tapahtui edellisvuoden lukuun (333) nähden kasvua valmistuneiden määrän ollessa valtakunnallisesti yhteensä 386 maisterin tutkinnon suorittanutta. Lukumäärä on toiseksi korkein sosiaalityön koulutuksen historiassa. Valmistuneiden määrä kiihtyi erityisesti loppuvuoden aikana Valviran tarkennettuaan tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimisen edellytyksiä, mikä sai monen opiskelijan kiirehtimään opintojensa loppuunsaattamista. Odotettavissa on, että vuonna 2024 valmistuu ennätysmäärä maistereita. Edellisen viiden vuoden (2019–2023) keskiarvo valmistuneiden osalta on 383 maisteria ja edellisen kymmenen vuoden (2014–2023) 362 maisteria vuodessa. Suoraan maisterin tutkinnon aloittaneiden määrä on viimeisten kolmen vuoden aikana pysynyt hyvin samana. Merkittävä osa opiskelijoista aloittaa suoraan maisterintutkinnosta. Suoraan maisterintutkinnosta aloittavista moni suorittaa sosiaalityön opintoja avoimena yliopisto-opetuksena ennen kuin heidät valitaan tutkinto-opiskelijoiksi.

Alla on kuvattu tarkemmin uusien aloittaneiden opiskelijoiden ja valmistuneiden maistereiden määrät vuosilta 2014–2023 (Lähde: Sosnet ja Vipunen).

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Uudet aloituspaikat	471	527	415	391	470	523	463	498	582	522
Valmistuneet YTM/VTM, sosiaalityö	334	319	348	334	362	362	416	420	333	386
Maisterin tutkinnon aloittaneet			130	151	198	234	146	176	178	176

Sosiaalityön pääaineesta valmistuneiden määrät ovat kasvussa, mikä näkyy myös sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin hyväksytyjen, laillistettujen sosiaalityöntekijöiden määrässä. Valvira myönsi vuonna 2023 yhteensä 425:lle oikeuden harjoittaa sosiaalityöntekijän ammattia Suomessa. Tästä kokonaismäärästä 411 oli suorittanut sosiaalityön tutkinnon Suomessa ja 14 toisessa EU/ETA-jäsenvaltiossa. Vuonna 2022 laillistettuja sosiaalityöntekijöitä oli yhteensä 366, joista 12 oli suoritettu muussa EU/ETA-jäsenvaltiossa kuin Suomessa. Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annettu laki tuli voimaan 1.3.2016 ja lakiin sisältyvä siirtymäsäännös edellytti, että laillistetun sosiaalihuollon ammattihenkilön tehtävissä toimivan tuli hakea Valviralta ammattioikeutta 30.6.2018 mennessä, minkä vuoksi laillistuspäätösten määrä olivat vuosina 2017 (1127 kpl) ja 2018 (5197 kpl) poikkeuksellisen korkeaa. Valviran raportointijärjestelmän mukaan Valvira on rekisteröinyt vuosien 2017–2023 aikana yhteensä 8523 laillistettua sosiaalityöntekijää sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin.

Sosiaalityöntekijän ammattioikeuden saaneet ovat pääasiallisesti suorittaneet sosiaalityöntekijän tutkinnon Suomessa. Ulkomailla suoritettujen tutkintojen osalta sosiaalityöntekijöiden laillistuksia on myönnetty eniten Ruotsissa (104), Virossa (25), Saksassa (9), Venäjällä (6), Isossa-

Britanniassa (6), Norjassa (5) ja Yhdysvalloissa (5) suoritetun koulutuksen perusteella. Vuonna 2023 ulkomailla suoritetuista tutkinnoista suurin osa oli tehty Ruotsissa (10).

Valvira ei rekisteröi sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin sosiaalityön ammatin opiskelevia, jotka toimivat sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n nojalla tilapäisesti laillistetun sosiaalihuollon ammattihenkilön tehtävissä, minkä vuoksi tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimivista ei ole saatavissa Valviran raportointitietoja.

2.2.3 Sosiaalityön perus- ja aineopinnot avoimessa yliopistossa ja yliopiston sivuainekokonaisuutena

Sosiaalityön opintoja on mahdollista suorittaa lisäksi yliopistojen järjestämän avoimen yliopisto-opetuksen kautta sekä osana yliopistojen tutkinto-opiskelijoille tarjottavia sivuainekokonaisuuksia. Avoimen yliopiston sosiaalityön opinnot ovat avoinna kaikille alasta kiinnostuneille, kuten sosiaalityön tutkinto-opiskelijaksi tähtääville ja ammatillisen lisä- tai täydennyskoulutuksen suorittajille. Avoimessa yliopistossa suoritettujen sosiaalityön opintojen voidaan lähtökohtaisesti huomioida osaksi sosiaalityön tutkintoon sisältyviä opintoja, kun henkilö on saanut yliopistojen yhteis- tai erillishaun kautta tutkinto-oikeuden sosiaalityön oppiaineeseen. Yliopistot päättävät aikaisemmin suoritettujen opintojen sisällyttämisestä tai hyväksilukemisesta osaksi tutkintoa.

Avoimessa yliopistossa on pääsääntöisesti tarjolla sosiaalityön perusopinnot (25 opintopistettä) ja osa aineopinnoista (noin 35 opintopisteen kokonaisuus). Avoimen yliopiston opetus on integroitu tutkintokoulutukseen Itä-Suomen, Lapin ja Tampereen yliopistoissa, jolloin opintokokonaisuuden toteutus- ja työskentelymuodot ovat kaikille opiskelijoille samat. Helsingin, Jyväskylän ja Turun yliopistoissa on erillinen avoimen opetus. Yliopistot, jotka järjestävät sosiaalityön tutkintoon johtavaa koulutusta, ovat yhteistyössä määritelleet sosiaalityön perusopintojen ja aineopintojen osaamistavoitteet, mutta eri yliopistojen opintojaksojen osaamistavoitteissa ja sisällöissä voi olla jonkin verran painotuskohtaista vaihtelua. Esimerkiksi Lapin yliopistossa ja Turun yliopistossa avoimessa yliopistossa opiskelevat eivät suorita sosiaalityön pääaineopiskelijoilta edellytettäviä sosiaalioikeuden opintoja (10 opintopistettä), jotka ovat edellytyksenä aineopintojen käytännön jaksolle osallistumiseen. Yliopistojen tarjonta voi vaihdella lisäksi aineopintoihin sisältyvien tutkimusmenetelmäopintojen osalta.

Sosiaalityön käytännön opetusta ja siihen kiinnittyviä muita opintoja (yhteensä 10–20 opintopistettä) ei pääsääntöisesti tarjota avoimessa yliopistossa. Syynä tälle ovat opintojaksojen edellyttämät resurssit yliopistoissa ja palvelujärjestelmässä, jossa opiskelijoiden ohjaajina toimivat laillistetut sosiaalityöntekijät, mutta myös korkeakoulujen asiakasturvallisuutta ja opiskelun turvallisuutta varmentavat SORA-säädökset (ratkaisuja soveltumattomuuteen), joita sovelletaan vain tutkintotavoitteeseen opiskeluun. Nämä säädökset mahdollistavat muun muassa opiskelijan rikostaustatöiden tarkistamisen tai opinto-oikeuden rajoittamista koskevan päätöksen tekemisen, mikäli opiskelija katsottaisiin sosiaali- ja terveysalalle soveltumattomaksi. Käytännön opetusjaksojen lisäksi sosiaalityön ammatissa toimimisen kannalta merkittävät sosiaalityön syventävät opinnot ovat muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta avoinna vain sosiaalityön pääaineopiskelijoille.

Sosiaalityön aineopintojen avoimen yliopiston opiskelijamäärää ja opintojaksojen tarjontaa on päädytty rajoittamaan osaltaan yliopistojen rajallisten opetusresurssien vuoksi, mutta myös siksi, että avoimen opetuksen määrä voidaan suhteuttaa sosiaalityön maisteritutkinnon opintoväylän aloituspaikkamäärään nähden. Näin varmistetaan, että mahdollisimman suuri osuus aineopinnot suorittaneista pääsee hakeutumaan tutkinto-opiskelijaksi sosiaalityön pääaineessa ja

saamaan maisterin tutkinnon suoritettuaan sosiaalityöntekijän ammattipätevyyden ja ammatinharjoittamisoikeuden Valvirasta.

Lukuvuonna 2023–2024 Helsingin yliopiston avoimen väylän sosiaalityön aineopintojen yksittäisiä opintojaksoja suoritti 16–35 opiskelijaa. Svenska social- och kommunalhögskolanin (SSKH) sosiaalityön opintojaksot ovat avoimena avoimen yliopiston opiskelijoille (5 opiskelijan kiintiö), joita on osallistunut noin kahdesta kolmeen opiskelijaa per kurssi. Avoimen opiskelijoilla ei kuitenkaan ole mahdollista osallistua käytännön opetusjaksolle eikä muun muassa tutkielmaseminaareihin. Itä-Suomen yliopiston (UEF) avoimen väylän kautta suoritti lukuvuonna 2022–2023 sosiaalityön perusopinnot 39 opiskelijaa ja sosiaalityön aineopinnot 61 opiskelijaa. Jyväskylän yliopiston avoimen väylän sosiaalityön aineopinnot suoritti vuonna 2022 12 opiskelijaa ja vuonna 2023 63 opiskelijaa, mikä osoittaa merkittävää kasvua avoimen väylän kautta suoritetuista sosiaalityön aineopinnoista. Perusopintojen osalta luvut ovat pysyneet tasaisena, sillä vuonna 2022 sosiaalityön perusopinnot suoritti 52 opiskelijaa ja vuonna 2023 56 opiskelijaa. Lapin yliopiston avoimessa yliopisto-opetuksessa 4 opiskelijaa suoritti sosiaalityön perusopinnot ja aineopinnot lukuvuoden 2022–2023 aikana. Turun yliopiston avoimessa yliopistossa sosiaalityön aineopintojen kiintiö on vuosittain 40 opiskelijaa ja kiintiö on täyttynyt joka vuosi. Tampereen yliopiston avoimessa yliopistossa sosiaalityön perusopinnot suorittivat yhteensä 13 opiskelijaa ja aineopinnot 14 opiskelijaa. Aineopintojen suorituspäätyminen jäi opetustarjonnan takia pieneksi ja vuoden 2024 aineopinnot tulee suorittamaan arviolta noin 25 opiskelijaa.

Sosiaalityön perus- ja aineopinnot on mahdollista suorittaa yliopistossa myös erillisenä sivuainekokonaisuutena. Opiskelijat, jotka opiskelevat muussa kuin sosiaalityön pääaineessa voivat valita siten tutkintoonsa sosiaalityön perus- ja/tai aineopintoja. Opintojen sisällöt ovat lähtökohdaisesti samat kuin avoimen yliopiston kautta sosiaalityön perus- ja aineopintoja suorittaville, jolloin opinnot eivät sisällä sosiaalityön pääaineopiskelijoille kuuluvaa käytännön opetusjaksoa ja kandidaatin tutkielmaa eikä näihin liittyviä muita opintojaksoja.

Svenska social- och kommunalhögskolanin sosiaalityön perusopinnoissa on mukana noin 10 muun pääaineen opiskelijaa ja aineopinnoissa noin 2–3 muun pääaineen opiskelijaa. Lapin yliopistossa on lukuvuoden 2023–2024 aikana osallistunut yksittäisten aineopintojen opintojaksoille 1–8 sivuaineopiskelijaa. Turun yliopistossa sosiaalityön perusopintojen opintojaksoille on osallistunut noin 30–40 opiskelijaa kurssista riippuen ja aineopintojen opintojaksoille osallistujia on ollut enintään 10 opiskelijaa vuosittain. Tampereen yliopiston sosiaalityön sivuaineopintoja suorittaneista on ollut saatavissa tiedot vain valmistuneiden tutkintojen osalta. Vuosina 2020–2024 valmistuneista opiskelijoista 20 henkilöä suoritti valinnaisina opintoinaan sosiaalityön aineopintokokonaisuuden, joka on ollut laajuudeltaan 20–40 opintopistettä.

2.3 Laillistetut sosiaalityöntekijät ja tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivat henkilön sosiaalihuollon palvelujärjestelmässä

2.3.1 Sosiaalihuollon palvelut ja sosiaalityö

Sosiaalihuollon palveluiden kokonaisuutta voidaan kuvata palvelutehtävinä. Sosiaalihuollon yleispalveluja annetaan kolmessa palvelutehtävässä eri asiakasryhmille. Näitä palvelutehtäviä ovat lapsiperheiden palvelut, työikäisten palvelut ja iäkkäiden palvelut. Silloin kun yleispalveluilla ei pystytä riittävästi tukemaan sosiaalihuollon asiakasta, hänelle voidaan antaa sosiaalihuollon erityispalveluja. Niitä annetaan lastensuojelun, päihde- ja riippuvuustyön erityiset palvelut sekä vammaispalveluiden palvelutehtävissä. Edellä mainittujen lisäksi sosiaalihuoltoon

kuuluu lasten ja perheiden oikeuksia turvaavia sosiaalipalveluja. Näitä annetaan perheoikeudelliset palvelut palvelutehtävissä.

Sosiaalihuollon yleispalveluilla tarkoitetaan palvelutehtävien kokonaisuutta, jossa painopiste on sosiaalisten ongelmien ehkäisemisessä ja varhaisen tuen tarjoamisessa. Lapsiperheiden palvelut sisältävät matalan kynnyksen yleispalveluja, joilla pyritään tukemaan lasten kasvua ja kehitystä sekä vanhemmuutta varhaisessa vaiheessa. Lapsiperheiden palveluina on järjestettävää mm. sosiaalityötä ja -ohjausta, perhetyötä sekä kasvatus- ja perheneuvontaa.

Sosiaalihuollon erityispalveluiden muodostamassa palvelutehtävien kokonaisuudessa painopiste on sosiaalisten ongelmien vähentämisessä ja poistamisessa. Lastensuojelun palvelut näin ollen täydentävät peruspalveluita. Vammaispalvelulain mukaisia palveluja ja tukitoimia järjestetään, jos vammaisen henkilö ei saa riittäviä ja hänelle sopivia palveluja tai tukitoimia muun lain nojalla. Sosiaalihuoltolaki edellyttää, että pohdittaessa, mikä lainsäädännös tulee sovellettavaksi, on aina valittava se säännös, joka parhaiten toteuttaa asiakkaan etua mainittujen säännösten mukaisesti.

Sosiaalihuollossa asia tulee vireille hakemuksesta tai kun hyvinvointialueen sosiaalihuollon työntekijä on muutoin tehtävissään saanut tietää mahdollisesti sosiaalipalvelujen tarpeesta olevasta henkilöstä. Sosiaalihuollon asiakkuus alkaa, kun vireille tullutta asiaa ryhdytään käsittelemään tai henkilölle annetaan sosiaalipalveluja. Palvelutarpeen arvioinnista vastaa palvelutarpeen arvioimisen kannalta tarkoituksenmukainen sosiaalihuollon ammattihenkilöstä 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 sekä lastensuojelun tarpeen selvittämisestä vastaa virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä. Sosiaalihuoltolain mukaan sosiaalihuollon asiakkaalla on oikeus saada omatyöntekijä koko sosiaalihuollon asiakkuuden ajaksi. Tarkoituksena on varmistaa, ettei henkilö jää ilman tarvitsemiaan palveluja. Omatyöntekijä on nimettävä viimeistään palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä. Erityistä tukea tarvitsevan lapsen tai muun erityistä tukea tarvitsevan henkilön omatyöntekijän tai hänen kanssaan asiakastyötä tekevän työntekijän on oltava sosiaalihuollon ammattihenkilöstä annetussa laissa tarkoitettu sosiaalityöntekijä ja tehtävä on hoidettava virkasuhteessa. Palvelutarpeen arviointia on täydennettävä asiakkaalle laadittavalla asiakassuunnitelmalla tai muulla vastaavalla suunnitelmalla, jollei suunnitelman laatiminen ole ilmeisen tarpeetonta. Erityistä tukea tarvitsevaa lasta tai muuta erityistä tukea tarvitsevaa henkilöä koskevaa sosiaalihuoltoa toteutettaessa omatyöntekijän tai muun sosiaalipalveluista vastaavan työntekijän tulee tavata asiakas asiakassuunnitelmaan tarkemmin kirjattavalla tavalla riittävän usein henkilökohtaisesti.

Sosiaalityö on yksi sosiaalihuollon toiminnan osa. Sosiaalihuoltolain 15 §:n mukaan sosiaalityöllä tarkoitetaan yksilö- ja perhekohtaista asiakas- ja asiantuntijatyötä, jossa rakennetaan yksilön tai perheen tarpeita vastaava sosiaalisen tuen ja palvelujen kokonaisuus, sovitetaan se yhteen muiden toimijoiden tarjoaman tuen kanssa sekä ohjataan ja seurataan sen toteutumista ja vaikuttavuutta. Sosiaalityö on luonteeltaan muutosta tukevaa työtä, jonka tavoitteena on yhdessä yksilöiden, perheiden ja heidän yhteisöjensä kanssa lieventää elämäntilanteen vaikeuksia, vahvistaa yksilöiden ja perheiden omia toimintaedellytyksiä ja osallisuutta sekä edistää yhteisöjen sosiaalista eheyttä. Sosiaalityöntekijän asiakastyö vaatii vaikeisiin elämäntilanteisiin, sosiaalisiin ongelmiin ja syrjäytymisriskeihin vastaavan ammatillisen muutostyön osaamista.

Sosiaalityötä tehdään asiakastyönä yksilöiden ja perheiden kanssa, mutta myös erityisesti yhteisöjen ja yhdyskuntien hyvinvointiin vaikuttamaan pyrkivänä rakenteellisena ja ehkäisevänä

sosiaalityönä. Lisäksi sosiaalityön tarkoituksen toteutuminen edellyttää työskentelyä eri verkostojen ja ryhmien kanssa, tiedotus- ja vaikuttamistoimintaa sekä tutkimus-, kehittämis- ja arviointitoimintaa. Sosiaalityöhön kuuluu ammatillinen johtaminen, joka tarkoittaa ensisijaisesti vastuuta sosiaalityön ja sen prosessien toimivuudesta ja vaikuttavuuden kehittämisestä. 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 tiedonmuodotuksesta.

Sosiaalityö sisältää ennaltaehkäiseviä ja korjaavia toimia sekä rakenteellista työtä. Sosiaalityötä tehdään sekä sosiaalihuoltolain nojalla järjestettävissä palveluissa, että osana erityislainsäädännössä määriteltyjä palveluja. Lapsiperheiden palveluissa tehtävässä lapsiperheiden sosiaalityössä tuetaan erityistä tukea tarvitsevien lasten kasvua ja kehitystä sekä tarjotaan tukea vanhemmuuteen. Asiakkuussuhteet voivat lapsen ja perheen tilanteesta riippuen sisältää muutamia tapaamiskertoja tai ne voivat kestää useita vuosia ja sisältää intensiivistä työskentelyä. Eri selvitysten mukaan lapsiperheiden kanssa tehtävä sosiaalityö on painottunut kasaantuneisiin ongelmiin ja korjaavaan työhön, jossa painopiste on monimuotoista tukea vaativissa tilanteissa.

Työikäisten palveluiden aikuissosiaalityö on aikuisikäisille suunnattua, suunnitelmallista ja tavoitteellista sosiaalityötä muun muassa työllistymisen tukemiseen, asumisen tai toimeentulon järjestämiseen, jossa usein hyödynnetään myös muita sosiaalihuollon palveluita, kuten päihde- ja riippuvuustyön palveluita ja taloudellista tukea. Tavoitteena on asiakkaan kuntoutumisen, sosiaalisen toimintakyvyn ja elämänhallinnan edistäminen. Aikuissosiaalityöhön sisältyy muun muassa nuorten, vammaisten, maahanmuuttajien ja vanhusten kanssa tehtävää työtä. Vanhusten määrän lisääntyessä aikuissosiaalityöhön sisältyvä gerontologinen sosiaalityö on erkaantunut omaksi erityisasiantuntijuutta vaativaksi osa-alueeksi, jossa arvioidaan asiakkaan toimintakykyä ja terveyttä suhteessa sosiaalihuollon tarpeeseen. Vanhuspalvelulaki velvoittaa hyvinvointialuetta ikääntyneen väestön hyvinvoinnin, terveyden, toimintakyvyn ja itsenäisen suoriutumisen tukemista sekä iäkkäiden henkilöiden tarvitsemien sosiaali- ja terveystalvelujen laadukasta järjestämistä varten riittävän monipuolisen asiantuntemuksen varmistamiseen. Myös esimerkiksi kaiken ikäiset kattavassa vammaissosiaalityössä erikoisosaaminen merkitys on kasvanut.

Sosiaalityöntekijöitä työskentelee myös opiskeluhuollon kuraattoripalveluissa sekä työllistymistä edistävällä monialaisella yhteispalvelulla, jolla tarkoitetaan työ- ja elinkeinotoimiston, hyvinvointialueen ja Kansaneläkelaitoksen yhteistoimintamallia vaikeasti työllistyvien henkilöiden työllistymis- ja palvelujen järjestämiseksi. Sosiaalityötä tehdään myös vankiloissa, poliisilaitoksilla sekä terveydenhuollossa.

Sosiaalityöhön kuuluu myös rakenteellista työtä. Rakenteellisella sosiaalityöllä on huolehdittava sosiaalista hyvinvointia ja sosiaalisia ongelmia koskevan tiedon välittymisestä ja sosiaalihuollon asiantuntemuksen hyödyntämisestä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi. Rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu sosiaalihuollon asiakastyöhön perustuvan tiedon tuottaminen asiakkaiden tarpeista ja niiden yhteiskunnallisista yhteyksistä sekä tarpeisiin vastaavien sosiaalipalvelujen ja muun sosiaalihuollon vaikutuksista sekä tavoitteelliset toimet ja toimenpide-ehdotukset sosiaalisten ongelmien ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi sekä hyvinvointialueen asukkaiden asuin- ja toimintaympäristöjen kehittämiseksi. Lisäksi rakenteelliseen sosiaalityöhön kuuluu sosiaalihuollon asiantuntemuksen tuominen osaksi hyvinvointialueen muiden toimialojen ja kunnan suunnittelua sekä yhteistyö yksityisten palveluntuottajien ja järjestöjen kanssa paikallista sosiaalityötä sekä muuta palvelu- ja tukivalikoimaa kehittämällä.

2.3.2 Lastensuojelu osana sosiaalihuoltoa

Lastensuojelun lähtökohtana ja palvelujen toteuttamisen periaatteena on aina lapsen etu. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Lastensuojelussa julkisella vallalla on erityinen vastuu sijoitetun lapsen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Lastensuojelussa sosiaalityöntekijän tehtäviä määrittää sosiaalihuoltolain lisäksi lastensuojelulaki. Lastensuojelulain mukaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän keskeisenä tehtävänä on toteuttaa lapsi- ja perhekohtaista lastensuojelua tekemällä asiakassuunnitelma, järjestämällä avohuollon tukitoimia sekä tarvittaessa tekemällä kiireellinen sijoitus, huostaanotto sekä siihen liittyvä sijais- ja jälkihuolto. Lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun lisäksi sosiaalityöntekijä koordinoi lapsen ja perheen asiakkuuden kokonaisuutta, tekee rakenteellista sosiaalityötä sekä kehittää omaa työtään.

Lastensuojeluasiasia tulee vireille hakemuksesta tai kun sosiaalityöntekijä tai muu lastensuojelun työntekijä on saanut muutoin tietää mahdollisesta lastensuojelun tarpeesta olevasta lapsesta. Lastensuojeluasias vireille tulon jälkeen sosiaalityöntekijän tai muun lastensuojelun työntekijän on arvioitava välittömästi lapsen mahdollinen kiireellinen lastensuojelun tarve. Lisäksi on tehtävä sosiaalihuoltolain mukainen palvelutarpeen arviointi, jollei arvioinnin tekeminen ole ilmeisen tarpeetonta. Palvelutarpeen arvioinnin yhteydessä selvitetään lastensuojelun tarve, ellei asia ole selvästi luonteeltaan sellainen, ettei lastensuojelun tukitoimia tarvita.

Lastensuojelun asiakkuus alkaa, jos sosiaalityöntekijä toteaa palvelutarpeen arvioinnin perusteella, että lapsen kasvuolosuhteet vaarantavat tai eivät turvaa lapsen terveyttä tai kehitystä taikka lapsi omalla käyttäytymisellään vaarantaa terveyttään ja kehitystään ja tarvitsee lastensuojelun mukaisia palveluja ja tukitoimia. Lastensuojelun asiakkuus alkaa myös silloin, kun ryhdytään lastensuojelun kiireellisiin toimiin lapsen terveyden ja kehityksen turvaamiseksi tai kun lapselle tai hänen perheelleen muutoin annetaan lastensuojelulaissa tarkoitettuja palveluja. Lastensuojelun asiakkaana olevalle lapselle on nimettävä hänen asioistaan vastaava sosiaalityöntekijä (lapsen asioista vastaava sosiaalityöntekijä), jonka tulee olla sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettu sosiaalihuollon ammattihenkilö. Yhdellä lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saa olla enintään 30 lasta asiakkaanaan. Lastensuojelulain enimmäisasiakasmäärää koskeva lakimuutos tuli voimaan 1.1.2022 asteittain. Enimmäisasiakasmäärä rajattiin ensin 35 asiakkaaseen ajalla 1.1.2022 – 31.12.2023 ja vuoden 2024 alusta enimmäisasiakasmäärä kiristyi 30 asiakkaaseen. Enimmäisasiakasmäärän rajauksen tavoitteena on vahvistaa lapsen oikeuksien toteutumista lastensuojelussa sekä turvata lapsi- ja perhekohtaisen lastensuojelun tavoitteiden toteutuminen.

Lokakuussa 2023 lakisääteinen enimmäisasiakasmäärä ylittyi 16 prosentilla koko maan lastensuojelun sosiaalityöntekijöistä. Enimmäisasiakasmäärä ylittyi 15 hyvinvointialueella. Lastensuojelun sosiaalityöntekijöiden vakansseista oli avoinna 13 prosenttia. Sosiaalityöntekijöiden tehtäviä hoiti tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva henkilö 28 prosentissa vakansseja.¹² Henkilöstömitoituksen toteutumisessa on suurta alueellista vaihtelua.

Ammattihenkilölain 12 §:n 1 momentissa säädettyä mahdollisuutta tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimiseen on hyödynnetty lastensuojelun sosiaalityön kuormittuneessa tilanteessa. Monilla

¹² Forsell, M. & Kuoppala, T. (2023) Lastensuojelun sosiaalityön henkilöstömitoitus lokakuussa 2023. Työntekijäkohtaiset enimmäisasiakasmäärän ylitykset yleisiä. [Tilastoraportti 69/2023](#). THL.

hyvinvointialueilla henkilöiden käyttö on ollut tärkeää lastensuojelun enimmäisasiakasmäärissä pysymisen ja näin myös lapsen oikeuksien toteutumisen mahdollistajana. Näin, vaikka järjestelyistä aiheutuu jonkin verran lisätyötä myös laillistetulle sosiaalityöntekijälle heille kuuluvan, tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivan, johdon ja valvonnan toteuttamisen takia. Lastensuojelussa tämä johto ja valvontatehtävä on saatettu säilyttää lapsen asioista vastaavalle sosiaalityöntekijälle. THL:n mukaan lastensuojelun asiakastilanteet ovat yhä vaativimpia, jolloin asiakkuuksista muodostuu kuormittavia ja aikaa vieviä sisältäen muun muassa huostaanottojen ja kiireellisten sijoitusten valmistelua ja päätöksentekoa.

Tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa työskentelevän osalta ei ole lastensuojelulaissa erityissääntelyä. Ammattihenkilölain 12 §:n 4 momentissa kuitenkin rajataan tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa toimivan henkilön toimivaltaa siten, että henkilöllä ei ole sosiaalityöntekijälle säädettyä oikeutta päättää kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta tai siihen liittyvistä toimenpiteistä. Ammattihenkilölain esitöiden (354/2014 vp) mukaan tilanteissa on kysymys asiakkaan oikeusturvan kannalta merkittävästä päätöksenteosta eikä tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa toimivalla olisi oikeutta päättää sanotuista toimenpiteistä. 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. Täysi-ikäisten lastensuojelun jälkihuoltoon ei sisälly vastaavaa vastentah-toista päätöksentekoa.

2.3.3 Tilastotietoja sosiaalityöntekijöitä koskevasta henkilöstövajeesta sekä tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivista henkilöistä

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävydessä ja saatavuudessa on merkittävää pulaa. Kevään 2023 hallitusneuvotteluihin valmisteltiin ministeriöiden yhteistyönä arvio työvoimava-jeesta pohjautuen TE-toimistoihin avoimeksi ilmoitettuihin työpaikkoihin, joihin on yhdistetty toimipaikkahaastattelujen tietoja. Luvut kattavat sekä julkisen että yksityisen palvelutuotannon vajeen ja kertovat kumulatiivisesta vuoden 2022 tilanteesta¹³. Kysely on tarkoitus toteuttaa uudelleen vuoden 2024 aikana. Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT teki kyselyn hyvinvointialueille niiden vakanssien täyttötilanteesta yhden lokakuun 2023 päivän aikana. Tiedusteluun vastasi 13 hyvinvointialuetta. Kyselyn perusteella määrällisesti suurin vaje koskee sairaanhoitajia, mutta suhteellisesti eniten pulaa on yliopistokoulutuksen saaneista ammattilaisista: sosiaalityöntekijöistä, lääkäreistä, puheterapeuteista ja psykologeista. Lastensuojelussa sosiaalityöntekijäpula on vakavinta, sillä tehtävistä oli lokakuun alussa täyttämättä lähes joka viides.¹⁴

Alla olevaan taulukkoon on kerätty molempien yllä mainittujen kyselyiden tuloksia henkilöstövajeesta.

¹³ [Sosiaali- ja terveysministeriön arvioita sote-alan henkilöstö- ja koulutustarpeesta hallituskauden aikana \(stm.fi\).](#)

¹⁴ Ruskoaho J. Pahin pula on lääkäreistä ja sosiaalityöntekijöistä. KT-lehti 2/2024

	Kumulatiivinen 2022, sekä julkinen että yksityinen	Poikkileikkaus 10/2023, hy- vinvointialueet
Sosiaalityön erityisasiantuntijat	475	
Sosiaalityöntekijä lastensuojelussa		318
Johtava sosiaalityöntekijä		60
Sosiaalityöntekijä, erityissosiaalityöntekijä (ei lastensuojelussa)		227
Muu ammattihenkilö kuin sosiaalityöntekijä lastensuojelussa		101
Sosiaaliohjaaja		236
Lähihoitajat (sosiaali- ja terveydenhuolto yhteensä)	6140	2377
Sairaanhoitajat	5336	2163
Lääkärit, perusterveydenhuolto		312
Lääkärit, sairaalat	865	554
Hammaslääkärit	370	64

Sosiaalityöntekijöiden saatavuus on edellisen taulukon mukaisesti suhteellisesti yksi haastavimmista ammattiryhmistä kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöryhmät huomioiden. Lisäksi sosiaalityöntekijät ovat keskeisessä asemassa useimmissa sosiaalihuollon palveluissa, minkä vuoksi pula sosiaalityöntekijöistä heijastuu myös laajemmin koko sosiaalihuollon toiminnan toteutumiseen.

On myös huomattava, että ammattihenkilölaki korostaa sosiaalihuollon ammattihenkilöiden joustavaa työnjakoa eikä sen kehittäminen lähtökohtaisesti edellytä uutta lainsäädäntöä. Työnjakoa voidaan uudistaa ammattihenkilöiden osaaminen, ammattitaito ja koulutus huomioon ottaen, jollei laissa tai asetuksessa toisin säädetä ja mikäli se on perusteltua asiakkaiden palvelutarpeiden, työjärjestelyjen ja sosiaalihuollon tehtävien ja palvelujen tuottamisen kannalta. Sosiaalityön osalta oleellista on ennen kaikkea toimiva ja mahdollisimman selkeä työnjako sosiaalityöntekijöiden ja sosionomien sekä sosionomi (YAMK) –tutkinnon suorittaneiden kesken.

Valviran rekisterissä on tällä hetkellä noin 40 000 laillistettua sosionomia (sisältäen YAMK-tutkinnot). Sosionomien osalta saatavuuden haasteet eivät ole mittaluokaltaan samanlaisia kuin

sosiaalityöntekijöillä. Työnantajilla on laaja harkintavalta ja mahdollisuudet hyödyntää joustavia työjärjestelyitä ammattihenkilöiden keskinäisessä työnjaossa ja toimintamalleissa. Tätä jouston mahdollisuutta rajoittavat ainoastaan ne tilanteet tai tehtävät, joissa asiasta on toisin säädetty, eli tehtävät ovat laissa tai asetuksessa säädetty nimenomaisesti tietyn tutkinnon tai ammattipätevyyden suorittaneen henkilön hoidettavaksi. Sosiaalityöntekijöiden osalta tätä ammattiryhmäkohtaista tarkempaa sääntelyä on erityisesti sosiaalihuollon erityislainsäädännössä, kuten lastensuojelulaissa. Tehtävärakenteen kehittämistä ja työnjakoa voidaan edistää palvelulainsäädännön sujuvoittamisella ja siellä olevien tehtäväkohtaisten kelpoisuuksien arvioinnin ja tarkentamisen kautta. Tätä kokonaisarviointia ja yhteensovittamista tullaan tekemään sosiaali- ja terveysministeriössä kansallisen palvelureformi-hankkeen yhteydessä. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö tulee käynnistämään syksyn 2024 aikana työnjakoa koskevia pilottihankkeita. Toimiva sosionomien ja sosiaalityöntekijöiden välinen työnjako voisi merkittäväällä tavalla myös helpottaa sosiaalityöntekijöiden saatavuutta.

Huomionarvoista on, että merkittävän suuri osa (arviolta 10 %) hyvinvointialueilla työskentelevistä laillistetuista sosiaalityöntekijöistä työskentelee terveydenhuollossa, missä ei yleensä ole lainsäädännöllistä velvoitetta laillistetun sosiaalityöntekijän palkkaamiseksi. Tehtävässä tarvittavan sosiaalihuollon ammattihenkilön riittävän osaamis- ja koulutustason määrittää tällöin työnantaja.

Sosiaalityöntekijöiden saatavuuden erityishaasteena on, että merkittävä osuus sosiaalityöntekijäksi kouluttautuneista työskentelee hyvinvointialueiden ulkopuolella. Valviran sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisterissä oli vuonna 2023 yhteensä 8500 sosiaalityöntekijää, näistä noin 8200 alle 65-vuotiasta. Lukua voidaan verrata hyvinvointialueiden n. 5000 sosiaalityön tehtävään. Keskeisiksi haasteiksi voidaankin todeta myös sosiaalityön veto- ja pitovoimakyvykset, joita kehitetään myös osana Hyvän työn ohjelmaa.

STM toteutti toukokuussa 2024 hyvinvointialueiden sosiaalityön professiojohtajille kyselyn tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivista henkilöistä. Myös muut tahot ovat pyrkineet aiemmin selvittämään tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien määrää. Sosiaali- ja terveysministeriön tekemän kyselyn mukaan tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimii hyvinvointialueilla yhteensä noin 700 henkilöä. Valtaosa, noin 540 tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivista työntekijöistä on sosiaalityön pääaineopiskelijoita ja loput noin 160 työntekijää ovat henkilöitä, jotka ovat suorittaneet sosiaalityön perus- ja aineopinnot avoimessa yliopistossa. Suurin osa tästä ryhmästä on pohjakoulutukseltaan sosionomeja. Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien työtehtävät jakautuivat kaikkiin sosiaalityön tehtäviin, painottuen kuitenkin lapsiperheiden palveluihin ja lastensuojeluun.

Muiden toimijoiden syksyllä 2023 tuottamiin tietoihin verrattuna avoimen yliopisto-opintojen kautta sosiaalityöntekijän tehtäviin tulleiden määrä näyttää merkittävästi vähentyneen ja sosiaalityön pääaineopiskelijoiden osuus kasvaneen. Useat hyvinvointialueiden vastaajat kertovatkin muuttaneensa toimintakäytäntöjään tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien suhteen siten, että tehtävissä käytetään vain sosiaalityötä pääaineenaan opiskelevia henkilöitä.

Hyvinvointialueiden kuvauksen mukaan tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiville henkilöille on räätälöity omia, suhteessa muiden sosiaalityöntekijän tehtävänkuviiin rajattuja, tehtävänkuvia. Näissä on huomioitu erityisesti erityislainsäädännön asettamat velvoitteet työntekijän osaamiselle. Usealla hyvinvointialueella on esimerkiksi linjattu, että tehtävänkuvaan ei kuulu lastensuojelun asiakkaana olevan lapsen asioista vastaavana sosiaalityöntekijänä toimiminen, koska tehtävä edellyttää pitkää asiakkassuhdetta ja tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimi-

minen on määräaikaista. Lisäksi tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivat henkilöt toimivat lainsäädännön mukaisesti johdon ja valvonnan alaisena. Pääasiassa palkkausjärjestelmän takia palkkaus vastaa kuitenkin virassa toimivan sosiaalityöntekijän palkkaa.

Hyvinvointialueiden aloittaessa toimintansa kunnista tai kuntayhtymistä siirtyi vuoden 2022 loppu hyvinvointialueille noin 5050 sosiaalityöntekijää (sosiaalityöntekijät ja johtavat sosiaalityöntekijät). Tilapäisenä toimivien osuus on siten kaikista sosiaalityöntekijöiden tehtävistä noin 14 %. Lastensuojelun tehtävissä osuus on alueittain vaihdellen jopa neljännes kaikista työntekijöistä. Tilanne on palvelujärjestelmän kannalta haastava huomioiden erityisesti lastensuojelun vaativat tehtäväkuvat, tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien tehtäväkuvien rajuudet sekä johdon ja valvonnan järjestäminen tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiville.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on turvata Petteri Orpon hallituksen ohjelman sekä kehysriihen päätösten mukaisesti sosiaalihuollon henkilöstön sekä sosiaalihuollon palveluiden, kuten lastensuojelun riittävyys ja saatavuutta. Ehdotetulla lakimuutoksella parannettaisiin sosiaalityöntekijöiden sijaisten saatavuutta, millä helpotettaisiin akuuttia sosiaalityöntekijöiden henkilöstöpulaa sekä varmistettaisiin erityisesti kriittisten sosiaalipalveluiden ja asiakkaiden oikeuksien toteutuminen tilanteessa, jossa sosiaalityön tutkinnon suorittaneita ja sosiaalihuollon palvelulainsäädännön kelpoisuusehdot täyttäviä työntekijöitä ei olisi saatavilla. Työnantajien tulisi aina varmistaa tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien henkilöiden koulutus, kokemus ja ammattitaito sosiaalihuollon asiakkaiden perusoikeuksien ja asiakasturvallisuuden turvaamiseksi.

Esityksellä lisäksi tuettaisiin sosiaalihuollon ammattihenkilöiden välistä työnjakoa mahdollistamalla ammattihenkilöiden työpanoksen keskittäminen koulutusta ja osaamista vaativiin tehtäviin. Ehdotetulla muutoksella tavoitellaan kehysriihen päätöksen mukaisesti julkisen talouden vahvistamista säästämällä vuoden 2025 alusta lähtien 2 miljoonaa euroa hyvinvointialueiden yleiskatteellisesti rahoituksesta.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi tilapäisenä sosiaalihuollon ammattihenkilönä toimista koskevien käsitteiden täsmentämistä, millä yhdenmukaistettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännössä käytettyjä käsitteitä ja niiden johdonmukaista käyttöä sekä selkiytettäisiin laillistetun ammatin harjoittamisen ja laillistetun ammattihenkilön tehtävissä tilapäisesti toimimisen eroa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n 1 momenttia siten, että oikeus toimia enintään vuoden ajan tilapäisesti laillistetun sosiaalityöntekijän tehtävissä olisi myös henkilöllä, joka olisi suorittanut soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon, johon on sisältynyt tai jonka lisäksi on suoritettu hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelu tai jolla on soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon ja sosiaalityön perus- ja aineopintojen lisäksi riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito. Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva henkilö toimisi nykysääntelyn mukaisesti laillistetun sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena. Sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiminen olisi nykysääntelyn mukaisesti tilapäistä ja sillä turvattaisiin sosiaalihuollon palvelujen toteutuminen tilanteessa, jossa sosiaalityön tutkinnon suorittaneita ja sosiaalihuollon palvelulainsäädännön kelpoisuusehdot täyttäviä työntekijöitä ei olisi saatavilla.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi täsmennettäväksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:ssä käytettyjä käsitteitä. Mainitun lain 12 §:ssä tulisi ehdotuksen mukaan viitata laillistetun sosiaalityöntekijän tai muun laillistetun sosiaalihuollon ammattihenkilön tehtävissä toimimiseen ammatissa toimimisen sijaan. Tämän johdosta esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n otsikkoa ja lain 12 §:n 1–5 momenttia vastaavilta osin. Esityksessä ehdotetaan lisäksi, että sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n 1 ja 2 momentissa viitattaisiin henkilön riittävään käytännön kokemukseen ja ammattitaitoon sen sijaan, että viitattaisiin henkilön riittäviin edellytyksiin ammatissa toimimiseen nykyisen 12 §:n 2 momentin mukaisesti. Ehdotetuilla muutoksilla yhdenmukaistettaisiin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännössä käytettyjä käsitteitä ja niiden johdonmukaista käyttöä sekä selkiytettäisiin laillistetun ammatin harjoittamisen ja laillistetun ammattihenkilön tehtävissä tilapäisesti toimimisen eroa.

Esitys rajautuisi koskemaan ainoastaan kehysriihen päätöksen mukaisesti oikeutta toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä myös avoimessa yliopistossa tai sivuaineena suoritettujen sosiaalityön opintojen perusteella. Esityksessä ei muutettaisi voimassa olevan pykälän muita vaatimuksia, kuten oikeutta toimia tilapäisesti enintään vuoden ajan laillistetun sosiaalityöntekijän tehtävissä. Esityksellä ei olisi vaikutuksia laillistetun sosiaalityöntekijän ammatinharjoittamista koskeviin vaatimuksiin eikä sosiaalihuollon palvelulainsäädäntöön sisältyviin sosiaalihuollon henkilöstön kelpoisuusehtoihin. Esityksellä ei myöskään vaikutettaisi sosiaalityön opintojen järjestämiseen tai niiden sisältöön, jotka kuuluvat yliopistojen toimivaltaan.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotus parantaisi hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin edellytyksiä järjestää lakisääteisiä sosiaalipalveluita. Mahdollisina tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimivien joukko laajenisi ja joukon rajat selkeytyisivät, joka osaltaan helpottaisi hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin velvollisuutta pitää palveluksessaan järjestämisvastuunsa edellyttämä sosiaalihuollon ammattihenkilöstö. Kuntasektorin palkkatilaston tietojen perusteella määräaikaisten sosiaalityöntekijöiden ja vastaavilla nimikkeillä työskentelevien määrä on pysynyt lähes samana vuodesta 2012 vuoteen 2022, samalla kun vakituisten sosiaalityöntekijöiden ja vastaavilla nimikkeillä työskentelevien määrä on kasvanut 25 prosenttia samana ajanjaksona. Tämä voi kertoa siitä, että määräaikaisten sosiaalityöntekijöiden rekrytoimisessa on vaikeuksia. On kuitenkin huomattava, että määräaikaisina työskentelevissä sosiaalityöntekijöissä on sekä laillistetun sosiaalityöntekijän ammattipätevyyden omaavia että ainoastaan tilapäisenä toimimisen edellytykset täyttäviä henkilöitä. Ehdotus mahdollistaisi sosiaalityön perus- ja aineopintojen lisäksi vaaditun, koulutuksen yhteydessä toteutetun käytännön harjoittelun korvaamisen myös riittäväällä käytännön kokemuksella ja ammattitaidolla. Tämä mahdollistaisi erityisesti monien sosionomin tai sosiaalitieellisen tutkinnon omaavien toimimisen tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä, jos näillä olisi sosiaalityön perus- ja aineopinnot suoritettuna esimerkiksi avoimessa yliopistossa sekä työkokemuksen kautta saatu riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito.

Hyvinvointialueiden sosiaalityön johdolle toukokuussa 2024 suunnatussa kyselyssä (vastaajia 19) kävi ilmi, että avoimen yliopiston väylän opiskelijoiden osuus tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivista oli tällä hetkellä kokonaisuutena melko vähäinen ja joillain alueilla heitä ei käytetty lainkaan. Kyselyn perusteella voidaan arvioida, että tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä työskentelee noin 750 henkilöä, joten tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivia työntekijöitä on arviolta hieman alle kaksi kolmasosaa määräaikaaisina työskentelevistä. Kyselyn vastausten perusteella noin 18 prosentilla tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtä-

vissä toimivista henkilöstä ei ole voimassa olevaa opinto-oikeutta yliopistossa sosiaalityön pääaineessa. Kyselyyn vastanneiden hyvinvointialueiden keskiarvo tästä osuudesta oli 17 prosenttia, mediaani 13 prosenttia, ja kuudella hyvinvointialueella ei ollut muita tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivia kuin yliopistossa pääaineenaan sosiaalityötä opiskelevia.

Hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin palveluiden järjestämisen edellytysten parantamisella olisi kokonaisuutena tarkasteltuna kustannuksia pienentävä vaikutus. Parempi henkilöstön saatavuus parantaisi mahdollisuuksia varautua poikkeaviin ja kausiluonteisiin tilanteisiin ja vähentäisi jälkikäteisesti näitä tilanteita korjaavien toimenpiteiden tarvetta. Näin ollen erinäisten ylitöiden ja muiden poikkeusjärjestelyjen käytön tarve vähenisi. Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiville työntekijöille olisi mahdollista käyttää alemmaa palkkatasoa, josta voisi olla jatkossa aikaisempaa suurempi säästöhyöty hyvinvointialueille. Hyvinvointialueille tehdyn kyselyn tietojen perusteella kaikilla hyvinvointialueilla ei ole kuitenkaan sovellettu eriävää palkkausta ammattipätevyyden omaavien sosiaalityöntekijöiden ja tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien välillä. Alemmalla palkkatasolla olisi mahdollista huomioida esimerkiksi tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien henkilöiden laillistettuja sosiaalityöntekijöitä kapeampi työnkuva ja toimivaltuudet, sillä heillä ei ole oikeutta tehdä kaikkia laillistetun sosiaalityöntekijän ammattiin kuuluvia tehtäviä. Lisäksi heidän tulee työskennellä johdon ja valvonnan alaisena. Ehdotuksen mukaisesti tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien henkilöiden tehtävät tulisi määrittää heidän yksilöllisen osaamisensa ja tilanteen asettamien tarpeiden mukaisesti, eikä tehtävien vaativuus siten vastaisi laillistetun sosiaalityöntekijän tehtäväkokonaisuutta.

Esityksessä ehdotettujen muutosten kustannushyötyjen realisoituminen riippuisi hyvinvointialueiden ja Helsingin toimista. Laissa hyvinvointialueiden rahoituksesta (617/2021) kuitenkin säädetään, että valtion rahoituksessa otetaan huomioon hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle kuuluvien tehtävien laajuuden tai laadun muutos, jos se aiheutuu asianomaista tehtävää koskevasta laista. Kuntasektorin palkkatilaston mukaan vuoden 2022 lokakuussa kunnissa ja kuntayhtymissä työskenteli 5181 henkilöä nimikkeellä sosiaalityöntekijä, johtava sosiaalityöntekijä, vastaava sosiaalityöntekijä, lastensuojelun sosiaalityöntekijä, sosiaalityöntekijä/lastenvalvoja, erityissosiaalityöntekijä, sosiaalityöntekijäopiskelija tai sosiaalityön johtaja, jotka Kunta- ja hyvinvointialueuetyönantaja KT:n arvion mukaan olisi työskennellyt hyvinvointialueelle siirtyvissä tehtävissä. Näistä henkilöistä 4507 työskenteli nimikkeellä sosiaalityöntekijä, ja joista edelleen 3348 henkilöä työskenteli vakituudessa virka- tai työsuhteessa. Kuntasektorin palkkatilaston mukaan vuonna 2022 sosiaalityöntekijän kokonaisansion keskiarvo oli 4057 euroa kuukaudessa, joten käyttäen hyvin varovaista 20 prosentin oletusta työnantajan sivukuluista, yksinomaan sosiaalityöntekijöistä aiheutuneet henkilöstökulut olivat arviolta 263 miljoonaa euroa vuonna 2022. Vuoden 2025 tasossa nämä kustannukset ovat valtionvarainministeriön hyvinvointialueiden ansiotasoindeksiä koskevaa ennustetta käyttäen noin 311 miljoonaa euroa. Mikäli yllä mainitut kustannushyödyt olisivat noin 0,6 prosenttia tästä kustannuksesta, tarkoittaisi tämä noin kahta miljoonaa euroa. Tämä kaksi miljoonaa euroa vähennettäisiin valtion maksuman hyvinvointialueiden rahoituksen tasosta vuodesta 2025 lukien ja sen vaikutus jakautuisi rahoituslaissa säädettyjen tekijöiden mukaisesti hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille.

4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.2.1 Vaikutukset sosiaalihuollon asiakkaisiin ja asiakasturvallisuuteen

Perustuslain 7 §:ssä säädetään oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Perustuslain 7 §:llä on läheinen yhteys sosiaalihuollon kannalta keskeiseen perusoikeuteen eli perustuslain 19 §:ään, jossa säädetään

oikeudesta sosiaaliturvaan. Jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Pykälän 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Ehdotettavan muutoksen tavoitteena on parantaa sosiaalityöntekijöiden sijaisena toimivien saatavuutta ja siten helpottaa sosiaalityöntekijöitä koskevaa henkilöstöpulaa. Muutoksella turvataisiin riittävää sosiaalihuollon henkilöstöä, joka on ehdoton edellytys riittävien sosiaalipalveluiden ja välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon varmistamiseksi. Ehdotetulla muutoksella mahdollistettaisiin nykyistä useamman sosiaalialan koulutuksen ja riittävän käytännön kokemuksen ja ammattitaidon omaavan henkilön toimiminen sosiaalihuollossa. Tämä edistäisi sosiaalihuollon asiakkaiden oikeuksia hyvään sosiaalihuoltoon ja riittävien ja oikea-aikaisten sekä laadukkaiden sosiaalipalvelujen saamista. Ehdotuksella selkeytettäisiin lisäksi sosiaalihuollon henkilöstön välistä työnjakoa tukemalla sosiaalihuollon ammattihenkilöiden mahdollisuuksia keskittyä koulutustaan ja osaamistaan parhaiten vastaaviin tehtäviin. Laillistettujen sosiaalityöntekijöiden keskittyessä erityisesti heille varattuihin vaativiin tehtäviin, kuten sosiaalihuollon asiakkaiden perusoikeuksiin merkittävällä tavalla vaikuttavien sosiaalihuollon päätösten tekemiseen, voidaan varmistaa sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturva ja asiakasturvallisuutta.

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. Hyödyntämällä väliaikaisesti työntekijöitä, joilla on oikeus toimia laillistetun ammattihenkilön tehtävissä, on voitu perustuslain 22 §:n mukaisesti turvata sosiaalihuollon asiakkaille perustuslaissa turvattujen oikeuksien toteutuminen.

Ehdotetulla muutoksella vahvistettaisiin oikeus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä henkilöille, jotka eivät ole sosiaalityöntekijän ammattiin opiskelevia, jolloin heidän työskentelyssään mahdollisesti esiintyviin puutteisiin ei olisi mahdollista puuttua myöhemmin ammatti-oikeuden myöntämisen yhteydessä. Mikäli tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva ei olisi sosiaalihuollon ammattihenkilö, kuten laillistettu sosionomi, ei henkilöön soveltuisi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain valvontasäännökset. Tämä merkitsisi, että sosiaalityöntekijän vaativissa tehtävissä toimisi väliaikaisesti henkilöitä, jotka olisivat suorittaneet ainoastaan sosiaalityön perus- ja aineopinnot, jotka muodostavat noin 55–60 opintopisteen kokonaisuuden, kun sosiaalityön pääaineesta valmistuneet ovat suorittaneet vähintään 200 opintopistettä sosiaalityön opintoja. Ehdotetulla muutoksella voidaan siten nähdä olevan myös mahdollisia kielteisiä vaikutuksia sosiaalihuollon asiakkaiden oikeusturvan ja asiakasturvallisuuden toteutumisessa. Tätä tukee myös valvontaviranomaisilta kerätyt tiedot, joissa on noussut esiin joitakin tapauksia, joissa tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva on puutteellisen osaamisensa vuoksi vaarantanut asiakasturvallisuuden ja asiakkaiden oikeusturvan. Valvontaratkaisuihin on lisäksi havaittu, että palvelujen saatavuus, samoin kuin ohjaajan nimellinen nimeäminen ovat voineet vaarantaa lakisääteisten tehtävien noudattamisen, palveluiden saatavuuden ja asiakasturvallisuuden sekä palveluiden laadussa on voinut olla puutteita. Valvontaviranomaisten valvonta- ja kantelutapauksissa on havaittu tilanteita, joissa tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivan osaamiseen liittyvät puutteet ovat johtaneet siihen, ettei asiakkaalle ole annettu tietoa hänelle kuuluvista palveluista ja päätösten seurauksista ja vaikutuksista asiakkaan elämään tai muihin palveluihin. Asiakkaat eivät ole myöskään ole aina olleet tietoisia, että heidän asioitaan hoitaa opiskelija.

Valvontaviranomaisilta saatujen tietojen mukaan sosiaalihuollon palvelujen saatavuuden ja asiakasturvallisuuden vaarantumisen pääasiallisina syinä on ollut tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien henkilöiden puutteellinen osaaminen hallinnollisesta menettelystä, sosiaalihuollon lainsäädännöstä, sosiaalihuollon asiakasasiakirjojen kirjaamisesta, käytettävissä olevista sosiaalipalveluista sekä julkisen vallan käytön edellytyksistä virkatoimessa. Asiakasturvallisuuden vaarantuminen voi valvontaviranomaisilta saatujen tietojen mukaan olla myös epäsuoraa siten, että tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivalla ei ole ollut riittävää työnantajan tukea tunnistaa riskitilanteita tai hallita haastavia asiakkuuksia, joissa perheellä on monenlaisia ongelmia. Opiskelijoiden ammattitaitoa ei ole pidetty riittävänä vastaamaan haastavista sosiaalihuollon asiakkuuksista, mikä on voinut johtaa asiakkaiden perusoikeuksien ja itsemääräämisoikeuden loukkauksiin sekä huonoon kohteluun.

Valvontaviranomaisten kanteluasioissa on noussut esiin lisäksi kantelijoiden epäselvyydet siitä, missä tehtävissä tilapäinen sosiaalityöntekijä on voinut toimia. Myös tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivan ohjauksessa ja valvonnassa on havaittu puutteita. Valvontaviranomaisilta saatujen tietojen perusteella sosiaalityön opiskelijoita on saattanut toiminut vuosia sosiaalityöntekijöiden työsuhteissa ilman ohjausta ja valvontaa tai valvonnasta on vastannut henkilö, jolla ei ole ollut sosiaalihuollon koulutusta tai sosiaalityöntekijän ammattipätevyyttä. Valvontaviranomaiset ovat lisäksi havainneet merkittäviä puutteita ohjaajan nimeämisessä, josta valvontaviranomaiset ovat antaneet erillistä ohjausta valvontatapausten yhteydessä.

Valvontaviranomaisilta saatujen tietojen perusteella tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien henkilöiden hyödyntämisessä sosiaalityöntekijöitä koskevassa henkilöstöväjässä on riskejä. Työnantajalla voidaan nähdä olevan merkittävin rooli riskien hallinnassa, sillä valvontaviranomaisten havaitsemat asiakasturvallisuuden vaarantumiset ovat liittyneet pääosin puutteelliseen perehdytykseen, liian haastaviin työnkuviin sekä asianmukaisen johdon ja valvonnan järjestämiseen. Työnantajan tulee aina varmistua siitä, että työntekijällä on tehtävien kannalta riittävä koulutus, kokemus ja ammattitaito ja että tilapäisenä sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiville henkilöille on järjestetty asianmukainen johto ja valvonta, joka tosiasiallisesti pystyy puuttumaan toiminnassa mahdollisesti havaittuihin epäkohtiin tai asiakasturvallisuuden vaarantumiseen. 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 ammattihenkilölain 16 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaisesti sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin. Työnantaja vastaa kuitenkin ensisijaisesti henkilöstönsä osaamisesta ja asiakasturvallisuuden varmistamisesta.

On kuitenkin huomattava, että ammattihenkilölain 12 §:n tulkinta- ja soveltamiskäytäntö (kts. tulkinta- ja soveltamiskäytännöstä tarkemmin kappaleessa 2.1.1.1) on mahdollistanut jo nykyisin oikeuden toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä avoimessa yliopistossa suoritettujen sosiaalityön perus- ja aineopintojen sekä käytännön harjoittelun perusteella. Koska ehdotettu muutos vahvistaisi lähtökohtaisesti jo nykyistä soveltamiskäytäntöä, voisivat esityksen tosiasialliset muutokset jäädä vaikutuksiltaan vähäisiksi. Muutoksen myötä vahvistetaan työnantajan velvollisuuksia varmistua tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivan riittävästä osaamisesta ja muista edellytyksistä.

4.2.2.2 Vaikutukset lapsiin ja yhdenvertaisuuteen

Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta. Pykälän 1 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Pykälän 2 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja

heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Sosiaalihuollon asiakkaat ovat usein haavoittuvassa asemassa olevia, kuten lapsia tai vammaisia henkilöitä, joille palveluiden saatavuus voi olla elintärkeää.

Myös Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, kuten YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 60/1991), edellyttää, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu sekä kiinnitettävä erityistä huomiota jo ennestään haavoittuvassa asemassa olevien lasten ja lapsiperheiden tilanteisiin. Ehdotetulla muutoksella pyritään varmistamaan sosiaalihuollon henkilöstön saatavuutta, mikä on välttämätön edellytys riittävien ja oikea-aikaisten sekä laadukkaiden sosiaalihuollon palveluiden saatavuudelle. Esityksen tarkoituksena on perustuslain 22 §:n mukaisesti turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen huolehtimalla siitä, että sosiaalihuollon asiakkaiden, ja erityisesti jo ennestään haavoittuvassa asemassa olevien, perustuslain turvaamat oikeudet voidaan taata.

Toisaalta erityisesti lastensuojelun sosiaalityö on hyvin vaativaa erityistason asiantuntijatyötä, jossa on tunnettava hyvin muun muassa perus- ja ihmisoikeussäntely ja sitä koskevat velvoitteet. Lastensuojelutyössä lainsäädännön hallitseminen ja laaja virkavastuu edellyttävät siten vahvaa koulutus- ja osaamis pohjaa. Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien mahdollisesti laajentuva käyttö voisi vaikuttaa palveluiden saatavuuteen heikentävästi erityisesti lastensuojelussa, koska tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivilla ei ole sosiaalityöntekijälle säädettyä oikeutta päättää kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta tai siihen liittyvistä toimenpiteistä. Tämä voisi konkretisoida esimerkiksi kiireellisen sijoituksen tilanteissa tai päätettäessä lastensuojelulain 11 luvun mukaisista rajoituksista. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen 20 (1) artikla tunnustaa lastensuojelun sijaishuollossa olevien lasten oikeuden erityiseen suojeluun ja tukeen, jonka toteutumisen turvaamisessa lapsen asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä on erityinen velvoite. Tämän oikeuden toteutuminen voisi vaarantua tilanteessa, jossa lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtäviä hoitaisi tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva henkilö eikä hänellä olisi oikeutta tehdä kaikkia lapsen edun mukaisia ja sijaishuollon toteutumista varmistavia päätöksiä. Toisaalta tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä työskentely laillistetun sosiaalityöntekijän työparina voisi mahdollistaa paremmat mahdollisuudet yksittäisen lapsen kanssa työskentelyyn asioissa, joissa hänellä olisi toimivalta. Tämä voisi muun muassa vahvistaa lapsen oikeutta osallisuuteen (12 artikla), jos sosiaalityöntekijöillä olisi tosiasiallisesti enemmän mahdollisuuksia työskennellä lapsen kanssa.

Lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän vaihtuvuudella ja kuormittuneisuudella voi olla kielteisiä vaikutuksia lastensuojelun asiakkuudessa oleviin lapsiin. Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien työsuhteet ovat määräaikaaisia, mikä voi vaikuttaa pitkäaikaisten luottamuksellisten asiakassuhteiden syntymiseen tai asiakkaiden kielteisiin kokemuksiin vastuutyöntekijän vaihtuvuudesta. 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. Sosiaalihuollon henkilöstön työnjakoa ja tehtävärakenteita kehittämällä sekä huolehtimalla henkilöstön täydennyskoulutuksesta olisi mahdollista edistää työskentelyn laatua, kustannustehokkuutta ja vaikuttavuutta sosiaalipalveluissa. Työnjaon kehittämisessä olisi huomiotettava, että oikeus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä on tarkoitettu vain väliaikaiseksi ratkaisuksi, joka huomioi sosiaalityön ammattiin opiskelevat henkilöt sekä tilanteet, joissa palveluiden saatavuus voisi vaarantua, kun koulutus- ja kelpoisuusehdot täyttäviä työntekijöitä ei olisi saatavilla. Väliaikaisen työvoiman käytön suunnittelussa tulisi siten kiinnittää erityistä huomiota siihen, millaiset työnkuvat ja vastuut tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtä-

vissä toimivilla voi olla, jotta voidaan varmistaa sosiaalihuollon asiakkaiden, ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten lasten, oikeuksien toteutuminen ja asiakasturvallisuus.

Valvontaviranomaisten havaintojen mukaan sosiaalityön opiskelijat eivät ole kaikilta osin pystyneet hoitamaan lapsen asioista vastaavan sosiaalityöntekijän tehtäviä asiakasturvallisesti eikä lapsen edun ja oikeuksien mukaisesti. Esityksen mukaan tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä voisi toimia myös sellaiset henkilöt, jotka ovat suorittaneet soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon osana tai sen lisäksi sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelun tai joilla on soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon ja sosiaalityön perus- ja aineopintojen lisäksi riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito. Näin ollen myös muut kuin sosiaalityötä opiskelevat voisivat toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä. Saatavissa olevan tiedon perusteella ei voida sulkea pois mahdollisuutta, että myös lastensuojelussa asiakasturvallisuus voisi vaarantua, kuten edellä on kuvattu yleisesti asiakasturvallisuuden osalta. Tältä osin työnantajalla voidaan katsoa olevan erityinen vastuu lastensuojelun sosiaalityössä huolehtia siitä, että lastensuojelun vaativimmat asiantuntijatehtävät ovat laillistettujen sosiaalityöntekijöiden vastuulla. Hyödyntämällä tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivia henkilöitä sosiaalityöntekijöiden työpareina, voisi työnantaja edistää lasten edun ja oikeuksien parempaa toteutumista sekä lasten ja muiden erityisen haavoittuvien ihmisryhmien yhdenvertaista oikeutta hyvään sosiaalihuoltoon ja kohteluun.

4.2.2.3 Vaikutukset sosiaalihuollon henkilöstöön ja sosiaalityön opiskelijoihin

Suomen perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Sosiaalihuollon ammattihenkilölain säännökset oikeudesta toimia sosiaalihuollon ammattihenkilönä rajoittavat perustuslaissa säädettyä oikeutta työhön ja elinkeinoon, sillä säännellyn ammatin harjoittaminen on luvanvaraista ja se on varattu vain tietyn koulutuksen ja ammattipätevyyden saaneille. Ehdotettavalla muutoksella laajennettaisiin sitä joukkoa, jotka voivat toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä. Ehdotuksen myötä perustuslain 18 §:ssä turvattu oikeus työhön ja elinkeinoon toteutuisi nykyistä laajemmin.

Ehdotuksen mukaan oikeus toimia tilapäisesti laillistetun sosiaalityöntekijän tehtävissä mahdollistettaisiin myös sellaisille henkilöille, jotka ovat suorittaneet soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon osana tai sen lisäksi sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelun tai joilla on soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon ja sosiaalityön perus- ja aineopintojen lisäksi riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito. Näin ollen laajemmalla nykyistä joukolla olisi mahdollisuus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä. Tämä voisi osaltaan madaltaa kynnystä alalle 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.

Hyvinvointialueilta saatujen tietojen mukaan tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien henkilöiden palkka on pääsääntöisesti sama kuin laillistetuilla sosiaalityöntekijöillä. Tämä voi osaltaan vähentää sosionomien kiinnostusta hakeutua sosiaalityön pääaineopiskelijaksi, mikäli heillä olisi jatkossakin mahdollisuus saada laillistetun sosiaalityöntekijän palkka ilman sosiaalityöntekijöille kuuluvien, vaativien sosiaalihuollon päätösten valmistelua ja virkavastuuta.

Lisäksi sosiaalityön pääaineessa opiskelevien motivaatio valmistua maisteriksi voisi heikentyä, mikäli mahdollisuus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä olisi mahdollista ilman sosiaalityön yliopistollista tutkintoa ja palkkatason muutosta. Esityksessä ei ehdotettaisi muutettavaksi voimassa olevaa vuoden määräaika. Ammattihenkilölain 12 §:n tarkoituksena on mahdollistaa oikeus toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä, joten säännöksellä eikä siihen esitettävällä muutoksella olisi jatkossakaan tarkoitus mahdollistaa muuta kuin väliaikainen työskentely laillistetun sosiaalityöntekijän tehtävissä. Tältä osin opiskelijoiden valmistumista koskevan motivaation heikentyminen voidaan arvioida olevan vain hetkellistä.

Ehdotettu muutos voisi heikentää sosiaalityön veto- ja pitovoimaa laillistettujen sosiaalityöntekijöiden osalta, mikäli saman palkkatason lisäksi sosiaalityön tehtävissä voisi toimia myös henkilöt, joilla ei olisi tehtäviin edellytettävää koulutusta ja ammattipätevyyttä. Lisäksi tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva ei voi tehdä kaikkia sosiaalihuollon palveluissa tehtäviä päätöksiä ja hänen tulee toimia laillistetun sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena. Tämä voi osaltaan lisätä laillistettujen sosiaalityöntekijöiden työn kuormitusta ja vähentää sosiaalihuollon asiakastyöhön käytettävää aikaa ja resursseja. Nämä tekijät korostavat työnantajan vastuuta asettaa tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivan tehtävät hänen yksilöllisen osaamisensa sekä tilanteen vaatimusten mukaisesti.

Ehdotetun muutoksen yhtenä tavoitteena on edistää sosiaalihuollon henkilöstön työnjakoa ja tehtävärakenteiden kehittämistä. Hyödyntämällä tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivia henkilöitä laillistettujen sosiaalityöntekijöiden työpareina, mahdollistetaan sosiaalihuollon ammattihenkilöiden mahdollisuus keskittyä koulutustaan ja osaamistaan parhaiten vaativiin tehtäviin. Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivat voisivat huolehtia sellaisista sosiaalihuollon palvelulainsäädännön sisältävistä tehtävistä, jotka lainsäädännön mukaan olisi heille siirrettävissä. Näin laillistetuille sosiaalityöntekijöille vapautuisi aikaa keskittyä laillistetun sosiaalityöntekijän kelpoisuutta edellyttäviin työtehtäviin. Joustavien tehtävärakenteiden ja työnjaon voidaan puolestaan arvioida lisäävän laillistettujen sosiaalityöntekijöiden veto- ja pitovoimaa sosiaalityössä sekä vähentävän laillistettujen sosiaalityöntekijöiden työkuormaa.

4.2.2.4 Vaikutukset sosiaalipalveluiden järjestäjiin ja työntajiin

Esityksen tavoitteena on sosiaalihuollon henkilöstön saatavuuden ja lastensuojelun riittävyyden varmistaminen. Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivien joukon laajentamisella parannettaisiin sosiaalityöntekijöiden sijaisena toimivien saatavuutta, joka osaltaan helpottaisi niin yksityisten kuin julkisten sosiaalipalveluiden järjestäjien mahdollisuuksia turvata riittävä henkilöstö. Ehdotettavan muutoksen johdosta sosiaalihuollon palveluita pystyttäisiin turvaamaan paremmin tilanteissa, joissa koulutus- ja kelpoisuusehdot täyttäviä työntekijöitä ei olisi saatavilla.

Toisaalta tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimisen yhtenä edellytyksenä olisi ehdotuksen mukaan suoritettu soveltuva sosiaalialan korkeakoulututkinto, jolloin mahdollisesti suuri osa ehdotuksen mukaisesti tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivista toimisi jo nykyisin sosiaalihuollossa muissa tehtävissä. Ehdotus joustavoittaisi kuitenkin henkilöstön siirtymistä tehtävistä toiseen nykyistä sujuvammin ja parantaisi erityisesti hyvinvointialueiden merkittävää ja akuuttia pulaa sosiaalityöntekijöistä.

Esityksessä ei ehdotettaisi muutettavaksi ammattihenkilölain 12 §:n 1 momentin vuoden enimmäisaikaa, jonka henkilö voi toimia tilapäisesti laillistetun sosiaalityöntekijän tehtävissä. Vuoden määräaika on muun muassa valvontaviranomaisilta saatujen tietojen perusteella aiheuttanut epäselvyyttä ja tulkintaongelmia. Valvontaviranomaisten valvontatoiminnassa on havaittu, että pykälässä säädetystä enimmäisajasta huolimatta henkilöt ovat voineet työskennellä hyvin pitkiä

aikoja, jopa kymmenen vuotta tilapäisenä sosiaalityöntekijänä ilman, että he olisivat sosiaalityön opiskelijoita tai siten, että heillä olisi ylipäättään ollut tarkoituksena hakeutua sosiaalityön tutkinto-opiskelijaksi. Esityksen tarkoituksena on selkeyttää nykysääntelyä siten, että jo nykyisen tulkintakäytännön mukaiset, avoimessa yliopistossa sosiaalityön perus- ja aineopinnot suorittaneet henkilöt voisivat toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä. Vaikka muutoksella huomioitaisiin jo nykyisin sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivia, on oikeus toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä kuitenkin tarkoitettu vain väliaikaiseksi ratkaisuksi akuuttiin henkilöstöpulaan, jossa koulutus- ja kelpoisuusvaatimukset täyttäviä työntekijöitä ei ole aktiivisesta rekrytoinnista huolimatta saatavilla. Ehdotetulla muutoksella ei siten olisi vaikutusta työnantajien nykyiseen velvollisuuteen pyrkiä aktiivisesti täyttämään sosiaalityöntekijöiden virat ja tehtävät ammattipätevyyden saaneilla sosiaalityöntekijöillä, laissa säädetyistä enimmäisajoista huolehtien. Siltä osin kuin vuoden määräaikaan ei esitetä tässä yhteydessä muutoksia, voidaan pykälän mukaisen määräajan tulkintaan liittyvien haasteiden arvioida osittain jatkuvan. Asiaan vaikuttaa se, että muutoksella oikeus toimia laillistetun sosiaalityöntekijän tehtävissä on kytketty aiempaa selkeämmin juuri niihin yksilöllisesti määritettyihin tehtäviin, joihin henkilöllä on riittävä osaaminen ja joita kyseinen soveltamistilanne edellyttää.

Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva henkilö toimisi laillistetun sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena. Siltä osin kuin ehdotettu muutos lisäisi tilapäisesti sosiaalityöntekijänä toimivia henkilöitä, tulisi sosiaalipalveluiden järjestäjien varmistaa yhä useammalle henkilölle asianmukainen, laillistetun sosiaalityöntekijän, johto ja valvonta. Johdon ja valvonnan alaisena työskentely edellyttää, että ohjaaja voi tosiasiallisesti puuttua välittömästi toiminnan mahdolliseen epäasianmukaisuuteen tai asiakasturvallisuuden vaarantumiseen. Johdon ja valvonnan alainen työskentely edellyttää työnantajan vastuuta myös siitä, että johdon ja valvonnan alaisena työskentelevälle on järjestetty asianmukainen perehdytys ja hänelle tarjotaan hänen osaamistaan ja tarpeitaan vastaavaa ohjausta.

4.2.2.5 Viranomaisvaikutukset

Viranomaisvalvonnan näkökulmasta esitys laajentaisi henkilökuntaa, jota valvontaviranomaisten tulisi valvoa. Toisaalta ehdotettu muutos vastaa jo osittain nykytilaa, minkä vuoksi todellinen vaikutus valvovien viranomaisten työmäärään jäisi todennäköisesti vähäiseksi. Ehdotettu muutos myös osaltaan selkeyttäisi nykytilaa, millä voidaan katsoa olevan positiivisia vaikutuksia niin valvontaviranomaisten kuin sosiaalihuollon palveluista vastaavien ja sosiaalihuollon henkilöstön toimintaan. Ammattihenkilölain 12 §:n tulkinta- ja soveltamiskäytännön selkeyttäminen vähentäisi sosiaalihuollon toimintaan liittyviä epäselvyyksiä sekä niistä mahdollisesti johtuvia laillisuusvalvontaan liittyviä toimenpiteitä.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 16 §:n 2 momentin 4 kohdan mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin merkitään sellaisen laillistetun sosiaalihuollon ammattihenkilön ammattiin opiskelevan henkilön tai muun tilapäisesti sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön ammatissa toimivan henkilön tiedot, jolle Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on antanut valvontatoimenpiteenä huomautuksen, kirjallisen varoituksen tai turvaamistoimenpiteen, nimi, henkilötunnus ja kotiosoite, sekä tiedot edellä tarkoitettusta valvontatoimenpiteestä. Säännöksellä on erityistä merkitystä tilanteissa, joissa ammattiin opiskelemaan on kohdistettu merkittäviä valvontatoimenpiteitä ja joiden perusteella tulisi jatkossa harkittavaksi, voitaisiinko kyseiselle henkilölle myöntää ammattioikeutta. Käytännössä kyse on tilanteista, joissa sosiaalihuollon laillistettavan ammattiin opiskelevan henkilön toimiessa tilapäisesti sosiaalihuollon ammattihenkilön tehtävissä, häneen olisi kohdistettu säännöksessä mainittuja valvonta- tai turvaamistoimenpiteitä. Myös muun tilapäisesti sosiaalihuollon ammattihenkilön ammatissa toimivan henkilön kohdistuvat valvontatoimenpiteet merkitään rekisteriin.

Esitettävän muutoksen johdosta muiden kuin sosiaalityön ammattiin opiskelevien henkilöiden määrä tilapäisesti sosiaalityöntekijä tehtävissä toimivina voisi lisääntyä. Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivat ovat organisaatiovalvonnan piirissä, jossa tilapäisesti sosiaalityöntekijöiden tehtävissä toimivien soveltamisalan laajennus ja mahdollisesti kasvava määrä voisi näkyä. Ottaen kuitenkin huomioon, että jo nykyisen tulkintakäytännön mukaisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä on tilapäisesti toiminut myös muita kuin ammattiin opiskelevia, on todennäköistä, että valvontaviranomaisten työmäärä ja Valviran rekisteröintitaakan kasvu jäisi hyvin vähäiseksi.

Esityksessä ehdotettu lakimuutos tehtäisiin samaan aikaan kun sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä valmistellaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistusta, jonka yhteydessä tullaan uudelleen arvioimaan ja yhteensovittamaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevat säännökset, kuten oikeus toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä. Näin ollen ehdotettavan muutoksen vaikutukset voisivat jäädä kokonaisuudessaan lyhytaikaisiksi, jollei kokonaisuudistuksessa päädyttäisi nyt esitettävää vastaavaan ratkaisuun. Ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistuksesta erillinen valmistelu voisi johtaa myös lainsäädännön ja sitä koskevan tulkinta- ja soveltamiskäytännön jatkuvaan, lyhyen aikavälin vaihteluun, mikä entisestään heikentäisi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän ja sosiaalihuollon henkilöstön sekä sosiaalialan opiskelijoiden mahdollisuuksia suunnitella ja turvata toimintaansa pitkällä aikavälillä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esityksen tarkoituksena on varmistaa sosiaalihuollon henkilöstön saatavuutta akuutissa henkilöstöpulassa sekä turvata sosiaalipalvelujen, kuten lastensuojelun, riittävyttä. Esityksellä lisäksi edistettäisiin sosiaalihuollon henkilöstön työnjakoa mahdollistamalla henkilöstön keskittyminen koulutustaan ja osaamistaan vastaaviin tehtäviin. Muutoksella lisäksi selkeytettäisiin sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:ään liittyvää tulkinnanvaraisuutta sekä parannettaisiin tilapäiseen toimimiseen liittyvien käsitteiden yhdenmukaista ja johdonmukaista käyttöä.

Mikäli ehdotettua muutosta ei tehtäisi, voisi olla riski, että hyvinvointialueiden nykyinen sosiaalityöntekijöitä koskeva akuutti henkilöstöpula pahenisi ja sosiaalihuollon palveluiden riittävyys ja laatu vaarantuisivat. Tämä voisi johtaa sosiaalihuollon asiakkaiden perustuslain turvaamien oikeuksien vaarantumiseen ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien, kuten lasten, oikeuksien ja edun heikentymiseen. Lisäksi sosiaalihuollon henkilöstön joustavan työnjaon kautta ei olisi mahdollista samalla tavalla tukea laillistettuja sosiaalityöntekijöitä niissä sosiaalihuollon palveluita koskevissa tehtävissä, jotka edellyttävät sosiaalityöntekijän ammattioikeutta ja kelpoisuutta. Myös aiemmin esityksessä kuvattu lain epäselvä tulkinta- ja soveltamiskäytäntö jatkuisi entisellä tavalla. Toisaalta valtakunnallisen ja vaikuttavan ohjauksen avulla olisi mahdollista vähentää laillistetun ammattihenkilön tehtävissä tilapäiseen toimimiseen liittyvää tulkinnanvaraisuutta. Mikäli esityksessä ehdotettua lakimuutosta ei tehtäisi, olisi sen etuna toisaalta se, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistus on käynnistynyt ja siinä yhteydessä laillistetun ammattihenkilön tehtävissä toimimista koskeva sääntely tullaan joka tapauksessa arvioimaan kokonaisuudessaan. Mikäli kokonaisuudistuksessa sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädäntö yhdistettäisiin, tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimimista tultaisiin tarkastelemaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisen ja yhdenmukaisen sääntelyn näkökulmasta.

Sosiaalihuollon palvelulainsäädännössä säännellään kelpoisuuksista eri tehtäviin. Palvelulainsäädäntö sisältää myös henkilöstömitoitusta koskevia säännöksiä. Toisena vaihtoehtona nyt ehdotettaville muutoksille olisi tavoiteltujen muutosten hakeminen muuttamalla henkilöstön kelpoisuuksia tai henkilöstömitoitusta koskevia säännöksiä. Muuttamalla palvelulainsäädäntöä saataisiin suoria vaikutuksia palveluiden sisältöön ja sen toteutukseen sekä palveluissa toimivalta henkilöstöltä edellytettäviin kelpoisuusehtoihin ja muihin vaatimuksiin. Tällöin ei olisi tarkoituksenmukaista tehdä muutoksia ammattioikeuksia koskevaan sääntelyyn, jolla ei voida vaikuttaa henkilöstömitoitusta tai kelpoisuuksia koskeviin vaatimuksiin.

Osana Hyvän työn ohjelmaa on käynnistetty sosiaalihuollon henkilöstön työnjakoa koskevia pilotteja, joita sosiaali- ja terveysministeriö toteuttaa yhdessä palvelunjärjestäjien kanssa. Syksyllä 2024 tullaan toteuttamaan sosiaalityöntekijöiden ja sosionomien työnjakoa koskevia pilotteja, joiden avulla voidaan löytää keinoja tehostaa sosiaalihuollon palveluiden toimintaa ja henkilöstön tehtävärakenteiden ja työnjaon kehittämistä hyödyntämällä sosiaalihuollon ammattihenkilöiden työpanosta heidän koulutustaan vastaaviin tehtäviin. Yhtenä vaihtoehtona olisi myös aktiivisemmin vahvistaa sosiaalihuollon tehtävärakennetta ja työnjakoa niin, että sosionomien tehtävänalaa laajennettaisiin jo nykyllä sääntelyllä. Vielä suurempia muutoksia sosionomien tehtävänalaa voitaisiin tehdä esimerkiksi lastensuojelulain uudistamisen myötä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön akuutti henkilöstöpula edellyttää sekä lyhyen että pitkän aikavälin toimia. Pitkällä aikavälillä kehitetään sote-henkilöstön työnjakoa ja tehtävärakenteita, joihin saadaan tukea edellä mainituista piloteista. Lisäksi toimintaa pyritään tehostamaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistuksessa siten, että jatkossa ammattioikeuksiin kytkettäisiin vain asiakas- ja potilasturvallisuuden kannalta välttämättömät ja oikeasuhtaiset edellytykset. Vastaavasti sosiaalihuollon henkilöstön kelpoisuuksiin ja henkilöstömitoituksiin liittyvät muutokset tulisi toteuttaa osana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulainsäädännön uudistusta. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistusta koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle arviolta keväällä 2026, minkä vuoksi kokonaisuudistuksen valmistumisen odottamista ei voida pitää sosiaalihuollon asiakkaiden perusoikeuksien turvaamisen ja asiakasturvallisuuden kannalta kannatettavana vaihtoehtona. Vastaavasti laajat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelulainsäädäntöä koskevat uudistukset sekä sosiaalihuollon henkilöstöä koskevat pilotit mahdollistavat sosiaalihuollon henkilöstön, ja erityisesti sosiaalityöntekijöiden, akuuttiin henkilöstöpulaan vaikuttamisen vasta pidemmällä aikavälillä, jonka vuoksi niitä ei voida pitää kannattavina vaihtoehtoina.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Sosiaalihuollon ammattihenkilöitä koskevaa muiden maiden lainsäädäntöä on kuvattu yleisesti sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 354/2014 vp s. 12–14).

Lisäksi Sosiaalihuollon ammattihenkilölain (817/2015) muutostarpeita koskevassa selvitysraportissa¹⁵ on käsitelty sosiaalihuollon ammattihenkilöihin liittyen kansainvälisiä näkemyksiä. Selvitysraportin mukaan sosiaalihuollon järjestelmät ovat hyvin erilaisia, samoin alan koulutus- rakenteet, tutkinnot sekä ammattihenkilöiden tehtävät ja ammattinimikkeet poikkeavat toisistaan. Tästä johtuen sosiaalihuollon ammatteja ja koulutuksia koskeva lainsäädäntö ja sääntelyratkaisut ja niiden toimeenpano vaihtelevat kansallisesti, eikä niissä ole havaittavissa samantyyppisiä, eurooppalaiseen sääntelyviitekehykseen liittyvää harmonisointia kuin terveydenhuollon

¹⁵ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:16 s. 21–31.

ammateissa, vaikkakin ammattipätevyysdirektiivi muodostaa yleiset ammattipätevyyden tunnustamisen oikeudelliset reunaehdot myös sosiaalihuollon säännellyille ammanteille. Selvitysraportin mukaan muissa maissa sosiaalihuollon henkilöstön ammatit ovat usein sääntelemättömiä tai osaksi on säädelty vain koulutuksia tai kelpoisuuksia, ja yleisesti ammatinharjoittamisrekistereitä ei ole. Sosiaalihuollon ammattien kohdalla mahdollinen sääntely koskee lähinnä sosiaalityöntekijöitä.

Ruotsissa sosiaalityöntekijöitä koskevat vaatimukset ovat tiukentuneet, sillä tiettyihin sosiaalityöntekijöiden tehtäviin, kuten lastensuojeluun, on asetettu koulutusta koskevia lisävaatimuksia. Lastensuojelussa peruskoulutuksen (socionom) lisäksi vaaditaan 165 opintopistettä täydentäviä opintoja (90 opintopistettä sosiaalityötä, 30 opintopistettä sosiaali oikeutta, 30 opintopistettä psykologiaa ja 15 opintopistettä yhteiskuntatieteitä).

Ruotsissa on kesällä 2019 tullut voimaan terveysosiaalityöntekijöitä (hälso- och sjukvårdskurator) koskevan ammatin laillistaminen. Terveysosiaalityöntekijän laillistuksen saadakseen henkilön tulee olla suorittanut terveydenhuollon kuraattorin tutkinnon. Ruotsin potilasturvallisuuslain (2010:659) 4 kappaleen 2 §:n mukaan kuitenkin henkilölle, joka on muutoin kuin 1 §:ssä tarkoitetulla koulutuksella tai käytännön palveluksella saavuttanut vastaavan pätevyyden, voidaan hakemuksesta antaa oikeus kyseiseen ammattiin. Potilasturvallisuuslaissa ei säädetä oikeudesta toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä.

Virossa sosiaalityöntekijä on säännelty ammatti. Viron sosiaalihoitolaki (Sotsiaalhoolekande seadus) säätelee sosiaalihuollon organisatoriset, taloudelliset ja oikeudelliset perusteet sekä säätelee sosiaalihuollon suhteita. Lisäksi Viron ammattipätevyyslaissa (Kutseseadus) säädetään ammattipätevyysjärjestelmän luomisen, toiminnan ja hallinnollisen valvonnan perusteista. Myöskään Virossa ei sosiaalihoitolaissa eikä ammattipätevyyslaissa säännellä erikseen tilapäisesti säännellyn ammattihenkilön tehtävissä toimimisesta. Virossa on pitkälti luovuttu ammatikorkeakoulujen organisoimasta koulutuksesta, sillä sosiaalityön koulutus toteutetaan pääosin yliopistoissa, joissa tarjolla ovat 3-vuotinen kandidaatin ja 2-vuotinen maisterintutkinto. Sosiaalityöntekijöitä valmistuu kandidaatti- ja maisteritasoilta. Selvitysraportin mukaan sosiaalityöntekijöitä on siten vaikea verrata maiden välillä siitä huolimatta, että ammattinimike onkin suhteellisen vakiintunut. Ammattinimikkeestä riippumatta työtehtävät ja vastuut voivat erota paljon toisistaan.

Islannissa sosiaalityöntekijän ammatti on säännelty ammatti. Sosiaalityöntekijät kuuluvat Islannin terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetun lain (Act No. 34/2012 on Healthcare Practitioners¹⁶) mukaan terveydenhuollon ammattihenkilöihin. Islannin terveydenhuollon ammattihenkilöistä annettu laki tunnistaa lääketieteen opiskelijoille mahdollisuuden toimia määräaikaikaisesti lääketieteellisissä tehtävissä, mutta vastaavaa tilapäistä oikeutta ei ole säädetty sosiaalityöntekijöille.

¹⁶ [Healthcare Practitioners Act No. 34/2012.](#)

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki sosiaalihuollon ammattihenkilöistä

12 §. *Oikeus toimia tilapäisesti sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön ammatissa.* Pykälässä säädetty oikeus toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä on poikkeus pääsääntöön, jonka mukaan laillistetun sosiaalihuollon ammattihenkilön ammattia voi harjoittaa vain tietyn ammattipätevyyden ja ammatinharjoittamisoikeuden saanut henkilö. Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on antaa opiskelijalle mahdollisuus perehtyä sosiaalipalvelujärjestelmään, saada ohjausta ja palautetta toiminnastaan sekä parantaa hänen ammatillisia valmiuksiaan tulevia ammattihenkilön tehtäviä ajatellen. Säännöksen tarkoituksena on myös turvata sosiaalihuollon palvelujen antaminen tilanteissa, jossa koulutusvaatimukset täyttäviä työntekijöitä ei ole saatavilla (HE 354/2014 vp, s. 33).

Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön riittävyys ja saatavuus on heikentynyt merkittävästi, mikä uhkaa hyvinvointiyhteiskunnan sosiaali- ja terveystalouden riittävyyttä ja laatua sekä asiakas- ja potilasturvallisuutta. Hyvinvointialueilla on vakava sosiaalityöntekijöitä koskeva henkilöstöpula, joka on vakavinta lastensuojelussa, jossa sosiaalityöntekijöiden viroista lähes joka viides on täyttämättä. Esityksen tarkoituksena on parantaa sosiaalityöntekijöiden sijaisena toimivien saatavuutta ja sitä kautta turvata riittävät ja laadukkaat sosiaalihuollon palvelut sekä varmistaa sosiaalihuollon asiakkaan oikeus hyvään sosiaalihuoltoon. Ehdotetulla muutoksella lisäksi tuettaisiin sosiaalihuollon henkilöstön työnjaon joustavuutta sekä selkeytettäisiin pykälän 1 momentin tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä säätämällä täsmällisemmin siitä, kenellä on lain nojalla oikeus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä (pykälän tulkinta- ja soveltamiskäytäntöä on kuvattu tarkemmin kappaleessa 2.1.1.1).

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että oikeus toimia tilapäisesti enintään vuoden ajan sosiaalityöntekijän tehtävissä olisi sosiaalityöntekijän ammattiin opiskelevan lisäksi henkilöllä, joka olisi suorittanut soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon, johon olisi sisällynyt tai jonka lisäksi olisi suoritettu hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelu tai jolla olisi soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon ja sosiaalityön perus- ja aineopintojen lisäksi riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito. Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva henkilö toimisi nykysääntelyn mukaisesti laillistetun sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena. Pykälän 1 momentissa mainitulla soveltuvalla sosiaalialan korkeakoulututkinnolla tarkoitettaisiin esimerkiksi sosionomi AMK-tutkintoa tai yliopistotutkintoa, joka on tehty yhteiskuntapolitiikan, sosiaalipolitiikan, sosiologian tai sosiaalipsykologian pääaineissa. Soveltuvan korkeakoulututkinnon lisäksi henkilön olisi tullut suorittaa hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelun. Pykälän 1 momentissa vaadittavat opintokokonaisuudet olisi mahdollista suorittaa avoimessa yliopistossa tai osana yliopistollisen tutkinnon sivuainekokonaisuutta. Yliopistojen järjestämät sosiaalityön perus- ja aineopintojen osaamistavoitteet vastaavat pääosin toisiaan, joten suoritettujen sosiaalityön perus- ja aineopinnot antavat lähtökohtaisesti samanlaiset valmiudet opintojen suorituspaikasta riippumatta.

Käytännön opetusjakso eli sosiaalityön ammatillisten taitojen käytännön harjoittelun tavoitteena on antaa opiskelijalle ymmärrys sosiaalityöstä erilaisissa toimintaympäristöissä sekä omaksua ja kehittää sosiaalityön asiakastyön taitoja ja asiantuntijuutta. Sosiaalityön opiskelija perehtyy sosiaalityöntekijän tehtäviin ja harjoittelee ohjatusti sosiaalityöntekijän roolissa toimi-

mista jollakin sosiaalityön toimintakentällä. Käytännön jakson suoritettuaan opiskelijalla on sosiaalityöntekijän ammatissa toimimisen perusvalmiudet yhdistettynä alan toimintaympäristön tuntemukseen ja asiantuntijuuteen. Käytännön jakson suorittaminen on muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta mahdollista vain sosiaalityön tutkinto-opiskelijoille, minkä vuoksi pykälässä säädettäisiin vaihtoehtoisesti riittävästä käytännön kokemuksesta ja ammattitaidosta. Sosiaalityöntekijän tehtävissä tilapäisesti toimivat ovat ammattiin opiskelevien lisäksi olleet pääasiassa sosiaalityön kentällä pitkään työskennelleitä henkilöitä, joiden tarkoituksena on hakeutua avoimessa yliopistossa suoritettujen sosiaalityön perus- ja aineopintojen kautta sosiaalityön tutkinto-opiskelijaksi. Korkeakoulututkinnon soveltuvuuden sekä riittävän käytännön kokemuksen ja ammattitaidon arvioinnista vastaisi työnantaja. Työnantajan tulisi siten tapauskohtaisesti arvioida henkilön koulutuksen, kokemuksen ja ammattitaidon riittävyys henkilölle osoitettavien työtehtävien edellyttämään osaamiseen.

Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva henkilö toimisi nykysääntelyn mukaisesti laillistetun sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena. Jokaiselle sosiaalityöntekijän tehtävissä tilapäisesti toimivalle olisi kirjallisesti nimettävä ohjaajaksi laillistettu sosiaalityöntekijä. Ohjaajan olisi aktiivisesti seurattava, ohjattava ja valvottava tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivan henkilön toimintaa ja puututtava viipymättä mahdollisesti ilmeneviin epäkohtiin tai asiakasturvallisuuden vaarantumiseen. Työnantaja vastaisi siitä, että sosiaalityöntekijän tehtävissä tilapäisesti toimiva henkilö täyttäisi kaikki pykälän 1 momentissa säädetyt vaatimukset ja että tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivan henkilön johto ja valvonta olisi asianmukaisesti järjestetty ja toteutettu.

Työnantajan tulisi jatkossakin varmistaa, että sosiaalityöntekijän tehtävissä toimisi ensisijaisesti lain tarkoittama laillistettu sosiaalityöntekijä. Oikeus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä koskisi tilanteita, jossa sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö perehtyy sosiaalipalvelujärjestelmään ennen ammatinharjoittamisoikeuden saamista tai tilanteeseen, jossa sosiaalityöntekijän tehtävään ei olisi saatavilla laillistettua sosiaalityöntekijää. Oikeus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä on pykälän sanamuodon mukaisesti tilapäistä, mikä edellyttää, että työnantaja rekrytoi aktiivisesti virkaan tai tehtävään koulutus- ja kelpoisuusehdot täyttävää sosiaalihuollon ammattihenkilöä. Pykälän 1 momentin mukainen vuoden enimmäisaika, jonka henkilö voi toimia tilapäisesti kyseisissä laillistetun ammattihenkilön tehtävissä, pysyisi ennallaan. 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.

Ehdotetulla muutoksella ei vaikutettaisi laillistetun sosiaalityöntekijän ammatinharjoittamista koskeviin vaatimuksiin ja edellytyksiin. Laillistettu sosiaalityöntekijä vastaisi sosiaalihuollon palvelulainsäädäntöön sekä sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annettuun lakiin sisältyvistä tehtävistä, joissa edellytetään laillistetun sosiaalityöntekijän kelpoisuutta. Laillistettu sosiaalityöntekijä vastaisi jatkossakin esimerkiksi kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta tai siihen liittyvistä toimenpiteistä. Ehdotetulla muutoksella tuettaisiin sosiaalihuollon ammattihenkilöiden välistä työnjakoa siten, että laillistetut sosiaalityöntekijät voisivat entistä paremmin keskittyä koulutustaan ja osaamistaan vastaaviin tehtäviin, kuten huolehtimaan sosiaalihuollon asiakkaiden perusoikeuksiin merkittäväällä tavalla vaikuttavien päätösten ja toimenpiteiden toteuttamisesta sekä sosiaalityön johtamisesta ja kehittämisestä. 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. Samoin so-

siaalityöntekijän sijaisena toimiva voisi osallistua erityistä tukea tarvitsevan asiakkaan tai perheen palvelutarpeen arviointiin sekä asiakkaan asiaan liittyvien tehtävien suorittamiseen vastaavan sosiaalityöntekijän työparina ja laillistetun sosiaalityöntekijän ohjauksessa ja valvonnassa. 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 pykälän 1 momentissa säädetyn mukaisesti.

Pykälää ehdotetaan lisäksi muutettavaksi siten, että pykälän otsikossa säädettäisiin jatkossa oikeudesta toimia tilapäisesti sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön tehtävissä. Pykälän 1–5 momenttiin ehdotetaan tehtäväksi vastaava käsitteellinen muutos siten, että pykälässä viitattaisiin laillistetun ammattihenkilön ammatissa toimimisen sijaan ammattihenkilön tehtävissä toimimiseen. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölaeissa säädetään oikeudesta harjoittaa säänneltyä sosiaalihuollon tai terveydenhuollon ammattia, jonka toimivaltainen viranomainen myöntää henkilölle hakemuksesta. Viittaus ammatissa toimimiseen on tarkoituksenmukainen, kun kyse on säännellyn ammatin harjoittamista koskevasta oikeudesta, joka on varattu vain tietyn koulutuksen tai ammattipätevyyden saaneille henkilöille. Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevassa lainsäädännössä käytetään kuitenkin epäjohdonmukaisesti käsitteitä, jotka koskevat oikeutta toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä. Terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa ja asetuksessa viitataan laillistetun ammattihenkilön tehtävissä toimimiseen. Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa viitataan puolestaan oikeuteen toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön ammatissa, mutta valtioneuvoston asetuksessa sosiaalihuollon ammattihenkilöistä käytetään ristiriitaisesti sekä ammatissa että tehtävissä toimimista. Ehdotetulla muutoksella yhdenmukaistettaisiin tilapäiseen toimimiseen liittyviä käsitteitä ja niiden johdonmukaista käyttöä sekä selkiytettäisiin eroa, joka liittyy laillistetun ammattihenkilön oikeuteen harjoittaa säänneltyä ammattia ja lain mahdollistamaan oikeuteen toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä.

8 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2025.

9 Toimeenpano ja seuranta

Sosiaalihuollon ammattihenkilöiden yleinen ohjaus ja valvonta kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto Valvira ohjaa ja valvoo valtakunnallisesti sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoimintaa ja aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo puolestaan sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoimintaa toimialueellaan. Valvira lisäksi ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastojen toimintaa sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoiminnan valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa.

Esityksessä ehdotettua muutosta tullaan arvioimaan jo lähitulevaisuudessa osana Petteri Orpon hallitusohjelman mukaista sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistusta, jonka valmistelu on käynnistynyt sosiaali- ja terveysministeriössä keväällä 2024. Ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistuksessa tullaan arvioimaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöitä koskevan sääntelyn peruseriaatteet ja sääntelyn muutostarpeet kokonaisuudessaan. Kokonaisuudistuksen yhteydessä tullaan arvioimaan ja yhteensovittamaan säännökset, joiden nojalla henkilöllä on oikeus toimia tilapäisesti sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilön tehtävissä.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2025 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esityksen ehdotus sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta on merkityksellinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden, 7 §:n oikeuden elämään, henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 10 §:n yksityiselämän suojan, 18 §:n oikeuden työhön ja elinkeinovapauden, 19 §:n oikeuden sosiaaliturvaan, 21 §:n oikeusturvan ja 22 §:n perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Tämän esityksen kannalta keskeisiä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joiden noudattamiseen Suomi on sopimusten osapuolena sitoutunut, ovat YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976, TSS-sopimus), uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 78–80/2002), YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26–27/2016, jäljempänä YK:n vammaisyleissopimus) sekä YK:n lapsen oikeuksien sopimus (SopS 60/1991).

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annettua lakia. Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa säädetään niistä edellytyksistä, joiden nojalla henkilöllä on oikeus harjoittaa Suomessa säänneltyä sosiaalihuollon ammattia sekä ammattihenkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista sekä ammattihenkilöitä koskevasta ohjauksesta ja valvonnasta. Sosiaalihuollon ammatin sääntely merkitsee poikkeusta perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädettyyn elinkeinovapauteen. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä ja vaatimus viranomaisen myöntämästä luvasta työn, ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen merkitsee rajoitusta elinkeinovapauteen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että elinkeinovapauden luvanvaraisuus on kuitenkin poikkeuksellisesti mahdollista (ks. esim. PeVL 13/2014 vp, s. 2). Valiokunta on arvioinut luvanvaraistamisen edellytyksiä ja muita elinkeinon harjoittamiseen ehdotettuja rajoituksia perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, ennen muuta lailla säätämisen vaatimuksen, tavoitteen hyväksyttävyyden ja rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta. Elinkeinon harjoittamiseen liittyvä rekisteröitymisvelvollisuus on valtiosääntöoikeudellisesti rinnastettu luvanvaraisuuteen. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää myös muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 96/2022 vp, s.2; PeVL 58/2014 vp, s. 5/I ja siinä viitatus lausunnot). Sosiaalihuollon ammattien sääntelystä johtuvaa elinkeinovapauden rajoitusta on pidetty hyväksyttävänä sen turvassa sosiaalihuollon asiakkaiden asiakasturvallisuutta sekä sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun varmistamalla, että sosiaalihuollon ammattihenkilöllä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät valmiudet. Perustuslain lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 15 artiklan 1 kohdassa turvataan jokaisen oikeus tehdä työtä ja harjoittaa vapaasti valitsemaansa tai hyväksymäänsä ammattia (EUVL C 202, 7.6.2016, s. 389–405).

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:ssä säädetään oikeudesta toimia tilapäisesti laillistetun sosiaalihuollon ammattihenkilön ammatissa, mikä mahdollistaa poikkeuksellisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä toimimisen laissa tarkemmin säädettyjen edellytysten täyttyessä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi mainitun lain 12 §:n 1 momenttia siten, että oikeus toimia tilapäisesti laillistetun sosiaalitoimintajärjestäjän tehtävissä enintään vuoden ajan

olisi sosiaalityön ammattiin opiskelevan opiskelijan lisäksi henkilöllä, joka on suorittanut soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon, johon on sisältynyt tai jonka lisäksi on suoritettu hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelu tai jolla on soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon ja sosiaalityön perus- ja aineopintojen lisäksi riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito. Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva henkilö toimisi nykysääntelyn mukaisesti laillistetun sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena.

Ehdotetulla muutoksella mahdollistettaisiin luvanvaraisen ammatin tehtävissä toimiminen nykyistä laajemmalle henkilöpiirille. Esityksen tavoitteena on helpottaa sosiaalihuollon henkilöstöä, ja erityisesti sosiaalityöntekijöitä, koskevaa henkilöstöpulaa, joka uhkaa riittävien ja laadukkaiden sosiaalipalveluiden saatavuutta. Henkilöstön riittävyttä ja saatavuutta voidaan parantaa vahvistamalla sosiaalihuollon ammattihenkilöiden mahdollisuutta keskittyä omaa osaamista vastaavaan työhön ja selkeyttämällä henkilöstön työnjakoa sekä parantamalla sosiaalityöntekijöiden sijaisten saatavuutta. Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva henkilö ei ole sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain tarkoittama sosiaalihuollon ammattihenkilö eikä tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivalle myönnetä erillistä ammattioikeutta. Henkilöön mahdollisen organisaatiovalvonnan puitteissa kohdistetut valvontatoimenpiteet voidaan kuitenkin rekisteröidä sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 16 §:n 2 momentin 4 kohdan nojalla sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisteriin nykykäytännön mukaisesti. Esityksellä on tältä osin merkitystä perustuslain 10 §:n turvaamaan yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla (ks. PeVL 96/2022 vp, s. 4–5, PeVL 14/2018 vp, s. 4–5). Esityksellä on lisäksi merkitystä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta, sillä laillistetut sosiaalityöntekijät vastaavat sosiaalihuollon asiakkaiden perusoikeuksien kannalta merkittävästä päätöksenteosta. Sosiaalihuollon palveluita käyttävien asiakkaiden oikeusturvan ja asiakasturvallisuuden kannalta on siten välttämätöntä, että lainsäädännön vaatimat koulutus ja ammattipätevyysvaatimukset täyttäviä sosiaalityöntekijöitä toimii riittävästi sosiaalipalveluissa ja sosiaalihuollon henkilöstön välinen joustava työnjako mahdollistaa keskittymisen näihin vaativiin ammattitehtäviin.

Perustuslain 19 §:n 1 momentissa on turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Välttämättömällä toimeentulolla ja huolenpidolla tarkoitetaan sellaista tulotasoa ja palveluja, joilla turvataan ihmisarvoisen elämän edellytykset, (HE 309/1993 vp, s. 69). Säännöksen tarkoittama huolenpito tarkoittaa muun muassa sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa on julkiselle vallalle säädetty velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä. Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Tällä velvoitteella lapsen perheen tukemisesta on vaikutusta suoraan tai vähintään epäsuorasti lapsen hyvinvointiin. Perustuslain 19 §:n 3 momentti viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan. Säännös edellyttää, että lainsäädännössä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta, joten julkisen vallan on siten turvattava sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus. Palvelujen järjestämistapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeussäännökset, kuten yhdenvertaisuus, syrjinnän kieltäminen, oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen ja yksityiselämän suoja (PeVL 17/2021 vp, s. 17, PeVL 63/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2014 vp, s. 3/II, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 71).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisilla riittäväillä sosiaali- ja terveyspalveluilla on vakiintunut oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet. Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohdana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toi-

mia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks. HE 309/1993 vp, s. 71/II). Jokaisen oikeus sosiaalipalveluihin edellyttää viime kädessä yksilökohtaista arviointia palvelujen riittävydestä. Oikeus riittäviin sosiaalipalveluihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 65/2014 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut, että vaikka perustuslain 19 §:n 3 momentin säännöksen ensimmäinen virke ei turvaa mitään nimenomaista tapaa tarjota palveluja, tältä osin perustuslain mukainen edellytys on, että palveluja on riittävästi (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 32 ja 36—41, PeVL 12/2015 vp, s. 3 ja PeVL 11/1995 vp, s. 2). Valiokunta on painottanut nimenomaisesti, että säännöksellä veloitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus (ks. PeVL 26/2017 vp, erit. s. 44—45 ja PeVL 54/2014 vp, s. 2/I). Säännös merkitsee siten vaatimusta palvelujen riittävästä tarjonnasta maan eri osissa asuville (PeVL 26/2017 vp, s. 33). Sosiaalihuollon palveluissa tulee varmistaa sosiaalihuollon asiakkaiden asiakasturvallisuus. Vaikka tilapäisesti sosiaalitoimijoiden tehtävissä toimivien joukkoa ehdotetaan laajennettavaksi, kuuluisivat vaativimpien sosiaalihuollon päätösten tekeminen jatkossakin laillistettujen sosiaalitoimijoiden tehtäväksi. Lisäksi tilapäisesti sosiaalitoimijoiden tehtävissä toimivan tulisi jatkossakin toimia ammatin valmistuneen sosiaalitoimijoiden johdon ja valvonnan alaisena, mikä mahdollistaa mahdollisiin epäkohtiin välittömän puuttumisen.

Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan velvoitteesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisella vallalla tarkoitetaan tässä valtiota, kuntia ja kuntia suurempia itsehallinnollisia hallintoalueita kuten hyvinvointialueita. Hyvinvointialueille on säädetty velvollisuus järjestää sosiaali- ja terveydenhuolto asukkaalleen ja eräissä tapauksissa niissä oleskeleville ja muille henkilöille. Perusoikeuksien tosiasiallinen toteutuminen edellyttää julkisen vallan aktiivisia toimenpiteitä esimerkiksi tosiasiallisten edellytysten luomiseksi perusoikeuksien käyttämiselle. Keskeisiin keinoihin turvaamisvelvoitteen toteuttamiseksi kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen (HE 309/1993 vp, s. 75). Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 22 §:n mukaiseen perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteeseen kuuluu myös valtion vastuu huolehtia siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitetuilla alueilla on käytännön edellytykset suoriutua tehtävistään (PeVL 17/2021 vp, s. 23, PeVL 26/2017 vp, s. 22, ks. PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen alueiden rahoitusta tulee soveltuvin osin arvioida perustuslakivaliokunnan rahoitusperiaatetta koskevan käytännön valossa (PeVL 15/2018 vp). Ratkaisevassa asemassa hyvinvointialueille osoitettujen tehtävien asianmukaisen hoitamisen turvaamisessa on siten nimenomaan valtion rahoituksen riittävyys ja sen oikea kohdentaminen (PeVL 15/2018 vp, s. 21).

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää on jo pitkään koskenut hyvinvointialueiden taloudellisen tilanteen vaikeudet sekä henkilöstön riittävyyttä ja saatavuutta koskevat ongelmat. Nämä ovat vaikuttaneet riittävien sosiaalipalvelujen saatavuuteen ja sosiaalihuollon asiakkaan oikeuteen saada hyvää sosiaalihuoltoa. Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan (PeVL 41/2010 vp, s. 2), että riittävät voimavarat terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseen sekä terveydenhuollon palveluihin tulee osoittaa huolehtimalla muun muassa terveydenhuollon henkilöstön riittävydestä ja asiantuntemuksesta sekä asianmukaisista toimitiloista ja toimintavälineistä. Tämän velvollisuuden voidaan katsoa koskevan yhtä lailla sosiaalihuoltoa, jossa sosiaalihuollon palveluihin tulee osoittaa riittävät voimavarat huolehtimalla sosiaalihuollon henkilöstön riittävydestä. Perustuslakivaliokunta katsoi edellä mainittujen toimintaedellytysten turvaamisen olevan olennainen tekijä perustuslain 19 §:n 3 momentista ja 22 §:stä johtuvia julkisen vallan velvoitteita täsmennettäessä ja toteutettaessa.

Perustuslain 22 §:n aktiivinen toimintavelvoite on korostunut erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten lasten kohdalla. Suomea velvoittaa myös YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus, jonka 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen eli alle 18-vuotiaan etu. Kysymys on siis riittävien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen turvaamisesta lapsille, jotka ovat oikeutettuja erityiseen huolenpitoon ja apuun myös muiden Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten, kuten vammaisten yleissopimuksen ja TSS-sopimuksen perusteella. Vammaisten yleissopimuksen ja TSS-sopimuksen soveltamispiiriin kuuluvat kaikki sopimusvaltion oikeudenkäytön piirissä olevat henkilöt, lapset, nuoret ja aikuiset. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi oikeutta toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä, mikä kattaa työskentelyn kaikilla sosiaalihuollon sektoreilla. Hallituksen kehysriihen päätöksen mukaisesti esityksellä halutaan kuitenkin erityisesti varmistaa sosiaalityöntekijöiden riittävyys lastensuojelussa, jossa henkilöstövaje on vakavinta tällä hetkellä. Varmistamalla sosiaalityöntekijöiden riittävyttä ja saatavuutta turvataan osaltaan kriittisten sosiaalipalveluiden toteutuminen. Esityksen tarkoituksena on siten turvata sekä kansainvälisten ihmisoikeusperusteiden että perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla jokaisen oikeus välttämättömään huolenpitoon sekä turvata riittävät sosiaalipalvelut ja tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Esityksellä turvattaisiin etenkin haavoittuvassa asemassa olevien sosiaalihuollon asiakkaiden perustuslain 7 ja 19 §:ssä säädettyä oikeutta turvallisuuteen, välttämättömään huolenpitoon ja riittäviin sosiaalipalveluihin.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkieltö, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä lueteltujen erotteluperusteiden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (ks. HE 309/1993 vp, s. 42—44; ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 36—41 ja 44—45 ja PeVL 67/2014 vp, s. 3, PeVL 31/2014 vp, s. 3/I). Yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta määrätään myös useassa ihmisoikeussopimuksessa. Ehdotetulla muutoksella parannettaisiin sosiaalihuollon asiakkaiden yhdenvertaista oikeutta saada tarvitsemiaan sosiaalihuollon palveluja laadukkaasti ja oikea-aikaisesti varmistamalla, että sosiaalihuollon palvelujen toteuttamiseksi välttämätöntä sosiaalihuollon henkilöstöä olisi riittävästi.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotuksen katsotaan olevan perustuslain mukainen ja lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 12 §:n otsikko ja 12 §:n 1–5 momentti seuraavasti:

12 §

Oikeus toimia tilapäisesti sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön tehtävissä

Sosiaalityöntekijän tehtävissä voi tilapäisesti toimia enintään vuoden ajan sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelun. Oikeus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä enintään vuoden ajan on myös henkilöllä, joka on suorittanut soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon, johon on sisältynyt tai jonka lisäksi on suoritettu hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelu tai jolla on soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon ja sosiaalityön perus- ja aineopintojen lisäksi riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito. Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva henkilö toimii laillistetun sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena.

Muun laillistetun ammattihenkilön tehtävissä voi toimia tilapäisesti enintään vuoden ajan kyseiseen laillistetun ammattihenkilön ammattiin opiskeleva tai sosiaalialalle soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, jolla on riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito.

Tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä toimivaan henkilöön sovelletaan tällöin soveltuvin osin, mitä tässä laissa säädetään sosiaalihuollon ammattihenkilöistä. Tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä toimimisen edellytyksistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimivalla henkilöllä ei ole sosiaalityöntekijälle säädettyä oikeutta päättää kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta tai siihen liittyvistä toimenpiteistä.

Ulkomailla tutkinnon suorittaneen oikeudesta toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön tehtävissä voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Sosiaali- ja terveysministeri Kaisa Juuso

LUONNOS

Laki

sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 12 §:n otsikko ja 12 §:n 1–5 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 §

12 §

Oikeus toimia tilapäisesti sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön ammatissa

*Oikeus toimia tilapäisesti sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön **tehtävissä***

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.*

Muun laillistetun ammattihenkilön ammatissa voi toimia tilapäisesti enintään vuoden ajan kyseiseen laillistetun ammattihenkilön ammattiin opiskeleva tai sosiaaalialalle soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, jolla on riittävät edellytykset ammatissa toimimiseen.

Tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön ammatissa toimivaan henkilöön sovelletaan tällöin soveltuvin osin, mitä tässä laissa säädetään sosiaalihuollon ammattihenkilöistä.

Tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön ammatissa toimimisen edellytyksistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa toimivalla henkilöllä ei ole sosiaalityöntekijälle säädettyä oikeutta päättää kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta tai siihen liittyvistä toimenpiteistä.

Sosiaalityöntekijän tehtävissä voi tilapäisesti toimia enintään vuoden ajan sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelun. *Oikeus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä enintään vuoden ajan on myös henkilöllä, joka on suorittanut soveltuvan sosiaaalialan korkeakoulututkinnon, johon on sisältynyt tai jonka lisäksi on suoritettu hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelu tai jolla on soveltuvan sosiaaalialan korkeakoulututkinnon ja sosiaalityön perus- ja aineopintojen lisäksi riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito. Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva henkilö toimii laillistetun sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena.*

Muun laillistetun ammattihenkilön *tehtävissä* voi toimia tilapäisesti enintään vuoden ajan kyseiseen laillistetun ammattihenkilön ammattiin opiskeleva tai sosiaaalialalle soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, jolla on *riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito.*

Tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön *tehtävissä* toimivaan henkilöön sovelletaan tällöin soveltuvin osin, mitä tässä laissa säädetään sosiaalihuollon ammattihenkilöistä.

Voimassa oleva laki

Ulkomailla tutkinnon suorittaneen oikeudesta toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön ammatissa voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella

Ehdotus

Tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön *tehtävissä* toimimisen edellytyksistä voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Tilapäisesti sosiaalityöntekijän *tehtävissä* toimivalla henkilöllä ei ole sosiaalityöntekijälle säädettyä oikeutta päättää kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta tai siihen liittyvistä toimenpiteistä.

Ulkomailla tutkinnon suorittaneen oikeudesta toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön *tehtävissä* voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

...

LUONNOS