

1.7.2024

EOAK/5991/2023

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Lotta Hämeen-Anttila

SOSIAALITYÖNTEKIJÄN SIJAISPÄTEVYYS

1 KANTELU

Kantelija arvosteli sosiaali- ja terveysministeriön 5.4.2023 tekemää sosiaalityöntekijän sijaispätevyyttä koskevaa ohjetta. Kantelun mukaan ohjeella on muutettu lakia ennalta varoittamatta ja se on laitettu täytäntöön Valviran sivuilla 19.7.2023 julkaistulla päivityksellä.

Kantelun mukaan ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon suorittanut sosionomi (YAMK), joka on suorittanut tutkinnon lisäksi avoimessa yliopistossa sosiaalityöntekijän aineopinnot ja harjoittelun, on aiemmin saanut oikeuden toimia vuoden sijaisena sosiaalityöntekijän tehtävässä. Tehdyn muutoksen jälkeen pätevyys saavat ainoastaan ne, jotka ovat yliopiston tutkinto-opiskelijoita.

Kantelija kysyy miten voi olla mahdollista, että on säädetty niin eriarvoistava laki, että vain toisella opiskelulla saa pätevyys toimia sijaisena ja toisella ei, vaikka avoimen yliopiston aineopinnot, kandityö ja harjoittelu ovat täysin samat kuin tutkinto-opiskelijan opinnot. Kantelun mukaan opintoja on markkinoitu siten, että niillä saa sijaispätevyys sosiaalityöntekijän ammattiin.

Kantelun mukaan muutos on epäoikeudenmukainen, koska siitä ei kerrottu etukäteen. Kantelijan mielestä tämän tyyppisillä muutoksilla tulisi olla siirtymäaika niin, että opiskelijoilla olisi mahdollisuus reagoida asiaan. Tässä tapauksessa vähintään olisi, että avoimen yliopiston maksetut maksut palautetaan opiskelijoille, koska he eivät saa opinnoilleen vastinetta. Useat avoimen yliopiston opiskelijat ovat maksaneet opinnoista paljon rahaa ja ovat tehneet pitkiä päiviä opiskellen töiden ohella.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin sosiaali- ja terveysministeriön selvitys ja lausunto (1.12.2023) sekä Valviran selvitys ja lausunto (11.12.2023).

Käytettävissäni ovat olleet myös lausunnoissa mainitut ohjeistukset sekä apulaisoikeuskanslerin ratkaisu OKV/10/50/2017.

2.1 Sosiaali- ja terveysministeriön selvitys ja lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö on 5.4.2023 antanut ohjeen ammattihenkilölainsäädännön soveltamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön tehtävärakenteiden ja tehtäväjaon toimintamallien kehittämisessä.

Ohjeistuksen tarkoituksena oli haastavassa henkilöstön saatavuus- ja riittävyystilanteessa kiinnittää hyvinvointialueiden huomiota siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädäntö mahdollistaa työntajalle monipuoliset mahdollisuudet järjestellä henkilöstön tehtävärakennetta tarkoituksenmukaisella tavalla asiakas- ja potilasturvallisuus huomioiden.

Osana ohjeistusta todetaan voimassa oleva lainsäädäntö sekä muun muassa sen määrittelemät perusteet sille, millä ehdoin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölakien mukaan laillistettu ammattihenkilö on oikeutettu toimimaan asianomaisessa ammatissa ja käyttämään asianomaista ammattinimikettä.

Osana voimassa olevan lainsäädännön kuvausta todetaan myös voimassa oleva lainsäädäntö toimimisesta tilapäisenä ammattihenkilönä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä. Sosiaali- ja terveysministeriö ei antamassaan ohjeessa millään tavalla tarkemmin ohjeista tai ota kantaa lainsäädännön tulkintaan kyseisen sääntelyn osalta, vaan ainoastaan viittaa voimassa olevan lainsäädännön sanamuotoon.

2.2 Valviran lausunto 11.12.2023

Henkilön kelpoisuudesta toimia sosiaalityöntekijänä on säädelty sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015, jäljempänä ammattihenkilölaki) 12 §:ssa.

Valvira toteaa, ettei kyse ole kantelijan mainitsemasta lainmuutoksesta. Ammattihenkilölaki on tullut voimaan 1.3.2016, eikä edellä mainittua lainkohtaa ole muutettu lain voimaantumisen jälkeen. STM on antanut asiassa edellä mainitun ohjeen 5.4.2023 (VN/3955/2023), joka on ammattihenkilö-lain 12 §:n sanamuodon mukainen.

Lain voimaan tultua käytännöt kunnissa ja hyvinvointialueilla koskien tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimista ovat vaihdelleet. Apulaisoikeuskanslerin sijainen on antanut asiaa koskevan ratkaisun OKV/10/50/2017 (annettu 28.11.2018). Apulaisoikeuskanslerin sijaisen päätöksen mukaan 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, tämä olisi apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan perusteltua tapahtua säännöstä muuttamalla ja sen tulkinnanvaraisuus samalla poistamalla.

Valvira katsoo, etteivät voimassa oleva lainsäädäntö ja ylimmän laillisuusvalvojan yllä mainittu ratkaisu mahdollista kuin sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:n sanamuodon mukaisen tulkinnan ja sen mukaisen ohjauksen koskien toimimista tilapäisesti sosiaalityöntekijänä. Apulaisoikeuskanslerin sijaisen näkemyksen mukaan muunlainen tulkinta edellyttäisi kyseisen säännöksen muuttamista, ja Valvira noudattaa tätä näkemystä.

Kantelija arvostelee sitä, että sosiaalityöntekijän sijaisen pätevyyden saavat ainoastaan tutkinto-opiskelijat, jotka ovat suorittaneet aineopinnot ja harjoittelun (eivätkä avoimen yliopiston opiskelijat). Valvira toteaa, ettei se määritä avoimen yliopiston opintoja tai ota niihin kantaa.

Muilta osin Valvira viittaa lausunnon liitteenä olevaan selvitykseen asiassa.

2.3 Valviran selvitys

Valvira ohjaa ja valvoo valtakunnallisesti sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoimintaa. Valvira ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastojen toimintaa sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoiminnan valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa.

Valviran tehtävänä on antaa ammattihenkilöiden ammattitoiminnan valvontaan liittyvää ohjausta. Tämänhetkinen ohjeistus koskien tilapäisesti sosiaalityöntekijänä toimimista on ammattihenkilölain sanamuodon mukaisena Valviran verkkosivuilla, ja ohjaus on sen mukaista. Tämä ohjeistus on voimassa olevan lainsäädännön ja valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisun OKV/10/50/2017 (annettu 28.11.2018) mukainen.

Aiemmin sosiaali- ja terveysministeriö on ohjeistanut kirjeellään STM/577/2017 Valviralle 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. Valvira on 27.11.2017 tarkentanut sosiaalihuollon tehtävissä toimimisen ehtoja koskevaa verkkosisältöä STM:n antaman ohjauskirjeen mukaisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen edellä mainitun ratkaisun 28.11.2018 mukaan avoimessa yliopistossa opiskelun lukeminen ammattihenkilölain 12 §:ssä mainituksi sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeluksi on kuitenkin vähintäänkin tulkinnanvaraista, ellei peräti säännöksen sanamuodon vastaista.

Sosiaali- ja terveysministeriö on 5.4.2023 antanut ohjeen VN/3955/2023 Ammattihenkilölainsäädännön soveltaminen sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön tehtävärakenteiden ja tehtäväjaon toimintamallien kehittämisessä. Ohjeen kohderyhmä on sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjät ja palvelujentuottajat, valvontaviranomaiset ja muut ammattihenkilölainsäädäntöä soveltavat toimijat. Ohjeen sisältö koskien tilapäisesti sosiaalityöntekijänä toimimista on ammattihenkilölain 12 §:n sanamuodon mukainen.

Valvira on julkaissut uudet verkkosivunsa syksyllä 2023. Kantelijan mainitsemalla päivämäärällä 19.7.2023 Valvira on verkkosivu-uudistusta varten päivittänyt tekstejään ja siinä yhteydessä on päivitetty sosiaalityöntekijänä tilapäisesti toimimista koskevaa sisältöä, joka on ammattihenkilölain 12 §:n ja edellä mainitun STM:n ohjeen 5.4.2023 mukainen.

Tilapäisiä sosiaalityöntekijöitä koskevassa valvontaviranomaisten ohjauksessa on mahdollisesti ollut epäyhtenäisiä tulkintoja. Myös Valviran aiemmille verkkosivuille oli jäänyt valitettavasti vanhaa tietoa. Näin on syntynyt käsitys, että Valvira olisi yllättäen tiukentanut ohjeistustaan. Valvira pahoittelee tilannetta ja varmistaa, että asiassa toimitaan jatkossa yhdenmukaisesti.

2.4 Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu OKV/10/50/2017

Vuonna 2017 vireille tulleessa asiassa ”Kelpoisuus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa” apulaisoikeuskanslerin sijainen kuvasi asian tutkittavaksi ottamista seuraavasti.

”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.

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen selvitysaineisto asiassa 10/50/2017

”Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

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

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 suoritettua 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 suoritettua 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 asiakasturvallisuutta ja sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon. Valvira katsoo, että tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimisen edellytysten lievennykset tulisi tehdä sosiaalihuollon ammattihenkilölakiin ja niiden tulisi olla voimassa määräaikaikaisesti 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 suoritettua 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 suoritettavat opinnot osaksi yliopistollista tutkintoa. Lähes kaikki yliopistot järjestävät avointa yliopisto-opetusta. 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 aineopintojen 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 säädetyt 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.

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 säädetyt 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.”

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen ratkaisu asiassa 10/50/2017

”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 valtiosuuskysymykset 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 sosiaalihuollon 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 soveltuvien 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 perusteluita. 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 terveysvaliokunnan mietinnön mukaisena.”

Apulaisoikeuskanslerin sijaisen arviointi ja johtopäätökset (10/50/2017)

”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.”

3 RATKAISU

3.1 Keskeisiä oikeuslähteitä

3.1.1 Hallituksen esitys

Hallituksen esityksen (HE 354/2014 vp) 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.

Yksityiskohtaisten perustelujen 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 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.

3.1.2 Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö

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 ehdotti 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 perusteluita. Lisäksi ehdotettiin, 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 sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (PeVL 65/2014 vp), mutta ei ottanut kantaa lain 12 §:n säännöksiin.

3.1.3 Voimassa oleva sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §

Eduskunta hyväksyi lain 12 §:n sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön mukaisena. Säännöstä ei ole muutettu lain voimaantulon jälkeen.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annettu laki (817/2015, sosiaalihuollon ammattihenkilölaki) tuli voimaan 1.3.2016. Lain 12 §:n 1 momentin mukaan sosiaalityöntekijän ammatissa voi toimia tilapäisesti enintään vuoden ajan sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön aineopinnot ja käytännön harjoittelun.

3.1.4 Sosiaali- ja terveysministeriön kirje 2017

Sosiaali- ja terveysministeriö julkaisi 2017 ammattihenkilölainsäädäntöä koskevan kirjeen STM/577/2017. Kirjeen otsikkona on ”Avoimessa yliopistossa suoritettavat 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.

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 suoritettut opinnot osaksi yliopistollista tutkintoa. Lähes kaikki yliopistot järjestävät avointa yliopisto-opetusta. 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 aineopintojen 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 säädetyt 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.

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 täytyminen 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 suoritettut aineopinnot, 12 §:n 1 momentissa säädetyt 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.

3.1.5 Valviran ohjeet 2017

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) on julkaissut internet-sivuillaan ohjeita sosiaalihuollon tehtävissä toimimisen ehdoista. Valvira julkaisi 7.9.2017 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.

Valvira muutti 27.11.2017 syyskuussa 2017 julkaisemaansa sosiaalihuollon tehtävissä toimimisen ehtoja koskevaa verkkosisältöä sosiaali- ja terveysministeriön edellä selostetun ohjauksen mukaisesti siten, että avoimessa yliopistossa suoritettut sosiaalityön perus- ja aineopinnot mahdollistavat tilapäisen toimimisen sosiaalityöntekijän ammatissa tietyin edellytyksin.

3.1.6 Valviran tehtäviä koskevaa sääntelyä

Sosiaalihuollon ammattihenkilölain 15 §:n 2 momentin mukaisesti Valviran tehtävänä on ohjata ja valvoa valtakunnallisesti sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoimintaa. Säännöksen mukaan Valvira ohjaa sosiaali- ja terveysministeriön alaisena aluehallintovirastojen toimintaa sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoiminnan valvonnan ja siihen liittyvän ohjauksen toimeenpanossa, yhteensovittamisessa ja yhdenmukaistamisessa.

Valviran tehtävänä on myös pitää ammattihenkilöiden keskusrekisteriä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2008) mukaisten valvontatehtävien hoitamiseksi ja se voi sosiaalihuollon ammatinharjoittamislain 20 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan antaa seuraamuksen sosiaalihuollon ammattihenkilön virheellisestä toiminnasta, jos sosiaalihuollon ammattihenkilö suorittaa tehtäviä, joihin hänen koulutustaan ja ammattitaitoaan on pidettävä selvästi riittämättömänä.

3.2 Arviointini

Asiassa on arvioitavana sosiaali- ja terveysministeriön ja Valviran menettely niiden annettua ohjeita henkilön kelpoisuudesta toimia tilapäisenä sosiaalityöntekijänä. Ohjeissa on kysymys sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:n 1 momentin ilmaisun ”sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö” tulkinnasta. Tulkintaepäselvyys koskee sitä, kattaako ilmaisu myös henkilöt, jotka ovat suorittaneet sosiaalityöntekijän ammattiin kuuluvat opintojaksot avoimessa yliopistossa, mutta jotka eivät ole kirjoilla oppilaitoksessa, jossa voisi suorittaa sosiaalityön pääaineopinnot.

Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 5.4.2023 ohjeen (VN/3955/2023), jonka mukaan sosiaalityöntekijän ammatissa voi toimia tilapäisesti enintään vuoden ajan sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön aineopinnot ja käytännön harjoittelun. Ministeriö ei minulle antamansa lausunnon mukaan ohjeessaan millään tavalla tarkemmin ohjeistanut tai ottanut kantaa lainsäädännön tulkintaan kyseisen sääntelyn osalta, vaan ainoastaan viittasi voimassa olevan lainsäädännön sanamuotoon.

Valvira julkaisi 19.7.2023 uudistetuilla verkkosivuillaan päivitetyn ohjeen toimimisesta sosiaalityöntekijän tehtävässä tilapäisesti. Sen mukaan sosiaalityöntekijän tehtävissä voi toimia tilapäisesti enintään vuoden ajan sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö, joka on suorittanut hyväksytysti sosiaalityön aineopinnot ja käytännön harjoittelun.

Valvira pahoitteli antamassaan selvityksessä, että sen aiemmille verkkosivuille oli valitettavasti jäänyt vanhaa tietoa ja sen takia oli syntynyt käsitys, että Valvira olisi yllättäen tiukentanut ohjeistustaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen oli todennut edellä selostetussa päätöksessään, että ammattihenkilölain 12 § on sanamuodoltaan tulkinnanvarainen sen osalta, voidaanko avoimessa yliopistossa opiskelu katsoa säännöksen tarkoittamaksi sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeluksi. Hänen käsityksensä mukaan olisi perusteltua muuttaa säännöstä, mikäli sosiaalityöntekijän ammatissa toimimisen edellytyksiä halutaan laajentaa ja samalla poistaa säännöksen tulkinnanvaraisuus.

Sosiaali- ja terveysministeriön apulaisoikeuskanslerin sijaiselle antaman lausunnon mukaan 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, minkä jälkeen he pyrkivät tutkinto-opiskelijoina yliopistolliseen sosiaalityön koulutukseen.

Valvira katsoi apulaisoikeuskanslerin sijaiselle antamassaan lausunnossa, että tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimisen edellytysten lievennykset tulisi tehdä sosiaalihuollon ammattihenkilölakiin ja niiden tulisi olla voimassa määräaikaaisesti vuoden 2019 loppuun tai siihen saakka, kunnes yhdistetty sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölaki tulee voimaan.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen totesi ratkaisussaan, että ”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.”

Olen samaa mieltä apulaisoikeuskanslerin sijaisen kanssa. Lakisidonnaisuuden ja lainalaisuuden periaate tarkoittaa, että lain säännöksen soveltamisalaa koskeva muutos tulisi tehdä lainsäädäntöä muuttamalla, ei viranomaisen ohjeella tai kirjeellä.

Totean, että apulaisoikeuskanslerin sijainen on ratkaisussaan ottanut nimenomaisesti kantaa siihen, että lainsäädäntöä on perusteltua muuttaa, jos sen soveltaminen on tulkinnanvaraista.

Painotan, että lain säännöksen tulkinnan lähtökohtana on aina lain sanamuodon mukainen tulkinta. Tulkinnanvaraisen säännöksen tulkintaa ohjaavat myös yleiset oikeusperiaatteet kuten yhdenvertaisuus, oikeusvarmuus ja luottamuksen suoja. Perusoikeusmyönteinen laintulkinta merkitsee sitä, että epäselvässä tilanteessa tulee pyrkiä löytämään sellainen ratkaisu, joka parhaiten edistää perusoikeuksien toteutumista.

Tulkinnanvarainen lainsäädäntö, tulkinnan vakiintuneisuus ja luottamuksen suoja

Hallintolain 2 luvussa säädettyihin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat lain 6 §:n oikeusperiaatteet. Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Säännökseen sisältyvä luottamuksen suoja tarkoittaa, että yksityisen tulee voida luottaa siihen, että viranomaisen toiminta ei yllättäen tai ainakaan takautuvasti muutu siten, että se vaikuttaisi rajoittavasti yksityisen etuun tai oikeuteen, ellei muutos perustu lain tai oikeuskäytännön muutokseen.

Valvira pahoittelee, että sen aiemmille verkkosivuilla oli valitettavasti jäänyt vanhaa tietoa ja siitä johtuen oli syntynyt käsitys, että Valvira olisi yllättäen tiukentanut ohjeistustaan. Valviran mukaan tilapäisiä sosiaalityöntekijöitä koskevassa valvontaviranomaisten ohjauksessa on mahdollisesti ollut epäyhtenäisiä tulkintoja.

Katson Valviran menetelleen virheellisesti siinä, ettei se ole huolehtinut, että sen verkkosivuilla olisi ollut selkeää ja yhdenmukaista tietoa sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:n 1 momentin soveltamisesta ennen verkkosivujen aineiston uudistamista kesällä 2023. Totean, että hallintolain 6 §:n mukaiseen luottamuksen suojaan kuuluu, että viranomaisen toiminta on ennakoitavaa ja johdonmukaista. Viranomaisen velvollisuutena on suojata oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Luottamuksensuojan periaate turvaa yksityisen perusteltuja odotuksia ja asemaa etenkin suhteessa viranomais toiminnan odottamattomiin ja yksityisen kannalta haitallisiin tai muuten epäedullisiin muutoksiin. Viranomaisen ei siten saa toimenpiteillään puuttua voimassa oleviin oikeussuhteisiin tai muihin oikeutettuihin odotuksiin, ellei siihen ole lakiin perustuvaa toimivaltaa.

Totean, että on tärkeätä suojata luottamusta tietoihin, joita annetaan virkaa tai muuta julkista tehtävää hoidettaessa. Valviran laissa säädettyjen tehtävien perusteella katson, että kantelija, muut opiskelijat, koulutuksen toteuttajat sekä työnantajat ovat olleet oikeutettuja luottamaan siihen, että Valviran verkkosivuilla aiemmin annetut tiedot ovat pitäneet paikkansa.

Totean, että olen samaa mieltä apulaisoikeuskanslerin sijaisen kanssa siltä osin, että kun lain säännös osoittautuu tulkinnanvaraiseksi, tulisi lainsäädäntöä selkeyttää.

Sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta on lausuttavana 7.8.2024 saakka. Luonnoksen mukaan lain on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2025.

Tämän vuoksi asia ei anna minulle aihetta enempään. Edellä luottamuksensuojasta esittämäni perusteella katson, että ennen lain voimaantuloa ei ole perusteltua muuttaa säännöksen vakiintunutta tulkintaa sellaisena kuin tulkintaa on noudatettu ennen Valviran verkkosivujen päivitystä vuonna 2023.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3 esittämäni käsityksen sosiaali- ja terveysministeriön sekä Valviran tietoon.

Lähetän anonymisoidun päätöksen tiedoksi myös oikeuskanslerinvirastoon sekä kaikille hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimelle.