



Tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa työskentelyn enimmäisaika

KANTELU

Kantelija on oikeuskanslerille 27.2.2024 osoittamassaan kantelussa arvostellut Helsingin kaupungin menettelyä käyttää sosiaalityöntekijänä henkilöä, jonka ammattioikeutta koskevia tietoja ei löydy sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisterin julkisesta tietopalvelusta. Kantelun mukaan kyseinen henkilö oli työskennellyt kaupungin sosiaalityöntekijän tehtävässä jo myös helmikuussa 2023.

SELVITYS

Helsingin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimiala on 23.4.2024 antanut asiasta selvityksensä, joka lähetetään kantelijalle tiedoksi tämän päätöksen ohessa.

Asiassa on hankittu myös sosiaali- ja terveysministeriön asiaan liittyvät ohjausasiakirjat.

RATKAISU

Oikeusohjeita

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain (817/2015, sosiaalihuollon ammattihenkilölaki) 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on edistää asiakasturvallisuutta sekä sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun varmistamalla, että kyseisessä laissa tarkoitettulla sosiaalihuollon ammattihenkilöllä on ammattitoiminnan edellyttämä koulutus, riittävä ammatillinen pätevyys ja ammattitoiminnan edellyttämät valmiudet sekä mahdollisuus kehittää ja ylläpitää ammattitaitoaan, edistämällä sosiaalihuollon ammattihenkilöiden yhteistyötä ja tarkoituksenmukaisen tehtävärakenteen muodostamista asiakkaiden palvelutarpeet huomioon ottaen sekä järjestämällä sosiaalihuollon ammattihenkilöiden ammattitoiminnan valvonta.

Lain 3 §:n mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilöitä ovat ne, jotka ovat kyseisen lain nojalla saaneet ammatinharjoittamisoikeuden (laillistettu ammattihenkilö), ja ne, joilla kyseisen lain nojalla on oikeus käyttää sosiaalihuollon ammattihenkilön ammattinimikettä (nimikesuojattu ammattihenkilö).

Lain 7 §:n mukaan sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) 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.

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. Opiskelija toimii ammattiin valmistuneen sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena.

Lain 15 §:n 1 momentin mukaan sosiaalihuollon ammattihenkilöiden yleinen ohjaus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Saman pykälän 2 momentin mukaan 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.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain (741/2023) 1 §:n mukaan laissa säädetään muun muassa Helsingin kaupungin sosiaalihuollon järjestämisen ja tuotettujen palvelujen valvonnasta. Lain 9 §:n 3 momentin mukaan henkilöstön määrästä, kelpoisuusvaatimuksista ja täydennyskoulutuksesta on voimassa lisäksi, mitä niistä muualla lainsäädännössä erikseen säädetään. Lain 50 §:n 1 momentin mukaan joka ilman laillista

oikeutta toimii sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa tarkoitettuna sosiaalihuollon ammattihenkilönä, on tuomittava luvattomasta sosiaalihuollon ammattitoimen harjoittamisesta sakkoon.

Lain esityöt ja sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus

Hallituksen esityksessä laiksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain muuttamisesta ([HE 354/2014 vp](#), s. 33) on todettu sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:n tarkoituksena olevan 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.

Sosiaali- ja terveysministeriön 16.11.2017 Valviralle osoittaman kirjeen STM/577/2017 oheen liitettyssä sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:n 1 momenttia koskevassa tulkintaohjeessa oli todettu, että 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.

Sosiaali- ja terveysministeriö on antanut 5.4.2023 ohjeen VN/3955/2023 ammattihenkilölainsäädännön soveltamisesta sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön tehtävärakenteiden ja tehtäväjaon toimintamallien kehittämisessä. Siinä on todettu, että ammatillinen vapaus ja elinkeinovapaus ovat perusoikeuksia, joita ammattien laillistaminen ja nimikesuojaaminen rajoittavat. Kerrotun seurauksena terveydenhuollon ja sosiaalihuollon ammattien harjoittamista rajoittavat ammattioikeudet ovat poikkeuksellisia ja perusteltuja, ja niiden on oltava välttämättömiä sekä oikeasuhtaisia tarkoituksensa saavuttamiseksi. Ammattihenkilölainsäädännön rajoittavan luonteen vuoksi sitä tulee tulkita suppeasti ja arvioida ammattitoiminnalle mahdollisesti asetettavien lainsäädännön edellyttämää tasoa ylittävien sisällöllisten ja laadullisten vaatimusten oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on lisäksi osoittanut 22.12.2023 hyvinvointialuejohtajille kirjeen VN/35991/2023 tilapäisten sosiaalityöntekijöiden asemasta vuodenvaihteessa 2023–2024. Kirjeessä ministeriö on todennut, ettei sosiaalihuollon ammattihenkilölaista ole sellaista yksityiskohtaista ja vakiintunutta laillisuusvalvonnan tai tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä, joka mahdollistaisi sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:n sanamuotoa tarkempien soveltamisohjeiden antamisen. Harkintavalta on siis laajasti hyvinvointialueella työnantajana myös nykyisten työsuhteiden päättyessä ja niiden uusintaa harkittaessa.

Mainitussa kirjeessä on todettu, että laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (741/2023) sisältää uuden sääntelyn luvattomasta sosiaalihuollon ammattitoimen harjoittamisesta. Sääntelyn piirissä ovat tilanteet, joissa henkilö ilman laillista oikeutta toimii sosiaalihuollon ammattihenkilönä. Tällaisia ovat keskeisimmin tilanteet, joissa henkilöllä ei tosiasiaassa ole ollut lainkaan laillistamisen tai nimikesuojauksen edellyttämää koulutusta, vaan hän on tästä huolimatta ja viranomaisia erehdyttäen työskennellyt sosiaalihuollon ammattihenkilönä.

Helsingin kaupungin selvitys

Helsingin kaupungin selvityksen mukaan tilapäiset sosiaalityöntekijät ovat toimineet vuoden 2024 alkupuolelle saakka Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialalla sosiaalityöntekijän nimikkeellä, mutta Valviran ohjeistuksen seurauksena käytäntöä on muutettu ja toimialalla on otettu käyttöön uusi nimike ”sosiaalityöntekijä, tilapäinen” henkilön nimikkeen erottumiseksi laillistetun sosiaalityöntekijän nimikkeestä.

Helsingin kaupungin sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan nykyisen voimassa olevan ohjeistuksen mukaan, mikäli henkilö haluaa jatkaa 12 kuukauden työskentelyn jälkeen tilapäisenä sosiaalityöntekijänä tietoisena valvontalain sisällöstä, voi viranhoitomääräyksen antaa hänelle korkeintaan 12 kuukaudeksi eteenpäin.

Tilapäisenä sosiaalityöntekijänä on mahdollista jatkaa kuitenkin vain silloin, kun kyseessä on viran määräaikainen täyttäminen ja saatavilla ei ole kelpoisuusvaatimukset täyttävää sijaista. Virkasuhde on tuolloin ensin avattava julkiseen hakuun. Mikäli julkisen haun kautta ei löydetä laillistettua sosiaalityöntekijää, voidaan henkilölle, jolta puuttuu sosiaalityöntekijän laillistus, mutta joka voi toimia tilapäisenä sosiaalityöntekijänä, antaa uusi viranhoitomääräys. Esihenkilön on aina kerrottava palkattavalle henkilölle valvontalaista. Hänen tulee painottaa sitä, että jokainen työntekijä ratkaisee omalta kohdaltaan sen, miten toimii työsuhteen jatkotilanteessa ja kokeeko hän voivansa jatkaa tilapäisenä sosiaalityöntekijänä.

Helsingin kaupungin selvityksen mukaan kantelussa tarkoitettu henkilö oli palkattu sosiaalityöntekijän avoimena olleeseen tehtävään vuoden määräajaksi 1.12.2022–30.11.2023. Määräajassa hakemuksen jätti tuolloin hänen lisäkseen vain yksi hakija. Mainittu toinen hakija täytti kelpoisuusehdot. Haastatteluun kutsuttiin molemmat hakijat, mutta kelpoisuusehdot täyttävä hakija perui hakemuksensa haastattelun jälkeen. Tehtävä oli ollut uudelleen haettavana 22.8.–6.9.2023, jolloin määräajassa hakemuksen jätti neljä hakijaa, joista kukaan ei täyttänyt kelpoisuusehtoja. Kerrotun vuoksi kantelussa mainittu henkilö palkattiin tilapäiseksi sosiaalityöntekijäksi 1.12.2023–30.11.2024. Valviran uusien ohjeiden mukaisesti hänen tehtävänimikkeensä on muutettu 2.4.2024 ja on nyt sosiaalityöntekijä, tilapäinen.

Esitys sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:n muuttamiseksi

Sosiaali- ja terveysministeriössä on laadittu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta. Luonnos on ollut lausuntokierroksella 19.6.–7.8.2024 (VN/12900/2024). Luonnoksesta annetuista lausunnoista ilmenee, että sosiaalihuollon ammattihenkilölaissa käytetty ilmaisu ”enintään vuoden ajan” on aiheuttanut tulkintaongelmia siinä, tarkoittaako sanamuoto enintään vuoden aikaa ennen valmistumista sosiaalityöntekijäksi vai enintään vuoden aikaa kerrallaan.

Valviran hallituksen esitysluonnoksesta 5.7.2024 antamassa lausunnossa (V/28809/2024) on todettu, että toimijat ja opiskelijat ovat tulkinneet lakia jälkimmäisellä tavalla. Valvira on lausunnossaan ilmoittanut joutuneensa puuttumaan asiaan tarkentamalla ohjeistusta ja ottamalla organisaatioita valvontaan. Valvira on edelleen todennut lausunnossaan, että opiskelijoiden tulisi tietää, milloin heidän toimintansa voi täyttää sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain 50 §:ssä säädetyn rikostunnusmerkistön, ja esittänyt säännöksen sanamuotoa muutettavan yksiselitteiseksi esimerkiksi muotoon ”työskentely on sallittu 6 kuukautta kerrallaan ja enintään kahden vuoden ajan”. Asiakasturvallisuuden varmistamiseksi Valvira on lisäksi esittänyt lausunnossaan harkittavaksi menettelyä, jossa Valvira rekisteröisi henkilöt, joilla on oikeus toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa.

Apulaisoikeusasiamiehen 1.7.2024 antama päätös

Apulaisoikeusasiamies on 1.7.2024 asiassa dnro [EOAK/5991/2023](#) antamassaan päätöksessä arvioinut sosiaali- ja terveysministeriön ja Valviran menettelyä niiden annettua ohjeita henkilön kelpoisuudesta toimia tilapäisenä sosiaalityöntekijänä. Ohjeissa on ollut kysymys sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:n 1 momentin ilmaisun ”sosiaalityöntekijän ammattiin opiskeleva henkilö” tulkinnasta.

Apulaisoikeusasiamies on päätöksessään todennut luottamuksen suojan periaatteen tarkoittavan, 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. Hän on arvioinut Valviran menetelleen virheellisesti siinä, ettei se ollut huolehtinut, että sen verkkosivuilla olisi ollut selkeää ja yhdenmukaista tietoa sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:n 1 momentin soveltamisesta ennen verkkosivujen aineiston uudistamista kesällä 2023. Hän on todennut Valviran laissa säädettyjen tehtävien perusteella, että asian kantelija, muut opiskelijat, koulutuksen toteuttajat sekä työnantajat olivat olleet oikeutettuja luottamaan siihen, että Valviran verkkosivuilla aiemmin annetut tiedot pitivät paikkansa.

Arviointi ja toimenpiteet

Valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 4 §:n 2 momentin mukaan oikeuskansleri ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:n 1 momentin mukaista sanamuotoa ”enintään vuoden ajan” ei ole käsitelty sitä koskevissa lain esitöissä. Näkemykseni mukaan sanamuoto ja esityöt eivät tue tulkintaa, jonka mukaan säännöksellä olisi tarkoitettu säätää sosiaalityöntekijän ammattiin opiskelevan henkilön mahdollisuudesta toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän ammatissa siten, että tehtävässä voi toimia korkeintaan vuoden kerrallaan, rajoittamatta tilapäisenä sosiaalityöntekijänä eri palvelussuhteissa toimimisen yhteenlaskettua enimmäisaikaa. Tähän viittaa myös se, mitä sosiaali- ja terveysministeriön 16.11.2017 Valviralle osoittaman kirjeen oheen liitettyssä momenttia koskevassa tulkintaohjeessa oli todettu.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on edellä todetuin tavoin valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta. Sitä koskeva lausuntokierros on päättynyt 7.8.2024. Lausuntopalautteessa on tuotu ilmi, että mainitusta aikarajauksesta esiintyy käytännössä eriäviä tulkintoja sekä esitetty asiaan liittyviä oikeudellisia ja tosiasiallisia näkökohtia sekä tilanteen selkiinnyttämistä. Lausuntopalautteen vaikutukset lainsäädäntöesityksen sisältöön ovat ministeriön harkittavina.

Tässä kanteluasiassa esiin tulleen perusteella yhdyn lausuntopalautteessa esitettyyn näkemykseen siitä, että sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamista nyt harkittaessa olisi perusteltua samassa yhteydessä selkiinnyttää oikeustilaa mainitulta osin. Pidän muun ohella epätydyttävänä asiassa annetusta selvityksestä ilmenevää, että viranomainen nimittäessään laissa säädetyn vuoden enimmäisajan tilapäisenä sosiaalityöntekijänä jo toimineen opiskelijan edelleen tehtävään samalla painottaa opiskelijan velvollisuutta ratkaista itse, kokeeko hän voimassa olevaan sääntelyyn nähden voivansa jatkaa tilapäisenä sosiaalityöntekijänä. Mikäli sosiaalihuollon palvelujen antamisen turvaamisen tilanteissa, joissa koulutusvaatimukset täyttäviä työntekijöitä ei ole saatavilla, todella arvioidaan edellyttävän mahdollisuutta yli vuoden kestävään tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimiseen, olisi tästä syytä nimenomaisesti säätää laissa eikä ratkaista asiaa säännöksen sanamuotoa tulkitsemalla, kuten lausuntopalautteesta ja Helsingin kaupungilta saadusta selvityksestä ilmenevän perusteella nyt menetellään.

Helsingin kaupungin selvityksen mukaan kantelussa mainittu henkilö oli palkattu sosiaalityöntekijän avoimena olleeseen määräaikaiseen tehtävään tilanteessa, jossa kukaan hakijoista ei ollut täyttänyt tehtävän kelpoisuusehtoja. Minulla ei ole perusteita todeta, että Helsingin kaupungin menettely olisi ollut edellä mainitussa tilanteessa vastoin sosiaalihuollon

ammattihenkilölain tarkoitusta edistää asiakasturvallisuutta tai sosiaalihuollon asiakkaan oikeutta laadultaan hyvään sosiaalihuoltoon ja hyvään kohteluun, kun menettelyn vaihtoehtona ilmeisesti olisi ollut tehtävän täyttämättä jättäminen. Kun asiaa koskevan sääntelyn mahdollinen kehittäminen on paraikaa sosiaali- ja terveysministeriön harkittavana, en pidä tarpeellisena ryhtyä enemmälti arvioimaan Helsingin kaupungin menettelyä kantelussa tarkoitettussa yksittäisessä asiassa.

Asia ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että saatan edellä esittämäni näkemykset sosiaali- ja ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muutostarpeita harkitsevan sosiaali- ja terveysministeriön tietoon.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskanslerin sijainen

Petri Martikainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Maija-Liisa Goebel