

RP 132/2024 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 12 och 16 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården ändras.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering vill regeringen åtgärda bristen på social- och hälsovårdspersonal, eftersom den hotar tillgången till tjänster i välfärdssamhället. Detta kräver åtgärder på både kort och lång sikt. Tillräckligheten och tillgången i fråga om personalen kan förbättras genom att man stärker möjligheten för yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården att fokusera på arbete som motsvarar deras egen kompetens samt genom att arbetsfördelningen förtydligas och behörighetsvillkoren granskas.

Syftet med propositionen är att säkerställa tillgången på personal inom socialvården och tillräckliga tjänster inom socialvården, såsom barnskyddet. Genom propositionen tryggas dessutom socialvårdsklienternas rätt till socialvård av god kvalitet.

Enligt propositionen ska rätten att tillfälligt vara verksam i en legitimerad socialarbetares uppgifter i högst ett år också ges den som inom ramen för en lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården eller utöver en sådan examen har avlagt grundstudier, ämnesstudier och praktik i socialt arbete eller den som utöver lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården och grundstudier och ämnesstudier i socialt arbete dessutom har tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet.

Dessutom preciseras begreppen för att tillfälligt vara verksam som yrkesutbildad person inom socialvården så att bestämmelserna blir enhetligare och tydligare. Det föreslås att man under vissa förutsättningar ska kunna avvika från tidsfristen på ett år. I bestämmelsen om centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården görs ändringar som föranleds av propositionen.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2025 och avses bli behandlad i samband med den.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2025.

SISÄLLYS

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Förberedelser	5
2 Nuläge och bedömning av nuläget	5
2.1 Lagstiftning	5
2.1.1 Lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom socialvården	5
2.1.2 Tolknings- och tillämpningspraxis för 12 § 1 mom. i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården	9
2.1.3 Bestämmelser om behörighetsvillkoren för socialvårdspersonal i socialvårdslagen och speciallagar	12
2.1.4 Lagstiftning om utbildningsansvar inom socialt arbete	16
2.2 Universitetsutbildning inom socialt arbete	17
2.2.1 Utbildning som leder till examen i socialt arbete	17
2.2.2 Statistik över personer som avlagt examen i socialt arbete och fått rätt att utöva socialarbetaryrket.....	19
2.2.3 Grund- och ämnesstudier i socialt arbete inom den öppna universitetsundervisningen och som en biämneshet vid universitetet	20
2.3 Legitimerade socialarbetare och personer som tillfälligt arbetar som socialarbetare i socialvårdens servicesystem	22
2.3.1 Socialvårdstjänster och socialt arbete	22
2.3.2 Barnskyddet som en del av socialvården.....	25
2.3.3 Statistik över bristen på socialarbetare samt personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter	26
3 Målsättning	30
4 Förslagen och deras konsekvenser	30
4.1 De viktigaste förslagen	30
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	31
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser.....	31
4.2.2 Samhälleliga konsekvenser.....	33
4.2.2.1 Konsekvenser för socialvårdens klienter och klientsäkerheten	33
4.2.2.2 Konsekvenser för barn och jämlikhet.....	35
4.2.2.3 Konsekvenser för personalen inom socialvården och personer som studerar socialt arbete	37
4.2.2.4 Konsekvenser för anordnare av socialservice och arbetsgivare	38
4.2.2.5 Konsekvenser för myndigheterna	40
5 Alternativa handlingsvägar.....	41
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	41
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	42
6 Remissvar	43
7 Specialmotivering.....	46
8 Ikraftträdande	50
9 Verkställighet och uppföljning	50
10 Förhållande till andra propositioner	50

10.1 Förhållande till budgetpropositionen.....	50
11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	50
LAGFÖRSLAG.....	55
Lag om ändring av 12 och 16 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården.....	55
BILAGA.....	57
PARALLELLTEXT.....	57
Lag om ändring av 12 och 16 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården.....	57

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering strävar regeringen efter att lösa problemet med den personalbrist inom hälso- och sjukvården som hotar tillgången till välfärdssamhällets tjänster, och detta kräver åtgärder både på kort och på lång sikt. De mest effektiva åtgärderna har en koppling till att få social- och hälsovårdens servicesystem att fungera bättre så att personalbehovet i anslutning till tjänsterna tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt.

I enlighet med regeringsprogrammet har social- och hälsovårdsministeriet inlett programmet för ett gott arbete¹ (2024–2027) i syfte att trygga en tillräcklig och tillgänglig personal inom social- och hälsovården och räddningsbranschen. I programmet genomförs flera olika åtgärder för att lösa personalbristen samt skapas ett tillräckligt kunskapsunderlag och framsynsinformation om behovet av personal och mängden utbildning för de kommande åren. Programmet omfattar sex innehållshelheter som handlar om att förbättra kunskapsunderlaget och framsynen, öka mängden utbildning och utveckla utbildningsstrukturerna, minska uppgifterna, förtydliga personalens arbetsfördelning, erbjuda stöd för dragnings- och hållkraften och utvidga rekryteringen. Som en del av programmet för ett gott arbete och genomförandet av den nationella servicereformen² förnyas lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården i sin helhet³. Tillräckligheten och tillgången i fråga om personalen kan förbättras genom att man stärker möjligheten för yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården att fokusera på arbete som motsvarar deras egen kompetens samt genom att arbetsfördelningen förtydligas och behörighetsvillkoren granskas. I samband med totalreformen kommer man att omvärdera och samordna bestämmelserna om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården, med stöd av vilka personer som studerar till ett reglerat yrke inom socialvården och hälso- och sjukvården tillfälligt kan vara verksamma i en uppgift som legitimerad yrkesutbildad person inom socialvården eller hälso- och sjukvården

Statsminister Petteri Orpos regering har kommit överens om planen för de offentliga finanserna för 2025–2028 och fattat beslut för att förbättra hållbarheten i de offentliga finanserna och skapa förutsättningar för att bryta den ökande skuldsättningen. En av anpassningsåtgärderna inom den offentliga ekonomin som regeringen har beslutat om är att ändra behörighetsvillkoren för vikarier för socialarbetare i syfte att säkerställa tillgången till social- och hälsovårdspersonal och ett tillräckligt barnskydd. Enligt ett beslut vid ramförhandlingarna stärker författningsändringen de offentliga finanserna genom att spara 2 miljoner euro från och med början av 2025 (moment 28.89.31 om finansiering av social- och hälsovården och räddningsväsendet i välfärdsområdena och HUS-sammanslutningen). I propositionen föreslås således att 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (817/2015, nedan lagen om yrkesutbildade personer) ändras före totalreformen av lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården så att också en person som har avlagt en lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården, om examen innefattar eller personen med godkänt resultat ytterligare har avlagt grundstudier, ämnesstudier och praktik i socialt arbete

¹ Projektsida för programmet för ett gott arbete: [STM100:00/2023](#).

² Projektsida för den nationella servicereformen: [STM098:00/2023](#).

³ Projektsida för totalreformen av lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården: [STM096:00/2023](#).

eller om personen utöver lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården och grundstudier och ämnesstudier i socialt arbete har tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet, har rätt att tillfälligt vara verksam i en legitimerad socialarbetares uppgifter.

1.2 Förberedelser

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid social- och hälsovårdsministeriet. Propositionen grundar sig på regeringens beslut vid ramförhandlingarna och på grund av dess konsekvenser för budgeten har den brådskande tidtabellen för beredningen inte gjort det möjligt att i skedet för den grundläggande beredningen arbeta i arbetsgrupper eller inhämta separata utredningar. Social- och hälsovårdsministeriet har i beredningen utnyttjat befintligt informationsmaterial samt uppgifter som begärts av välfärdsområdenas professionsledare inom socialt arbete, det riksomfattande universitetsnätverket för socialt arbete Sosnet, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT samt tillsynsmyndigheterna. I beredningen har man dessutom samarbetat med undervisnings- och kulturministeriet och finansministeriet.

Ett remissförfarande om propositionsutkastet ordnades under tiden 19.6.2024–7.8.2024. Sammanlagt 68 aktörer gav ett utlåtande. Remissvaren och hur de beaktats behandlas närmare i avsnitt 6 i denna proposition.

Beredningsunderlaget till regeringens proposition finns offentligt tillgängligt på adressen <https://stm.fi/sv/projekt-och-lagberedning> med identifieringskoden [STM044:00/2024](#).

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftning

2.1.1 Lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom socialvården

Enligt 18 § 1 mom. i Finlands grundlag har var och en enligt lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Det allmänna skall sörja för skyddet av arbetskraften. Även i artikel 15.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna⁴ garanteras var och en har rätt att arbeta och utöva ett fritt valt eller accepterat yrke. Den fria rörligheten för arbetstagare, etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster är grundläggande principer för den inre marknaden som fastställts i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget)⁵. De nationella reglerna för att börja utöva reglerade yrken får inte utgöra ogrundade eller oproportionerliga hinder för att utöva av dessa grundläggande rättigheter. Innan Europeiska unionens medlemsstater inför nya eller ändrar gällande lagar, förordningar eller administrativa föreskrifter som begränsar möjligheterna att börja utöva eller utövandet av reglerade yrken ska de bedöma dessa bestämmelsers proportionalitet i enlighet med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2018/958/EU om proportionalitetsprövning före antagandet av ny reglering av yrken och i statsrådets förordning om proportionalitetsprövning före antagandet av reglering av yrken (376/2020).

Närings- och yrkesfrihet är således huvudregeln, men enligt förarbetena till grundlagen kan den rätt som tryggas i bestämmelsen begränsas genom lag. Den mest utmanande formen av

⁴ EGT, N:o C 364, 18.12.2000, EUT, N:o C 326, 26.10.2012.

⁵ EUVL, N:o, C 202, 7.6.2016.

begränsning av näringsfriheten är tillståndsplikten för idkande av näring, som dock inom vissa branscher kan vara motiverad särskilt för att skydda hälsa och säkerhet (RP 309/1993 rd, s. 67). Lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom socialvården och hälso- och sjukvården innebär en begränsning av närings- och yrkesfriheten eftersom man genom att reglera yrkena har reserverat endast personer med en viss utbildning och yrkeskompetens möjlighet att börja utöva och utöva vissa yrken. Yrkesutbildade personer omfattas också av de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs närmare i lag och de kan bli föremål för tillsyns- och påföljdsåtgärder. Regleringen av yrken inom social- och hälsovården har dock ansetts vara en godtagbar grund för att begränsa näringsfriheten eftersom lagstiftningen om yrkesutbildade personer skyddar rätten till liv samt till personlig frihet, integritet och trygghet enligt 7 § i grundlagen (RP 354/2014 rd, s. 22).

Syftet med lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (817/2015) är att främja klientsäkerheten och socialvårdsklienters rätt till socialvård av god kvalitet och till gott bemötande genom att säkerställa att de yrkesutbildade personer inom socialvården som avses i denna lag har sådan utbildning som yrkesutövningen förutsätter, tillräcklig yrkeskompetens och sådana färdigheter som yrkesutövningen förutsätter samt möjlighet att utveckla och upprätthålla sin yrkesskicklighet. Syftet med lagen är att främja samarbetet mellan yrkesutbildade personer inom socialvården och en ändamålsenlig uppgiftsstruktur med beaktande av klienternas servicebehov och organisera tillsynen över yrkesutövningen i fråga om yrkesutbildade personer inom socialvården.

Lagen om yrkesutbildade personer innehåller närmare bestämmelser om rätten att vara verksam som yrkesutbildad person inom socialvården, om styrning av och tillsyn över yrkesutbildade personer samt om vissa andra bestämmelser. Enligt 3 § i lagen om yrkesutbildade personer är yrkesutbildade personer inom socialvården de som med stöd av lagen om yrkesutbildade personer har fått rätt att utöva yrke (legitimerad yrkesutbildad person) och de som med stöd av lagen om yrkesutbildade personer har rätt att använda en yrkesbeteckning för en yrkesutbildad person inom socialvården (yrkesutbildad person med skyddad yrkesbeteckning). Socialarbetare, socionomer, geronomer och rehabiliteringsledare är legitimerade yrkesutbildade personer enligt lagen om yrkesutbildade personer. Närvårdare är en yrkesbeteckning för en yrkesutbildad person med skyddad yrkesbeteckning som är en gemensam skyddad yrkesbeteckning med hälso- och sjukvården. Med utbildning som leder till närvårdaryrket avses en grundexamen inom social- och hälsovårdsbranschen med examensbenämningen närvårdare. Andra skyddade yrkesbeteckningar är hemvårdare och vårdare av utvecklingshämmande med examen på skolnivå som föregår närvårdarexamen.

En legitimerad yrkesutbildad person har enligt 3 § 2 mom. i lagen om yrkesutbildade personer rätt att utöva yrket och använda yrkesbeteckningen i fråga. En förutsättning för rätten att använda skyddad yrkesbeteckning är att personen har antecknats som yrkesutbildad person med skyddad yrkesbeteckning i det centralregister över yrkesutbildade personer inom socialvården som avses i 16 §. Också andra personer med tillräcklig utbildning, erfarenhet och yrkesskicklighet kan vara verksamma i uppgifter som hör till en yrkesutbildad person med skyddad yrkesbeteckning. Bestämmelser om yrkesbeteckningen för en yrkesutbildad person med skyddad yrkesbeteckning och den utbildning som yrkesbeteckningen förutsätter finns i statsrådets förordning om yrkesutbildade personer inom socialvården (153/2016, nedan förordningen om yrkesutbildade personer).

3 § 3 mom. i lagen om yrkesutbildade personer gör det möjligt att se över uppgiftsstrukturen för och uppgiftsfördelningen mellan yrkesutbildade personer inom socialvården med beaktande av de yrkesutbildade personernas kunnande, yrkesskicklighet och utbildning, om inte något annat bestäms i lag eller förordning och om det är motiverat med tanke på klienternas servicebehov,

arbetsarrangemangen och produktionen av socialservice. En begränsning i denna bestämmelse som ska beaktas är situationer där yrkesuppgifterna enligt lag eller förordning uttryckligen ska skötas av en person som avlagt en viss examen eller yrkeskompetens. Inom socialvården är det i dessa situationer i allmänhet fråga om uppgifter som är viktiga med tanke på individens rättsskydd och som kräver särskild kompetens och yrkesskicklighet samt utövande av beslutanderätt i anslutning till dessa. I speciallagar om socialvården, till exempel barnskyddslagen (417/2007), föreskrivs om uppgifter och utövande av beslutanderätt i situationer där en tjänsteinnehavare förutsätts ha yrkeskompetens som socialarbetare enligt lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården.

I 7 § i lagen om yrkesutbildade personer föreskrivs om rätten att utöva socialarbetaryrket på grundval av utbildning som genomgått i Finland. En person som i Finland har avlagt högre högskoleexamen i vilken det ingår eller utöver vilken personen har genomfört huvudämnesstudier i socialt arbete eller universitetsstudier i socialt arbete motsvarande ett huvudämne, beviljas av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården på ansökan rätt att utöva socialarbetaryrket som legitimerad yrkesutbildad person. Bestämmelser om rätten att utöva socialarbetaryrket i Finland på grundval av utbildning som genomgått i en annan EU/EES-medlemsstat eller utbildning som genomgått i en stat utanför EU/EES finns i 10 och 11 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. När det gäller erkännande av yrkeskvalifikationer för personer som genomgått en utbildning i en annan EU/EES-stat tillämpas lagen om erkännande av yrkeskvalifikationer (1384/2015), som har implementerat Europaparlamentets och rådets direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer (2005/36/EG).

I 9 § i lagen om yrkesutbildade personer föreskrivs om särskilda skyldigheter för socialarbetare. Enligt 9 § 1 mom. i nämnda lag ansvarar en socialarbetare för den yrkesmässiga ledningen av det sociala arbetet, för det sociala klient- och sakkunnigarbete som svarar mot individens, familjens eller gemenskapens behov av socialt stöd och service samt för uppföljningen och bedömningen av effekterna av detta arbete. Enligt 9 § 2 mom. i lagen om yrkesutbildade personer ansvarar en socialarbetare dessutom för tillhandahållandet av och beslutsfattandet om servicen inom socialvården enligt vad som särskilt föreskrivs någon annanstans i lag. I paragrafen avses bland annat beslutsfattande som gäller socialvård och beslut som tryggar vård och omsorg enligt 46 § i socialvårdslagen (1301/2014). Utgångspunkten för fastställandet av särskilda skyldigheter är enligt förarbetena till lagen de uppgifter i anslutning till klient- och expertarbete som enligt socialvårdslagen och speciallagstiftningen om socialvården ankommer på socialarbetaren. Syftet med definitionen av socialarbetarens särskilda skyldigheter är att strukturera socialarbetarens uppgiftsområde och på så sätt skapa grunder för att se över uppgiftsstrukturen och arbetsfördelningen mellan yrkesutbildade personer inom socialvården. Socialarbetarens uppgift är att se till att klienternas rättsskydd tillgodoses särskilt i situationer där man ingriper i klienternas grundläggande fri- och rättigheter. (RP 354/2014 rd, s. 31–32).

I 12 § i lagen om yrkesutbildade personer föreskrivs om rätten att tillfälligt vara verksam inom socialvården i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke. Enligt 1 mom. i nämnda paragraf kan den som studerar för att bli socialarbetare och med godkänt resultat har avlagt ämnesstudierna och praktik i socialt arbete tillfälligt i högst ett år vara verksam i socialarbetaryrket. Den studerande ska arbeta under ledning och översyn av en utexaminerad socialarbetare. Enligt paragrafens andra moment kan den som studerar för att bli legitimerad som yrkesutbildad person i ett annat yrke eller har avlagt en för det sociala området lämplig högskoleexamen och som har tillräckliga förutsättningar för att vara verksam i yrket tillfälligt i högst ett år vara verksam i yrket som legitimerad yrkesutbildad person inom socialvården. I fråga om den som tillfälligt är verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke iaktas då i tillämpliga delar det som i denna lag föreskrivs om yrkesutbildade personer inom socialvården (12 § 3 mom.). Den som tillfälligt är verksam i socialarbetaryrket har inte samma rätt som socialarbetare att i brådskande

fall besluta om vård oberoende av klientens vilja och om åtgärder i anslutning till det. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att ansvaret för det med tanke på klientens rättsskydd viktigaste beslutsfattandet alltid ligger hos en legitimerad socialarbetare.

Rätten att tillfälligt vara verksam som legitimerad yrkesutbildad person enligt 12 § i lagen om yrkesutbildade personer är ett undantag från huvudregeln, enligt vilken endast en person som avlagt en viss examen eller en viss yrkeskompetens kan vara verksam som legitimerad yrkesutbildad person. Syftet med möjligheten att tillfälligt vara verksam är att ge den som studerar till ett legitimerat yrke möjlighet att fördjupa sig i socialservicesystemet, få handledning och respons om sitt arbete samt förbättra sina yrkesmässiga färdigheter med tanke på kommande uppgifter som yrkesutbildad person. Syftet är också att trygga tillhandahållandet av socialvårdstjänster i en situation där det inte finns arbetstagare som uppfyller utbildningskraven. Arbetsgivaren bedömer om examen är lämplig och personen har tillräckliga förutsättningar. Bestämmelser om rätten för en person som avlagt examen utomlands att tillfälligt vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke finns i 5 § i förordningen om yrkesutbildade personer.

En yrkesutbildad person inom socialvården är med stöd av 5 § i lagen om yrkesutbildade personer skyldig att upprätthålla och utveckla sin yrkesskicklighet och att göra sig förtrogen med de bestämmelser och föreskrifter som gäller yrkesutövningen. Arbetsgivaren för en yrkesutbildad person inom socialvården ska göra det möjligt för personen i fråga att i sitt arbete få behövlig handledning och delta i fortbildning som behövs för utvecklandet av yrkesskickligheten. En yrkesutbildad person inom socialvården förpliktas också av de yrkesetiska skyldigheter som föreskrivs i 4 § i lagen om yrkesutbildade personer. Målet för yrkesutövningen i fråga om en yrkesutbildad person inom socialvården är att främja social funktionsförmåga, jämlikhet och delaktighet, förebygga marginalisering och öka välfärden. En yrkesutbildad person inom socialvården är skyldig att i sin yrkesutövning iaktta det som föreskrivs om klientens ställning och rättigheter inom socialvården och behandlingen av klientuppgifter.

I 16 § i lagen om yrkesutbildade personer föreskrivs om centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården. Enligt 1 mom. ska Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården föra centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården i syfte att sköta tillsynsuppgifterna enligt lagen om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (669/2008). Enligt paragrafens 2 mom. 4 punkt införs i fråga om en person som studerar för att bli legitimerad som yrkesutbildad person i ett yrke inom socialvården eller en annan person som tillfälligt är verksam inom socialvården i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke namn, personbeteckning och hemadress, om personen av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården som tillsynsåtgärd har getts en anmärkning eller en skriftlig varning eller blivit föremål för en säkerhetsåtgärd, samt uppgift om tillsynsåtgärden.

I 4 § i lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (812/2000, nedan klientlagen) föreskrivs om socialvårdsklientens rätt till socialvård av god kvalitet och gott bemötande. Klienten har rätt att av den som tillhandahåller socialvården få högklassig socialvård och ett gott bemötande utan diskriminering. Klienten ska bemötas så att hans eller hennes människovärde inte kränks och så att hans eller hennes övertygelse och integritet respekteras. När socialvård lämnas ska klientens önskemål, åsikt, fördel och individuella behov samt modersmål och kulturella bakgrund beaktas. När socialvård lämnas ska klientens självbestämmanderätt respekteras och klienten ges möjlighet att delta i och påverka planeringen och genomförandet av sin service samt andra åtgärder i anslutning till socialvården. Klientens sak ska behandlas och avgöras med hänsyn i första hand till klientens intresse (8 § 2 mom. i klientlagen).

På yrkesutbildade personer inom socialvården tillämpas bestämmelserna i lagen om tillsyn över social- och hälsovården (741/2023) när en yrkesutbildad person inom socialvården är verksam som tjänsteproducent inom social- och hälsovården i egenskap av enskild näringsidkare. I den nämnda lagen föreskrivs bland annat om tjänsteproducentens verksamhetsförutsättningar, registrering och egenkontroll. I 50 § föreskrivs också om olovlig utövning av ett yrke inom socialvården. Enligt paragrafens 1 mom. ska den som utan laglig rätt är verksam som en sådan yrkesutbildad person inom socialvården som avses i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården för olovlig utövning av ett yrke inom socialvården dömas till böter.

2.1.2 Tolknings- och tillämpningspraxis för 12 § 1 mom. i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården

I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om yrkesutbildade personer inom socialvården och lag om ändring av lagen om Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (RP 354/2014 rd) föreslogs en formulering i 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården, enligt vilken den som studerar för att bli legitimerad som yrkesutbildad person i ett yrke eller har avlagt en för det sociala området lämplig högskoleexamen och som har tillräckliga förutsättningar för att vara verksam i yrket kan tillfälligt i högst ett år vara verksam i yrket som legitimerad yrkesutbildad person. I samband med riksdagsbehandlingen av lagförslaget föreslog social- och hälsovårdsutskottet i sitt betänkande (ShUB 52/2014 rd) att paragrafen ska innehålla särskilda bestämmelser om möjligheterna för en socialarbetare och annan legitimerad yrkesutbildad person att tillfälligt vara verksam i yrket. 12 § i lagen om yrkesutbildade personer ändrades på det sätt som utskottet föreslog så att det i 12 § 1 mom. föreskrivs att den som studerar för att bli socialarbetare och med godkänt resultat har avlagt ämnesstudierna och praktik i socialt arbete tillfälligt i högst ett år kan vara verksam i socialarbetaryrket. Till paragrafens 1 mom. fogades på utskottets förslag också att den studerande ska arbeta under ledning och översyn av en utexaminerad socialarbetare.

Praxisen för tolkning och tillämpning av 12 § 1 mom. i lagen om yrkesutbildade personer har varierat sedan lagen trädde i kraft. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) är behörig myndighet när det gäller att bevilja rätt att utöva yrke för yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården i Finland. Valviras uppgift är bland annat att sköta den tillståndsförvaltning, styrning och tillsyn som föreskrivs i lagen om yrkesutbildade personer. Valvira publicerade i september 2017 på sin webbplats en anvisning om tillämpning av lagen om yrkesutbildade personer, enligt vilken en sådan person som studerar för att bli socialarbetare som avses i 12 § 1 mom. i lagen om yrkesutbildade personer ska vara inskriven vid en läroanstalt där man kan avlägga studier som berättigar till legitimation som socialarbetare. I tolkningspraxisen i fråga ansågs inte studerande inom den öppna universitetsundervisningen ingå i paragrafens tillämpningsområde.

Social- och hälsovårdsministeriet gav senare samma år ut en anvisning enligt vilken 12 § 1 mom. i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården ska tillämpas så att det med en person som studerar för att bli socialarbetare utöver de som studerar med socialt arbete som huvudämne vid universitetet även avses sådana personer som med godkänt resultat har avlagt grund- och ämnesstudier i socialt arbete och praktik inom den öppna universitetsundervisningen. Anvisningarna byggde på de olika faktiska studievägarna till socialarbetaryrket. Denna tolkningspraxis har i huvudsak iakttagits sedan den utfärdades. År 2018 gav dock biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ett avgörande⁶ i ett ärende som

⁶ Justitiekanslern i statsrådet: [OKV/10/50/2017](#).

gällde behörighet att tillfälligt vara verksam som socialarbetare. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare ansåg att det åtminstone lämnar rum för tolkning, om inte rentav strider mot bestämmelsens ordalydelse, att räkna studier inom den öppna universitetsundervisningen som sådana studier för att bli socialarbetare som nämns i bestämmelsen. Om man vill utvidga förutsättningarna för att tillfälligt vara verksam som socialarbetare i syfte att underlätta tillgången på arbetskraft och trygga tillhandahållandet av socialvårdstjänster, är det enligt biträdande justitiekanslerns ställföreträdare motiverat att göra detta genom att ändra bestämmelsen och samtidigt eliminera dessa mångtydighet.

Anvisningen om att tillfälligt vara verksam som socialarbetare som fanns på Valviras webbplats 2023 ändrades så att anvisningarna endast hänvisar till bestämmelsens direkta ordalydelse. Detta orsakade oklarheter i social- och hälsovårdens servicesystem vad gäller förutsättningarna att tillfälligt vara verksam som socialarbetare och om kraven i anslutning till tillsynsmyndighetens tillsyn. Därför riktade social- och hälsovårdsministeriet vid årsskiftet 2023–2024 ett brev daterat den 22 december 2023 till välfärdsområdenas direktörer om ställningen för personer som tillfälligt är verksamma som socialarbetare⁷. Syftet med brevet var att ge välfärdsområdena anvisningar om förutsättningarna att tillfälligt vara verksam som socialarbetare samt att framhäva arbetsgivarens ansvar för att säkerställa en tillräcklig kompetens hos personalen även vid tillämpningen av bestämmelserna om personalens behörighet. I brevet betonade social- och hälsovårdsministeriet dock att avsikten med tillfälligt arbete som socialarbetare precis som ordalydelsen antyder är att det ska vara tillfälligt. För att säkerställa tillgången på personal inom socialvården och personalens tillräcklighet är det primärt att utveckla uppgiftsstrukturen och arbetsfördelningen mellan yrkesutbildade personer inom socialvården och hela personalen i välfärdsområdena så att man kan säkerställa att klienterna får trygga och kontinuerliga tjänster. I brevet hänvisades dessutom till social- och hälsovårdsministeriets tillämpningsanvisning om lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården av den 4 mars 2023⁸. Syftet med tillämpningsanvisningen i fråga har varit att förtydliga de möjligheter och ramvillkor som ingår i lagstiftningen om yrkesutbildade personer när det gäller att utveckla social- och hälsovårdspersonalens uppgiftsstrukturer och arbetsfördelning.

Sommaren 2024 gav biträdande justitieombudsmannen ett avgörande i ett klagomål⁹ om socialarbetarens vikariebehörighet. Den klagande kritiserade social- och hälsovårdsministeriets anvisning om vikariebehörighet för socialarbetare av den 5 april 2023. Enligt klagomålet har anvisningen ändrat lagen utan förvarning och den har verkställts genom en uppdatering som publicerades på Valviras webbplats den 19 juli 2023. I sitt avgörande konstaterar biträdande justitieombudsmannen att det är viktigt att skydda förtroendet för uppgifter som ges vid skötseln av en tjänst eller ett annat offentligt uppdrag. Biträdande justitieombudsmannen anser utifrån Valviras lagstadgade uppgifter att klaganden, andra studerande, utbildningsproducenter och arbetsgivare har haft rätt att lita på att uppgifter som tidigare angetts på Valviras webbplats har varit korrekta. Biträdande justitieombudsmannen konstaterar dessutom att hen är av samma åsikt som biträdande justitiekanslerns ställföreträdare till den del att lagstiftningen borde förtydligas när en bestämmelse i lagen lämnar rum för tolkning. Biträdande justitieombudsmannen beaktar den lagändring som nu är under beredning och konstaterar att

⁷ [Social- och hälsovårdsministeriets brev av den 22 december 2023 \(på finska\)](#).

⁸ Social- och hälsovårdsministeriets anvisning: Tillämpning av lagstiftningen om yrkesutbildade personer i utvecklingen av verksamhetsmodeller för uppgiftsstrukturerna och uppgiftsfördelningen för social- och hälsovårdspersonalen

⁹ Justitieombudsman: [EOAK/5991/2023](#)

det innan lagen träder i kraft inte är motiverat att ändra den etablerade tolkningen av bestämmelsen sådan den löd innan Valviras webbplats uppdaterades 2023.

Efter biträdande justitieombudsmannens avgörande sommaren 2024 bad social- och hälsovårdsministeriet välfärdsområdena att lämna in eventuella interna anvisningar om i vilka situationer en person kan utnämnas till uppgifter som tillfällig socialarbetare i enlighet med 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården. Man bad särskilt om information om vilken typ av information den utnämnda personen eventuellt får om grunderna för beslutet om utnämning och om förhållandet till bestämmelserna om olovlig utövning av ett yrke inom socialvården i 50 § i lagen om tillsyn över social- och hälsovården.

Svaren kom från 16 välfärdsområden och HUS. I största delen av områdena går man i anvisningarna igenom de grundläggande principerna för rekrytering: avgränsningar av den tillfälliga socialarbetarens uppgift i uppgiftsbeskrivningarna samt beteckningen, inställningen till tidsfristen på ett år, ordnandet av handledning samt kravet på utbildning för den som väljs till tillfällig socialarbetare. I endast några anvisningar hänvisas till tillsynslagen och endast ett område har mer detaljerade anvisningar kring detta. I de flesta välfärdsområdena ges anvisningar om den tillfälliga socialarbetarens befattningsbeskrivning samt om att den fastställs utifrån en gemensam diskussion och med beaktande av den rekryterade personens kompetens. I uppgiftsbeskrivningen betonas att en person som är verksam som tillfällig socialarbetare inte kan fatta brådskande beslut eller andra beslut som uttryckligen fastställts för en socialarbetare. På basis av den ändrade uppgiften kan också lönen för en person som är verksam som tillfällig socialarbetare vara lägre än löneklassen eller så kan sänkningen vara procentuell. I flera välfärdsområden används eller planeras en titel för en person som är verksam som tillfällig socialarbetare, till exempel socialarbetare/tillfällig eller socialarbetarstuderande. I anslutning till arbetsbeskrivningen betonas i de flesta områden vikten av handledning och stöd för tillfälliga personer samt även stöd för personens studier. Välfärdsområdena har olika tolkningar av hurdan utbildning som ger rätt att vara verksam i uppgifterna. Största delen av områdena meddelar dock att de följer Valviras aktuella riktlinjer och förutsätter att den person som är tillfälligt verksam är en inskriven huvudämnesstuderande inom socialt arbete. I vissa områden iakttas dock också Valviras tidigare riktlinjer som är mer tillåtande. I de flesta områden anses det möjligt att fortsätta den tillfälliga socialarbetarens anställningsförhållande även efter tidsfristen på ett år, om befattningen i fråga har kunnat sökas på nytt efter ett år och ingen sökande som uppfyller behörighetsvillkoren har sökt den trots den nya ansökan. I vissa områden kan man när det gäller fortsatt anställningsförhållande också beakta till exempel en situation där den studerande snart kommer att utexamineras.

Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare meddelade i augusti 2024 ett avgörande¹⁰ om den maximala tiden man tillfälligt kan arbeta i en socialarbetares yrke (OKV/562/10/2024-OKV-5). Enligt avgörandet stöder ordalydelsen och förarbetena inte en tolkning, enligt vilken bestämmelsen syftar till att reglera möjligheterna för en person som studerar för att bli socialarbetare att tillfälligt vara verksam i en socialarbetares yrke så att man kan vara verksam i uppgiften i högst ett år åt gången, utan att begränsa den sammanlagda maximitiden en person kan vara verksam som tillfällig socialarbetare i olika tjänsteförhållanden. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare lyfter fram att det i remissvaren gällande utkastet till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården har uppdragats att det i praktiken förekommer avvikande tolkningar av nämnda tidsgräns samt att lagts fram juridiska och faktiska aspekter samt att situationen ska klarläggas. Biträdande justitiekanslerns ställföreträdare håller med om

¹⁰ Justitiekanslern i statsrådet: [OKV/562/10/2024](#)

den synpunkt som framförts i remissvaren om att det nu då man överväger att ändra 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården skulle vara motiverat att i samband med det klarlägga rättsläget till nämnda delar.

I en utredningsrapport¹¹ om behoven av att ändra lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (817/2015) konstateras i fråga om 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården att trots att antalet tillfälliga arbetstagare är relativt litet verkar paragrafen ha varit den enskilda punkten i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården som diskuterats mest. Det är också den enda punkten där villkoren för behörighet att utöva yrket har skärpts jämfört med den tidigare behörighetslagen (2005). Utifrån en enkät som genomförts som en del av utredningen gällde de vanligaste utmaningarna i anslutning till lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården tillgången till tillfälliga arbetstagare. Vid hörandet av sakkunniga fördelades åsikterna så att ett par aktörer hade velat utvidga rätten att tillfälligt arbeta som legitimerad yrkesutbildad person, medan flera aktörer tvärtom hade ansett det vara nödvändigt att skärpa rättigheterna med tanke på klientsäkerheten. Både i enkäten och vid hörandet av sakkunniga diskuterades främst tolkningssvårigheter i anslutning till personer som är tillfälligt verksamma och man ansåg att till exempel en studerande som tillfälligt arbetar i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter borde vara skriven vid en läroanstalt och verkligen sikta på att bli utexaminerad och därmed få rätt att arbeta som legitimerad yrkesutbildad person. Mot denna bakgrund upplevdes godkännandet av studier i socialt arbete inom den öppna universitetsundervisningen enligt tillämpningsanvisningen försvåra tolkningen av bestämmelsen och det föreslogs att den ska strykas. För att underlätta rekryteringen föreslogs också att studerande ska införas i centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården på samma sätt som i lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården.

2.1.3 Bestämmelser om behörighetsvillkoren för socialvårdspersonal i socialvårdslagen och speciallagar

I 6 § i grundlagen föreskrivs om jämlikhet. Enligt 1 mom. får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. I bestämmelsen uttrycks utöver det traditionella kravet på likhet inför lagen också tanken om faktisk jämlikhet. Bestämmelsen om jämlikhet gäller också lagstiftaren (RP 309/1993 rd, s. 42–44). Enligt paragrafens 2 mom. ska barn bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Genom bestämmelsen har man velat betona att barn ska bemötas både som jämlika personer med samma grundläggande fri- och rättigheter i förhållande till den vuxna befolkningen och så att de är jämlika sinsemellan. Som omyndiga och som en grupp som är svagare än den vuxna befolkningen behöver barnen dock särskilt skydd och särskild omsorg. Bestämmelsen erbjuder en grund för positiv särbehandling av barn för att trygga en jämlik ställning i förhållande till den vuxna befolkningen (RP 309/1993 rd, s. 45).

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet, som tryggas genom socialvårdstjänster och klientens rättsskydd inom socialvården. Ett centralt mål är att förbättra klientsäkerheten. Grundlagens 7 § har också ett nära samband med en grundläggande rättighet som är central för socialvården, det vill säga grundlagens 19 §, som innehåller bestämmelser om rätten till social trygghet. Enligt 19 § 1 mom. i grundlagen har alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv rätt till

¹¹ Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2019:16.

oundgänglig försörjning och omsorg. Med oundgänglig försörjning och omsorg avses en sådan inkomstnivå och sådana tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv. Sådant stöd omfattar till exempel att ordna att en person får den föda och den möjlighet till sådant boende som är en förutsättning för att hälsan och livskraften ska bevaras. (RP 309/1993 rd, s. 69). Enligt 19 § 3 mom. ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. I bestämmelsen definieras inte på vilket sätt social- och hälsovårdstjänsterna ska ordnas. Å andra sidan följer av bestämmelsen dock att man genom lagstiftning måste sörja för att tillräckliga tjänster tryggas. Det allmänna ska således tillförsäkra tillgången på social- och hälsovårdstjänster. Då man avgör om tjänsterna ska anses tillräckliga kan utgångspunkten vara en sådan nivå på tjänsterna som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället. (RP 309/1993 rd, s. 69–72). Rättsskyddet för klienter inom socialvården har tryggats i enlighet med 21 § i grundlagen. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Ofta förutsätter det faktiska tillgodosendandet av de grundläggande fri- och rättigheterna aktiva åtgärder av det allmänna (RP 309/1993 rd, s. 74–75).

Enligt lagen om ordnande av social- och hälsovård (612/2021) svarar välfärdsområdet för ordnandet av social- och hälsovården inom sitt område och har organiseringsansvaret för invånarnas social- och hälsovård. Välfärdsområdet ska ha tillräcklig kompetens, funktionsförmåga och beredskap för att kunna svara för ordnandet av social- och hälsovården, och det ska sörja för att tillgången till social- och hälsovårdstjänster motsvarar invånarnas behov under alla omständigheter. För att kunna uppfylla sitt organiseringsansvar ska välfärdsområdet ha sådan yrkesutbildad social- och hälsovårdspersonal och sådan administrationspersonal och annan personal som verksamheten kräver, förfoga över lämpliga lokaler och lämplig utrustning och ha andra behövliga förutsättningar för att sköta verksamheten. Dessutom ska välfärdsområdet ha en tillräcklig egen tjänsteproduktion för att kunna uppfylla sitt organiseringsansvar. För ledningen av social- och hälsovården i välfärdsområdet ska det finnas sektorsövergripande sakkunskap som stöder en helhet av högkvalitativa och säkra tjänster, samarbete mellan olika yrkesgrupper och utveckling av praxisen i vården och verksamheten.

Bestämmelser om yrkesrättigheter för yrkesutbildade personer inom socialvården finns i lagstiftningen om yrkesutbildade personer. De fungerar som grund för bestämmelserna i servicelagstiftningen, där man i olika social- och hälsovårdsuppgifter har kunnat inkludera krav på personalens behörighet. Bestämmelser om behörighetsvillkoren för yrkesutbildade personer inom socialvården finns till väsentliga delar i socialvårdslagen, barnskyddslagen (417/2007) och lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (980/2012, nedan äldreomsorgslagen).

Socialvårdslagen är den viktigaste författningen i lagstiftningen om tjänster inom socialvården och tillämpas på socialvården i välfärdsområdet, om inte något annat föreskrivs. Välfärdsområdet har skyldighet att ordna socialvård och anvisa den resurser enligt vad som därom föreskrivs särskilt. Med socialservice avses enligt 3 § i socialvårdslagen välfärdsområdets socialservice och andra åtgärder genom vilka yrkesutbildade personer inom socialvården samt annan personal som deltar i klientarbetet främjar och upprätthåller individens, familjens och gemenskapens funktionsförmåga, sociala välfärd, trygghet och delaktighet. Enligt förarbetena till lagen har verksamheten karaktären av socialvård när yrkesutbildad socialvårdspersonal svarar för tillhandahållandet av servicen. Socialservice är således tjänster som tillhandahålls av yrkesutbildad personal inom socialvården samt sådana tjänster som tillhandahålls av personer som inte behöver yrkesutbildning inom socialvården, om det i sista

hand är den yrkesutbildade personalen inom socialvården som ansvarar för tillhandahållandet av tjänsterna (RP 164/2014 rd, s. 98).

I 49 a § i socialvårdslagen förutsätts att välfärdsområdet för uppgifter inom verkställigheten av socialvården ska ha ett tillräckligt antal yrkesutbildade personer inom socialvården samt annan personal som deltar i klientarbetet. Varje välfärdsområde ska till sitt förfogande ha tjänster vilka tillhandahålls av en socialarbetare i tjänsteförhållande som deltar i klientarbetet. Dessutom ska en verksamhetsenhet som producerar socialservice ha en personal, vars antal, utbildning och uppgiftsstruktur motsvarar antalet personer som får tjänster vid verksamhetsenheten och deras servicebehov.

I socialvårdslagen föreskrivs om klientens intresse. Vid tillhandahållandet av socialvård ska särskild uppmärksamhet ägnas åt att tillgodose de klienters intressen som behöver särskilt stöd. Med en person och klient som behöver särskilt stöd avses en person som har särskilda svårigheter att söka och få behövliga social- och hälsovårdstjänster på grund av kognitiv eller psykisk funktionsnedsättning eller sjukdom, missbruk av berusningsmedel eller annat beroendebeteende, samtidigt behov av flera stöd eller på grund av någon annan motsvarande orsak och vars stödbehov inte är förknippat med hög ålder så som föreskrivs i 3 § i äldreomsorgslagen. Med barn som behöver särskilt stöd avses ett barn vars uppväxtförhållanden äventyrar eller inte tryggar barnets hälsa eller utveckling eller som genom sitt beteende äventyrar sin hälsa eller utveckling eller som på grund av de orsaker som anges ovan behöver särskilt stöd.

När en anställd hos välfärdsområdets socialvård i sitt arbete har fått kännedom om en person som behöver socialvård, ska den anställda se till att personens behov av brådskande hjälp omedelbart bedöms. Enligt 36 § i socialvårdslagen svarar för bedömningen av servicebehovet en sådan yrkesutbildad person inom socialvården enligt 3 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården som är ändamålsenlig för bedömningen, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag. För bedömningen av servicebehovet hos barn som behöver särskilt stöd och andra personer som behöver särskilt stöd svarar en socialarbetare i tjänsteförhållande.

Enligt 42 § i socialvårdslagen ska en egen kontaktperson utses för socialvårdsklienten för den tid klientrelationen pågår. Den egna kontaktpersonen ska vara en sådan yrkesutbildad person som avses i 3 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården. Den egna kontaktpersonen kan i stället för den yrkesutbildade person som nämns ovan vara en sådan yrkesutbildad person inom hälso- och sjukvården som avses i 2 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (559/1994), om det är motiverat med hänsyn till klientens samlade service. Den egna kontaktpersonen för ett barn som behöver särskilt stöd och för andra personer som behöver särskilt stöd och den arbetstagare som utför klientarbete tillsammans med kontaktpersonen ska vara en sådan socialarbetare som avses i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården, och uppgiften ska skötas i tjänsteförhållande. Även vid rådgivning i uppfostrings- och familjefrågor förutsätts en behörig socialarbetare (socialvårdslagen, 26 §). Uppgiften som barnatillsyningsman får skötas av en socialarbetare eller en person som har någon annan för uppgiften lämplig högre högskoleexamen (socialvårdslagen, 27 a §). Enligt 46 § 1 mom. i socialvårdslagen ska en socialarbetare i tjänsteförhållande som utför klientarbete tillsammans med en egen kontaktperson besluta om den socialservice genom vilken i enlighet med 12 och 13 § nödvändig omsorg och försörjning samt hälsa och utveckling gemensamt tryggas för ett barn som behöver särskilt stöd eller någon annan klient som behöver särskilt stöd, om förfarandet tillgodoser klientens intresse.

I 41 § i den så kallade gamla socialvårdslagen (17.9.1982/710), som fortfarande delvis är i kraft, finns bestämmelser om en socialarbeters rätt att på förordnande av en ledande

tjänsteinnehavare inom socialvården, som har utsetts av välfärdsområdet, för utredning av vårdbehovet få tillträde till en sådan persons bostad eller någon annan plats där han eller hon vistas i situationer där någon är i uppenbart behov av socialvård och hans eller hennes intresse på grund av allvarlig risk för hans eller hennes hälsa, utveckling eller trygghet ovillkorligen kräver detta och behovet av socialvård annars inte kan utredas.

Bestämmelser om ordnande av barnskydd finns i 3 kap. i barnskyddslagen. Enligt barnskyddslagen ska kommunen se till att förebyggande barnskydd till sin innebörd och omfattning ordnas såsom behovet i kommunen förutsätter. Välfärdsområdet ska sörja för förebyggande barnskydd i sina social- och hälsovårdstjänster samt se till att barn- och familjeinriktat barnskydd till sin innebörd och omfattning ordnas såsom behovet i välfärdsområdet förutsätter. Barnskyddet skall vara av sådan kvalitet att det garanterar barn och unga personer som är i behov av barnskydd samt deras familjer den hjälp och det stöd de behöver. Välfärdsområdet svarar enligt 11 § i barnskyddslagen för de uppgifter som hänför sig till verkställigheten av barnskyddet. Välfärdsområdet ska, då det ordnar barnskyddet, vid behov samarbeta med olika sektorer inom välfärdsområdet och i kommunerna inom dess område, andra myndigheter, andra välfärdsområden och kommuner inom deras områden samt med andra sammanslutningar och inrättningar som ordnar service så att tillräcklig service som motsvarar behovet kan ordnas och sakkunskap tryggas i välfärdsområdet.

Bestämmelser om den tjänsteinnehavare som beslutar om barnskyddsåtgärder finns i 13 § i barnskyddslagen. Enligt 13 § 1 mom. i barnskyddslagen utövas beslutanderätten av en socialarbetare i tjänsteförhållande som förordnats av välfärdsområdet i ärenden som gäller brådskande placeringar enligt 38 § 1 mom. och avslutande av brådskande placeringar enligt 39 § 1 mom.

Enligt 13 § 2 mom. i nämnda lag ska en ledande tjänsteinnehavare inom socialvården som förordnats av välfärdsområdet och som uppfyller kraven i 46 a § 1 mom. i socialvårdslagen, eller någon annan socialarbetare som står i tjänsteförhållande och som förordnats av den ledande tjänsteinnehavaren, fatta beslut i ärenden som gäller förlängning av en sådan brådskande placering av barn som avses i 38 § 3 mom. i denna lag, sådant omhändertagande och därtill ansluten vård utom hemmet som avses i 43 § 1 mom., sådana ändringar av platsen för vård utom hemmet som enligt 43 § 3 mom. sker under den tid ett omhändertagande eller en brådskande placering varar och avslutande av omhändertaganden enligt 47 §. En ledande tjänsteinnehavare eller en av denna förordnad tjänsteinnehavare gör även ansökningar som gäller undersökning av barn enligt 28 § samt omhändertagande och därtill ansluten vård utom hemmet enligt 43 § 2 mom. I ärenden som avses i 13 § 2 mom. i barnskyddslagen ska tjänsteinnehavaren vara någon annan än den socialarbetare som enligt 13 b § ansvarar för barnets angelägenheter. En tjänsteinnehavare som har fattat beslut om brådskande placering av barnet i enlighet med 38 § 1 mom. kan inte fatta beslut om förlängning av brådskande placering av barnet. Bestämmelser om den tjänsteinnehavare som beslutar om begränsningar och begränsande åtgärder finns i 11 kap.

Barnskyddslagen förutsätter att det för ett barn som är klient inom barnskyddet ska utses en socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter (socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter). Socialarbetaren ska vara en sådan yrkesutbildad person som avses i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (barnskyddslagen, 13 b §). I 60 § i lagen finns bestämmelser om personalen vid barnskyddsanstalter, och där förutsätts att en barnskyddsanstalt ska ha ett tillräckligt stort antal sådana yrkesutbildade personer inom socialvården som avses i 3 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården och tillräcklig annan personal för den vård och fostran som barn och unga personer behöver.

I 10 § i äldreomsorgslagen förutsätts att välfärdsområdet ska ha tillgång till tillräcklig och mångsidig expertis för stödandet av den äldre befolkningens välbefinnande, hälsa, funktionsförmåga och förmåga att klara sig på egen hand och för ordnandet av högkvalitativa social- och hälsovårdstjänster som äldre personer behöver. Bestämmelserna om personaldimensionering i äldreomsorgslagen gäller också yrkesutbildade personer inom socialvården. Äldreomsorgslagen innehåller dessutom en bestämmelse om utredning av servicebehovet, i vilken det förutsätts att en sådan yrkesutbildad person enligt 3 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården eller 2 § i lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården som är ändamålsenlig med tanke på den äldre personens behov och som har omfattande sakkunskap ska svara för utredningen av servicebehovet. Den anställda som svarar för utredningen ska i enlighet med den äldre personens behov samarbeta med andra experter som avses i 10 § i äldreomsorgslagen.

I lagen om funktionshinderservice (675/2023) som träder i kraft i början av 2025 förutsätts på motsvarande sätt att en i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården avsedd yrkesutbildad person som är anställd i tjänsteförhållande alltid svarar för bedömningen av servicebehovet och utarbetandet av en klientplan för en person med funktionsnedsättning. Enligt 5 § 1 mom. i lagen om funktionshinderservice finns bestämmelser om fattande av beslut som gäller servicen och om verkställigheten av besluten i 45 och 46 § i socialvårdslagen. En yrkesutbildad person inom socialvården som är anställd i tjänsteförhållande ska dock alltid fatta beslut om service för personer med funktionsnedsättning. En yrkesutbildad person inom socialvården eller hälso- och sjukvården eller en person som avlagt någon annan lämplig examen ger i första hand särskilt stöd för delaktigheten i enlighet med 13 § i lagen.

Enligt 14 d § 2 mom. i lagen om utkomststöd (1412/1997) ska klienten i fråga om kompletterande eller förebyggande utkomststöd inom motsvarande tid ges tillfälle till ett personligt samtal med en yrkesutbildad person inom socialvården vid välfärdsområdet.

2.1.4 Lagstiftning om utbildningsansvar inom socialt arbete

Enligt 2 § i universitetslagen (558/2009) har universiteten till uppgift att främja den fria forskningen och den vetenskapliga och konstnärliga bildningen, att meddela på forskning grundad högsta undervisning och att fostra de studerande till att tjäna fosterlandet och mänskligheten. Då universiteten fullgör sina uppgifter ska de erbjuda möjligheter till kontinuerligt lärande, samverka med det övriga samhället samt främja forskningsresultatens och den konstnärliga verksamhetens genomslagskraft i samhället. Universiteten ska ordna sin verksamhet så att hög internationell kvalitet säkerställs inom forskning, konstnärlig verksamhet, utbildning och undervisning med iakttagande av etiska principer och god vetenskaplig sed.

Enligt 7 § i universitetslagen kan vid universiteten avläggas lägre och högre högskoleexamina samt vetenskapliga och konstnärliga påbyggnadsexamina. Universiteten kan också ordna specialiseringsutbildning, utbildning som innehåller examensdelar i form av fortbildning, öppen universitetsundervisning eller i övrigt som fristående studier samt annan fortbildning. I statsrådets förordning om universitetsexamina (794/2004, nedan examensförordningen) finns närmare bestämmelser om examina som kan avläggas vid universiteten, målen för examina, studiernas uppbyggnad och andra grunder för studierna samt vilka examina som kan avläggas vid de olika universiteten. I examensförordningen fastställs universitetens utbildningsansvar enligt utbildningsområde och examen. Som bilaga till examensförordningen finns en förteckning över utbildningsområdena, namnen på de examina som hör till dem samt över de universitet där examina kan avläggas. Förteckningen i förordningen fastställer inom vilka utbildningsområden och med vilka examensbenämningar varje universitet ordnar utbildning som leder till lägre och högre högskoleexamen samt till vetenskapliga eller konstnärliga

påbyggnadsexamina. Universitetens utbildningsansvar är indelat i sammanlagt 15 utsedda utbildningsområden.

Bestämmelser om den mer exakta fördelningen av universitetens utbildningsansvar finns i undervisnings- och kulturministeriets förordning om precisering av universitetens utbildningsansvar (1451/2014). Som bilaga till förordningen finns en förteckning över de områden inom vilka universiteten ordnar utbildning som leder till lägre och högre högskoleexamen på det humanistiska, det pedagogiska, det naturvetenskapliga, det samhällsvetenskapliga och det tekniska utbildningsområdet samt över fördelningen av utbildningsansvaret för lärarutbildningen mellan universiteten. Inom andra utbildningsområden har universitetens utbildningsansvar inte definierats noggrannare än det examensspecifika utbildningsansvaret. Med stöd av förordningen om utbildningsansvar ska Helsingfors, Åbo, Tammerfors, Jyväskylä, Östra Finlands och Lapplands universitet ordna utbildning som leder till lägre och högre högskoleexamen inom området för socialt arbete inom det samhällsvetenskapliga utbildningsområdet. Den utbildning i socialt arbete som ankommer på Svenska social- och kommunalhögskolan ordnas i anslutning till Helsingfors universitet.

2.2 Universitetsutbildning inom socialt arbete

2.2.1 Utbildning som leder till examen i socialt arbete

Utbildningen i socialt arbete producerar omfattande kompetens om klient- och expertarbete på individ-, familje-, samfunds- och samhälls nivå. Inom det sociala arbetet arbetar man i gränzytor mellan samhälleliga strukturer, sociala problem och svåra individuella livssituationer. Socialt arbete innebär å ena sidan arbete med klienter som behöver särskilt stöd och klienter i svåra livssituationer och å andra sidan samhälleligt påverkansarbete för att förbättra dessa personers ställning och levnadsförhållanden. Kärnan i det sociala arbetet är att samordna olika samhälleliga och individuella intressen på ett etiskt hållbart sätt, försvara de mänskliga rättigheterna, stärka den sociala funktionsförmågan, lindra lidandet samt öka välfärden och jämlikheten.

Expertisen inom socialt arbete grundar sig på akademiska färdigheter i att använda och producera forskningsdata samt det kritiska och mångfacetterade tänkande som detta möjliggör. I Finland ger utbildningen i socialt arbete allmän kompetens att arbeta som socialarbetare. Målet med studierna är att uppnå en stark expertis inom socialt arbete, med hjälp av vilken en person som utexamineras till magister har färdigheter att arbeta i krävande expertuppgifter som en del av samhällets föränderliga strukturer och nätverk med många aktörer. Den som utexaminerats till magister kan hos Valvira ansöka om rätt att utöva yrke inom socialt arbete i Finland (legitimerad yrkesutbildad person inom socialvården).

I Finland ordnas utbildning i socialt arbete som en omfattande samhällsvetenskaplig examensutbildning. Helheten av utbildning som ger behörighet att arbeta som socialarbetare består av kandidat- och magisterexamen i samhällsvetenskaper eller politics kandidatexamen och politics magisterexamen med huvudämnet socialt arbete. Examinas sammanlagda omfattning är 300 studiepoäng. Utbildningen för socialarbetare består av studier för kandidatexamen, som utgör 180 studiepoäng, och studier för magisterexamen, som utgör 120 studiepoäng. Den målsatta tidtabellen för studierna är 5 år (3+2 år).

Inom området för socialt arbete omfattar kandidatexamen grundstudier i huvudämnet (25 studiepoäng) och ämnesstudier (55–60 studiepoäng) samt allmänna studier, språkstudier och studier i forskningsmetoder samt valfria studier (biämnesstudier). I magisterexamen ingår fördjupade studier i huvudämnet (100–120 studiepoäng) samt valfria studier eller

biämnestudier (0–20 studiepoäng). Studerande inom socialt arbete avlägger valfria studier och biämnestudier till exempel i läroämnena psykologi, pedagogik, förvaltningsvetenskaper eller klient- och patientsäkerhet. Studierna som helhet stärker de studerandes färdigheter och omfattande bildning. Valet av biämne är en betydande del av utbildningen eftersom de studerande med hjälp av dem kompletterar sina huvudämnesstudier och kan inrikta sig på olika teman enligt eget intresse även med tanke på inriktningen i arbetslivet.

I kandidat- och magisterexamina ingår cirka 200 studiepoäng huvudämnesstudier i socialt arbete, varav cirka 30 studiepoäng består av lärande i arbetslivsrelationer inom socialt arbete samt teoribaserad undervisning i nära anslutning till detta. I utbildningen i socialt arbete ingår i praktiken inläring på alla studienivåer (grundstudier, ämnesstudier, fördjupade studier). Målet med den praktiska perioden av yrkesfärdigheter inom socialt arbete som ingår i ämnesstudierna är att få förståelse för socialt arbete i olika verksamhetsmiljöer samt att tillägna sig och utveckla färdigheterna och expertisen i klientarbete inom socialt arbete. Den studerande fördjupar sig i socialarbetarens uppgifter och övar under handledning på att vara verksam som socialarbetare inom något verksamhetsfält inom socialt arbete. Efter att ha avlagt den praktiska perioden har examensstuderanden grundläggande färdigheter i att arbeta som socialarbetare i kombination med kännedom om verksamhetsmiljön i branschen och sakkunskap.

Utbildningen i socialt arbete grundar sig på en kombination av vetenskaps- och forskningsbaserad akademisk utbildning och lärande i arbetslivsrelationer. Målet med utbildningen är att producera en stark vetenskaplig teoretisk allmän kompetens, färdigheter i forskning samt grundläggande färdigheter för att arbeta i ett expertyrke inom socialt arbete. Den studerande fördjupar sig i sociala fenomen som är närvarande i klienternas vardag, tjänsternas och interventionernas effektivitet och den samhälleliga verksamheten utifrån forskningsrön och teori. Kännedom om vetenskapliga begrepp och teorier har en central betydelse för utvecklingen av yrkesidentiteten och uppbyggnaden av den kompetens som behövs i arbetslivet.¹²

I studierna i socialt arbete fördjupar den studerande sina kunskaper om specialfrågor och forskningsmetoder inom socialt arbete. De viktigaste kompetensmålen för de fördjupade studierna i socialt arbete som ingår i magisterexamen är:

- 1) Den studerande kan arbeta med krävande yrkespraxis inom socialt arbete samt fungera som sakkunnig inom socialt arbete i samarbetsnätverk med flera aktörer.
- 2) Den studerande behärskar de vetenskapliga teoretiska utgångspunkterna för socialt arbete och kan tillämpa dem i klient- och sakkunnigarbetet.
- 3) Den studerande har färdigheter att bedöma livssituationer och stödbehov hos klienter inom det sociala arbetet samt att utföra systematiskt socialt arbete för att främja klienternas välfärd.
- 4) Den studerande har kunskaper och färdigheter för strukturellt socialt arbete och påverkansarbete i syfte att påvisa och avveckla samhällelig praxis och bestämmelser som skapar orättvisa, fattigdom och utsatthet.
- 5) Den studerande har grundläggande färdigheter i att fungera som yrkesutbildad ledare för det sociala arbetet samt som ledare för organisationer, nätverk, arbetsgrupper och förändringar.

¹² Lähteinen m.fl. 2017, s.8: [Sosiaalityön koulutuksen tuottama osaaminen.](#)

6) Den studerande fördjupar den kompetens som behövs i klient- och expertarbetet inom det delområde av det sociala arbetet som han eller hon valt för forskning (särskilt i pro gradu-avhandlingen).

7) Den studerande kan självständigt genomföra en vetenskaplig forskningsprocess där han eller hon tillämpar sin teoretiska kunskap och kunskap i forskningsmetodik och visar sin förmåga till analytiskt och forskningsetiskt tänkande.

8) Den studerande kan inhämta och behärska kunskap självständigt och kan dra hållbara vetenskapliga slutsatser och behärska vetenskaplig argumentation samt kan kombinera teori, praktik och forskningsdata i olika expertuppgifter inom socialt arbete. Den studerande uppnår färdigheter för vetenskapliga påbyggnadsstudier.¹³

2.2.2 Statistik över personer som avlagt examen i socialt arbete och fått rätt att utöva socialarbetaryrket

Antalet utbildningar inom socialt arbete har ökat betydligt under 2010-talet och universiteten har ökat antalet nybörjarplatser inom socialt arbete med hjälp av tilläggsfinansiering från staten. De senaste tilläggen har gjorts i samband med undervisnings- och kulturministeriets utvidgning av utbildning i anslutning till coronapandemin som beviljades universiteten 2020–2022 samt målet om utvidgning av utbildningen inom socialt arbete som ingick i personaldimensioneringen av det sociala arbetet inom barnskyddet som godkändes i slutet av 2021.

År 2023 påbörjade sammanlagt 522 nya studerande en utbildning inom socialt arbete, av vilka en del valdes för att avlägga både kandidatexamen och magisterexamen (gemensam antagning via öppna universitetsleden och ansökan om överflyttning) och en del enbart magisterexamen (magisterantagning). Antalet nya studerande minskade något efter fjolårets toppsiffra (582) eftersom nybörjarplatserna till följd av de utbildningsutvidgningar som genomförts tidigare inte längre var i bruk. Utbildningen i socialt arbete är attraktiv och antalet sökande ligger på en hög nivå vid alla universitet.

Antalet utexaminerade magistrar i samhällsvetenskaper eller politices magistrar med socialt arbete som huvudämne ökade jämfört med föregående år (333). Sammanlagt utexaminerades 386 magistrar på riksnivå. Antalet är det näst högsta i historien av utbildning inom socialt arbete. Antalet utexaminerade accelererade särskilt i slutet av året efter att Valvira preciserat förutsättningarna för att arbeta som tillfällig socialarbetare, vilket fick många studerande att påskynda slutförandet av sina studier. Ett rekordstort antal magistrar förväntas utexamineras 2024. Medeltalet för antalet utexaminerade under de föregående fem åren (2019–2023) är 383 magistrar och för de föregående tio åren (2014–2023) 362 magistrar per år. Antalet personer som direkt inlett magisterexamen har varit mycket oförändrat under de senaste tre åren. En betydande del av studerandena inleder sin magisterexamen direkt. Många av dem som börjar direkt med magisterexamen avlägger studier i socialt arbete inom den öppna universitetsundervisningen innan de antas som examensstuderande.

Nedan visas närmare antalet nya studerande och utexaminerade magistrar 2014–2023 (Källa: Sosnet och Vipunen).

¹³ Lähteinen m.fl. 2017, s. 12

Tabell 1. Antalet nya studerande och utexaminerade magistrar åren 2014–2023

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nya studerande	471	527	415	391	470	523	463	498	582	522
Utexaminerade SVM/PM, socialt arbete	334	319	348	334	362	362	416	420	333	386
Personer som påbörjat magisterstudier			130	151	198	234	146	176	178	176

Antalet utexaminerade med huvudämnet socialt arbete ökar, vilket också syns i antalet legitimerade socialarbetare som godkänts för centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården. Valvira beviljade 2023 sammanlagt 425 personer rätt att utöva socialarbetaryrket i Finland. Av detta totala antal hade 411 personer avlagt examen i socialt arbete i Finland och 14 personer i en annan EU/EES-medlemsstat. År 2022 legitimerades sammanlagt 366 socialarbetare, av vilka 12 hade avlagt sin examen i en annan EU/EES-medlemsstat än Finland. Lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården trädde i kraft den 1 mars 2016 och övergångsbestämmelsen i lagen förutsatte att en person som var verksam som legitimerad yrkesutbildad person inom socialvården skulle ansöka om rätt att utöva yrket hos Valvira senast den 30 juni 2018. Därför var antalet beslut om legitimering exceptionellt högt 2017 (1 127) och 2018 (5 197). Enligt Valviras rapporteringssystem har Valvira under 2017–2023 registrerat sammanlagt 8 523 legitimerade socialarbetare i centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården.

De som fått rätt att utöva socialarbetaryrket har i huvudsak avlagt socialarbetarexamen i Finland. I fråga om examina som avlagts utomlands har flest socialarbetare beviljats legitimering på basis av utbildning som avlagts i Sverige (104), Estland (25), Tyskland (9), Ryssland (6), Storbritannien (6), Norge (5) och USA (5). År 2023 hade största delen av de utländska examina avlagts i Sverige (10).

Valvira registrerar inte personer som studerar för ett yrke inom socialt arbete i centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården och som med stöd av 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården tillfälligt är verksamma som legitimerade yrkesutbildade personer inom socialvården, och därför finns det inga rapporteringsuppgifter från Valvira om personer som tillfälligt arbetar som socialarbetare.

2.2.3 Grund- och ämnesstudier i socialt arbete inom den öppna universitetsundervisningen och som en biämneshelhet vid universitetet

Studier i socialt arbete kan dessutom avläggas genom öppen universitetsundervisning som ordnas av universitetet samt som en del av de biämneshelheter som erbjuds universitetens examensstuderande. Studierna i socialt arbete inom den öppna universitetsundervisningen är öppna för alla som är intresserade av branschen, till exempel personer som siktar på att bli examensstuderande inom socialt arbete och personer som avlägger yrkesinriktad påbyggnadsutbildning eller fortbildning. Studier i socialt arbete som avlagts inom den öppna universitetsundervisningen kan i regel beaktas som en del av de studier som ingår i examen i socialt arbete, om personen genom universitetens gemensamma eller separata ansökan har fått examensrätt i läroämnet socialt arbete. Universitetet beslutar huruvida tidigare studier tillgodoräknas som en del av examen.

Inom den öppna universitetsundervisningen erbjuds i regel grundstudier i socialt arbete (25 studiepoäng) och en del av ämnesstudierna (en helhet på cirka 35 studiepoäng). De studier som ingår i examina är enligt statsrådets förordning om examina och specialiseringsutbildningar vid universitet sådana studier som hör till universitetets utbildningsansvar och som är förenliga med examensstadgan och som anges i examensförordningarna. Ämnesstudierna i socialt arbete är vad gäller mål och kravnivåer samma som i den utbildning som leder till examen, även om de genomförs inom den öppna universitetsundervisningen. Inom den öppna universitetsundervisningen har undervisningen integrerats i examensutbildningen vid Östra Finlands, Lapplands och Tammerfors universitet, varvid studiehelhetens genomförande- och arbetsformer är desamma för alla studerande. Vid Helsingfors, Jyväskylä och Åbo universitet ordnas separat öppen undervisning. De universitet som ordnar utbildning som leder till examen i socialt arbete har genom samarbete fastställt kompetensmålen för grundstudierna och ämnesstudierna i socialt arbete, men kompetensmålen och innehållet i olika universitets studieperioder kan variera något enligt betoning. Till exempel avlägger studerande inom den öppna universitetsundervisningen vid Lapplands universitet och Åbo universitet inte de studier i socialrätt som krävs av huvudämnesstuderande i socialt arbete (10 studiepoäng) och som är en förutsättning för att delta i ämnesstudiernas praktiska period. Universitetens utbud kan dessutom variera i fråga om de studier i forskningsmetoder som ingår i ämnesstudierna.

Praktisk undervisning i socialt arbete och andra studier med anknytning till denna (sammanlagt 10–20 studiepoäng) erbjuds i regel inte inom den öppna universitetsundervisningen. Orsaken till detta är de resurser som studieperioderna förutsätter vid universitetet och i servicesystemet, där legitimerade socialarbetare fungerar som handledare för de studerande, men också SORA-bestämmelserna (avgöranden om olämplighet) som säkerställer kundsäkerheten och trygga studier vid högskolorna och som endast tillämpas på examensinriktade studier. Dessa bestämmelser gör det möjligt att bland annat kontrollera ett utdrag om brottslig bakgrund för en studerande eller fatta beslut om begränsning av studierätten, om den studerande anses vara olämplig för social- och hälsovårdsbranschen. Utöver de praktiska undervisningsperioderna är fördjupade studier i socialt arbete som är viktiga för att man ska kunna vara verksam inom det sociala arbetet med några undantag öppna endast för huvudämnesstuderande inom socialt arbete.

Man har beslutat att begränsa antalet studerande inom den öppna universitetsundervisningen i ämnesstudier i socialt arbete och utbudet av studieperioder på grund av universitetens begränsade undervisningsresurser, men också på grund av att omfattningen av den öppna universitetsundervisningen ställs i relation till antalet nybörjarplatser inom leden för studier för magisterexamen i socialt arbete. På så sätt säkerställer man att en så stor andel som möjligt av dem som avlagt ämnesstudierna kan söka till examensstudier i huvudämnet socialt arbete och

efter att ha avlagt magisterexamen få yrkeskompetens som socialarbetare och rätt att utöva yrket från Valvira.

Under läsåret 2023–2024 avlade 16–35 studerande enskilda studieperioder inom ämnesstudierna i socialt arbete vid Helsingfors universitets öppna led. Studieperioderna i socialt arbete vid Svenska social- och kommunalhögskolan (SSKH) är öppna för studerande inom den öppna universitetsundervisningen (kvot på 5 studerande), och cirka två till tre studerande har deltagit per kurs. Studerande inom den öppna universitetsundervisningen har dock inte möjlighet att delta i praktiska undervisningsperioder eller till exempel avhandlingsseminarier. Under läsåret 2022–2023 avlade 39 studerande grundstudier i socialt arbete och 61 studerande ämnesstudier i socialt arbete via den öppna leden vid Östra Finlands universitet (UEF). År 2022 avlade 12 studerande och år 2023 63 studerande ämnesstudier i socialt arbete via den öppna leden vid Jyväskylä universitet, vilket visar en betydande ökning i fråga om ämnesstudier i socialt arbete som avlagts via den öppna leden. I fråga om grundstudier har siffrorna förblivit jämna eftersom 52 studerande avlade grundstudier i socialt arbete år 2022 och 56 studerande år 2023. Inom den öppna universitetsundervisningen vid Lapplands universitet avlade 4 studerande grundstudier och ämnesstudier i socialt arbete under läsåret 2022–2023. Inom den öppna universitetsundervisningen vid Åbo universitet är den årliga kvoten för ämnesstudier i socialt arbete 40 studerande och kvoten har fyllts varje år. Inom den öppna universitetsundervisningen vid Tammerfors universitet avlade sammanlagt 13 studerande grundstudier och 14 studerande ämnesstudier i socialt arbete. Antalet personer som avlade ämnesstudier var lågt på grund av undervisningsutbudet. År 2024 kommer ämnesstudier uppskattningsvis att avläggas av cirka 25 studerande.

Grund- och ämnesstudierna i socialt arbete kan också avläggas som en separat biämneshelhet vid universitetet. Studerande som har ett annat huvudämne än socialt arbete kan således välja grund- och/eller ämnesstudier i socialt arbete till sin examen. Innehållet i studierna är i regel detsamma som för dem som avlägger grund- och ämnesstudier i socialt arbete inom den öppna universitetsundervisningen, varvid studierna inte omfattar en praktisk undervisningsperiod och en kandidatavhandling som för huvudämnesstuderande inom socialt arbete eller andra studieperioder i anslutning till dessa.

Vid Svenska social- och kommunalhögskolan deltar cirka 10 studerande med andra huvudämnena och i ämnesstudierna och cirka 2–3 studerande med andra huvudämnena i grundstudierna i socialt arbete. Vid Lapplands universitet har 1–8 biämnesstuderande deltagit i studieperioderna för enskilda ämnesstudier under läsåret 2023–2024. Vid Åbo universitet har beroende på kursen cirka 30–40 studerande deltagit i studieperioderna för grundstudier i socialt arbete medan högst 10 studerande har deltagit i studieperioderna för ämnesstudier per år. För Tammerfors universitet har det i fråga om dem som avlagt biämnesstudier i socialt arbete endast funnits uppgifter om personer som utexaminerats. Av de studerande som utexaminerats 2020–2024 har 20 personer som valfria studier avlagt ämnesstudiehelheten för socialt arbete, som har omfattat 20–40 studiepoäng.

2.3 Legitimerade socialarbetare och personer som tillfälligt arbetar som socialarbetare i socialvårdens servicesystem

2.3.1 Socialvårdstjänster och socialt arbete

Helheten av socialvårdstjänster kan beskrivas som serviceuppgifter. Socialvårdens allmänna tjänster tillhandahålls i tre serviceuppgifter för olika klientgrupper. Dessa serviceuppgifter är tjänster för barnfamiljer, tjänster för personer i arbetsför ålder och tjänster för äldre. När de allmänna tjänsterna inte i tillräcklig utsträckning kan stödja en klient inom socialvården, kan

personen erbjudas specialtjänster inom socialvården. De ges inom serviceuppgiften för specialtjänster inom barnskyddet, missbrukar- och beroendearbetet samt inom serviceuppgifter inom funktionshindersservicen. Utöver de ovan nämnda omfattar socialvården också socialservice som tryggar barns och familjers rättigheter. Dessa tillhandahålls inom serviceuppgiften för familjerättsliga tjänster.

Med allmänna tjänster inom socialvården avses en helhet av serviceuppgifter där tyngdpunkten ligger på att förebygga sociala problem och erbjuda tidigt stöd. Tjänsterna för barnfamiljer omfattar allmänna tjänster med låg tröskel, genom vilka man strävar efter att stöda barnens uppväxt och utveckling samt föräldraskapet i ett tidigt skede. Tjänster som ska ordnas för barnfamiljer är bland annat socialt arbete och social handledning, familjearbete samt rådgivning i uppfostrings- och familjefrågor.

Barnskyddets tjänster kompletterar basservicen. Service och stöd enligt lagen om funktionshinderservice ska ordnas om en person med funktionsnedsättning inte med stöd av någon annan lag får sådan service eller sådant stöd som är tillräckligt och lämpligt för honom eller henne. Socialvårdslagen förutsätter att man när man överväger vilken lagbestämmelse som ska tillämpas, ska alltid den bestämmelse väljas som bäst tillvaratar klientens intressen i enlighet med nämnda bestämmelser.

Ett socialvårdsärende inleds på ansökan eller när en anställd hos välfärdsområdets socialvård annars i sitt arbete har fått kännedom om en person som eventuellt behöver socialservice. En klientrelation i socialvården inleds när handläggningen av ett ärende som inletts påbörjas eller när en person ges socialservice. För bedömningen av servicebehovet svarar en sådan yrkesutbildad person inom socialvården enligt 3 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården som är ändamålsenlig för bedömningen, om inte något annat föreskrivs någon annanstans i lag.

För bedömningen av servicebehovet hos barn som behöver särskilt stöd och andra personer som behöver särskilt stöd samt för utredningen av behovet av barnskydd svarar en socialarbetare i tjänsteförhållande. Enligt socialvårdslagen har en socialvårdsklient rätt att få en egen kontaktperson för hela den tid som klientrelationen pågår. Syftet med detta är att säkerställa att ingen blir utan den service personen behöver. Den egna kontaktpersonen ska utses senast i samband med bedömningen av servicebehovet. Den egna kontaktpersonen för ett barn som behöver särskilt stöd och för andra personer som behöver särskilt stöd och den arbetstagare som utför klientarbete tillsammans med kontaktpersonen ska vara en sådan socialarbetare som avses i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården, och uppgiften ska skötas i tjänsteförhållande. Bedömningen av servicebehovet ska kompletteras med en klientplan som utarbetas för klienten eller genom en annan motsvarande plan, om det inte är uppenbart onödigt att utarbeta en plan. När socialvård som gäller barn som behöver särskilt stöd eller personer som behöver annat särskilt stöd tillhandahålls ska den egna kontaktpersonen eller en annan arbetstagare som ansvarar för klientens socialservice träffa klienten personligen tillräckligt ofta på det sätt som antecknas närmare i klientplanen.

Socialt arbete är en del av verksamheten inom socialvården och en av de viktigaste socialtjänsterna. Enligt 15 § i socialvårdslagen avses med socialt arbete individ- och familjeinriktat klient- och sakkunnigarbete där det skapas en helhet av socialt stöd och service som möter individens eller familjens behov, där helheten samordnas med stöd som erbjuds av andra aktörer samt där genomförandet och effekten av helheten styrs och följs upp. Socialt arbete är arbete som stödjer förändring och som syftar till att tillsammans med individen, familjen och deras gemenskap lindra svårigheter i en livssituation, stärka individens och familjens egna handlingsmöjligheter, öka deras delaktighet och främja gemenskapens sociala

integration. Socialarbetarens klientarbete kräver kompetens i yrkesmässigt förändringsarbete för att svara på svåra livssituationer, sociala problem och risker för marginalisering.

Det sociala arbetet utförs som klientarbete tillsammans med individer och familjer, men också i form av strukturellt och förebyggande socialt arbete som strävar efter att påverka särskilt samfundens och samhällenas välfärd. För att syftet med det sociala arbetet ska uppnås förutsätts dessutom arbete med olika nätverk och grupper, informations- och påverkansverksamhet samt forsknings-, utvecklings- och utvärderingsverksamhet. Yrkesmässig ledning av det sociala arbetet innebär i första hand ansvar för att det sociala arbetet och dess processer fungerar och för att utveckla effektiviteten. Socialarbetarutbildningen är den enda universitetsexamen inom det sociala området vars undervisning grundar sig på forskning. Socialarbetarnas utbildning ger en övergripande samhällelig kompetens, som möjliggör såväl analytisk strukturering av olika problemsituationer och sökande efter hållbara lösningar på dem som effektiv social rapportering och undersökande utveckling av det sociala området. Detta innebär också ett centralt ansvar för den målinriktade utvecklingen av hela det sociala området och för den forskningsbaserade informationsbildning inom området som universitetsutbildningen möjliggör.

Socialt arbete omfattar förebyggande och korrigerande åtgärder samt strukturellt arbete. Socialt arbete utförs både som en tjänst som ordnas med stöd av socialvårdslagen och som en del av andra tjänster som definieras i den allmänna lagstiftningen och speciallagstiftningen. Socialt arbete för barnfamiljer inom tjänsterna för barnfamiljer stöder uppväxten och utvecklingen hos barn som behöver särskilt stöd samt erbjuder stöd i föräldraskapet. Klientrelationerna kan beroende på barnets och familjens situation inbegripa några möten eller så kan de pågå i flera år och omfatta intensivt arbete. Enligt olika utredningar har det sociala arbetet för barnfamiljer fokuserat på problem som hopats och korrigerande arbete, där tyngdpunkten ligger på mångsidigt stöd i krävande situationer.

Det sociala arbetet för vuxna inom tjänsterna för personer i arbetsför ålder är systematiskt och målinriktat socialt arbete för vuxna bland annat i syfte att stödja sysselsättningen, ordna boende eller utkomst, där man ofta också utnyttjar andra socialvårdstjänster, till exempel tjänster inom missbrukar- och beroendearbetet och ekonomiskt stöd. Målet är att främja klientens rehabilitering, sociala funktionsförmåga och livskompetens. Det sociala arbetet för vuxna inbegriper bland annat arbete med unga, personer med funktionsnedsättning, invandrare och äldre. I takt med att antalet äldre personer har ökat har det gerontologiska sociala arbetet som ingår i det sociala arbetet för vuxna avskilts till ett eget delområde som kräver specialsakkunskap och där klientens funktionsförmåga och hälsa bedöms i förhållande till behovet av socialvård. Äldreomsorgslagen ålägger välfärdsområdet att säkerställa att det finns tillgång till tillräcklig och mångsidig expertis för stödandet av den äldre befolkningens välbefinnande, hälsa, funktionsförmåga och förmåga att klara sig på egen hand och för ordnandet av högkvalitativa social- och hälsovårdstjänster som äldre personer behöver. Även inom till exempel det sociala arbetet för personer med funktionsnedsättning som omfattar personer i alla åldrar har specialkompetensens betydelse ökat.

Inom välfärdsområdets tjänster arbetar socialarbetare också inom elevhälsans kuratorstjänster samt den sektorsövergripande samservicen som främjar sysselsättningen. Med detta avses arbets- och näringsbyråns, välfärdsområdets och Folkpensionsanstaltens samarbetsmodell för att ordna sysselsättningstjänster för svårsvårstjänstade personer. Socialt arbete utförs också i fängelser, i mottagningssystemet, i organisationer och inom hälso- och sjukvården, varvid arbetet i första hand regleras av andra lagar än socialvårdslagen.

I synnerhet sådant socialt arbete som hör till den offentliga socialvården och som avses i 15 § i socialvårdslagen är i regel myndighetsarbete och till arbetsbeskrivningen hör i regel innehåll i

anslutning till en offentlig förvaltningsuppgift och användning av individuell prövning. I det offentliga tjänsteinnehavarbetet kännetecknas socialarbetarens arbete av ett stort ansvar för beslutsfattande med ekonomisk betydelse som berör individen samt av samarbete med flera olika yrkesgrupper. Socialarbetarens arbetsinsats framhävs ofta i de allra svåraste och mest krävande klientsituationerna. Den som utför socialarbete möter svåra situationer dagligen och arbetstagaren är inte alltid säker på om han eller hon agerar rätt i situationen, vilket ökar den psykiska belastningen i arbetet. Olika undersökningar har visat att orsakerna till utmattning och belastning bland arbetstagare inom det sociala området har varit bland annat för mycket arbete, små personalresurser, stort vårdberoende och många problem hos klienterna samt klienternas och de anhörigas förväntningar. Arbetet kan också vara förknippat med upplevda värdekonflikter och tvångstakt, vilket gör arbetet mer krävande.

Det sociala arbetet omfattar också strukturellt arbete. Genom strukturellt socialt arbete ska information om social välfärd och sociala problem förmedlas och sakkunskapen inom socialvården utnyttjas för att främja välfärd och hälsa. Till det strukturella sociala arbetet hör att producera information som grundar sig på klientarbetet inom socialvården om klienternas behov och deras samhälleliga kopplingar samt om effekterna av socialservice och annan socialvård som svarar mot behoven samt målinriktade åtgärder och åtgärdsförslag i syfte att förebygga och åtgärda sociala problem samt utveckla boende- och verksamhetsmiljöerna för invånarna i välfärdsområdet. Det strukturella sociala arbetet inbegriper dessutom införlivande av sakkunskapen inom socialvården i välfärdsområdets andra sektorers planering och i den kommunala planeringen samt samarbete med privata serviceproducenter och organisationer genom utveckling av det lokala sociala arbetet samt det övriga utbudet av service och stöd.

2.3.2 Barnskyddet som en del av socialvården

Utgångspunkten för barnskyddet och principen för tillhandahållande av tjänster är alltid barnets bästa. Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Inom barnskyddet har det allmänna ett särskilt ansvar för att tillgodose det placerade barnets grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.

Inom barnskyddet fastställs socialarbetarens uppgifter förutom av socialvårdslagen även av barnskyddslagen. Enligt barnskyddslagen är en central uppgift för den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter att genomföra det barn- och familjeinriktade barnskyddet genom att upprätta klientplaner och tillhandahålla stödåtgärder inom öppenvården samt vid behov ordna en brådskande placering och omhändertagande av barn samt därtill ansluten vård utom hemmet och eftervård. Utöver det barn- och familjeinriktade barnskyddet koordinerar socialarbetaren barnets och familjens klientrelation i sin helhet, utför strukturellt socialt arbete samt utvecklar sitt eget arbete.

Ett barnskyddsärende inleds på ansökan eller när en socialarbetare eller någon annan anställd inom barnskyddet på något annat sätt fått kännedom om ett barn som eventuellt är i behov av barnskydd. Efter att ett barnskyddsärende har inletts ska socialarbetaren eller någon annan anställd inom barnskyddet omedelbart bedöma barnets eventuella brådskande behov av barnskydd. Dessutom ska en bedömning av servicebehovet enligt socialvårdslagen göras, om det inte är uppenbart onödigt att göra en bedömning. I samband med bedömningen av servicebehovet utreds barnskyddsbehovet, om inte ärendet tydligt är av sådan karaktär att stödåtgärder inom barnskyddet inte behövs.

En klientrelation inom barnskyddet inleds om en socialarbetare utifrån en bedömning av servicebehovet konstaterar att barnets uppväxtförhållanden äventyrar eller inte tryggar barnets hälsa eller utveckling eller att barnet genom sitt beteende äventyrar sin hälsa och utveckling och behöver tjänster och stödåtgärder enligt barnskyddslagen. En klientrelation inom barnskyddet inleds också när brådskande åtgärder inom barnskyddet vidtas för att trygga barnets hälsa och utveckling eller när barnet eller barnets familj i övrigt tillhandahålls sådana tjänster som avses i barnskyddslagen. För ett barn som är klient inom barnskyddet ska utses en socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter (socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter). Socialarbetaren ska vara en sådan yrkesutbildad person som avses i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården. En socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter får ha högst 30 barn som sina klienter. Lagändringen om det maximala antalet klienter i barnskyddslagen trädde i kraft stegvis den 1 januari 2022. Maximiantalet klienter begränsades först till 35 klienter under perioden 1.1.2022–31.12.2023 och i början av 2024 skärptes det maximala antalet klienter till 30 klienter. Syftet med begränsningen av maximiantalet klienter är att stärka tillgodoseendet av barnets rättigheter inom barnskyddet samt att säkerställa att målen för det barn- och familjeinriktade barnskyddet uppnås.

I oktober 2023 överskreds det lagstadgade maximiantalet klienter hos 16 procent av socialarbetarna inom barnskyddet i hela landet. Maximiantalet klienter överskreds i 15 välfärdsområden. Av vakanserna för socialarbetare inom barnskyddet var 13 procent lediga. Socialarbetarnas uppgifter sköttes tillfälligt av en person som var verksam som socialarbetare i 28 procent av vakanserna.¹⁴ Det förekommer stora regionala variationer i genomförandet av personaldimensioneringen.

Möjligheten att tillfälligt arbeta som socialarbetare enligt 12 § 1 mom. i lagen om yrkesutbildade personer har utnyttjats i belastade situationer inom barnskyddets sociala arbete. I många välfärdsområden har det varit viktigt att använda personer för att hålla fast vid det maximala antalet klienter inom barnskyddet och därmed också göra det möjligt att tillgodose barnets rättigheter. Detta trots att arrangemanget i viss mån orsakar extra arbete även för den legitimerade socialarbetaren på grund av att denne måste leda och övervaka den person som tillfälligt är verksam i en socialarbetares uppgifter. Inom barnskyddet har denna lednings- och översynsuppgift kunnat förbli hos den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter. Enligt THL är klientsituationerna inom barnskyddet allt mer krävande, varvid klientrelationerna blir belastande och tidskrävande och omfattar bland annat beredning av och beslutsfattande om omhändertaganden och brådskande placeringar.

I barnskyddslagen finns inga specialbestämmelser om personer som tillfälligt arbetar som socialarbetare. I 12 § 4 mom. i lagen om yrkesutbildade personer begränsas dock behörigheten för den som tillfälligt är verksam i socialarbetaryrket så att personen inte har samma rätt som socialarbetare att i brådskande fall besluta om vård oberoende av egen vilja och om åtgärder i anslutning till det. Enligt förarbetena till lagen om yrkesutbildade personer (354/2014 rd) är det i sådana situationer fråga om beslutsfattande som har betydelse för klientens rättsskydd och en person som tillfälligt är verksam i socialarbetaryrket har inte rätt att besluta om sådana åtgärder. Bestämmelsen har utifrån uppgifter från välfärdsområdena tillämpats inom barnskyddet så att en person som tillfälligt är verksam som socialarbetare inte kan göra brådskande placeringar eller till exempel bereda omhändertaganden eller fatta beslut om begränsningar under tiden för

¹⁴ Forsell, M. & Kuoppala, T. (2023) Personaldimensioneringen inom barnskyddets sociala arbete i oktober 2023. Överskridningar i maximiantalet klienter per arbetstagare är fortfarande vanliga. [Statistikrapport 69/2023](#). THL (på finska).

vård utom hemmet. Barnskyddets eftervård för myndiga omfattar inte motsvarande beslutsfattande oberoende av barnets vilja.

2.3.3 Statistik över bristen på socialarbetare samt personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter

Det råder betydande brist i tillgången på personal och personalens tillräcklighet inom social- och hälsovården. Inför regeringsförhandlingarna våren 2023 bereddes i samarbete mellan ministerierna en bedömning av bristen på arbetskraft på basis av arbets- och näringsbyråernas uppgifter om arbetsplatser som anmälts vara lediga och dessa har kombinerats med uppgifter från arbetsplatsintervjuer. Siffrorna täcker underskottet i både den offentliga och den privata tjänsteproduktionen och berättar om den kumulativa situationen 2022¹⁵. Avsikten är att genomföra enkäten på nytt under 2024. Kunta- ja hyvinvointialueyöntajajat KT gjorde en enkät till välfärdsområdena om situationen i fråga om tillsättandet av vakanser under en dag i oktober 2023. 13 välfärdsområden besvarade enkäten. Enligt enkäten gäller det kvantitativt sett största underskottet sjukskötare, men relativt sett råder det mest brist på yrkesutbildade personer med universitetsutbildning: socialarbetare, läkare, talterapeuter och psykologer. Bristen på socialarbetare är allvarligast inom barnskyddet, där nästan var femte uppgift inte var tillsatt i början av oktober.¹⁶

I tabellen nedan samlas resultaten av båda ovan nämnda enkäter om personalbristen.

Tabell 2. Information om personalbrist

	Kumulativ 2022, både offentlig och privat	Tvärsnitt 10/2023, välfärdsområdena
Specialister inom socialt arbete	475	
Socialarbetare inom barnskyddet		318
Ledande socialarbetare		60
Socialarbetare, specialsosialarbetare (inte inom barnskyddet)		227
Annan yrkesutbildad person än socialarbetare inom barnskyddet		101
Socialhandledare		236

¹⁵ [Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus arvioi sote-alan henkilöstö- ja koulutustarpeesta hallituskauden aikana \(stm.fi\).](#)

¹⁶ Ruskoaho J. Pahin pula on lääkäreistä ja sosiaalityöntekijöistä. KT-lehti 2/2024

Närvårdare (social- och hälsovården totalt)	6140	2377
Sjukskötare	5336	2163
Läkare, primärvård		312
Läkare, sjukhus	865	554
Tandläkare	370	64

Enligt tabellen ovan är socialarbetare när det gäller tillgången relativt sett en av de mest utmanande yrkesgrupperna med beaktande av alla personalgrupper inom social- och hälsovården. Dessutom har socialarbetarna en central ställning inom de flesta socialvårdstjänster, och därför återspeglas bristen på socialarbetare också i större utsträckning i genomförandet av hela verksamheten inom socialvården.

Det bör också observeras att lagen om yrkesutbildade personer betonar en flexibel arbetsfördelning mellan yrkesutbildade personer inom socialvården och att utvecklingen av den i princip inte förutsätter ny lagstiftning. Arbetsfördelningen mellan yrkesutbildade personer inom socialvården kan ses över med beaktande av de yrkesutbildade personernas kunnande, yrkesskicklighet och utbildning, om inte något annat bestäms i lag eller förordning och om det är motiverat med tanke på klienternas servicebehov, arbetsarrangemangen och produktionen av socialservice. När det gäller det sociala arbetet är det framför allt viktigt att arbetsfördelningen mellan socialarbetare och socionomer samt personer som avlagt en högre YH-examen för socionom fungerar och är så tydlig som möjligt.

I Valviras register finns för närvarande cirka 40 000 legitimerade socionomer (inklusive högre YH-examina). När det gäller socionomer är utmaningarna med tillgången inte av samma storleksklass som för socialarbetare. Arbetsgivarna har omfattande prövningsrätt och möjligheter att utnyttja flexibla arbetsarrangemang i verksamhetsmodellerna och arbetsfördelningen mellan de yrkesutbildade personerna. Denna möjlighet till flexibilitet begränsas endast i situationer eller uppgifter där något annat föreskrivs, det vill säga där det i en lag eller förordning föreskrivs att uppgifterna ska utföras uttryckligen av en person som avlagt en viss examen eller har vissa yrkeskvalifikationer. I fråga om socialarbetare finns noggrannare reglering som berör yrkesgruppen särskilt i socialvårdens speciallagstiftning, till exempel i barnskyddslagen. Utvecklingen av uppgiftsstrukturen och arbetsfördelningen kan främjas genom att göra servicelagstiftningen smidigare och genom att utvärdera och precisera de uppgiftsspecifika behörigheterna. Denna helhetsbedömning och samordning kommer att göras vid social- och hälsovårdsministeriet i samband med projektet för den nationella servicereformen. Dessutom kommer social- och hälsovårdsministeriet under hösten 2024 att inleda pilotprojekt om arbetsfördelningen. En fungerande arbetsfördelning mellan socionomer och socialarbetare skulle på ett betydande sätt också underlätta tillgången till socialarbetare.

Det är anmärkningsvärt att en betydande andel (uppskattningsvis 10 %) av de legitimerade socialarbetare som arbetar i välfärdsområdena arbetar inom hälso- och sjukvården, där det i allmänhet inte råder någon lagstadgad skyldighet att anställa en legitimerad socialarbetare. Då fastställer arbetsgivaren vilken kompetens- och utbildningsnivå som är tillräcklig för den yrkesutbildade person inom socialvården som behövs för uppgiften.

THL publicerade 2024 ett arbetsdokument om funktionshinderservicen i välfärdsområdena hösten 2023 (Vammaispalvelut hyvinvointialueilla syksyllä 2023). I arbetsdokumentet beskrivs bland annat de orsaker som välfärdsområdena uppgett till att det råder brist på legitimerade socialarbetare inom funktionshinderservicen. Enligt arbetsdokumentet har välfärdsområdena i allmänhet svårigheter att få behöriga socialarbetare till lediga tjänster inom det sociala arbetet för personer med funktionsnedsättning. De orsaker som välfärdsområdena uppgett till bristen på socialarbetare inom det sociala arbetet för personer med funktionsnedsättning är att man inom det sociala arbetet för personer med funktionsnedsättning upplever ojämlikhet eftersom barnskyddet har en klientdimensionering och bättre löner än inom funktionshinderservicen, socialarbetarna och de ledande socialarbetarna inte i tillräcklig utsträckning överfördes från kommunerna till välfärdsområdena då till exempel socialarbetare som utfört integrerat arbete i första hand övergick till barnskyddet, tolkningen av vikariebehörigheter har skärpts, den nya lagen om funktionshinderservice medför mycket extra arbete och funktionshinderområdet inte nödvändigtvis är attraktivt inom det sociala arbetet och det råder stora skillnader när det gäller antalet klienter per arbetstagare. Dessutom är det svårt att få arbetstagare till glesbygden och norrut. Enligt arbetsdokumentet har man i välfärdsområdena och tidigare i kommunerna sökt lösningar på bristen på socialarbetare inom funktionshinderservicen åtminstone genom att bland annat höja lönerna, ändra socialarbetarnas vakanser till vakanser för socialhandledare och/eller ändra arbetsfördelningen och uppgiftsbeskrivningarna mellan socialarbetarna och socialhandledarna, styra socialarbetarnas arbetsinsats endast till de uppgifter där det krävs en behörig socialarbetare och locka tillbaka arbetstagare till uppgifter inom socialvården. Dessutom har arbetsgivaren stött utbildningsprogrammet för socialt arbete, där socialhandledare har utbildat sig till socialarbetare.¹⁷

En särskild utmaning när det gäller tillgången till socialarbetare är att en betydande andel av dem som utbildats till socialarbetare arbetar utanför välfärdsområdena. År 2023 fanns det sammanlagt 8 500 socialarbetare i Valviras centralregister över yrkesutbildade personer inom socialvården, av dessa var cirka 8 200 personer under 65 år. Siffran kan jämföras med välfärdsområdenas cirka 5 000 uppgifter inom det sociala arbetet. Andra centrala utmaningar är frågor som berör dragnings- och hållkraften inom det sociala arbetet, som också utvecklas som en del av programmet för gott arbete. Utöver att stödja dragnings- och hållkraften handlar en av programmets innehållshelheter också om att förtydliga personalens arbetsfördelning. Även i social- och hälsovårdsministeriets nationella klient- och patientsäkerhetsstrategi 2022–2026 är en av de strategiska spetsarna välmående och kompetenta yrkesutbildade personer. Arbetstagarnas välbefinnande och kompetens har också en koppling till klient- och patientsäkerheten.¹⁸

SHM genomförde i maj 2024 en enkät bland professionsledarna inom det sociala arbetet i välfärdsområdena om personer som tillfälligt är verksamma som socialarbetare. Även andra aktörer har tidigare strävat efter att utreda antalet personer som tillfälligt arbetar som socialarbetare. Enligt social- och hälsovårdsministeriets enkät arbetar sammanlagt cirka 700 personer tillfälligt med socialarbetaruppgifter i välfärdsområdena. Största delen, cirka 540 av de arbetstagare som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter, är huvudämnesstuderande inom socialt arbete medan de resterande cirka 160 arbetstagarna är personer som har avlagt grund- och ämnesstudier i socialt arbete inom den öppna

¹⁷ THL, Vammaispalvelut hyvinvointialueilla syksyllä 2023, s. 107, Arbetsdokument 26/2024, https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/149049/URN_ISBN_978-952-408-299-0.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁸ Klient- och patientsäkerhetsstrategi och genomförandeplan 2022–2026, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163859>

universitetsundervisningen. Största delen av denna grupp är socionomer till sin grundutbildning. Arbetsuppgifterna för personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter indelades i alla uppgifter inom det sociala arbetet, dock med betoning på tjänster för barnfamiljer och barnskydd.

Jämfört med de uppgifter som andra aktörer producerade hösten 2023 verkar antalet personer som börjat arbeta som socialarbetare via öppna universitetsstudier ha minskat betydligt medan andelen huvudämnesstuderande inom socialt arbete har ökat. Flera respondenter i välfärdsområdena uppger att de tillfälligt har ändrat sin verksamhetspraxis i fråga om personer som är verksamma som socialarbetare så att endast personer som studerar socialt arbete som huvudämne anlitas för uppgifterna.

Enligt välfärdsområdenas beskrivning har man skraddarsytt egna uppgiftsbeskrivningar för personer som tillfälligt är verksamma som socialarbetare som är begränsade i förhållande till andra socialarbetares uppgiftsbeskrivningar. I dessa har särskilt beaktats de skyldigheter som speciallagstiftningen ställer på arbetstagarens kompetens. I flera välfärdsområden har man till exempel dragit upp riktlinjer om att uppgiftsbeskrivningen inte omfattar arbete som socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter i fråga om barn som är klienter inom barnskyddet, eftersom uppgiften förutsätter en lång klientrelation och arbetet som tillfällig socialarbetare är tidsbundet. Dessutom arbetar personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter i enlighet med lagstiftningen under ledning och översyn. På grund av lönesystemet motsvarar lönen dock i huvudsak lönen för den socialarbetare som innehar tjänsten.

När välfärdsområdena inledde sin verksamhet övergick i slutet av 2022 cirka 5 050 socialarbetare från kommunerna eller samkommunerna till välfärdsområdena (socialarbetare och ledande socialarbetare). Andelen tillfälliga socialarbetare utgör således cirka 14 procent av alla socialarbetare. I uppgifter inom barnskyddet varierar andelen områdesvis till upp till fjärdedel av alla arbetstagare. Situationen är med tanke på servicesystemet utmanande särskilt med beaktande av de krävande uppgiftsbeskrivningarna inom barnskyddet, de begränsade uppgiftsbeskrivningarna för personer som tillfälligt är verksamma en socialarbetares uppgifter samt ordnandet av ledning och översyn för personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter.

3 Målsättning

Målet med propositionen är att i enlighet med regeringsprogrammet för Petteri Orpos regering samt de beslut som fattades vid ramförhandlingarna trygga tillgången till socialvårdspersonal och socialvårdstjänster, till exempel barnskydd, och deras tillräcklighet. Genom den föreslagna lagändringen förbättras tillgången till vikarier för socialarbetare, vilket underlättar den akuta bristen på socialarbetare och säkerställer att i synnerhet kritisk socialservice tillhandahålls och klienternas rättigheter tillgodoses i en situation där det inte finns tillgång till arbetstagare som avlagt examen i socialt arbete och som uppfyller behörighetsvillkoren i lagstiftningen om socialvårdstjänster. Arbetsgivarna ska i syfte att trygga de grundläggande fri- och rättigheterna och klientsäkerheten för klienter inom socialvården alltid säkerställa vilken utbildning, erfarenhet och yrkesskicklighet personer som tillfälligt arbetar som socialarbetare har.

Genom propositionen stöds också arbetsfördelningen mellan yrkesutbildade personer inom socialvården genom att man gör det möjligt att koncentrera de yrkesutbildade personernas arbetsinsats till uppgifter som kräver utbildning och kompetens. Genom den föreslagna ändringen strävar man efter att i enlighet med det beslut som fattades vid ramförhandlingarna

stärka de offentliga finanserna genom att spara 2 miljoner euro i välfärdsområdenas finansiering med allmän täckning från och med början av 2025.

I propositionen föreslås också att begreppen för att tillfällig vara verksam som yrkesutbildad person inom socialvården preciseras, vilket förenhetligar de begrepp som används i lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården och en konsekvent användning av dem samt förtydligar skillnaden mellan att utöva ett legitimerat yrke och att tillfälligt vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter. Det föreslås en möjlighet att avvika från tidsfristen på ett år, vilket förtydligar de tolkningssvårigheter som hänför sig till den.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att 12 § 1 mom. i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården ändras så att också en person som har avlagt en lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården, om examen innefattar eller personen med godkänt resultat ytterligare har avlagt grundstudier, ämnesstudier och praktik i socialt arbete eller om personen utöver lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården och grundstudier och ämnesstudier i socialt arbete har tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet har rätt att tillfälligt i högst ett år vara verksam som legitimerad socialarbetare. Den som tillfälligt är verksam i en socialarbetares uppgifter ska i enlighet med de gällande bestämmelserna arbeta under ledning och översyn av en legitimerad socialarbetare. Verksamheten i socialarbetaryrket är i enlighet med den nuvarande regleringen tillfälligt och genom den tryggas tillhandahållandet av socialvårdstjänster i en situation där det inte finns arbetstagare som avlagt examen i socialt arbete och som uppfyller behörighetsvillkoren i lagstiftningen om socialvårdstjänster.

I propositionen föreslås att ett nytt moment fogas till 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården. Enligt momentet får tidsfristen för att tillfälligt vara verksam i en socialarbetares uppgifter överskridas med högst ett år åt gången, om det är nödvändigt med tanke på klientsäkerheten och tillgången eller kontinuiteten i fråga om tjänsterna eller av något annat särskilt skäl. Som ett annat särskilt skäl kan betraktas att den person som tillfälligt är verksam i socialarbetarens uppgifter snart kommer att utexamineras. Den föreslagna ändringen förtydligar tidsfristen, som ansetts lämna utrymme för tolkning. På motsvarande sätt är det möjligt att avvika från tidsfristen på högst ett år även för en annan person som är verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgift.

I propositionen föreslås att de begrepp som används i 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården preciseras. Enligt förslaget ska i 12 § i nämnda lag hänvisas till att man är verksam i en legitimerad socialarbetares uppgifter eller i uppgifter för någon annan legitimerad yrkesutbildad person inom socialvården i stället för att man är verksam i personens yrke. Därför föreslås i propositionen att rubriken för 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården och lagens 12 § 1–5 mom. ändras till motsvarande delar. I propositionen föreslås dessutom att det i 12 § 1 och 2 mom. i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården hänvisas till tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet i stället för att hänvisa till att personen har tillräckliga förutsättningar för att vara verksam i yrket i enlighet med nuvarande 12 § 2 mom. Genom de föreslagna ändringarna förenhetligas de begrepp som används i lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården och en konsekvent

användning av dem samt förtydligas skillnaden mellan att utöva ett legitimerat yrke och att tillfälligt vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter.

I propositionen föreslås dessutom att de ändringar som propositionen föranleder görs i 16 § om centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården.

Propositionen begränsas till att i enlighet med de beslut som fattades vid ramförhandlingarna gälla rätten att tillfälligt vara verksam i en socialarbetares uppgifter även på grundval av studier i socialt arbete som avlagts inom den öppna universitetsundervisningen eller som biämne. I propositionen ändras inte de övriga kraven i den gällande paragrafen, till exempel att verksamheten ska ske under ledning och översyn. Propositionen påverkar inte de krav som berör legitimerade socialarbetares yrkesutövning eller behörighetsvillkoren för socialvårdspersonal som ingår i lagstiftningen om socialvårdstjänster. Propositionen påverkar inte heller ordnandet av studier i socialt arbete eller innehållet i dessa, som hör till universitetens behörighet. Åtgärder som syftar till att öka såväl social- och hälsovårdsbranschens som räddningsbranschens dragnings- och hållkraft vidtas i större utsträckning som en del av programmet för ett gott arbete.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Förslaget förbättrar välfärdsområdenas och Helsingfors stads förutsättningar att ordna lagstadgad socialservice. Gruppen av eventuella personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter och gränserna för gruppen förtydligas, vilket i sin tur gör det lättare för välfärdsområdena och Helsingfors stad att iaktta sin skyldighet att ha den yrkesutbildade personal inom socialvården som deras organiseringsansvar förutsätter i sin tjänst. Enligt uppgifterna i kommunsektorns lönestatistik var antalet visstidsanställda socialarbetare och personer med motsvarande beteckningar nästan oförändrat från 2012 till 2022, samtidigt som antalet fast anställda socialarbetare och personer med motsvarande beteckningar har ökat med 25 procent under samma tidsperiod. Detta kan tyda på att det är svårt att rekrytera socialarbetare för viss tid. Det bör dock observeras att det bland socialarbetare som arbetar för viss tid finns både personer med yrkeskompetens som legitimerad socialarbetare och personer som endast uppfyller förutsättningarna för att tillfälligt vara verksamma i yrket. Förslaget gör det möjligt att ersätta den praktik som krävs utöver grund- och ämnesstudier i socialt arbete och som genomförs i samband med utbildningen med tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet. Detta gör det möjligt för i synnerhet många personer med socionomexamen eller socialvetenskaplig examen att tillfälligt vara verksamma som socialarbetare, om de har avlagt grund- och ämnesstudier i socialt arbete till exempel inom den öppna universitetsundervisningen samt har fått tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet genom arbetserfarenhet.

I en enkät som riktades till ledningen för det sociala arbetet i välfärdsområdena i maj 2024 (19 respondenter) framkom att andelen studerande vid öppna universitetsleden av dem som tillfälligt var verksamma i en socialarbetares uppgifter för närvarande var ganska liten och i vissa områden användes sådana personer inte alls. Utifrån enkäten kan man uppskatta att cirka 750 personer tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter, så antalet arbetstagare som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter utgör uppskattningsvis något under två tredjedelar av de visstidsanställda arbetstagarna. Utifrån enkätsvaren har cirka 18 procent av de personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter ingen gällande studierätt vid universitetet inom huvudämnet socialt arbete. Medeltalet för de välfärdsområden som besvarade enkäten var 17 procent, medianen 13 procent, och sex välfärdsområden hade inga andra

personer som tillfälligt var verksamma i en socialarbetares uppgifter än sådana som studerade vid universitetet med socialt arbete som huvudämne.

En förbättring av välfärdsområdenas och Helsingfors stads förutsättningar att ordna tjänster minskar kostnaderna då man betraktar helheten. En bättre tillgång till personal förbättrar möjligheterna att förbereda sig för avvikande och säsongsbetonade situationer och minskar behovet av åtgärder för att korrigera dessa situationer i efterhand. Därmed minskar behovet av vissa övertidsarbeten och andra undantagsarrangemang. Det är möjligt att använda en lägre lönenivå för arbetstagare som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter, vilket i fortsättningen kan medföra en större nytta vad gäller besparingar än tidigare för välfärdsområdena. Enligt lönestatistiken för kommun- och välfärdsbranschen var socialarbetarens totala inkomst 4 057 euro och en socialarbetarstudentens 3 348 euro 2022.¹⁹ Enligt uppgifterna från en enkät till välfärdsområdena har man dock inte i alla välfärdsområden tillämpat olika löner för socialarbetare med yrkeskompetens och personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter. Genom en lägre lönenivå är det möjligt att beakta till exempel att personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter har en snävare arbetsbeskrivning och mindre befogenheter än legitimerade socialarbetare eftersom de inte har rätt att utföra alla uppgifter som hör till den legitimerade socialarbetarens yrke. Dessutom ska de arbeta under ledning och översyn. Enligt förslaget ska uppgifterna för personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter fastställas enligt deras individuella kompetens och de behov som situationen ställer, och uppgifternas svårighetsgrad ska således inte motsvara en legitimerad socialarbetarens uppgiftshelhet. Å andra sidan, om lediga uppgifter kan tillsättas med legitimerade socialarbetare, kan det i viss mån också höja utgifterna.

Realiseringen av kostnadsfördelarna av de ändringar som föreslås i propositionen är beroende av välfärdsområdenas och Helsingfors åtgärder. I lagen om finansiering av välfärdsområden (617/2021) föreskrivs dock att man i den statliga finansieringen beaktar en ändring i omfattningen eller arten av de uppgifter för vilka välfärdsområdena har organiseringsansvaret till fullo, om ändringen följer av en lag som gäller uppgiften i fråga. Enligt lönestatistiken för kommunsektorn arbetade i kommunerna och samkommunerna i oktober 2022 5 181 personer under beteckningen socialarbetare, ledande socialarbetare, ansvarig socialarbetare, socialarbetare inom barnskyddet, socialarbetare/barnatillsyningsman, specialsocialarbetare, socialarbetarstudent eller chef för det sociala arbetet, som enligt Kunta- ja hyvinvointialueyönantaja KT:s bedömning skulle ha arbetat med uppgifter som överförts till välfärdsområdet. Av dessa personer arbetade 4 507 under beteckningen socialarbetare och dess hade 3 348 personer fortfarande hade ett ordinarie tjänste- eller arbetsavtalsförhållande. Enligt lönestatistiken för kommunsektorn var medeltalet för socialarbetarens totala inkomst 4 057 euro per månad 2022, så med ett mycket försiktigt antagande om att arbetsgivarens bikostnader uppgick till 20 procent var personalkostnaderna enbart för socialarbetare uppskattningsvis 263 miljoner euro 2022. På 2025 års nivå kan dessa kostnader med hjälp av finansministeriets prognos för välfärdsområdenas förtjänstnivåindex beräknas till cirka 311 miljoner euro. Om ovan nämnda kostnadsfördelar (bl.a. minskade rekryteringskostnader, minskat behov av övertidsarbete och hyrd arbetskraft samt eventuella effekter på lönenivån) utgjorde 0,6 procent av denna kostnad, skulle detta innebära cirka två miljoner euro. Dessa två miljoner euro dras av från nivån på den finansiering som staten betalar till välfärdsområdena från och med 2025 och

¹⁹ Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat, Lönestatistik, 2022, <https://www.kt.fi/sv/statistik-och-publikationer/lonestatistik>

dess inverkan fördelas mellan välfärdsområdena och Helsingfors stad i enlighet med de faktorer som föreskrivs i finansieringslagen.

4.2.2 Samhälleliga konsekvenser

4.2.2.1 Konsekvenser för socialvårdens klienter och klientsäkerheten

I 7 § i grundlagen föreskrivs om rätten till liv samt till personlig frihet och integritet. I paragrafens 1 mom. tryggas var och ens rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Grundlagens 7 § har en nära koppling till en grundläggande rättighet som är central med tanke på socialvården, det vill säga grundlagens 19 §, som innehåller bestämmelser om rätten till social trygghet. Alla som inte förmår skaffa sig den trygghet som behövs för ett människovärdigt liv har rätt till oundgänglig försörjning och omsorg. Enligt 19 § 3 mom. ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt.

Målet med den föreslagna ändringen är att förbättra tillgången till vikarier för socialarbetare och på så sätt underlätta bristen på socialarbetare. Genom ändringen tryggas en tillräcklig socialvårdspersonal, som är en absolut förutsättning för att säkerställa tillräcklig socialservice och oundgänglig försörjning och omsorg. Den föreslagna ändringen gör det möjligt för fler personer med utbildning inom det sociala området och tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet att vara verksamma inom socialvården jämfört med nuläget. Detta främjar socialvårdsklienternas rätt till god socialvård och tillgången till tillräcklig socialservice i rätt tid och av hög kvalitet. Genom förslaget förtydligas dessutom arbetsfördelningen mellan personalen inom socialvården genom att stöda de yrkesutbildade personernas möjligheter att fokusera på uppgifter som bäst motsvarar deras utbildning och kompetens. Då legitimerade socialarbetare fokuserar på sådana krävande uppgifter som särskilt reserverats för dem, till exempel att fatta socialvårdsbeslut som på ett betydande sätt påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna för klienter inom socialvården, kan man säkerställa rättsskyddet och klientsäkerheten för klienter inom socialvården.

Tillsynsmyndigheternas avgörandep Praxis i klagomålsärenden har visat att i situationer där organisationen inte har kunnat rekrytera tillräckligt med behöriga socialarbetare kan tillgången till tjänster åtminstone tillfälligt ha förbättrats om organisationen har haft tillgång till personer som haft rätt att tillfälligt vara verksamma i en socialarbetares uppgifter. Genom att tillfälligt utnyttja arbetstagare som har rätt att vara verksamma i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter har man i enlighet med 22 § i grundlagen kunnat trygga tillgodoseendet av de rättigheter som tryggas för socialvårdsklienter i grundlagen.

Genom den föreslagna ändringen fastställs rätten att tillfälligt vara verksam i en socialarbetares uppgifter för personer som inte studerar för att bli socialarbetare, varvid det i ett senare skede i samband med beviljandet av yrkesrätt inte är möjligt att ingripa i eventuella brister i deras arbete. Detta innebär att krävande socialarbetaruppgifter tillfälligt kan innehas av personer som endast avlagt grund- och ämnesstudier i socialt arbete, som bildar en helhet på cirka 55–60 studiepoäng, medan de som utexaminerats med huvudämnet socialt arbete har avlagt minst 200 studiepoäng i socialt arbete. Den föreslagna ändringen kan således också anses medföra eventuella negativa konsekvenser för tillgodoseendet av klienternas rättsskydd och klientsäkerhet inom socialvården. Detta stöds också av uppgifter som samlats in från tillsynsmyndigheterna, i vilka det har framkommit vissa fall där en person som tillfälligt är verksam i en socialarbetares uppgifter på grund av bristfällig kompetens har äventyrat

klientsäkerheten och klienternas rättsskydd. I avgöranden i samband med tillsynen har det dessutom observerats att tillgången till tjänster, liksom den formella utnämningen av handledare, har kunnat äventyra iakttagandet av de lagstadgade uppgifterna, klientsäkerheten har kunnat äventyras och att det har kunnat förekomma brister i tjänsternas kvalitet. I tillsynsmyndigheternas tillsyns- och klagomålsfall har observerats situationer där brister i kompetensen hos den som tillfälligt är verksam i en socialarbetares uppgifter har lett till att klienten inte har fått information om sina tjänster och om följderna av beslut och hur de inverkar på klientens liv eller andra tjänster. Klienterna har inte heller alltid varit medvetna om att deras ärenden sköts av en studerande.

Enligt uppgifter från tillsynsmyndigheterna har de huvudsakliga orsakerna till att tillgången till socialvårdstjänster och klientsäkerheten äventyrats i dessa fall varit att de personer som tillfälligt varit verksamma i en socialarbetares uppgifter haft bristfälliga kunskaper om det administrativa förfarandet, socialvårdslagstiftningen, registreringen av klienthandlingar inom socialvården, den socialservice som finns att tillgå samt förutsättningarna för utövning av offentlig makt vid tjänsteutövning. Enligt uppgifter från tillsynsmyndigheterna kan klientsäkerheten också indirekt äventyras genom att en person som tillfälligt är verksam i en socialarbetares uppgifter inte har fått tillräckligt med stöd av arbetsgivaren för att kunna identifiera risksituationer eller hantera utmanande klientrelationer där familjen har många slags problem. Studerandenas yrkesskicklighet har inte ansetts vara tillräcklig för att svara för utmanande klientrelationer inom socialvården, vilket har kunnat leda till att klienternas grundläggande fri- och rättigheter och självbestämmanderätt kränks samt till dålig behandling.

I tillsynsmyndigheternas klagomålsärenden har det dessutom framkommit att det bland klagandena är oklart i vilka uppgifter en tillfällig socialarbetare har kunnat arbeta. Det har också observerats brister i handledningen och övervakningen av personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter. Utifrån uppgifter från tillsynsmyndigheterna kan studerande inom socialt arbete ha arbetat i ett anställningsförhållande som socialarbetare i flera år utan faktisk handledning och översyn. Tillsynsmyndigheterna har dessutom observerat betydande brister i utnämmandet av en handledare, om vilket tillsynsmyndigheterna har gett separata anvisningar i samband med tillsynsfallen.

Enligt uppgifter från tillsynsmyndigheterna finns det risker med att personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter utnyttjas när det råder brist på socialarbetare. Arbetsgivaren kan anses ha den största rollen i riskhanteringen, eftersom de risker för klientsäkerheten som tillsynsmyndigheterna observerat i huvudsak har haft att göra med bristfällig introduktion, för utmanande arbetsbeskrivningar samt ordnande av ändamålsenlig ledning och översyn. Arbetsgivaren ska alltid försäkra sig om att arbetstagaren har tillräcklig utbildning, erfarenhet och yrkesskicklighet med tanke på uppgifterna och att det för personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter har ordnats en ändamålsenlig ledning och översyn som de facto kan ingripa om det eventuellt observeras missförhållanden i verksamheten eller om klientsäkerheten äventyras. Enligt 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården iaktas i fråga om den som tillfälligt är verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke i tillämpliga delar det som i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården föreskrivs om yrkesutbildade personer inom socialvården och de tillsynsåtgärder som riktas mot personen i fråga införs i centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården i enlighet med 16 § 2 mom. 4 punkten i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården. Det är dock arbetsgivaren som i första hand ansvarar för personalens kompetens och säkerställandet av klientsäkerheten.

Det bör dock observeras att tolknings- och tillämpningspraxisen enligt 12 § i lagen om yrkesutbildade personer (mer om tolknings- och tillämpningspraxisen i kapitel 2.1.2) redan nu

har gett personer rätt att tillfälligt vara verksamma i en socialarbeters uppgifter på basis av grund- och ämnesstudier i socialt arbete som avlagts inom den öppna universitetsundervisningen samt praktik. Eftersom den föreslagna ändringen i princip stärker den nuvarande tillämpningspraxisen, kan de faktiska ändringar propositionen medför ha ringa konsekvenser. Till följd av ändringen stärks arbetsgivarens skyldigheter att tillfälligt försäkra sig om att den som är verksam i en socialarbeters uppgifter har tillräcklig kompetens och uppfyller övriga förutsättningar.

4.2.2.2 Konsekvenser för barn och jämlikhet

I 6 § i grundlagen föreskrivs om jämlikhet. Enligt 1 mom. får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Enligt paragrafens 2 mom. ska barn bemötas som jämlika individer och de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Klienter inom socialvården är ofta personer i utsatt ställning, till exempel barn eller personer med funktionsnedsättning, för vilka tillgången till tjänster kan vara livsviktig.

Även i internationella människorättskonventioner som är förpliktande för Finland, till exempel FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 60/1991), förutsätts att man i alla åtgärder som rör barn inom den offentliga eller privata socialvården, domstolarna, förvaltningsmyndigheterna eller lagstiftningsorganen i första hand ska beakta barnets bästa samt fästa särskild uppmärksamhet vid situationen för barn och barnfamiljer som redan är i en utsatt ställning. Genom den föreslagna ändringen strävar man också efter att till exempel säkerställa rätten att leva självständigt och att delta i samhället som tryggas i artikel 19 och den personliga rörlighet som tryggas i artikel 20 samt yttrandefriheten och åsiktsfriheten och tillgången till information som tryggas i artikel 21 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 26–27/2016, nedan FN:s konvention om personer med funktionsnedsättning). Syftet med den föreslagna ändringen är att säkerställa tillgången till socialvårdspersonal, vilket är en nödvändig förutsättning för tillgången till tillräckliga socialvårdstjänster i rätt tid och av hög kvalitet. Syftet med propositionen är att i enlighet med 22 § i grundlagen trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna genom att se till att de rättigheter som i grundlagen tryggas för socialvårdsklienter, i synnerhet personer som redan är i en utsatt ställning, kan garanteras.

Å andra sidan är i synnerhet det sociala arbetet inom barnskyddet ett mycket krävande expertarbete på specialiserad nivå, där man måste vara väl förtrogen med bland annat regleringen av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och skyldigheterna i anslutning till denna. Inom barnskyddsarbetet förutsätts således en stark utbildnings- och kompetensbas för att behärska lagstiftningen och kunna ta ett omfattande tjänsteansvar. En eventuell utvidgad användning av personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbeters uppgifter kan försämra tillgången till tjänster särskilt inom barnskyddet, eftersom personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbeters uppgifter inte har den rätt som föreskrivs för socialarbetare att i brådskande fall besluta om vård oberoende av personens vilja eller om åtgärder i anslutning till detta. Detta kan konkretiseras till exempel i situationer med brådskande placering eller när det fattas beslut om begränsningar enligt 11 kap. i barnskyddslagen. Artikel 20.1 i FN:s konvention om barnets rättigheter erkänner rätten till särskilt skydd och stöd för barn i vård utom hemmet inom barnskyddet. Den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter har en särskild skyldighet att trygga detta. Tillgodoseendet av denna rättighet kan äventyras i en situation där uppgifterna för den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter sköts av en person som tillfälligt är verksam i en socialarbeters uppgifter och personen inte har rätt att fatta alla beslut som är förenliga med

barnets bästa och som säkerställer att vården utom hemmet genomförs. Å andra sidan kan det om den person som tillfälligt är verksam i en socialarbetares uppgifter arbetar i par med en legitimerad socialarbetare finnas bättre möjligheter att arbeta med ett enskilt barn i ärenden där socialarbetaren har behörighet. Det att socialarbetarna de facto har större möjligheter att arbeta med barnet kan bland annat stärka barnets rätt till delaktighet (artikel 12).

Det att den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter byts ut och att socialarbetaren är överbelastad kan ha negativa konsekvenser för barn som är klienter inom barnskyddet. Anställningsförhållandena för personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter är tidsbundna, vilket kan påverka uppkomsten av långvariga konfidentiella klientrelationer eller bidra till att klienterna får negativa upplevelser då den ansvariga arbetstagaren byts ut. I situationer där uppgifterna för de socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter i huvudsak har skötts med arbetsinsatser av studerande inom socialt arbete har personalomsättningen varit stor, vilket har lett till att arbetets och det sociala arbetets effektivitet har försämrats. Genom att utveckla arbetsfördelningen och uppgiftsstrukturerna för personalen inom socialvården samt sörja för personalens fortbildning kan man främja arbetets kvalitet, kostnadseffektivitet och effektivitet inom socialservicen. Då arbetsfördelningen utvecklas bör beaktas att rätten att tillfälligt vara verksam i en socialarbetares uppgifter endast är avsedd som en tillfällig lösning som beaktar personer som studerar för ett yrke inom socialt arbete samt situationer där tillgången till tjänster kan äventyras då det inte finns arbetstagare som uppfyller utbildnings- och behörighetsvillkoren. Vid planeringen av hur tillfällig arbetskraft ska användas bör man således fästa särskild uppmärksamhet vid hurdana arbetsbeskrivningar och ansvar personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter kan ha, så att man kan säkerställa att rättigheterna och klientsäkerheten för socialvårdsklienter och i synnerhet personer i utsatt ställning, till exempel barn, tillgodoses.

Enligt tillsynsmyndigheternas observationer har studerande inom socialt arbete inte till alla delar kunnat sköta de uppgifter som den socialarbetare som ansvarar för barnets angelägenheter har på ett sätt som är säkert för klienten eller förenligt med barnets bästa och rättigheter. Enligt propositionen kan även sådana personer som har avlagt en lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården, om examen innefattar eller personen med godkänt resultat ytterligare har avlagt grundstudier, ämnesstudier och praktik i socialt arbete eller om personen utöver lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården och grundstudier och ämnesstudier i socialt arbete har tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet tillfälligt vara verksamma i en socialarbetares uppgifter. Således kan även andra än personer som studerar socialt arbete tillfälligt vara verksamma i en socialarbetares uppgifter. Utifrån den information som finns att tillgå kan man inte utesluta risken för att klientsäkerheten kan äventyras även inom barnskyddet på det sätt som beskrivs ovan i fråga om klientsäkerheten i allmänhet. Till denna del kan arbetsgivaren inom det sociala arbetet inom barnskyddet anses ha ett särskilt ansvar för att se till att de mest krävande expertuppgifterna inom barnskyddet ligger på de legitimerade socialarbetarnas ansvar. Genom att utnyttja personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter som arbetspar till socialarbetare kan arbetsgivaren främja ett bättre tillgodoseende av barnens bästa och rättigheter samt barns och andra särskilt utsatta människogruppers jämlika rätt till god socialvård och gott bemötande.

4.2.2.3 Konsekvenser för personalen inom socialvården och personer som studerar socialt arbete

Enligt 18 § 1 mom. i Finlands grundlag har var och en enligt lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Bestämmelserna i lagen om

yrkesutbildade personer inom socialvården om rätten att vara verksam som en yrkesutbildad person inom socialvården begränsar den i grundlagen föreskrivna rätten till arbete och näring eftersom utövningen av ett reglerat yrke är tillståndspliktigt och reserverad endast för personer med en viss utbildning och yrkeskompetens. Genom den föreslagna ändringen utvidgas den grupp som tillfälligt kan vara verksam i en socialarbetares uppgifter. Till följd av förslaget tillgodoses den rätt till arbete och näring som tryggas i 18 § i grundlagen i större utsträckning än i nuläget.

Enligt förslaget ges rätt att tillfälligt vara verksam i en legitimerad socialarbetares uppgifter även personer som har avlagt en lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården, om examen innefattar eller personen med godkänt resultat ytterligare har avlagt grundstudier, ämnesstudier och praktik i socialt arbete eller om personen utöver lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården och grundstudier och ämnesstudier i socialt arbete har tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet. Således har en större grupp än i nuläget möjlighet att tillfälligt vara verksamma i en socialarbetares uppgifter. Detta kan i sin tur sänka tröskeln för att övergå till branschen. Dessutom kan förslaget sänka tröskeln för till exempel socionomer att studera till socialarbetare då de redan har avlagt grundläggande studier och ämnesstudier i socialt arbete samt efter att ha genomfört praktik får möjlighet att tillfälligt vara verksamma i en socialarbetares uppgifter och samtidigt fördjupa sig i socialarbetarens yrke. Många socionomer som är verksamma på fältet inom det sociala arbetet har redan sådan tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet som avses i propositionen, så efter att ha avlagt grund- och ämnesstudier i socialt arbete har de ha möjlighet att också snabbt övergå till att tillfälligt vara verksamma i en socialarbetares uppgifter och därigenom underlätta bristen på socialarbetare samt stöda legitimerade socialarbetare.

Enligt uppgifter från välfärdsområdena är lönen för personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter i regel densamma som för legitimerade socialarbetare. Detta kan för sin del minska socionomernas intresse för att ansöka om att bli huvudämnesstuderande inom socialt arbete, om de även i fortsättningen har möjlighet att få en legitimerad socialarbetares lön utan att bereda de krävande socialvårdsbeslut och utan det tjänsteansvar som ankommer på socialarbetarna. Dessutom kan motivationen hos personer som studerar inom huvudämnet socialt arbete för att bli magister och att ansöka om rätt att utöva socialarbetaryrket försämrats om det är möjligt att tillfälligt vara verksam i en socialarbetares uppgifter utan universitetsexamen i socialt arbete och utan att lönenivån ändras.

I propositionen förtydligas tidsfristen på ett år. Detta förtydligar också möjligheterna att tillfälligt vara verksam i en socialarbetares uppgifter i förhållande till den olovliga utövning av ett yrke inom socialvården som föreskrivs i 50 § i lagen om tillsyn över social- och hälsovården. Personen har redan bedömts lämpa sig för de uppgifter som planerats för honom eller henne för ett år och arbetar under ledning och översyn av en legitimerad socialarbetare. Således kan det inte anses att risken med tanke på klientsäkerheten ökar betydligt om personen tillfälligt fortsätter vara verksam i en socialarbetares uppgifter även efter ett år. Om tillsynsåtgärder riktas mot en person som tillfälligt är verksam i en socialarbetares uppgifter, införs de i centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården. Med tanke på klientrelationernas kontinuitet kan det inte anses motiverat att arbetsgivaren ska anställa en ny person för uppgiften som tillfällig socialarbetare endast av den anledningen att tidsfristen på ett år löpt ut, om förutsättningarna för att avvika från tidsfristen på ett år uppfylls. Å andra sidan kan möjligheten att avvika från tidsfristen på högst ett år leda till att personen tillfälligt är verksam i en socialarbetares uppgifter genom ett år långa visstidsanställningar i sammanlagt till exempel tio år, om arbetsgivaren trots försök inte kan rekrytera en legitimerad socialarbetare för uppgiften

och bedömer att även andra förutsättningar fortfarande uppfylls. Man har strävat efter att minska denna risk genom att fastställa särskilda orsaker som ska uppfyllas för att det ska vara möjligt att göra undantag. Syftet med 12 § i lagen om yrkesutbildade personer är att göra det möjligt att tillfälligt vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter, så syftet med bestämmelsen och den föreslagna ändringen är inte heller i fortsättningen att möjliggöra annat än tillfälligt arbete i en legitimerad socialarbetares uppgift. Till denna del kan också den ovan beskrivna försämrade motivationen för studerande att utexamineras bedömas vara endast tillfällig.

Den föreslagna ändringen kan försvaga det sociala arbetet dragnings- och hållkraft för legitimerade socialarbetare, om även personer som inte har den utbildning och yrkeskompetens som krävs för uppgifterna kan vara verksam i en socialarbetares uppgifter och dessutom ligga på samma lönenivå. Dessutom kan en person som är verksam i en socialarbetares uppgifter inte fatta alla beslut som fattas inom socialvårdens tjänster och personen ska arbeta under ledning och översyn av en legitimerad socialarbetare. Om gruppen av personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter utvidgas, finns det på motsvarande sätt också en risk för att antalet legitimerade socialarbetare då inte ökar. Dessa kan i sin tur öka belastningen på legitimerade socialarbetares arbete och minska den tid och de resurser som används för klientarbetet inom socialvården. Dessa faktorer framhäver arbetsgivarens ansvar att fastställa uppgifterna för den som tillfälligt är verksam i en socialarbetares uppgifter i enlighet med personens individuella kompetens och kraven i situationen.

Ett av målen med den föreslagna ändringen är att främja arbetsfördelningen och utvecklingen av uppgiftsstrukturerna för personalen inom socialvården. Genom att utnyttja personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter som arbetspar för legitimerade socialarbetare får yrkesutbildade personer inom socialvården möjlighet att koncentrera sig på de uppgifter som mest kräver deras utbildning och kompetens. Personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter kan sköta sådana uppgifter som ingår socialvårdslagstiftningen och som enligt lagstiftningen kan överföras på dem. På så sätt frigörs tid för legitimerade socialarbetare att koncentrera sig på arbetsuppgifter som förutsätter en legitimerad socialarbetares behörighet. Flexibla uppgiftsstrukturer och arbetsfördelning kan å sin sida antas öka de legitimerade socialarbetarnas dragnings- och hållkraft i det sociala arbetet samt minska de legitimerade socialarbetarnas arbetsbörda.

4.2.2.4 Konsekvenser för anordnare av socialservice och arbetsgivare

Målet med propositionen är att säkerställa tillgången till personal inom socialvården och att säkerställa ett tillräckligt barnskydd. Genom att utvidga gruppen av personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter förbättras tillgången till vikarier för socialarbetare, vilket i sin tur ger både privata och offentliga anordnare av socialservice bättre möjligheter att trygga en tillräcklig personal. Till följd av den föreslagna ändringen kan socialvårdstjänsterna tryggas bättre i situationer där det inte finns tillgång till arbetstagare som uppfyller utbildnings- och behörighetsvillkoren.

Å andra sidan är en av förutsättningarna för att tillfälligt vara verksam i en socialarbetares uppgifter enligt förslaget att personen har avlagt en lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården, varvid en stor del av dem som enligt förslaget tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter redan nu arbetar med andra uppgifter inom socialvården. Förslaget gör det dock smidigare än i nuläget att överföra personal från en uppgift till en annan och minskar i synnerhet den betydande och akuta bristen på socialarbetare i välfärdsområdena. Det kan dock hända att legitimerade socialarbetare i välfärdsområdena till följd av ändringen i större

utsträckning hänvisas till barnskyddet, vilket kan leda till en försämring inom andra serviceuppgifter, till exempel funktionshindersservicen och det sociala arbetet för vuxna.

I propositionen föreslås en ändring av den i 12 § 1 mom. i lagen om yrkesutbildade personer föreskrivna maximitiden på ett år under vilken en person tillfälligt kan vara verksam i en legitimerad socialarbetares uppgifter. Tidsfristen på ett år har bland annat på basis av uppgifter från tillsynsmyndigheterna orsakat oklarheter och tolkningsproblem. I tillsynsmyndigheternas tillsynsverksamhet har observerats att personer trots den maximitid som föreskrivs i paragrafen har kunnat arbeta mycket länge, till och med tio år, som tillfällig socialarbetare utan att de studerar socialt arbete eller överhuvudtaget haft för avsikt att ansöka om att bli examensstuderande inom socialt arbete. Syftet med propositionen är att förtydliga den nuvarande regleringen så att personer som redan enligt nuvarande tolkningspraxis avlagt grund- och ämnesstudier i socialt arbete inom den öppna universitetsundervisningen tillfälligt kan vara verksamma i en socialarbetares uppgifter. Även om ändringen beaktar personer som redan nu är verksamma i en socialarbetares uppgifter, är rätten att tillfälligt vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter dock endast avsedd som en tillfällig lösning på akut personalbrist, där det trots aktiv rekrytering inte finns tillgång till arbetstagare som uppfyller utbildnings- och behörighetsvillkoren. Den föreslagna ändringen påverkar således inte arbetsgivarnas nuvarande skyldighet att aktivt sträva efter att tillsätta socialarbetartjänster och -uppgifter med socialarbetare med yrkeskvalifikationer. Dessutom har rätten att vara verksam i en legitimerad socialarbetares uppgifter tydligare än tidigare kopplats till just de individuellt fastställda uppgifter som personen har tillräcklig kompetens för och som tillämpningssituationen i fråga förutsätter. De ändringar som föreslås i tidsfristen på ett år kan antas förtydliga de tolkningsproblem som tidsfristen orsakat.

En person som tillfälligt är verksam i en socialarbetares uppgifter arbetar under ledning och översyn av en legitimerad socialarbetare. Till den del den föreslagna ändringen ökar antalet personer som tillfälligt är verksamma som socialarbetare, ska anordnarna av socialservice säkerställa att allt fler personer arbetar under en ändamålsenlig legitimerad socialarbetares ledning och översyn. Arbete under ledning och översyn förutsätter att handledaren de facto omedelbart kan ingripa i eventuella osakligheter i verksamheten eller äventyrande av klientsäkerheten. Då arbetet sker under ledning och översyn förutsätts också att arbetsgivaren ansvarar för att en lämplig introduktion har ordnats för den som arbetar under ledning och översyn och att personen erbjuds handledning som motsvarar hans eller hennes kompetens och behov.

4.2.2.5 Konsekvenser för myndigheterna

Med tanke på myndighetstillsynen utvidgar propositionen den grupp personer som tillsynsmyndigheterna ska övervaka. Å andra sidan motsvarar den föreslagna ändringen redan delvis nuläget, och därför kan den verkliga effekten på de övervakande myndigheternas arbetsmängd sannolikt bli liten. Den föreslagna ändringen förtydligar också nuläget, vilket kan anses medför positiva konsekvenser för såväl tillsynsmyndigheternas verksamhet som för verksamheten hos dem som ansvarar för socialvårdstjänsterna och personalen inom socialvården. Förtydligandet av tolknings- och tillämpningspraxisen i fråga om 12 § i lagen om yrkesutbildade personer minskar oklarheterna i anslutning till socialvårdens verksamhet samt eventuella åtgärder i anslutning till laglighetsövervakningen till följd av dessa.

Enligt 16 § 2 mom. 4 punkten i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården införs i centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården uppgifter i fråga om en person som studerar för att bli legitimerad som yrkesutbildad person i ett yrke inom socialvården eller en annan person som tillfälligt är verksam inom socialvården i en legitimerad yrkesutbildad

persons yrke namn, personbeteckning och hemadress, om personen av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården som tillsynsåtgärd har getts en anmärkning eller en skriftlig varning eller blivit föremål för en säkerhetsåtgärd, samt uppgift om tillsynsåtgärden. I propositionen föreslås att paragrafen om centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården ändras så att uppgifter införs i centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården även då andra personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter än personer som studerar för att bli legitimerad som yrkesutbildad person i ett yrke inom socialvården, om personen av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården som tillsynsåtgärd har getts en anmärkning eller en skriftlig varning eller blivit föremål för en säkerhetsåtgärd. Bestämmelsen har särskild betydelse i situationer där en person som studerar för yrket har blivit föremål för betydande tillsynsåtgärder utifrån vilka det i fortsättningen ska övervägas om personen i fråga kan beviljas yrkesrättighet.

På grund av den föreslagna ändringen kan antalet andra personer än sådana som studerar för ett yrke inom det sociala arbetet öka bland dem som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter. På personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter tillämpas i tillämpliga delar det som föreskrivs om yrkesutbildade personer inom socialvården i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården. Utvidgningen av tillämpningsområdet för personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter och det eventuellt ökande antalet personer kan synas i tillsynsmyndigheternas arbetsmängd. Med beaktande av att även andra än personer som studerar för yrket redan enligt den nuvarande tolkningspraxisen tillfälligt har varit verksamma i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter, är det sannolikt att tillsynsmyndigheternas arbetsmängd och Valviras registreringsbörda ökar i mycket ringa grad.

Den lagändring som föreslås i propositionen görs samtidigt som social- och hälsovårdsministeriet bereder en totalreform av lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården, i samband med vilken man kommer att omvärdera och samordna bestämmelserna om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården, till exempel rätten att tillfälligt vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter. Följaktligen kan konsekvenserna av den föreslagna ändringen i sin helhet bli kortvariga, om inte totalreformen leder till en motsvarande lösning som den som nu föreslås. En beredning som sker separat från totalreformen av lagstiftningen om yrkesutbildade personer kan också leda till ständiga, kortsiktiga variationer i lagstiftningen och tolknings- och tillämpningspraxisen i anslutning till den, vilket ytterligare försämrar möjligheterna för social- och hälsovårdens servicesystem och personalen inom socialvården samt studerande inom det sociala området att planera och trygga sin verksamhet på lång sikt.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Syftet med propositionen är att säkerställa tillgången till socialvårdspersonal vid akut personalbrist samt att trygga en tillräcklig socialservice, till exempel barnskydd. Till följd av propositionen främjas dessutom arbetsfördelningen mellan personalen inom socialvården genom att personalen får möjlighet att koncentrera sig på uppgifter som motsvarar deras utbildning och kompetens. Genom ändringen förtydligas dessutom mångtydigheten i fråga om 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården samt främjas en enhetlig och konsekvent användning av begreppen i anslutning till tillfällig verksamhet. Det föreslås en möjlighet att i vissa situationer avvika från tidsfristen på ett år. I propositionen föreslås dessutom att de ändringar som propositionen föranleder görs i paragrafen om centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården.

Om den föreslagna ändringen inte görs kan det finnas en risk för att den nuvarande akuta bristen på socialarbetare i välfärdsområdena förvärras och att socialvårdstjänsternas tillräcklighet och kvalitet äventyras. Detta kan leda till att de rättigheter som tryggas socialvårdsklienter i grundlagen äventyras och att rättigheter och intressen för i synnerhet personer i utsatt ställning, till exempel barn, försämrats. Dessutom är det inte möjligt att genom en flexibel arbetsfördelning mellan personalen inom socialvården på samma sätt stöda legitimerade socialarbetare i de uppgifter inom socialvårdstjänsterna som förutsätter yrkesrättigheter för och behörighet som socialarbetare. Även den oklara tolknings- och tillämpningspraxis som tidigare beskrivits i propositionen fortsätter på samma sätt som tidigare. Å andra sidan är det möjligt att med hjälp av riksomfattande och effektiv styrning minska mångtydigheten i anslutning till tillfällig verksamhet i legitimerade yrkesutbildade personers uppgifter. Om den lagändring som föreslås i propositionen inte görs, är fördelen å andra sidan att en totalreform av lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården har inletts och att bestämmelserna om verksamhet i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter i samband med den i vilket fall som helst kommer att utvärderas i sin helhet. Om lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom socialvården och hälso- och sjukvården förenas i totalreformen, kommer tillfällig verksamhet i en socialarbetares uppgifter att granskas med tanke på en jämlik och enhetlig reglering av social- och hälsovården.

I lagstiftningen om socialvårdstjänster regleras behörigheten för olika uppgifter. Servicelagstiftningen innehåller också bestämmelser om personaldimensionering. Ett alternativ till de ändringar som nu föreslås är att försöka genomföra de eftersträvade ändringarna genom att ändra bestämmelserna om personalens behörighet eller personaldimensionering. Genom att ändra servicelagstiftningen åstadkommer man direkta konsekvenser för tjänsternas innehåll och dess genomförande samt för de behörighetsvillkor och andra krav som den personal som är verksam i tjänsterna ska uppfylla. Då är det inte ändamålsenligt att göra ändringar i bestämmelserna om yrkesrättigheter, som inte kan påverka kraven på personaldimensionering eller behörighet.

Som en del av programmet för ett gott arbete har man inlett pilotprojekt kring arbetsfördelningen bland personalen inom socialvården. Social- och hälsovårdsministeriet genomför pilotprojekten tillsammans med tjänsteordnarna. Hösten 2024 kommer man att genomföra pilotprojekt kring arbetsfördelningen mellan socialarbetare och socionomer med hjälp av vilka man kan hitta sätt att effektivisera verksamheten inom socialvårdens tjänster och utveckla personalens uppgiftsstrukturer och arbetsfördelning genom att utnyttja de yrkesutbildade personernas arbetsinsats för uppgifter som motsvarar deras utbildning. Ett alternativ är också att aktivare stärka socialvårdens uppgiftsstruktur och arbetsfördelning så att socionomernas uppgiftsområde utvidgas redan inom ramen för den nuvarande lagstiftningen. Ännu större ändringar i socionomernas uppgiftsområde kan göras till exempel i och med en reform av barnskyddslagen.

Den akuta bristen på social- och hälsovårdspersonal förutsätter åtgärder på både kort och lång sikt. På lång sikt utvecklas arbetsfördelningen och uppgiftsstrukturerna för social- och hälsovårdspersonalen, för vilka man får stöd från ovan nämnda pilotprojekt. Dessutom strävar man i totalreformen av lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården efter att effektivisera verksamheten så att yrkesrättigheterna i fortsättningen endast omfattar sådana förutsättningar som är nödvändiga och proportionerliga med tanke på klient- och patientsäkerheten. På motsvarande sätt ska ändringar i socialvårdspersonalens behörigheter och personaldimensioneringen genomföras som en del av reformen av lagstiftningen om social- och hälsovårdstjänster. Regeringens proposition om en totalreform av lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården överlämnas till riksdagen uppskattningsvis hösten 2025, och därför kan det med tanke på tryggheten av de grundläggande

fri- och rättigheterna och klientsäkerheten för klienter inom socialvården inte anses vara ett alternativ som kan understödjas att vänta på att totalreformen ska stå klar. På motsvarande sätt ger de omfattande reformerna av servicelagstiftningen inom social- och hälsovården samt de pilotförsök som berör personalen inom socialvården först på längre sikt möjlighet att påverka den akuta bristen på socialvårdspersonal, och i synnerhet socialarbetare, och därför kan de inte anses vara alternativ som understödes.

Det föreslås att tidsfristen för hur länge en person kan vara verksam i en socialarbeters uppgifter kan överskridas med högst ett år åt gången, om det är nödvändigt med tanke på klientsäkerheten och tillgången eller kontinuiteten i fråga om tjänsterna eller av något annat särskilt skäl. I förslaget har fastställts höga kriterier för undantag, så att tillfällig verksamhet i en socialarbeters uppgifter även i fortsättningen ska vara tillfällig. Bestämmelsen innehåller dock ingen maximitid för hur många gånger tidsfristen kan överskridas för en och samma person. Ett alternativ är att det i bestämmelsen fastställs ett numeriskt maximumantal som säkerställer att en persons tillfälliga verksamhet i en socialarbeters uppgifter är tillfällig. Med beaktande av de höga kriterierna i paragrafen skulle det dock vara utmanande att fastställa ett visst antal år och därför har det inte bedömts motiverat att fastställa ett sådant.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom socialvården i andra länder beskrivs allmänt i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om yrkesutbildade personer inom socialvården och lag (RP 354/2014 rd s. 12–14).

I utredningsrapporten²⁰ om behov av ändringar i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (817/2015) behandlas dessutom internationella synpunkter med anknytning till yrkesutbildade personer inom socialvården. Enligt utredningsrapporten är systemen inom socialvården mycket olika, likaså skiljer sig branschens utbildningsstrukturer, examina samt de yrkesutbildade personernas uppgifter och yrkesbeteckningar från varandra. Därför varierar lagstiftningen och regleringslösningarna som berör yrken och utbildningar inom socialvården och verkställandet av dessa nationellt, och det kan inte observeras samma harmonisering inom den europeiska referensramen som inom hälso- och sjukvården, även om yrkeskvalifikationsdirektivet utgör allmänna juridiska ramvillkor för erkännande av yrkeskvalifikationer även för reglerade yrken inom socialvården. Enligt utredningsrapporten är socialvårdspersonalens yrken i andra länder ofta oreglerade eller så är endast utbildningar eller behörigheter delvis reglerade, och i allmänhet finns det inga register över yrkesutövningen. När det gäller yrken inom socialvården gäller en eventuell reglering främst socialarbetare.

I Sverige har kraven som berör socialarbetare skärpts eftersom det har ställts ytterligare krav på utbildningen för vissa av socialarbeters uppgifter, till exempel barnskydd. Inom barnskyddet krävs utöver grundläggande utbildning (socionom) dessutom 165 studiepoäng kompletterande studier (90 studiepoäng socialt arbete, 30 studiepoäng socialrätt, 30 studiepoäng psykologi och 15 studiepoäng samhällsvetenskaper).

Sommaren 2019 trädde en legitimering av yrket hälso- och sjukvårdskurator i kraft i Sverige. För att få legitimation som hälso- och sjukvårdskurator ska personen ha avlagt kuratorsexamen inom hälso- och sjukvården. Enligt 4 kap. 2 § i patientsäkerhetslagen (2010:659) får en person som på annat sätt än genom sådan utbildning eller praktisk tjänstgöring som avses i 1 § har förvärvat motsvarande kompetens, efter ansökan ges legitimation för yrket. I

²⁰ Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2019:16 s. 21–31.

patientsäkerhetslagen finns inga bestämmelser om rätten att tillfälligt vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter.

I Estland är socialarbetare ett reglerat yrke. Estlands socialvårdsråd (Sotsiaalhoolekande seadus) reglerar socialvårdens organisatoriska, ekonomiska och juridiska grunder samt förhållandena inom socialvården. I Estlands lag om yrkeskvalifikationer (Kutseseadus) finns dessutom bestämmelser om grunderna för inrättandet av systemet för yrkeskvalifikationer, verksamheten och den administrativa tillsynen. Inte heller i Estland finns det i socialvårdslagen eller lagen om yrkeskvalifikationer särskilda bestämmelser om tillfällig verksamhet i en reglerad yrkesutbildad persons uppgifter. I Estland har man i stor utsträckning slopat utbildning som organiseras av yrkeshögskolor, eftersom utbildningen i socialt arbete i huvudsak genomförs vid universitet där det erbjuds en treårig kandidatexamen och en tvåårig magisterexamen. Det utexamineras socialarbetare på kandidat- och magisternivå. Enligt utredningsrapporten är det således svårt att jämföra socialarbetare mellan länderna trots att yrkesbeteckningen är relativt etablerad. Oberoende av yrkesbeteckning kan arbetsuppgifterna och ansvaren skilja sig mycket från varandra.

I Island är socialarbetarens yrke ett reglerat yrke. I Island hör socialarbetare enligt lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården (Act No. 34/2012 on Healthcare Practitioners²¹) till personalen inom hälso- och sjukvården. I lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården i Island identifieras en möjlighet för medicinstuderande att arbeta med medicinska uppgifter för en viss tid, men motsvarande tillfälliga rätt har inte föreskrivits för socialarbetare.

6 Remissvar

Sammanlagt gavs 68 utlåtanden till riksdagen om utkastet till regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården. Utlåtanden lämnades av Barnombudsmannens byrå, undervisnings- och kulturministeriet, Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira, Institutet för hälsa och välfärd THL, Åbo Yrkeshögskolan vid Åbo Akademi Novia, Rådet för yrkeshögskolornas rektorer Arene ry, Klient- och patientsäkerhetscentret, yrkeshögskolan Centria, Det finlandssvenska kompetenscentret inom det sociala området, Södra Karelen välfärdsområde, Södra Österbottens välfärdsområde, Regionförvaltningsverket i Södra Finland (gemensamt utlåtande för alla regionförvaltningsverk), Helsingfors stads social- och hälsovårdssektor, Helsingfors universitet, Hyvinvointiala HALI ry, Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab, Invalidförbundet rf, Östra Finlands universitet, Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL rf, Jyväskylä yrkeshögskola, Jyväskylä universitet, Sydöstra Finlands yrkeshögskola, Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Oy, Kajanalands välfärdsområde, Kajaanin ammattikorkeakoulu Oy, Egentliga Tavastlands välfärdsområde, Karelia ammattikorkeakoulu Oy, Mellersta Finlands välfärdsområde, Mellersta Nylands välfärdsområde, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT, Kymmenedalens välfärdsområde, Kynnys ry, LAB-yrkeshögskolan, Lapplands välfärdsområde, Lapplands universitet, Centralförbundet för Barnskydd, Laurea-ammattikorkeakoulu Oy, Synskadades förbund rf, Oulun Ammattikorkeakoulu Oy Oamk, Oy Vaasan ammattikorkeakoulu - Vasa yrkeshögskola Ab, Rädda Barnen rf, Birkalands välfärdsområde, Österbottens välfärdsområde, Norra Österbottens välfärdsområde, Kompetenscentret för det sociala området i Norra Finland, Rusmedelsombudsmannaverksamheten, Päijänne-Tavastlands välfärdsområde, Satakunta yrkeshögskola, Satakunta välfärdsområde, yrkeshögskolan Savonia, Fackorganisationen för

²¹ [Healthcare Practitioners Act No. 34/2012](#).

högutbildade inom socialbranschen Talentia rf, Kompetenscentret för det sociala området, Föreningen för forskning i socialt arbete rf, Sosiaalityöntekijöiden seura ry, SOSTE Finlands social och hälsa rf, Finlands närvårdar- och primärskötarförbund SuPer rf, Suomen Lääkäriliitto – Finlands Läkarförbund, Socialrättsliga sällskapet i Finland rf, Tammerfors yrkeshögskola, Tammerfors universitet, Tehy rf, Turun ammattikorkeakoulu Oy, Nylands kompetenscenter inom det sociala området Socca, det nationella universitetsnätverket för socialt arbete, Vanda och Kervo välfärdsområde, Egentliga Finlands välfärdsområde, Högskoleutbildade samhällsvetare i Sydvästra Finland ry och två privatpersoner.

Remissinstansernas synpunkter på propositionsutkastet varierade. En del av remissinstanserna understödde propositionsutkastet (bland annat Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab och Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT och en del av välfärdsområdena), men å andra sidan fanns det också mycket motstånd mot utkastet (bland annat en del av representanterna för utbildningssystemet). Till exempel Valvira kom i sitt utlåtande, trots de många problem verket framfört i sitt utlåtande och med beaktande av alla faktorer som påverkar ärendet, fram till att den aktuella regeringspropositionen är motiverad då man begrundar socialvårdsklienternas, i synnerhet barnens, rättigheter och säkerhet nu och under de närmaste åren. I utlåtandet konstateras att det är bättre att det finns sådana tillfälliga socialarbetare som avses i regeringens proposition tillgängliga än att det inte finns sådana. Regionförvaltningsverken anser att lagrummet inte bör ändras på det föreslagna sättet genom att behörighetsvillkoren utvidgas. I många utlåtanden kritiserades det faktum att lagändringen görs separat från den revidering av lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården som pågår samtidigt. I vissa utlåtanden framkom dessutom att personer inom det sociala arbetet behandlas annorlunda än yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården. I vissa utlåtanden ansågs också att målen med propositionen kan understödjas, men att de inte kan uppnås med den föreslagna lagändringen.

Flera utlåtanden gavs om tidsfristen på ett år enligt lagen. I den proposition som var föremål för utlåtandena föreslogs ingen ändring av tidsfristen på ett år. I många utlåtanden betonades att ordalydelsen i lagen ”i högst ett år” lämnar rum för tolkning och bör förtydligas (bland annat Regionförvaltningsverket, Valvira, THL, Mellersta Finlands välfärdsområde, Finlands närvårdar- och primärskötarförbund SuPer rf, Lapplands universitet, Sosnet, Varha, Birkalands välfärdsområde och Helsingfors stad). Många föreslog att tjänsteförhållandet för socialarbetare som arbetar tillfälligt kan fortsätta efter tidsfristen på ett år, till exempel ett år åt gången efter en öppen ansökan vid avsaknad av legitimerade sökande (bland annat en del av välfärdsområdena, Välfärdsområdesbolaget Hyvil Ab och Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT). Å andra sidan uppmärksammades i utlåtandena (bland annat Valvira) också att det är viktigt att säkerställa att de ett år långa anställningsförhållandena för personer utan behörighet inte sammankopplas och i många utlåtanden understöddes inte en utvidgning av tidsfristen (bland annat Norra Österbottens välfärdsområde, Finlands närvårdar- och primärskötarförbund SuPer rf, Sosnet och en del av representanterna för utbildningssystemet).

Det gavs många utlåtanden om vilken lämplig högskoleexamen inom det sociala området som enligt förslaget krävs för att tillfälligt vara verksam i en socialarbetares uppgifter och det efterlystes bland annat en precisering i fråga om detta. I utlåtandena lades också fram förslag på vilka examina som borde betraktas som lämpliga examina inom det sociala området. I vissa utlåtanden ansågs propositionen ge arbetsgivaren stor prövningsrätt i fråga om vem som tillfälligt kan vara verksam i en socialarbetares uppgifter (bland annat Talentia och Jyväskylän universitet) eller vad som kan anses vara tillräcklig praktisk erfarenhet (bland annat Barnombudsmannen). Å andra sidan ansåg till exempel Valvira i sina utlåtanden att det var bra att det i motiveringarna till propositionen nämndes vilken som kunde vara en lämplig högskoleexamen. Dessutom lyftes i några utlåtanden (bland annat Jyväskylän yrkeshögskola)

fram att universitetens utbildningssystem inte identifierar högskoleexamina inom det sociala området, utan att universiteten har examina inom samhälls- och socialvetenskaper. I flera utlåtanden uppmanades också till att öka utbildningsmängden (till exempel Helsingfors stad och yrkeshögskolan Laurea). I vissa utlåtanden lyftes också fram att Valvira's preciserade tolkning av tillfällig verksamhet, som trädde i kraft 2023, har lett till att många personer har slutfört sina studier.

I flera utlåtanden lyftes fram att lagändringen inte förtydligar arbetsfördelningen inom socialvården. I några utlåtanden ansågs propositionen också ändra den nuvarande rollfördelningen mellan socialarbetare och socionomer. Enligt några utlåtanden förblir det i lagförslaget också oklart vilken roll och vilka uppgifter personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbeters uppgifter har efter lagändringen. I några utlåtanden lyftes också fram att man i stället för den föreslagna lagändringen borde ingripa i de grundläggande orsakerna till rekryteringsproblemet. Enligt regionförvaltningsverkets utlåtande borde man i lagstiftningen tydligare än tidigare definiera styrningen och översynen av arbetstagare som är verksamma i socialarbetaryrket samt avgränsa de uppgifter som en tillfällig socialarbetare inte kan utföra självständigt.

I vissa utlåtanden lyftes fram att personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbeters uppgifter på samma sätt som hälso- och sjukvårdsstuderande ska registrera sig hos Valvira (bland annat Valvira). Tillsynen lyftes också fram i större utsträckning i utlåtandena och det ansågs viktigt att tillsynen över yrkesutbildade personer omfattar även personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbeters uppgifter.

Enligt utlåtandena kan lagändringen ge legitimerade socialarbetare ett budskap om att deras yrkeskompetens inte uppskattas. Dessutom lyftes i vissa utlåtanden fram att lagförslaget ökar belastningen på legitimerade socialarbetare. Enligt några utlåtanden fokuserar propositionsutkastet för mycket på att granska det sociala arbetet inom barnskyddet. I vissa utlåtanden lyftes fram att den ställning en arbetstagare som tillfälligt är verksam i en socialarbeters uppgifter har ska framgå av den yrkesbeteckning personen använder (till exempel regionförvaltningsverket).

Flera aktörer yttrade sig om propositionens ekonomiska konsekvenser. Det föreslagna minskningen med två miljoner euro i välfärdsområdenas finansiering fick kritik (till exempel en del av välfärdsområdena och Förbundet för den offentliga sektorn och välfärdsområdena JHL). I vissa utlåtanden ansågs också att det i utkastet till proposition inte borde hänvisas till lönen för personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbeters uppgifter (bland annat Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT). I utlåtandena framfördes bland annat att målet ska vara legitimerade socialarbetare, till vilka betalas en lämplig lön. Det framfördes också önskemål om att bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna förtydligas. I några utlåtanden lyftes också fram att besparingen riktas till alla välfärdsområden oberoende av huruvida de har använt sig av personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbeters uppgifter.

I några remissvar konstaterades att lagförslagens konsekvenser har bedömts i tillräcklig utsträckning. I andra utlåtanden lyftes bland annat fram de risker lagförslaget medför för klientsäkerheten (bland annat regionförvaltningsverket). Å andra sidan konstaterades också att de negativa konsekvenserna i anslutning till klientsäkerheten, barnens rättigheter och jämlikhet samt de ökande riskerna har identifierats ur flera perspektiv i regeringens proposition. Det ansågs dock inkonsekvent att man trots detta strävar efter att främja lagförslaget (bland annat kompetenscentren inom det sociala området). I utlåtandena lyftes också fram att lagändringen kan minska socialarbetarnas arbetshälsa och dragnings- och hållkraft samt öka socialarbetarnas

vilja att byta bransch. Lagförslaget ansågs belasta socialarbetarna. Det ansågs även att lagförslaget också kan försämra motivationen hos studerande inom socialt arbete att engagera sig i branschen. I många utlåtanden framfördes också att den föreslagna ändringen endast tillfälligt rättar till situationen. Regionförvaltningsverket bedömde att utmaningarna med välfärdsområdenas egenkontroll också kommer att öka mängden tillsyn för regionförvaltningsverken.

I fråga om ikraftträdandet understödde flera remissinstanser att propositionen träder i kraft den 1 januari 2025. Å andra sidan motsatte sig nästan lika många att propositionen träder i kraft enligt förslaget. Många av remissinstanserna framförde att om lagändringen träder i kraft ska den vara tillfällig, eftersom totalreformen av lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården borde vara det primära sättet att svara på personalbristen inom social- och hälsovården.

Utkastet till regeringens proposition ändrades, kompletterades och preciserades utifrån responsen från remissrundan. På basis av remissvaren förtydligades tidsfristen på ett år och till lagförslaget fogades en möjlighet att avvika från tidsfristen på ett år. I lagförslaget preciserades vilken lämplig högskoleexamen inom det sociala området som förutsätts för att tillfälligt vara verksam i en socialarbetares uppgifter. Även motiveringarna till bestämmelserna sågs över utifrån responsen. Propositionen kompletterades också med preciseringar av programmet för ett gott arbete och dess mål. Regeringens proposition är endast avsedd att komplettera det mer omfattande arbete som görs inom programmet för ett gott arbete. I fråga om registreringen i centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården ansågs det inte motiverat att ändra regleringen enbart i fråga om eventuell registrering av personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter, utan registreringsfrågor bör ses över som en helhet som en del av reformen av lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården. I propositionen preciserades anteckningarna om tillsyn och i bestämmelsen om registrering gjordes de ändringar som propositionen föranledde. Bedömningen av konsekvenserna av regeringens proposition kompletterades utifrån remissvaren.

7 Specialmotivering

12 §. Rätt att tillfälligt vara verksam inom socialvården i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter. Den i paragrafen föreskrivna rätten att tillfälligt vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter är ett undantag från huvudregeln, enligt vilken en legitimerad inom socialvården yrkesutbildad persons yrke får utövas endast av en person som fått vissa yrkeskvalifikationer och rätt till yrkesutövning. I förarbetena till lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården är syftet med bestämmelsen att ge studerande en möjlighet att skaffa sig kännedom om socialtjänstsystemet och få vägledning och respons på det de gör samt att förbättra deras yrkesfärdigheter inför framtida uppgifter som yrkesutbildade personer. Syftet med bestämmelsen är även att säkerställa att service inom socialvården kan ges i en situation när arbetstagare som uppfyller utbildningskraven inte finns att tillgå (RP 354/2014 rd, s. 34).

Social- och hälsovårdspersonalens tillräcklighet och tillgänglighet har försämrats kraftigt, vilket äventyrar tillgången och kvaliteten på social- och hälsovårdstjänster samt klient- och patientsäkerheten i välfärdssamhället. Det råder en allvarlig personalbrist i fråga om socialarbetare i välfärdsområdena, som är störst inom barnskyddet där nästan var femte tjänst för socialarbetare är otillsatt. Syftet med propositionen är att förbättra tillgången på personer som vikarierar för socialarbetare och på så sätt trygga tillräckliga och kvalitativa socialvårdstjänster samt tillgodose socialvårdsklienternas rätt till god socialvård. Genom den föreslagna ändringen stöds dessutom flexibiliteten i arbetsfördelningen för personalen inom socialvården samt klargörs tolknings- och tillämpningspraxis för 1 mom. genom närmare

bestämmelser om vem som med stöd av lagen har rätt att tillfälligt vara verksam i en socialarbetares uppgifter (tolknings- och tillämpningspraxis för paragrafen beskrivs närmare i avsnitt 2.1.2).

Det föreslås att 1 mom. ändras så att utöver den som studerar för att bli socialarbetare har också den som har avlagt en lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården rätt att tillfälligt vara verksam i en socialarbetares uppgifter i högst ett år, om examen innefattar eller personen med godkänt resultat ytterligare har avlagt grundstudier, ämnesstudier och praktik i socialt arbete eller om personen utöver lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården och grundstudier och ämnesstudier i socialt arbete har tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet. Den som tillfälligt är verksam i en socialarbetares uppgifter ska i enlighet med de gällande bestämmelserna arbeta under ledning och översyn av en legitimerad socialarbetare. Med en i 1 mom. nämnd lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet avses en examen inom det samhällsvetenskapliga området enligt bestämmelserna om utbildningsansvar i statsrådets förordning om examina och specialiseringsutbildningar vid universitet. Som lämplig kan till exempel en sådan universitetsexamen anses som avlagts i huvudämnet samhällspolitik, socialpolitik, sociologi, förvaltningsvetenskap eller socialpsykologi. Med lämplig yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården avses till exempel yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsoområdet till vilken examensbenämningen socionom fogas (YH). Också till exempel yrkeshögskoleexamina inom social- och hälsovården till vilka examensbenämningen geronom (YH) eller rehabiliteringsledare (YH) fogas kan beroende på arbetsuppgifterna vara lämpliga yrkeshögskoleexamina. Utöver lämplig högskoleexamen ska personen med godkänt resultat ha avlagt grundstudierna och ämnesstudierna samt praktik i socialt arbete. De studiehelheter som krävs i 1 mom. kan enligt förslaget avläggas i öppen universitetsundervisning eller som en del av en biämneshelhet för universitetsexamen. Målen för kunnandet inom grundstudierna och ämnesstudierna i socialt arbete som ordnas av universiteten motsvarar i huvudsak varandra, varför avlagda grundstudier och ämnesstudier i socialt arbete i regel ger likadana färdigheter oberoende av var studierna har avlagts.

Syftet med en period av praktiska studier där man övar yrkesfärdigheterna för socialt arbete i praktiken är att ge den studerande förståelse för det sociala arbetet i olika verksamhetsmiljöer samt att den studerande tillägnar sig och utvecklar färdigheter och sakkunnighet i klientarbetet inom det sociala arbetet. Studerande inom socialt arbete sätter sig in i socialarbetarens uppgifter och övar sig under ledning att vara verksam i socialarbetarens roll på något verksamhetsområde inom socialt arbete. När praktikdelen har genomförts har den studerande grundläggande färdigheter för att vara verksam i socialarbetaryrket samt kännedom om verksamhetsmiljön och expertisen i branschen. Med några undantag är det möjligt endast för dem som studerar för en examen i socialt arbete att avlägga praktik, varför det i paragrafen föreslås bestämmelser om en alternativ tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet. Tillfälligt verksam i en socialarbetares uppgifter har utöver de som studerar för yrket också sådana personer varit som länge arbetat huvudsakligen inom det sociala arbetet och som har för avsikt att börja studera för en examen i socialt arbete genom grundstudier och ämnesstudier som avlagts i öppen universitetsundervisning. Arbetsgivaren svarar för bedömningen av en högskoleexamens lämplighet samt av att den praktiska erfarenheten och yrkesskickligheten är tillräcklig. Arbetsgivaren ska sålunda i varje enskilt fall bedöma om personens utbildning, praktiska erfarenhet och yrkesskicklighet är tillräckliga för det kunnande som förutsätts för de arbetsuppgifter som ska anvisas personen. Där handlar om att vara verksam i en yrkesutbildad persons uppgifter i stället för att vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke.

Den som tillfälligt är verksam i en socialarbeters uppgifter ska i enlighet med de gällande bestämmelserna arbeta under ledning och översyn av en legitimerad socialarbetare. För alla som är tillfälligt verksamma i en socialarbeters uppgifter ska det skriftligen utses en legitimerad socialarbetare som handledare. Handledaren ska aktivt följa, leda och övervaka verksamhet som utövas av den som tillfälligt är verksam i en socialarbeters uppgifter och utan dröjsmål ingripa i eventuella missförhållanden eller situationer där klientsäkerheten äventyras. Arbetsgivaren ansvarar alltså för att den som tillfälligt är verksam i en socialarbeters uppgifter uppfyller alla krav som föreskrivs i 1 mom. och att ledningen och övervakningen av den som är tillfälligt verksam i en socialarbeters uppgifter har ordnats och genomförts på ett ändamålsenligt sätt.

Arbetsgivaren ska också i fortsättningen säkerställa att det i första hand är en i lagen avsedd legitimerad socialarbetare som är verksam i en socialarbeters uppgifter. Rätten att tillfälligt vara verksam i en socialarbeters uppgifter gäller situationer där en person som studerar för att bli socialarbetare ska sätta sig in i socialservicesystemet innan personen får rätt till yrkesutövning eller situationer där någon legitimerad socialarbetare inte finns tillgänglig för en uppgift som socialarbetare. Rätten att tillfälligt vara verksam i en socialarbeters uppgifter är i överensstämmelse med formuleringen i paragrafen tillfällig, vilket förutsätter att arbetsgivaren till tjänsten eller uppgiften aktivt rekryterar en yrkesutbildad person inom socialvården som uppfyller utbildnings- och behörighetsvillkoren. Den i 1 mom. angivna maximitiden på ett år, under vilken personen får vara tillfälligt verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter, ändras så att tiden om vissa kriterier uppfylls får förlängas med högst ett år åt gången. Syftet med tidsfristen är dock å ena sidan att säkerställa att den som är tillfälligt verksam i en socialarbeters uppgifter får en tillräcklig möjlighet att sätta sig in i servicesystemet som en del av de studier som leder till ett yrke inom det sociala arbetet, å andra sidan att ge arbetsgivaren tillräckligt med tid för att för socialarbeters uppgifter rekrytera en legitimerad socialarbetare som uppfyller utbildnings- och behörighetsvillkoren.

Den föreslagna ändringen inverkar inte på de krav och förutsättningar som gäller en legitimerad socialarbeters yrkesutövning. En legitimerad socialarbetare ansvarar för de uppgifter som det föreskrivs om i lagstiftningen om socialvårdstjänster samt lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården där det krävs en legitimerad socialarbeters behörighet. En legitimerad socialarbetare ansvarar också i fortsättningen till exempel för att i brådskande fall besluta om vård oberoende av egen vilja och om åtgärder i anslutning till det. Genom den föreslagna ändringen stöds arbetsfördelningen mellan yrkesutbildade personer inom socialvården på så sätt att de legitimerade socialarbetarna bättre än tidigare kan fokusera på uppgifter som motsvarar deras utbildning och kompetens, såsom att ansvara för beslut och åtgärder som på ett betydande sätt inverkar på en socialvårdsklients grundläggande fri- och rättigheter samt för ledningen och utvecklingen av det sociala arbetet. Den som tillfälligt är verksam i en socialarbeters uppgifter kan stödja en legitimerad socialarbetare till exempel genom att delta i bedömningen av klientens servicebehov och utarbetandet av en plan som arbetspar till den socialarbetare som ansvarar för klientens ärende och tjänster. Likaså kan den som vikarierar en socialarbetare delta i bedömningen av servicebehovet hos en klient eller en familj som behöver särskilt stöd samt i utförandet av uppgifter som hänför sig till klientens ärende som arbetspar till den ansvariga socialarbetaren och under ledning och översyn av en legitimerad socialarbetare. För att garantera klientens rättsskydd ska arbetsgivaren se till att klienter inom socialvården känner till när deras ärende sköts av en sådan i lagen avsedd legitimerad socialarbetare som har rätt att självständigt utöva socialarbetaryrket och använda yrkesbeteckningen i fråga och när det är fråga om en studerande inom socialt arbete eller om en person som tillfälligt är verksam i en socialarbeters uppgifter i enlighet med vad som föreskrivs i 1 mom. i paragrafen.

I propositionen föreslås det att det till 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården fogas ett nytt moment, enligt vilket tidsfristen för att tillfälligt vara verksam i en

socialarbetarens uppgifter får överskridas med högst ett år åt gången, om det är nödvändigt med tanke på klientsäkerheten och tillgången eller kontinuiteten i fråga om tjänsterna eller av något annat särskilt skäl. Om arbetsgivaren trots rekryteringsförsök inte lyckats rekrytera en socialarbetare med yrkeskompetens till uppgiften är det enligt förslaget möjligt att överskrida tidsfristen på ett år, om det är nödvändigt med tanke på klientsäkerheten och tillgången till tjänster eller kontinuiteten i kundrelationerna. Ett annat särskilt skäl kan anses vara att den som tillfälligt är verksam i en socialarbetarens uppgifter kommer att få examen inom kort. Också då ska det särskilda skälet bedömas i förhållande till de kriterier som anges i paragrafen. Den föreslagna ändringen förtydligar den tidsfrist som ansetts vara tvetydig. På motsvarande sätt ges det möjlighet att avvika från tidsfristen på ett år också för andra som är verksamma i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter.

Det föreslås dessutom att paragrafen ändras så att det i paragrafens rubrik i fortsättningen föreskrivs om rätt att tillfälligt vara verksam inom socialvården i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter. I 1–5 mom. i paragrafen föreslås samma ändring i begreppet, så att det i paragrafen hänvisas till att vara verksam i en yrkesutbildad persons uppgifter i stället för att vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke. I lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården föreskrivs det om rätten att utöva ett reglerat yrke inom socialvården eller hälso- och sjukvården, som på ansökan beviljas av den behöriga myndigheten. Hänvisningen till att vara verksam i ett yrke är ändamålsenlig när det är fråga om en rätt som gäller utövande av ett reglerat yrke och som reserverats endast för personer som har en viss utbildning eller yrkeskompetens. I lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården används dock inkonsekvent begrepp som gäller rätten att tillfälligt sköta en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter. I lagen och förordningen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården hänvisas det till att sköta en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter. I lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården hänvisas det däremot till rätten att tillfälligt vara verksam inom socialvården i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke, men i statsrådets förordning om yrkesutbildade personer inom socialvården används inkonsekvent att vara verksam i yrke och att vara verksam i uppgifter. Genom den föreslagna ändringen förenhetligas begreppen som gäller att vara tillfälligt verksam och en konsekvent användning av dem samt förtydligas den skillnad som hänför sig till en legitimerad yrkesutbildad persons rätt att utöva ett reglerat yrke och den rätt som möjliggörs i lagen att tillfälligt vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter. I paragrafen görs dessutom vissa språkliga korrigeringar. I fråga om personer som studerar för att bli socialarbetare fogas till villkoren i 1 mom. omnämmandet av grundstudier utöver de tidigare nämnda ämnesstudierna. Grundstudier har redan tidigare i regel ansetts ingå i begreppet ämnesstudier, så ändringen är en teknisk precisering.

16 §. Centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården. I propositionen föreslås det att det till 2 mom. 4 punkten i denna paragraf fogas personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetarens uppgifter så att punkten motsvarar den ändring som föreslås i 12 §. Också i fråga om andra som tillfälligt är verksamma i en socialarbetarens uppgifter än de som studerar för att bli legitimerad som yrkesutbildad person i ett yrke inom socialvården ska en tillsynsåtgärd av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården i form av en anmärkning eller en skriftlig varning eller en säkerhetsåtgärd antecknas i centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården.

På grund av den ändring som föreslås i 12 § ska det också i stället för till en annan person som tillfälligt är verksam inom socialvården i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke hänvisas till en person som är tillfälligt verksam inom socialvården i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter. Det är fråga om begreppsmässiga ändringar.

8 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

9 Verkställighet och uppföljning

Den allmänna styrningen av och tillsynen över yrkesutbildade personer inom socialvården ankommer på social- och hälsovårdsministeriet. Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården Valvira styr och övervakar yrkesutövningen hos yrkesutbildade personer inom socialvården på riksnivå och regionförvaltningsverket styr och övervakar yrkesutövningen hos yrkesutbildade personer inom socialvården inom sitt verksamhetsområde. Dessutom styr Valvira, som är underställt social- och hälsovårdsministeriet, regionförvaltningsverkens verksamhet vid verkställandet, samordningen och förenhetligandet av tillsynen över yrkesutövningen hos yrkesutbildade personer inom socialvården och tillhörande styrning.

Den ändring som föreslås i propositionen kommer att bedömas redan inom den närmaste framtiden som en del av totalreformen av lagstiftningen om yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården enligt Petteri Orpos regeringsprogram. Beredningen av denna inleddes vid social- och hälsovårdsministeriet våren 2024. I totalreformen av lagstiftningen om yrkesutbildade personer kommer man att bedöma de grundläggande principerna för regleringen av yrkesutbildade personer inom social- och hälsovården och behovet av att ändra regleringen i sin helhet. I samband med totalreformen kommer man att bedöma och samordna de bestämmelser med stöd av vilka en person har rätt att tillfälligt vara verksam i uppgifter för en yrkesutbildad person inom socialvården och hälso- och sjukvården. I detta sammanhang bedöms också hur det fungerar att möjliggöra undantag från tidsfristen på högst ett år samt effekterna av detta.

10 Förhållande till andra propositioner

10.1 Förhållande till budgetpropositionen

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2025 och är tänkt att bli behandlad i samband med den. Lagen beräknas minska välfärdsområdenas kostnader med 2 miljoner euro från och med år 2025 och en motsvarande minskning görs i välfärdsområdenas finansieringsmoment 28.89.31.

11 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Propositionens förslag till ändring av 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården är av betydelse med tanke på jämlikheten i 6 §, rätten till liv, personlig frihet och integritet i 7 §, skyddet för privatlivet i 10 §, rätten till arbete och näringsfriheten i 18 §, rätten till social trygghet i 19 §, rättsskyddet i 21 § och respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna i 22 § i grundlagen. Internationella människorättsavtal som är viktiga med tanke på denna proposition och som Finland i egenskap av avtalspart har förbundit sig till att följa är FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976, ESK-konventionen), den reviderade Europeiska sociala stadgan (FördrS 78–80/2002), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (FördrS 26–27/2016) och FN:s konvention om barnets rättigheter (FördrS 60/1991).

I denna proposition föreslås det att lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården ändras. I lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården föreskrivs om de förutsättningar med stöd av vilka en person har rätt att i Finland utöva ett reglerat yrke inom socialvården samt om

de yrkesutbildade personernas rättigheter och skyldigheter samt om den styrning och tillsyn som berör yrkesutbildade personer. Regleringen av yrken inom socialvården innebär ett undantag från den näringsfrihet som föreskrivs i 18 § 1 mom. i grundlagen. Enligt 18 § 1 mom. i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Grundlagsutskottet har ansett att näringsfrihet är huvudregeln och att kravet på att en myndighet ska bevilja tillstånd att utöva ett arbete, yrke eller en näring innebär en begränsning av näringsfriheten. Grundlagsutskottet har ansett att tillståndsplikt för näringsfrihet undantagsvis är möjlig (se t.ex. GrUU 13/2014 rd, s. 2). Utskottet har bedömt förutsättningarna för tillståndsplikt och andra föreslagna begränsningar för utövning av näring med tanke på de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, framför allt kravet på reglering genom lag, huruvida målet är godtagbart och begränsningen proportionerlig. Registreringsskyldigheten i anslutning till näringsidkande har i konstitutionellt hänseende jämförts med tillståndsplikt. En sådan reglering ska också uppfylla de övriga allmänna förutsättningarna som krävs av en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna (se t.ex. GrUU 96/2022 rd, s. 2; GrUU 58/2014 rd, s. 5/1 och de utlåtanden som hänvisas till i dessa). Begränsningen av näringsfriheten till följd av regleringen av yrken inom socialvården har ansetts godtagbar eftersom den tryggar klientsäkerheten för socialvårdsklienter samt socialvårdsklientens rätt till socialvård av god kvalitet och gott bemötande genom att säkerställa att yrkesutbildade personer inom socialvården har den utbildning som yrkesutövningen förutsätter, tillräcklig yrkeskompetens och de färdigheter som yrkesutövningen förutsätter. Utöver grundlagen tryggas även i artikel 15.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna vars och ens rätt att arbeta och utöva ett fritt valt eller accepterat yrke (EUT C 202, 7.6.2016, s. 389–405).

I 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården föreskrivs om rätten att inom socialvården tillfälligt vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke, vilket i undantagsfall gör det möjligt att vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter om de förutsättningar som anges närmare i lagen uppfylls. I propositionen föreslås att 12 § 1 mom. i nämnda lag ändras så rätten att tillfälligt vara verksam i en legitimerad socialarbetares uppgifter i högst ett år utöver studerande som studerar för att bli socialarbetare även ges en person som har avlagt en lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården som har inbegripit eller utöver vilken personen dessutom med godkänt resultat har avlagt grund- och ämnesstudier i socialt arbete samt praktik eller som utöver en lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården och grund- och ämnesstudier i socialt arbete har tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet. Den som tillfälligt är verksam i en socialarbetares uppgifter ska i enlighet med de gällande bestämmelserna arbeta under ledning och översyn av en legitimerad socialarbetare.

Den föreslagna ändringen ger en större krets av personer än i nuläget möjlighet att vara verksamma i ett tillståndspliktigt yrke. Målet med propositionen är att minska personalbristen inom socialvården, i synnerhet när det gäller socialarbetare, eftersom den hotar tillgången till tillräcklig och högklassig socialservice. Tillgången till personal och personalens tillräcklighet kan förbättras genom att stärka möjligheterna för yrkesutbildade inom socialvården att koncentrera sig på arbete som motsvarar den egna kompetensen samt genom att förtydliga personalens arbetsfördelning och förbättra tillgången till vikarier för socialarbetare. En person som tillfälligt är verksam i en socialarbetares uppgifter är inte en sådan yrkesutbildad person inom socialvården som avses i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården och en person som tillfälligt är verksam i en socialarbetares uppgifter beviljas inte separat yrkesrättighet. Enligt 12 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården iaktas i fråga om den som tillfälligt är verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke i tillämpliga delar det som i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården föreskrivs om yrkesutbildade

personer inom socialvården. Eventuella tillsynsåtgärder som riktas mot personen i fråga införs i centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården i enlighet med 16 § 2 mom. 4 punkten i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården. Propositionen har till denna del betydelse för tryggheten av skyddet för privatlivet och skyddet för personuppgifter enligt 10 § i grundlagen. Enligt grundlagsutskottet ska skyddet för personuppgifter i första hand tryggas med stöd av EU:s allmänna dataskyddsförordning och den nationella allmänna lagstiftningen (se GrUU 96/2022 rd, s. 4–5, GrUU 14/2018 rd, s. 4–5). Propositionen har dessutom betydelse med tanke på rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen, eftersom legitimerade socialarbetare ansvarar för beslutsfattande som är viktigt med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna för klienter inom socialvården. Med tanke på rättsskyddet och klientsäkerheten för klienter som använder socialvårdstjänster är det således nödvändigt att det finns tillräckligt med socialarbetare som uppfyller kraven på utbildning och yrkeskvalifikationer inom socialservicen och att arbetsfördelningen bland socialvårdspersonalen är flexibel och ger dessa personer möjlighet att koncentrera sig på dessa krävande yrkesuppgifter.

I 19 § 1 mom. i grundlagen tryggas rätten till oundgänglig försörjning och omsorg. Med oundgänglig försörjning och omsorg avses en sådan inkomstnivå och sådana tjänster som tryggar förutsättningarna för ett människovärdigt liv (RP 309/1993 rd, s. 73). Den omsorg som avses i bestämmelsen avser bland annat social- och hälsovård. Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välbefinnande och individuella uppväxt. Denna skyldighet att stödja barnets familj har en direkt eller åtminstone indirekt inverkan på barnets välbefinnande. 19 § 3 mom. i grundlagen åberopar dels social-, hälso- och sjukvårdens förebyggande uppgift, dels utvecklandet av de samhällsliga förhållandena inom olika samhällssektorer i allmänhet för att utveckla befolkningens hälsa i en gynnsam riktning. Bestämmelsen förutsätter att man i lagstiftningen ska sörga för att tillräckliga tjänster tryggas, så det allmänna ska således trygga tillgången till social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster. Sättet att ordna tjänster och tillgången till tjänster påverkas också indirekt av andra bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, till exempel likabehandling, förbud mot diskriminering, rätten till liv samt personlig integritet och säkerhet och skydd för privatlivet (GrUU 17/2021 rd, s. 17, GrUU 63/2016 rd, s. 2, GrUU 67/2014 rd, s. 3/II, se även RP 309/1993 rd, s. 71).

Tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen har ett etablerat rättsligt innehåll och etablerade bedömningsgrunder. Enligt dem utgår bedömningen av om servicen är tillräcklig från en sådan servicenivå som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (se RP 309/1993 rd, s. 75–76). Vars och ens har rätt till socialservice förutsätter i sista hand en individuell bedömning av tjänsternas tillräcklighet. Rätten till tillräcklig socialservice tryggar i de allvarligaste situationerna den rätt till liv som tryggas som en grundläggande rättighet i 7 § i grundlagen (se GrUU 65/2014 rd, s. 4/II). Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis betonat att även om den första meningen i 19 § 3 mom. i grundlagen inte tryggar något specifikt sätt att erbjuda tjänster, utgår grundlagen till denna del från att tjänsterna ska vara tillräckliga (GrUU 26/2017 rd, s. 33 och 37–42, GrUU 12/2015 rd, s. 3, och GrUU 11/1995 rd, s. 2). Utskottet har uttryckligen betonat att bestämmelsen ålägger det allmänna att trygga tillgången till tjänster (se GrUU 26/2017 rd, särskilt s. 44–45 och GrUU 54/2014 rd, s. 2/I). Bestämmelsen innebär således ett krav på ett tillräckligt utbud av tjänster i hela landet (GrUU 26/2017 rd, s. 33). Inom socialvårdens tjänster ska klientsäkerheten för klienter inom socialvården säkerställas. Även om det föreslås att gruppen av personer som tillfälligt är verksamma i en socialarbetares uppgifter utvidgas, hör det även i fortsättningen till de legitimerade socialarbetarnas uppgifter att fatta de mest krävande socialvårdsbesluten. Dessutom ska en person som tillfälligt är verksam i en socialarbetares

uppgifter även i fortsättningen arbeta under ledning och översyn av en utexaminerad socialarbetare, vilket möjliggör ett omedelbart ingripande i eventuella missförhållanden.

I 22 § i grundlagen föreskrivs om skyldighet för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Med det allmänna avses här staten, kommunerna och självstyrande förvaltningsområden som är större än kommunerna, till exempel välfärdsområdena. Välfärdsområdena har ålagts en skyldighet att ordna social- och hälsovård för sina invånare och i vissa fall för personer som vistas i välfärdsområdet och för andra personer. För att de grundläggande fri- och rättigheterna de facto ska tillgodoses krävs det aktiva åtgärder av det allmänna, till exempel för att skapa verkliga förutsättningar för utövandet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Till de centralaste metoderna hör att stifta lagar som tryggar och preciserar utövningen av en grundläggande fri- och rättighet och att inrikta de ekonomiska resurserna (RP 309/1993 rd, s. 80). Grundlagsutskottet har konstaterat att skyldigheten att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 22 § i grundlagen också omfattar statens ansvar att se till att de områden som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen har praktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter (GrUU 17/2021 rd, s. 23, GrUU 26/2017 rd, s. 22, se GrUU 10/2015 rd och GrUU 37/2009 rd). Enligt grundlagsutskottet ska finansieringen till de områden som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen i tillämpliga delar bedömas i ljuset av grundlagsutskottets praxis i fråga om finansieringsprincipen (GrUU 15/2018 rd). En tillräcklig statlig finansiering och en korrekt fördelning av den intar således uttryckligen en avgörande ställning när det gäller att trygga välfärdsområdenas möjligheter att sköta de uppgifter de anvisats på behörigt sätt (GrUU 15/2018 rd, s. 21).

Servicesystemet inom social- och hälsovården har redan länge påverkats av svårigheter i välfärdsområdenas ekonomiska situation samt problem med tillgången till personal och personalens tillräcklighet. Dessa har påverkat tillgången till tillräcklig socialservice och socialvårdsklientens rätt till god socialvård. Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande (GrUU 41/2010 rd, s. 2) ansett att tillräckliga resurser för att främja hälsa och välfärd samt för hälso- och sjukvårdstjänster ska anvisas bland annat genom att sörja för att hälso- och sjukvårdspersonalen är tillräcklig och sakkunnig samt för ändamålsenliga lokaler och utrustning. Denna skyldighet kan på samma sätt anses gälla socialvården, där man ska anvisa tillräckliga resurser för socialvårdstjänsterna genom att se till att socialvårdspersonalen är tillräcklig. Grundlagsutskottet ansåg att tryggandet av ovan nämnda verksamhetsförutsättningar är en väsentlig faktor när det gäller att precisera och fullgöra det allmännas skyldigheter enligt 19 § 3 mom. och 22 § i grundlagen.

Skyldigheten till aktiv handling enligt 22 § i grundlagen har betonats särskilt i fråga om personer i utsatt ställning, till exempel barn. Finland förpliktas också av FN:s konvention om barnets rättigheter, där artikel 3 anger att barnets, dvs. personer under 18 år, bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av den offentliga eller den privata social- och hälsovården, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Det handlar alltså om att säkerställa tillräckliga social- och hälsovårdstjänster för barn som är berättigade till särskild omsorg och hjälp, även enligt andra internationella bindande avtal för Finland, såsom konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och ESK-konventionen. Tillämpningsområdet för konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning och ESK-konventionen omfattar alla personer, barn, unga och vuxna, som omfattas av konventionsstatens rättskipning. I propositionen föreslås att rätten att tillfälligt vara verksam i en socialarbetares uppgifter ändras, vilket omfattar verksamhet inom alla sektorer inom socialvården. I enlighet med det beslut regeringen fattade vid ramförhandlingarna vill man genom propositionen dock särskilt säkerställa att det finns tillräckligt med socialarbetare inom barnskyddet, där personalbristen för närvarande är allvarligast. Genom att säkerställa tillgången till socialarbetare och socialarbetarnas tillräcklighet bidrar man till att trygga genomförandet av

kritisk socialservice. Syftet med propositionen är således att på det sätt som förutsätts i såväl internationella människorättskonventioner som i 22 § i grundlagen trygga vars och ens rätt till nödvändig omsorg samt att trygga tillräcklig socialservice och stöda möjligheterna för familjen och andra som svarar för omsorgen om barn att trygga barnets välfärd och individuella uppväxt. Genom propositionen tryggas rätten till trygghet, oundgänglig omsorg och tillräcklig socialservice enligt 7 och 19 § i grundlagen i synnerhet för socialvårdsklienter i utsatt ställning.

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. I bestämmelsen uttrycks utöver kravet på rättslig jämlikhet även en tanke på faktisk jämställdhet. I den ingår ett förbud mot godtycke och ett krav på enhanda bemötande i likadana fall. Den allmänna bestämmelsen om jämlikhet kompletteras av förbudet mot diskriminering i 6 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på de grunder som anges i bestämmelsen eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person (se RP 309/1993 rd, s. 42–44); se t.ex. GrUU 26/2017 rd, s. 36–41 och 44–45 och GrUU 67/2014 rd, s. 3, GrUU 31/2014 rd, s. 3/I). Det finns också bestämmelser om diskriminering och förbud mot diskriminering i flera människorättskonventioner. Genom den föreslagna ändringen förbättras den jämlika rätten för socialvårdsklienter att få de socialvårdstjänster de behöver på ett högklassigt sätt och i rätt tid genom att man säkerställer att det finns så mycket socialvårdspersonal som behövs för att genomföra socialvårdstjänsterna.

På ovan nämnda grunder anses lagförslaget vara förenligt med grundlagen och lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 12 och 16 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (817/2015) 12 § och 16 § 2 mom. 4 punkten, samt
fogas till 12 § ett nytt 6 mom. som följer:

12 §

Rätt att tillfälligt vara verksam inom socialvården i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter

Den som studerar för att bli socialarbetare och med godkänt resultat har avlagt grundstudierna, ämnesstudierna samt praktik i socialt arbete kan tillfälligt i högst ett år vara verksam i en socialarbeters uppgifter. Rätt att tillfälligt vara verksam i en socialarbeters uppgifter i högst ett år har också den som har avlagt en lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården, om examen innefattar eller personen med godkänt resultat ytterligare har avlagt grundstudier, ämnesstudier och praktik i socialt arbete eller om personen utöver lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården och grundstudier och ämnesstudier i socialt arbete har tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet. Den som tillfälligt är verksam i en socialarbeters uppgifter ska arbeta under ledning och översyn av en legitimerad socialarbetare.

Den som studerar för att bli legitimerad yrkesutbildad person i ett annat yrke eller har avlagt en för det sociala området lämplig högskoleexamen och som har tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet kan tillfälligt i högst ett år vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter.

I fråga om den som tillfälligt är verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter iaktas då i tillämpliga delar det som i denna lag föreskrivs om yrkesutbildade personer inom socialvården. Närmare bestämmelser om villkoren för att tillfälligt vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Den som tillfälligt är verksam i en socialarbeters uppgifter har inte samma rätt som socialarbetare att i brådskande fall besluta om vård oberoende av egen vilja och om åtgärder i anslutning till det.

Bestämmelser om rätten för den som avlagt examen utomlands att tillfälligt vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Den i 1 och 2 mom. avsedda tidsfristen får överskridas med högst ett år åt gången, om det är nödvändigt med tanke på klientsäkerheten och tillgången eller kontinuiteten i fråga om tjänsterna eller av något annat särskilt skäl.

16 §

Centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården

I registret införs följande uppgifter:

4) namn, personbeteckning och hemadress i fråga om en person som studerar för att bli legitimerad som yrkesutbildad person i ett yrke inom socialvården, en person som tillfälligt är verksam i en legitimerad socialarbetares uppgifter eller en annan person som tillfälligt är verksam inom socialvården i en legitimerad yrkesutbildad persons uppgifter, om personen av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården som tillsynsåtgärd har getts en anmärkning eller en skriftlig varning eller blivit föremål för en säkerhetsåtgärd, samt uppgift om tillsynsåtgärden.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 23 september 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Social- och hälsovårdsminister Kaisa Juuso

Lag

om ändring av 12 och 16 § i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om yrkesutbildade personer inom socialvården (817/2015) 12 § och 16 § 2 mom. 4 punkten, samt
fogas till 12 § ett nytt 6 mom. som följer:

Gällande lag

12 §

Rätt att tillfälligt vara verksam inom socialvården i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke

Den som studerar för att bli socialarbetare och med godkänt resultat har avlagt ämnesstudierna och praktik i socialt arbete kan tillfälligt i högst ett år vara verksam i socialarbetaryrket. Den studerande ska arbeta under ledning och översyn av en utexaminerad socialarbetare.

Den som studerar för att bli legitimerad som yrkesutbildad person i ett annat yrke eller har avlagt en för det sociala området lämplig högskoleexamen och som har tillräckliga förutsättningar för att vara verksam i yrket kan

Förslag

12 §

*Rätt att tillfälligt vara verksam inom socialvården i en legitimerad yrkesutbildad persons **uppgifter***

Den som studerar för att bli socialarbetare och med godkänt resultat har avlagt *grundstudierna*, ämnesstudierna samt praktik i socialt arbete kan tillfälligt i högst ett år vara verksam i en socialarbeters uppgifter. *Rätt att tillfälligt vara verksam i en socialarbeters uppgifter i högst ett år har också den som har avlagt en lämplig högskoleexamen inom det samhällsvetenskapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården, om examen innefattar eller personen med godkänt resultat ytterligare har avlagt grundstudier, ämnesstudier och praktik i socialt arbete eller om personen utöver lämplig högskoleexamen inom det samhällsveten-skapliga området vid ett universitet eller yrkeshögskoleexamen inom social- och hälsovården och grundstudier och ämnesstudier i socialt arbete har tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet. Den som tillfälligt är verksam i en socialarbeters uppgifter ska arbeta under ledning och översyn av en legitimerad socialarbetare.*

Den som studerar för att bli legitimerad yrkesutbildad person i ett annat yrke eller har avlagt en för det sociala området lämplig högskoleexamen och som har *tillräcklig praktisk erfarenhet och yrkesskicklighet* kan

Gällande lag

tillfälligt i högst ett år vara verksam i yrket som legitimerad yrkesutbildad person.

I fråga om den som tillfälligt är verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke iaktas då i tillämpliga delar det som i denna lag föreskrivs om yrkesutbildade personer inom socialvården. Närmare bestämmelser om villkoren för att tillfälligt vara verksam i ett yrke som legitimerad yrkesutbildad person får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Den som tillfälligt är verksam i socialarbetaryrket har inte samma rätt som socialarbetare att i brådskande fall besluta om vård oberoende av egen vilja och om åtgärder i anslutning till det.

Bestämmelser om rätten för den som avlagt examen utomlands att tillfälligt vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke får utfärdas genom förordning av statsrådet.

16 §

Centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården

I registret införs följande uppgifter:

4) i fråga om en person som studerar för att bli legitimerad som yrkesutbildad person i ett yrke inom socialvården eller en annan person som tillfälligt är verksam inom socialvården i en legitimerad yrkesutbildad persons yrke namn, personbeteckning och hemadress, om personen av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården som tillsynsåtgärd har getts en anmärkning eller en skriftlig varning eller blivit föremål för en säkerhetsåtgärd, samt uppgift om tillsynsåtgärden.

Förslag

tillfälligt i högst ett år vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons *uppgifter*.

I fråga om den som tillfälligt är verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons *uppgifter* iaktas då i tillämpliga delar det som i denna lag föreskrivs om yrkesutbildade personer inom socialvården. Närmare bestämmelser om villkoren för att tillfälligt vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons *uppgifter* får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Den som tillfälligt är verksam i en *socialarbeters uppgifter* har inte samma rätt som socialarbetare att i brådskande fall besluta om vård oberoende av egen vilja och om åtgärder i anslutning till det.

Bestämmelser om rätten för den som avlagt examen utomlands att tillfälligt vara verksam i en legitimerad yrkesutbildad persons *uppgifter* får utfärdas genom förordning av statsrådet.

Den i 1 och 2 mom. avsedda tidsfristen får överskridas med högst ett år åt gången, om det är nödvändigt med tanke på klientsäkerheten och tillgången eller kontinuiteten i fråga om tjänsterna eller av något annat särskilt skäl.

16 §

Centralregistret över yrkesutbildade personer inom socialvården

I registret införs följande uppgifter:

4) namn, personbeteckning och hemadress i fråga om en person som studerar för att bli legitimerad som yrkesutbildad person i ett yrke inom socialvården, *en person som tillfälligt är verksam i en legitimerad socialarbeters uppgifter* eller en annan person som tillfälligt är verksam inom socialvården i en legitimerad yrkesutbildad persons *uppgifter*, om personen av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården som tillsynsåtgärd har getts en anmärkning eller en skriftlig varning eller blivit föremål

Gällande lag

Förslag

för en säkerhetsåtgärd, samt uppgift om
tillsynsåtgärden.

Denna lag träder i kraft den 20 . .
