Sosnetin puheenjohtaja
Professori Aini Pehkonen, Itä-Suomen yliopisto
Aini.Pehkonen@uef.fi, 040 775 3202

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

Kirjallinen asiantuntijalausunto Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 ja 16 §:n muuttamisesta (HE 132/2024 vp)

Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto Sosnet kiittää tilaisuudesta esittää näkemyksensä sosiaalityöntekijänä tilapäisesti toimimilta edellytettävän koulutusvaatimuksen sääntelyyn ehdotettavista muutoksista. Hallituksen esityksen mukaan jatkossa sosiaalityöntekijän sijaisina voisi alan pääaineopiskelijoiden lisäksi toimia myös avoimessa yliopistossa tai sivuaineena sosiaalityötä opiskelleet. Lisäksi hallitus esittää, että käytännön harjoittelun voisi korvata työnantajan arvioimalla riittävällä työkokemuksella.

Sosiaalityöntekijän työ on vaativaa asiantuntijatyötä, joka vaatii yliopistollisen koulutuksen. Sosiaalityöntekijän tulee tuntea ja hallita monimutkaistuva toimintaympäristö, kansainväliset sopimukset, perusoikeussääntely, alan substanssilainsäädäntö ja riskit sosiaalisten huolten prosessinomaiseen kasautumiseen. Sosiaalityön interventioilla puututaan ihmisen perustavaa laatua oleviin oikeuksiin (itsemääräämisoikeus ja perhe-elämän suoja), mikä tekee sosiaalityöstä eettisesti vaativaa yhteiskunnallista työtä. Sosiaalityöntekijät käyttävät työssänsä merkittävää julkista valtaa. Päätöksentekoon sisältyvä harkintavallan käyttö edellyttää sosiaalityöntekijältä laaja-alaista yliopistollisiin opintoihin perustuvaa osaamisperustaa. Sosiaalityöntekijän laillistamisen edellytyksenä on ylempi korkeakoulututkinto sekä sosiaalityön pääaineopinnot yliopistossa (YTM/VTM 300 op).

Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto Sosnet vastustaa lakiesitystä. Lakiesitys madaltaa sosiaalityöntekijän sijaisuuksissa toimivilta edellytettävää koulutuspohjaa. Laki vaarantaisi toteutuessaan sosiaalihuollon asiakasturvallisuutta sekä väheksyisi sosiaalihuollon asiakkaita ja työntekijöitä. Hallituksen esitys on yhteiskunnallisesti kestämätön sekä koulutuspoliittisesti lyhytnäköinen ja ristiriitainen, eikä se tuottaisi sen tarkoittamia säästöjä.

Sosnet perustelee näkemystään seuraavasti:

1) **Avoimessa yliopistossa tai sivuaineena suoritetut sosiaalityön aineopinnot eroavat pääaineopinnoista selvästi.**

   Avoimessa yliopistossa tai sivuaineena suoritetut sosiaalityön opinnot eroavat tosiasiallisesti pääaineena suoritetuista opinnoista niin laajuudeltaan kuin sisällöiltäänkin. Pääaineopintoina suoritetut sosiaalityön perus- ja aineopinnot ovat laajuudeltaan 80–85 op, kun taas sivuaineena tai avoimessa yliopistossa suoritettujen kokonaisuus on suppeampi, vain 60 op. Ns. sivuainelaajuisista opinnoista puuttuu vain pääaineopiskelijoille tarjolla oleva käytännön opetus. Lisäksi osassa yliopistoja (Lapin yliopisto ja Turun yliopisto) avoimessa yliopistossa suoritettuihin sosiaalityön opintoihin ei sisälly lainkaan sosiaalioikeuden opintoja. Ammattikorkeakoulututkinnon pohjalta saatujen hyväksilukujen myötä sosionomien suorittamat sosiaalityön opinnot ovat noin 30 op.

Nämä erot koulutuksen sisällöissä ja laajuuksissa merkitsevät, että opiskelijoiden sosiaalityön osaamisessa ja ammatillisissa taidoissa on selkeitä eroja. Käytännössä sosiaalityön perus- ja aineopinnot suorittaneet pääaineopiskelijat ovat tehneet koko kandidaatin tutkinnon (180 op).

Lisäksi on syytä tiedostaa, että avoimen opiskelijoihin ei kohdistu valintamenettelyä. Avoimen opiskelijoihin ei voida myöskään voimassaolevan lainsäädännön mukaan soveltaa asiakas- ja potilasturvallisuutta sekä opiskelun turvallisuutta varmistavia korkeakoulujen SORA-säädöksiä, jotka mahdollistavat mm. rikostaustaotteiden tarkistamisen tai opinto-oikeuden päättämisen alalle soveltumattomien opiskelijoiden osalta.

2) **Käytännön harjoittelun korvaamista käytännön kokemuksella ja ammattitaidolla ei voida pitää hyväksyttävänä.**

Lakiehdotuksen mukaan käytännön harjoittelun voisi korvata riittävällä käytännön kokemuksella ja ammattitaidolla, jonka arviointi jäisi viime kädessä työantajan vastuulle. Koska käytännön opetusta ei pääsääntöisesti järjestetä muille kuin tutkinto-opiskelijoille, on pykälässä oleva vaatimus käytännön harjoittelusta käytännössä kuollut kirjain. Näin ollen käytännössä lähes aina se tulisi korvatuksi käytännön kokemuksella. Tämä on selkeästi ristiriidassa koulutuksen käytäntöjen kanssa, sillä tutkinto-opiskelijoille käytännön opetusta ei hyväksilueta muutoin kuin sosiaalityöntekijänä tehdyllä työllä. Tällöinkin kyse olisi vain osittaisesta hyväksiluvusta. Yliopistot perustelevat käytäntöjään asiakasturvallisuudella.

Hallituksen esitys jättää täysin avoimeksi, millaisen työkokemuksen tai muun kokemuksen pohjalta esimerkiksi sosiologiassa tai yhteiskuntapolitiikassa tutkinnon suorittaneella voisi olla riittävä käytännön kokemus ja ammattitaito sosiaalityöntekijänä toimimiseen. Em. oppiaineista valmistuneet eivät työskentele tehtävissä, joissa tehtäisiin sosiaalialan asiakastyötä ja joka voisi valmistaa sosiaalityöntekijänä tarvittavaan ammattitaitoon. Heillä ei siis voi olla sellaista kokemusta, joka täyttäisi pykälässä tarkoitetun vaatimuksen riittävästä käytännön työkokemuksesta tai ammattitaidosta. Näin ollen lakiesitykseen sisältyvää ehdotusta harjoittelun korvaamisesta muulla kokemuksella ei voi millään muotoa pitää hyväksyttävänä.

3) **Lakiesitys vaarantaa asiakasturvallisuutta ja asiakkaan oikeutta hyvään sosiaalihuoltoon.**

Hallituksen esityksestä seuraisi, että sijaispätevien ammatillisissa taidoissa ja tiedoissa on selkeitä eroja. Tämä vaarantaa sosiaalityön laatua ja asiakasturvallisuutta.

Sivuaineena tai avoimessa yliopistossa suoritetut opinnot eivät sisällä käytännön opetusta. Asiakasturvallisuutta turvaavaa SORA-sääntelyä sovelletaan vain tutkinto-opiskelijoihin.

Käytännön opetuksen korvaamista käytännön kokemuksella tai ammattitaidolla ei ole hyväksyttävää. Riittävän ammatillisen kokemuksen arviointi jäisi viime kädessä työantajan vastuulle. Hyvinvointialueiden nykyisessä tilanteessa on varsin todennäköistä, että riittävää työkokemusta tulkitaan hyvin väljästi ja että sijaispätevät joutuvat ottamaan sellaista vastuuta, joka ei heille kuuluisi.

Sosnet kiinnittää huomiota niihin hallituksen esityksessä (s. 34) kuvattuihin ongelmiin, joita valvontaviranomaiset ovat tunnistaneet tilapäisenä sosiaalityöntekijänä työskentelyyn opiskelijoiden osalta. Nämä epäkohdat on syytä ottaa vakavasti, kun arvioidaan sijaisena toimivilta sosiaalityöntekijöiltä edellytettävän koulutuksen tasoa ja laajuutta.

4) **Lakiesitys ei tuota pitkän aikavälin ratkaisuja sosiaalityöntekijäpulaan. Esitys ei vastaa kestävästi työntekijöiden saatavuuteen työn laatua ja asiakasturvallisuutta heikentämättä.**

Lakiesitys ei yritäkään pureutua ongelman juureen eli kysymykseen siitä, miksi hyvinvointialueille ei ole saatu rekrytoitua riittävästi laillistettuja sosiaalityöntekijöitä tai alan tutkinto-opiskelijoita. Kysymys on ennen kaikkea sosiaalityön työn organisoinnista, tehtävärakenteista, osaamisesta ja johtamisesta, joihin lakiesitys ei tuo mitään korjauksia.

Sosnet haluaa tähdentää, että tarvittava määrä laillistettuja sosiaalityöntekijöitä on saatavissa ilman, että on tarve heikentää vaativassa ja vastuullisessa tehtävässä tilapäisesti toimimisen koulutusedellytyksiä. Yliopistot ovat lisänneet sosiaalityön koulutusmääriä tuntuvasti. Valviran rekisterissä on noin 8 200 alle 65-vuotiasta sosiaalityöntekijää ja hyvinvointialueilla on noin 5 000 sosiaalityöntekijän tehtävää. Lakiesityksessä todetaan keskeisiksi haasteiksi sosiaalityön veto- ja pitovoimakysymykset. Ongelmana on, että lakiesityksessä nämä ongelmat lähinnä todetaan, mutta niiden tarkempi avaaminen tai kuvaus hyvinvointialueiden tähän mennessä tekemistä toimenpiteistä rekrytointihaasteiden ratkaisemiseksi puuttuu kokonaan.

Sosiaalityöntekijöiden ohella työvoimapulaa on myös monista muista sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisista, kuten esimerkiksi lääkäreistä, sairaanhoitajista ja psykologeista. Näiden ammattiryhmien osalta työvoiman saatavuuden ongelmia ei kuitenkaan ole lähdetty ratkomaan sijaisten koulutusvaatimuksia polkemalla. Sosiaalityöntekijöiden osalta tämä on kuitenkin katsottu tarkoituksenmukaiseksi ratkaisuksi ja keinoksi valtiontalouden kriisin ratkaisemiseksi. Sosnet ei pidä tätä lain valmistelun peruslähtökohtaa hyväksyttävänä.

5) **Lain avaaminen ei ole tarkoituksenmukaista samanaikaisesti meneillään olevan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistuksen vuoksi.**

Hallitus on ryhtynyt toimiin sosiaalityöntekijän sijaisena toimivien koulutusedellytysten madaltamiseksi irrallaan meneillään olevasta ja hallitusohjelmaan kirjatusta sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistuksesta. Näin ollen ehdotetun sääntelyn vaikutukset voivat jäädä varsin lyhytaikaisiksi samalla kun riskinä on, että jälleen kerran muuttuvat linjaukset sotkevat muutoinkin kuormittunutta palvelujärjestelmää.

Tämän vuoksi olisi tarkoituksenmukaisempaa arvioida sääntelyn muutostarpeita osana ammattihenkilölakien kokonaisuudistusta. Samalla olisi mahdollisuus arvioida pidemmällä aikavälillä hyvinvointialueiden kykyä vastata rekrytointihaasteisiin samanaikaisesti, kun yliopistojen valmistumismäärät nousevat selvästi. Nyt tehty ratkaisu johtaisi lainsäädännön ja sitä koskevan tulkintakäytännön lyhyen aikavälin poukkoiluun, mikä vaikeuttaa työntekijöiden rekrytointia sekä palvelujärjestelmän ja sosiaalihuollon johtajien ennakointikykyä. Poukkoilu on omiaan heikentämään ammattiin opiskelijoiden mahdollisuutta suunnitella opintojaan ja turvata toimeentulonsa.

6) **Lain tarkentunut tulkinta on vauhdittanut opiskelijoiden valmistumista ja parantanut laillistettujen sosiaalityöntekijöiden saatavuutta.**

Sosiaalityön pääaineopiskelijoiden motivaatio suorittaa opinnot loppuun ja saada sosiaalityöntekijän laillistus on vahvistunut selvästi Valviran tarkennettua kesällä 2023 ammattihenkilölain 12 §:n tulkintaa. Muutos näkyi yliopistoissa välittömästi syksyllä 2023 opiskelijoiden lisääntyvinä ohjaustarpeina ja opintojen vauhdittamispyrkimyksinä, joihin yliopistot aktiivisesti vastasivat.

Valmistumistilastoissa näkyi jo loppuvuodesta 2023 lain täsmentyneen tulkinnan vaikutukset, kun valmistuneita sosiaalityön maistereita (YTM/VTM) oli selvästi enemmän (386) edellisvuoteen verrattuna. Alkuvuoden 2024 tilastojen perusteella myönteisen kehityksen jatkuminen voidaan todentaa myönteisen kehityksen jatkuneen, sillä valmistuneita oli heinäkuun 2024 loppuun mennessä 77 %

edellisen vuoden lukuun verrattuna (298 maisteria). Helsingin, Jyväskylän ja Lapin yliopistoissa valmistuneita oli enemmän kuin koko edellisenä vuonna yhteensä. Myönteinen kehitys on jatkumassa edelleen. Alan kannalta olisi erittäin epätoivottua, jos tämä suotuisa kehityskulku vaarantuisi nyt esitettävän lakimuutoksen myötä.

7) **Lakiesityksen taloudellisten säästöjen mittaluokka on varsin vaatimaton ja logiikka ontuva.**

   Esityksen taloudelliset vaikutukset on sidottu kehysriihessä kirjatun mukaisesti 2 miljoonan euron vähennykseen hyvinvointialueille maksettuun valtion rahoitukseen vuodesta 2025 alkaen. Lakiesityksessä tehty kahden miljoonan kustannushyötyjen saavuttamisen logiikka ei avaudu uskottavasti.

   Yliopistot pitävät lakiesitykselle asetettua säästötavoitetta varsin vaatimattomana huomioiden sen vaikutukset laajasti koko alaan ja sosiaalityöntekijän työn houkuttelevuuteen laillistetuille työntekijöille. Sijaisten käyttäminen sitoo pätevien työntekijöiden työaikaa opiskelijoiden ohjaukseen ja valvontaan liittyvien tehtävien osalta. Lisäksi on huomioitava lakimuutoksen vaikutukset sosiaalityöntekijöiden työnkuvaan ja työn sisältöön mm. epäpätevien työntekijöiden lisääntyneen ohjaustyön myötä. Riskinä on, että pätevien sosiaalityöntekijöiden työ kapeutuu juridis-byrokraattiseksi työksi, kun sijaisilla ei ole oikeuksia tai osaamista kaikkein vaativimpiin työtehtäviin. Sosiaalityön veto- ja pitovoima eivät näillä järjestelyillä vahvistuisi. Lakiesityksessä merkittävänä riskinä on pätevien sosiaalityöntekijöiden saatavuuden vaikeutuminen entisestään.

   Lakiesityksessä on riskinä, että työntekijöiden määrällisen lisäämisen tavoite kelpoisuusehtoja väljentämällä johtaa siihen, että sosiaalityöntekijän tehtäviä hoitavat määräaikaisesti mutta käytännössä kuitenkin pysyväluonteisesti sijaispätevät henkilöt vuoden välein vaihtuen. Tämä puolestaan voi heijastua ohjauksesta, valvonnasta ja päätöksenteosta vastuussa olevien sosiaalityöntekijöiden kuormitukseen ja lisätä heidän vaihtuvuuttaan.

Kaiken kaikkiaan Sosnet ei kannata lain säätämistä esitetyssä muodossa. Sosiaalityöntekijän sijaisena toiminen tulee muiden sote-alan tavoin pitää alan pääaineopiskelijoissa, joilla on mahdollisuus valmistua ammattiin. Hallituksen ja hyvinvointialueiden tulee kaikin keinoin pyrkiä siihen, että sosiaalityöntekijän tehtäviin saadaan rekrytoitua laillistettuja sosiaalityöntekijöitä tai niiden puuttuessa alan loppuvaiheen pääaineopiskelijoita. Sosnet pitää tarkoituksenmukaisena arvioida sosiaalihuollon työnjakoa osana hallitusohjelmaan kirjattua sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölakien kokonaisuudistusta, joka on käynnistetty syksyllä 2024. Samalla olisi mahdollisuus arvioida pidemmällä aikavälillä hyvinvointialueiden kykyä vastata rekrytointihaasteisiin samanaikaisesti koulutusmäärien noustua selvästi.

Pitkällä aikavälillä sosiaalihuollon kustannussäästöt muodostuvat osaavan henkilöstön ja vaikuttavan työn tuloksena. Sosiaalityön asiakkaat ansaitsevat sen, että heidän asioitaan hoitavilla työntekijöillä on vaativien työtehtävien edellyttämä riittävä ammattitaito, jotta asiakkaiden oikeudet hyvään sosiaalihuoltoon ja kohteluun toteutuvat.

Mikäli hallitus aikoo kuitenkin säätää tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimisen koulutusehdoista nyt esitettävällä tavalla, joutuvat yliopistot harkitsemaan avoimessa yliopistossa ja sivuaineena suoritettavien opintojen rajoittamista perusopintoihin tai vain yksittäisiin aineopintojen opintojaksoihin.

Valtakunnallisen sosiaalityön yliopistoverkoston Sosnetin puolesta

Puheenjohtaja	Aini Pehkonen Professori, Itä-Suomen yliopisto
Koulutuspäällikkö	Sanna Lähteinen Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto, Sosnet