



Sosiaali- ja terveysministeriö

1/6

ASIA Kelpoisuus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa**ASIAN VIREILLETULO**

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 12 §:ssä säädetään oikeudesta toimia tilapäisesti sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön ammatissa. 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.

Oikeuskanslerinviraston tietoon oli tullut näkemyksiä siitä, että avoimessa yliopistossa sosiaalityön opintoja suorittanut henkilö ei opiskele sosiaalityöntekijän ammattiin, eikä tämän vuoksi voisi toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa. Näin ollen Valviran sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksen mukaisesti 27.11.2017 antama ohje saattaisi olla ristiriidassa sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:n 1 momentin säännöksen sanamuodon kanssa. Valvira oli viitannut myös lainmuutoksen tarpeellisuuteen.

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 7 §:n mukaan oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi, jos valvonnassa on havaittu niissä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

Edellä esitetyn perusteella päätin ottaa asian tutkittavaksi omana aloitteena. Pyysin sosiaali- ja terveysministeriötä antamaan lausuntonsa asiasta. Lausunnossa tuli erityisesti ottaa kantaa edellä mainittuun ohjeeseen sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:n 1 momentin soveltamisesta sekä mahdolliseen lainsäädännön muutostarpeeseen.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 21.2.2018 päivätyn kansliapäällikön ja sosiaalineuvoksen allekirjoittaman lausunnon.

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

Lausunnossa on viitattu sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015) 12 §:n säännökseen, jossa säädetään oikeudesta toimia tilapäisesti laillistetun ammattihenkilön ammatissa. 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”. Laki on tullut voimaan 1.3.2016.

Valvira julkaisi syyskuussa 2017 verkkosivuillaan tarkentavan ohjeen siitä, kuka voidaan huomioida sosiaalityöntekijän ammattiin opiskelevaksi henkilöksi. Ohjeen mukaan sosiaalityöntekijän ammattiin opiskelevan henkilön täytyy olla kirjoilla olevana opiskelijana oppilaitoksessa, jossa voi suorittaa sosiaalityön pääaineopinnot, ja sen lisäksi täyttää em. muut ehdot.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa ei tarkemmin määritellä sosiaalityöntekijän ammattiin opiskelevaa henkilöä. Valviran edellä mainitussa tulkinnassa ammattiin opiskelevan henkilön määrittelyssä on haettu rinnasteisuutta Valviran tulkintaan lain terveydenhuollon ammattihenkilöistä (559/1994) mukaisesti tilapäisenä työntekijänä toimimisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan sosiaalityöntekijäksi opiskelevan henkilön tulkinnassa tulee kuitenkin huomioida se, että opintopolut sosiaalityöntekijäksi eroavat merkittävästi terveydenhuollon ammatteihin opiskelusta. Merkittävä osa sosiaalityöntekijäksi opiskelevista suorittaa opintonsa aikuisopiskelijoina siten, että heillä on pohjakoulutuksena sosionomi (AMK) -tutkinto tai jokin muu korkeakoulututkinto ja he opiskelevat sosiaalityön aineopinnot avoimessa yliopistossa, jonka jälkeen he pyrkivät tutkinto-opiskelijoiksi yliopistolliseen sosiaalityön koulutukseen. Tämä opintopolku tuottaa katkoksellisuutta, jolloin henkilö ei välttämättä ole Valviran tulkinnan edellyttämällä tavalla kirjoilla yliopistossa.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan nämä henkilöt tulisi kuitenkin huomioida nykyisen lainsäädännön perusteella ammattiin opiskeleviksi henkilöiksi ja näin ollen toimimaan lain (817/2015) 12 §:n 1 momentin mukaisesti tilapäisenä sosiaalityöntekijänä.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan, viitaten edellä mainittuihin seikkoihin, ammattiin opiskelevan henkilön rajaamiselle vain yliopistossa kirjoilla oleviin sosiaalityön opiskelijoihin ei ollut sosiaalihuollon ammattihenkilölain mukaisia perusteita. Siksi sosiaali- ja terveysministeriö on kirjeellään STM/577/2017 ohjeistanut sosiaalihuollon ammattihenkilölain tulkintaa niin, että sosiaalityön ammattiin opiskelevaksi henkilöksi voidaan määritellä myös avoimessa yliopistossa sosiaalityön aineopinnot suorittanut henkilö, joka muutoin täyttää laissa määritellyt edellytykset tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimiselle.

VALVIRAN OHJE

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on julkaissut internet-sivuillaan ohjeita sosiaalihuollon tehtävissä toimimisen ehdoista. Valvira oli viimeksi 27.11.2017 tarkentanut 7.9.2017 julkaisemaansa sosiaalihuollon tehtävissä toimimisen ehtoja koskevaa verkkosisältöä sosiaali- ja terveysministeriön antaman ohjauksen mukaisesti. Valviran mukaan tarkennus koskee sosiaalityöntekijän ammatissa tilapäisesti toimivalle avoimen yliopiston opiskelijalle asetettavia edellytyksiä (12 §): avoimessa yliopistossa suoritettujen sosiaalityön perus- ja aineopinnot mahdollistavat tilapäisen toimimisen sosiaalityöntekijän ammatissa tietyin edellytyksin.

Valvira toteaa, että avoimen yliopiston opintojen luonteen vuoksi lain tarkoituksen toteutuminen ja 12 §:n 1 momentissa säädettyjen vaatimusten täyttyminen edellyttävät, että opiskelija on ennen avoimen yliopiston opintoja suorittanut esimerkiksi sosionomin tutkinnon tai sosiaalialalle soveltuvan ylemmän yliopistollisen tutkinnon. Jos opiskelijalla on suorituksena vain avoimessa yliopistossa suoritettujen sosiaalityön aineopinnot, 12 §:n 1 momentissa säädetty edellytykset eivät täyty. Soveltuvalla ylemmällä yliopistollisella tutkinnolla tarkoitetaan tutkintoa, jonka pääaineena on yhteiskuntapolitiikka, sosiaalipolitiikka, sosiologia, sosiaalipsykologia tai muu sosiaalityön kannalta relevantti pääaine.

Valvira toteaa myös, että sosiaalihuollon ammattihenkilölain tarkoituksena on edistää asiakas- ja turvallisuutta ja sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon. Valvira katsoo, että tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimisen edellytysten lievennykset tulisi tehdä sosiaalihuollon ammattihenkilölakiin ja niiden tulisi olla voimassa määräajaksi vuoden 2019 loppuun tai siihen saakka, kunnes yhdistetty sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölaki tulee voimaan. Sosiaalihuollon ammattihenkilölain muuttaminen tulisi sitoa valmisteilla olevaan terveydenhuollon ammattihenkilölain kokonaisuudistukseen. Näin voidaan osaltaan turvata sosiaali- ja terveydenhuollon integraation toteutuminen.

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN KIRJE

Sosiaali- ja terveysministeriön kirjeen STM/577/2017 otsikkona on ”Avoimessa yliopistossa suoritettujen sosiaalityön perus- ja aineopinnot mahdollistavat tilapäisen toimimisen sosiaalityöntekijän ammatissa”. Kirje on sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n 1 momenttia koskeva ohje lain soveltajalle, ja ohjeen tarkoituksena on selkeyttää sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n 1 momentin tulkintaa. Ohje koskee ainoastaan sosiaalityöntekijän ammatissa tilapäisesti toimivalle avoimen yliopiston opiskelijalle asetettavia edellytyksiä. Muiden sosiaalihuollon laillistettujen ammattihenkilöiden ammatissa tilapäisesti toimivilta henkilöiltä vaadittavista edellytyksistä säädetään sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:n 2 momentissa. Tilapäisestä toimimisesta terveydenhuollon ammattihenkilön tehtävässä säädetään terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa asetuksessa.

Kirjeessä on todettu avoimen yliopiston opinnoista, että avoimessa yliopistossa on mahdollisuus opiskella esimerkiksi työn ohessa tutkintotavoitteisesti niin, että opiskelija voi joko yhteishaun tai erillishaun kautta tutkinto-oikeuden saatuaan liittää avoimessa yliopistossa suoritettua opintoa osaksi yliopistollista tutkintoa. Lähes kaikki yliopistot järjestävät avointa yliopistopetusta. Kirjeen mukaan lainsäätäjän tarkoituksena on sosiaalihuollon ammattihenkilölakia säädettäessä ollut, että 12 §:n 1 momentin soveltamisalan piiriin kuuluvat myös sellaiset sosiaalityöntekijän ammattiin opiskelevat henkilöt, jotka ovat suorittaneet hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot ja käytännön harjoittelun avoimessa yliopistossa. Sosiaalityön perus- ja aineopinnot suorittamisen jälkeen avoimen yliopiston opiskelija voi hakea sosiaalityöntekijän ammattiin pätevöittävään yliopistolliseen tutkintoon johtavaa opinto-oikeutta ja jatkaa maisterin tutkinnon suorittamiseen. Jos avoimen yliopiston perus- ja aineopintoihin ei sisälly käytännön harjoittelua, vastaava osaaminen on osoitettava muulla tehtävän edellyttämällä riittävällä työ- tai muulla käytännön kokemuksella sosiaalihuollon tehtävistä.

Kirjeen mukaan työnantaja vastaa siitä, että opiskelijalla on 12 §:n 1 momentissa säädetty edellytykset toimia tehtävässään. Työnantajan velvollisuutena on arvioida tapauskohtaisesti opiskelijan valmiudet ja se, millaisten tehtävien hoitamiseen hänellä on riittävät edellytykset. Työnantajan on varmistettava, että opinnot ja niihin liittyvä käytännön harjoittelu tai muu vastaava käytännön kokemus sosiaalihuollon tehtävistä on suoritettu hyväksytysti.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Kuten muitakin sosiaalihuollon ammattihenkilölain säännöksiä, 12 §:n 1 momenttia on tarkasteltava lain tarkoituksen ilmaisevan 1 §:n valossa. Sen mukaan lain tarkoituksena on edistää asiakasturvallisuutta sekä sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun. Yhtenä keinona tarkoituksen saavuttamiseksi 1 §:ssä säädetään muun ohella, että sosiaalihuollon ammattihenkilöllä on oltava ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät valmiudet.

Avoimen yliopiston opintojen sivutoimisuuden ja niiden itseohjautuvan luonteen vuoksi lain tarkoituksen toteutuminen ja 12 §:n 1 momentissa säädettyjen vaatimusten täyttyminen edellyttävät, että opiskelija on ennen avoimen yliopiston opintoja suorittanut esimerkiksi sosionomin tutkinnon tai sosiaalialalle soveltuvan ylemmän yliopistollisen tutkinnon. Jos opiskelijalla on suorituksena vain avoimessa yliopistossa suoritettavat aineopinnot, 12 §:n 1 momentissa säädetty edellytykset eivät täyty. Soveltuvalla ylemmällä yliopistollisella tutkinnolla tarkoitetaan tutkintoa, jonka pääaineena on yhteiskuntapolitiikka, sosiaalipolitiikka, sosiologia, sosiaalipsykologia tai muu sosiaalityön kannalta relevantti pääaine.

Kirjeen mukaan jokaiselle sosiaalityöntekijän ammatissa tilapäisesti toimivalle opiskelijalle on nimettävä ohjaajaksi ammattiin valmistunut sosiaalityöntekijä, jonka johdon ja valvonnan alaisena opiskelija työskentelee. Ohjaajan on seurattava, ohjattava ja valvottava opiskelijan toimintaa ja puututtava mahdollisesti ilmeneviin epäkohtiin. Lain mukaan opiskelija voi toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa enintään yhden vuoden ajan. Työnantajan on huolehdittava siitä, ettei laissa säädettyä enimmäisaikaa ylitetä ketjuttamalla sijaisuuksia tai muulla vastaavalla tavalla.

RATKAISU

Sosiaali- ja terveysministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (491/2017) 1 §:n mukaan ministeriön tehtäviä ovat muun muassa: terveyden ja toimintakyvyn edistäminen sekä sairauksien ehkäiseminen, sosiaalinen hyvinvointi ja sosiaalisten ongelmien ehkäisy, sosiaali- ja terveyspalvelut sekä sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelu- ja valtionosuuskysymykset sekä lasten, nuorten ja perheiden hyvinvoinnin turvaaminen. Asetuksen 2 §:n mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimialalle.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2008) 1 §:ssä säädetään viraston toimialasta. Pykälän mukaan Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto on sosiaali- ja terveysministeriön alainen keskusvirasto, joka edistää ohjauksen ja valvonnan keinoin oikeusturvan toteutumista ja palvelujen laatua sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä elinympäristön ja väestön terveysriskien hallintaa. Lain 2 §:n mukaan viraston tehtävänä on muun muassa huolehtia sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015) sille säädetystä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää asiakasturvallisuutta sekä sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun: 1) varmistamalla, että tässä laissa tarkoitettulla sosiaalihuollon ammattihenkilöllä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät valmiudet sekä mahdollisuus kehittää ja ylläpitää ammattitaitoaan; 2) edistämällä sosiaalihuollon ammattihenkilöiden yhteistyötä ja tarkoituksenmukaisen tehtävärakenteen muodostamista asiakkaiden palvelutarpeet huomioon ottaen; 3) järjestämällä sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoiminnan valvonta. Lain 15 §:n mukaan sosiaali-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

huollon ammattihenkilöiden yleinen ohjaus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa ja valvoo valtakunnallisesti sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoimintaa. Aluehallintovirasto ohjaa ja valvoo sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoimintaa toimialueellaan. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastojen toimintaa sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoiminnan valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain muuttamisesta (HE 354/2014 vp) on selostettu lakiehdotuksesta pyydettyjä lausuntoja ja niiden huomioon ottamista. Säännöstä, jonka mukaan sosiaalihuollon laillistetun ammattihenkilön ammatissa voisi toimia tilapäisesti vuoden ajan vain kyseiseen laillistettavan ammattihenkilön ammattiin opiskeleva henkilö, olivat pitäneet erityisesti kunta-alan edustajat epätarkoituksenmukaisena. Säännöksen nähtiin vaikeuttavan huomattavasti sosiaalihuollon työvoiman saantia, jos laillistetun ammattihenkilön sijaiseksi ei voisi palkata muita kuin kyseiseen ammattihenkilön ammattiin opiskelevia. Säännöstä oli muokattu lausuntopalautteen perusteella siten, että tilapäisen ammatissa toimimisen edellytyksiä oli laajennettu. Hallituksen esityksen mukaisen lain 12 §:n mukaan sosiaalihuollon laillistetun 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. 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 tilanteessa, jossa koulutusvaatimukset täyttäviä työntekijöitä ei ole saatavilla. Tutkinnon soveltuvuuden ja riittävien edellytysten olemassaolon arvioi työnantaja. Henkilön toimiessa tilapäisesti ammattihenkilön ammatissa häneen sovellettaisiin soveltuvin osin mitä laissa säädetään sosiaalihuollon ammattihenkilöistä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan tarvittaessa säätää tarkemmin tilapäisen ammatissa toimimisen edellytyksistä kuten vaadittavista opinnoista samoin kuin ulkomailla tutkinnon suorittaneen henkilön oikeudesta toimia tilapäisesti sosiaalihuollon ammattihenkilön ammatissa. Pykäläehdotuksen 2 momentti koskee sosiaalityöntekijälle säädettyä oikeutta päättää kiireellisissä tapauksissa tahdosta riippumattoman huollon antamisesta tai siihen liittyvistä toimenpiteistä. Kysymys on asiakkaan oikeusturvan kannalta merkittävästä päätöksenteosta eikä 1 momentin mukaan tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa toimivalla olisi oikeutta päättää sanotuista toimenpiteistä.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta antoi hallituksen esityksestä mietinnön (StVM 52/2014 vp). Mietinnössä valiokunta ehdotti, että lain 12 §:ssä säädetään erikseen sosiaalityöntekijän ja muun laillistetun ammattihenkilön ammatissa toimimisesta tilapäisesti. Pykälän 1 momentissa valiokunta ehdottaa säädettäväksi, että sosiaalityöntekijän ammatissa voi tilapäisesti toimia enintään vuoden ajan sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön aineopinnot ja käytännön harjoittelun. Muutokselle hallituksen esitykseen verrattuna ei esitetty perusteluja. Lisäksi ehdotetaan, että opiskelija toimii ammattiin valmistuneen sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena. Pykälän 2 momentti koskee muun laillistetun sosiaalihuollon ammattihenkilön ammatissa tilapäisesti toimimista. Momentti vastaa sisällöltään hallituksen esitystä. Pykälän 3 momentti vastaa säännöstä, joka on hallituksen esityksessä pykälän 1 momentin lopussa.

Perustuslakivaliokunta antoi lakiehdotuksesta lausunnon (PeVL 65/2014 vp), mutta ei ottanut kantaa lain 12 §:n säännöksiin.

Eduskunta hyväksyi lain 12 §:n sosiaali- ja terveystieteiden ammattihenkilöiden mietinnön mukaisena.

Arviointia

Hallituksen esityksessä sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:ään ehdotettu ilmaisu ”kyseiseen laillistettavan ammattihenkilön ammattiin opiskeleva tai sosiaalialalle soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, jolla on riittävät edellytykset ammatissa toimimiseen” muutettiin lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä muotoon ”sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön aineopinnot ja käytännön harjoittelun”. Tämän vuoksi lainsäätäjän tarkoitus ei ilmene sellaisenaan hallituksen esityksen lain 12 §:ää koskevista yksityiskohtaisista perusteluista.

Avoimessa yliopistossa opiskelun lukeminen säännöksessä mainituksi sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeluksi on vähintäänkin tulkinnanvaraista, ellei peräti säännöksen sanamuodon vastaista. Jos tilapäisen sosiaalityöntekijän ammatissa toimimisen edellytyksiä halutaan laajentaa työvoiman saannin helpottamiseksi ja sosiaalihuollon palvelujen antamisen turvaamiseksi, tämän olisi näkemykseni mukaan perusteltua tapahtua säännöstä muuttamalla ja sen tulkinnanvaraisuus samalla poistamalla.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan edellä esittämäni näkemykseni sosiaali- ja terveysministeriön ja Valviran tietoon.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Irma Tolmunen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO
