

Asia: VN/12900/2024

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Lausunnonantajan näkemykset sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetun lain 12 §:n muuttamisesta**

Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto Sosnet kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta, jossa tavoitteeksi on asetettu ratkaisujen löytäminen sosiaalityöntekijäpulaan madaltamalla ammatissa tilapäisesti toimimisen koulutusedellytyksiä. Lakiesityksessä tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävässä toimimisen edellytyksiä ehdotetaan muutettavaksi niin, että sosiaalityöntekijän ammattiin opiskelevan lisäksi sosiaalityöntekijän tehtävissä vois toimia myös henkilö, joka olisi suorittanut soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon, johon olisi sisältynyt tai jonka lisäksi olisi suoritettu hyväksytysti sosiaalityön perus- ja aineopinnot sekä käytännön harjoittelu tai henkilö, jolla olisi soveltuva sosiaalialan korkeakoulututkinto ja sosiaalityön perus- ja aineopintojen lisäksi käytännön kokemus ja ammattitaito.

Sosnet pitää lakiesitystä yhteiskunnallisesti kestävämmänä, sosiaalihuollon asiakkaita ja työntekijöitä väheksyvänä sekä koulutuspoliittisesti lyhytnäköisenä ja ristiriitaisena. Useimmiten avoimen yliopiston aineopinnot eivät laajuudeltaan vastaa tutkinto-opiskelijoiden aineopintoja. Lopulta niitä, jotka ovat suorittaneet avoimessa aineopinnot ja käytännön harjoittelun, on melko vähän, koska käytännön jaksoa ei useimmiten ole tarjolla, ja käytännön jaksolle puolestaan edellytetään sosiaalioikeuden opinnot, jotka eivät kaikissa yliopistoissa sisälly aineopintoihin. Perusteluissa on unohdettu avoimen yliopiston tehtävä yleissivistävää opetusta antavana tahona. Avoimen yliopiston tehtävänä ei ole antaa ammattiin johtavaa koulutusta, eikä se ole virallinen väylä sosiaalityön tehtäviin tai tutkintoon. Mikäli lakiesitys etenee siten, että avoimen opiskelumahdollisuutta käytetään keinona sijaisten palkkaamiseen, joutuvat yliopistot harkitsemaan avoimessa yliopistossa ja sivuaineena suoritettavien opintojen rajoittamista perusopintoihin tai yksittäisiin aineopintojen opintojaksoihin.

Lakiesitys ei tuota ratkaisuja sosiaalityöntekijäpulaan pitkällä aikavälillä. Lakiesityksen merkittävin ongelma on se, ettei se yritäkään pureutua ongelman juureen eli kysymykseen siitä, miksi hyvinvointialueille ei ole saatu rekrytoitua riittävästi laillistettuja sosiaalityöntekijöitä tai alan tutkinto-opiskelijoita. Kysymys on sosiaalityön työoloista, työhyvinvoinnoista, palkkauksesta ja johtamisesta, joihin nyt lausuttavana oleva 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.

Kuten lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, sosiaalityöntekijöistä on ollut pulaa jo pitkään. Hyvinvointialueilta saatujen tietojen mukaan työntekijöiden saatavuus heikkeni entisestään sen jälkeen, kun Valvira kesällä 2023 palautti voimaan alkuperäisen tulkintakäytännön tilapäisenä sosiaalityöntekijänä toimimisen koulutusedellytyksistä. Lainsäädäntö ei muuttunut, mutta Valvira alkoi valvoa lain toteuttamista aiempaa selkeämmin. Tätä muutosta tuki apulaisoikeuskanslerin vuonna 2018 tekemä ratkaisu, joka nosti esille aiemman tulkintakäytännön lainvastaisuuteen liittyvät ongelmat. Sosiaalityöntekijän sijaisena saa toimia sosiaalihuollon ammattihenkilölain 12 §:n tarkoittamalla tavalla enintään vuoden ajan sellainen yliopiston sosiaalityön tutkinto-opiskelija, joka on hyväksytysti suorittanut sosiaalityön aineopinnot ja käytännön harjoittelun.

Sosiaalityöntekijän sijaistamista koskevan pykälän täsmentynyt tulkinta on tukenut kelpoisten työntekijöiden määrän lisääntymistä. Muutos näkyi yliopistoissa heti syyslukukauden 2023 alkaessa opiskelijoiden lisääntyvinä ohjaustarpeina ja opintojen vauhdittamispyrkimyksinä, joihin yliopistot ovat aktiivisesti pyrkineet vastaamaan. Muun muassa pro gradu -tutkielmaseminaareihin on ilmoittautunut ennätysmäärä opiskelijoita. Opiskelijoiden valmistumistilastoissa näkyi jo loppuvuodesta 2023 lain täsmentyneen tulkinnan vaikutukset, kun valmistuneita sosiaalityön maistereita (YTM/VTM) oli selvästi enemmän (386). Alkuvuoden 2024 valmistuneiden tilastojen perusteella on jo nähtävissä, että myönteinen kehitys jatkuu edelleen, sillä valmistuneita oli jo tässä vaiheessa vuotta 77 % edellisen vuoden lukuun verrattuna (298 maisteria). Kolmessa yliopistossa (Helsingin, Jyväskylän ja Lapin yliopistot) valmistuneita maistereita on heinäkuun loppuun mennessä enemmän kuin koko edellisenä vuonna yhteensä. On odotettavissa, että myönteinen kehitys valmistuneissa jatkuu edelleen kuluvan vuoden loppuun ja tulevien vuosien aikana huomioiden myös vuosina 2020–2022 tehdyt sosiaalityön koulutuslaajennukset. Myös Valviran rekistereissä näkyy selvästi sosiaalityöntekijöiden laillistushakemusten kasvanut määrä: 30.6 mennessä laillistuksen oli saanut yhteensä 277 henkilöä (vuonna 2023 myönnettiin yhteensä 411 laillistusta Suomessa suoritettuna koulutuksen perusteella). Näistä luvuista on tulkittavissa, että opiskelijat ovat selvästi nopeuttaneet opintojaan ja valmistumaan saavuttaakseen vaadittavan kelpoisuuden. Eli lainsäädännön selkeytynyt tulkinta tukee kelpoisten työntekijöiden määrän lisääntymistä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan lainsäädännön muutostöihin on ryhdytty sosiaalityöntekijöiden saatavuuden heikennyttyä sen jälkeen, kun Valvira kesällä 2023 tarkensi ammattihenkilölain 12 §:ään sisältyvää tulkintaa. Muutoksen myötä sellaiset henkilöt, jotka eivät olleet sosiaalityön tutkinto-opiskelijoita yliopistoissa, eivät voineet jatkaa sijaisuuksissaan. Sosnet huomauttaa, että suurin osa näistä henkilöistä on sellaisia, jotka eivät ole onnistuneet saamaan opiskelupaikkaa yliopistoon maisteriväylän ollessa erittäin kilpailtu hakukohde. Joka vuosi hakijoita on paljon enemmän kuin aloituspaikkoja on tarjolla. Tämä lakiesitys ei tule poistamaan aloituspaikkojen riittävyyteen liittyviä ongelmia, vaan jatkossakin osa sosiaalityön aineopinnot suorittaneista tulee jäämään ilman opiskelupaikkaa. Yliopistot ovatkin jo pyrkineet nostamaan maisteriväylän aloituspaikkamääriä. Mikäli koulutettujen sosiaalityöntekijöiden määrää halutaan entisestään lisätä, tulee siihen tehdä muutoksia osana alan koulutusmääriä koskevia kansallisia linjauksia ja yliopistojen rahoituspäätöksiä. Sosnetin näkemyksen mukaan on ongelmallista, että sijaisina halutaan käyttää sellaisia henkilöitä, joilla ei ole opinto-oikeuden puolesta mahdollisuutta valmistua ammattiin.

Sosnet pitää tärkeänä korostaa, että sosiaalityöntekijöiden ohella työvoimapulaa on myös monista muista sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisista, kuten esimerkiksi lääkäreistä, sairaanhoitajista

ja psykologeista. Näiden ammattiryhmien osalta työvoiman saatavuuteen liittyviä kysymyksiä ei ole kuitenkaan katsottu tarkoituksenmukaiseksi lähteä ratkomaan ammatissa tilapäisesti toimimisen koulutusedellytyksiä polkemalla. Sosiaalityöntekijöiden osalta tämä on kuitenkin katsottu tarkoituksenmukaiseksi ratkaisuksi, kun Petteri Orpon hallituksen kehysriihikirjausten pohjalta on käynnistetty taloudellisten säästöjen aikaansaamiseksi tähtäävän lainsäädännön valmistelun. Sosnet ei pidä tätä lain valmistelun peruslähtökohtaa hyväksyttävänä, erityisesti huomioiden sosiaalityöntekijän työn luonne. 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 työssään merkittävää julkista valtaa. Päätöksentekoon sisältyvä harkintavallan käyttö edellyttää sosiaalityöntekijältä laaja-alaista yliopistollisiin opintoihin perustuvaa osaamisperustaa. Sosnet edellyttää, että tulevassa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilainsäädännön kokonaisuudistuksessa käytäntöjä eri ammattiryhmien opintojen aikaisen työssäkäynnin osalta yhdenmukaistetaan. Kaikissa muissa laillistetuissa sote-ammattitehtävissä tilapäisenä työntekijänä voi toimia vain alalle opiskeleva tutkinto-opiskelija.

Niin ikään hyväksyttävänä ei voida pitää myöskään sitä, että hallitus on ryhtynyt toimiin sosiaalityöntekijän sijaistamisen koulutusedellytysten madaltamiseksi irrallaan meneillään olevasta ja Petteri Orpon 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 sosiaalityöntekijän sijaisen koulutusedellytyksistä sotkevat muutoinkin kuormittunutta palvelujärjestelmää. Samalla merkittävänä riskinä on, että sosiaalityön tutkinto-opiskelijoiden motivaatio suorittaa opinnot loppuun ja saada laillistus sosiaalityöntekijän tehtävään heikkenee nykyisestä tilanteesta. Vuosi sitten tarkentunut lain tulkinta on edistänyt merkittävästi sosiaalityön opiskelijoiden opintojen vauhdittamista, joten olisi alan kannalta erittäin epätoivottua, jos tämä suotuista kehityskulku vaarantuisi. Tämän vuoksi Sosnet pitää lain muuttamisen sijasta tarkoituksenmukaisempana arvioida sosiaalityöntekijöiden saatavuutta rauhassa pidemmällä aikavälillä.

Hallituksen tavoitteena on muuttaa sosiaalihuollon ammattihenkilölain yhtä pykälää. On kuitenkin huomattava, että ammattihenkilölakia ja sen vaikutuksia tulee arvioida kokonaisuutena. Ammattihenkilölain yhtenä tehtävänä on työnjaon edistäminen, jota on tapahtunut sosiaalihuollossa erityisesti sosiaalityöntekijöiden ja sosionomien välillä lain voimaantulon jälkeen. Ammattihenkilölain hyväksymisen yhteydessä sosiaali- ja terveysvaliokunta esitti näkemyksensä, että kaikkein vaikeinta päätöksentekoa edellyttävä osuus on tehtävärakenteen ja työnjaon kehittämiseksi syytä kohdentaa sosiaalityöntekijöihin (StVM52/2014vp). Sosnet huomauttaa, että sosiaalityöntekijöiden ja sosionomien välinen tehtävärakennetyö voi edetä asiakasturvallisesti ja palvelun laatu huomioiden vain, jos myös sosiaalityöntekijän sijaisuuksissa toimivalta edellytettävä koulutusvaatimus on riittävän korkealla.

On tärkeä muistaa, että sosiaalihuollon ammattihenkilölain esitöissä tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiminen kytkettiin ensisijaisesti siihen, että opiskelijalle annetaan mahdollisuus perehtyä sosiaalipalvelujärjestelmään, saada ohjausta ja palautetta toiminnastaan sekä parantaa ammatillisia valmiuksiaan tulevia ammattihenkilön tehtäviä ajatellen. Toissijaisesti tarkoituksena oli turvata sosiaalihuollon palvelujen antaminen tilanteessa, jossa koulutusvaatimukset täyttäviä työntekijöitä ei ole saatavilla. Sosnet huomauttaa, että lausunnoille lähetetyssä lakiesityksessä nämä

tavoitteet ovat kääntyneet päinvastaiseen järjestykseen, kun lakiesityksen ensisijaisena tavoitteena on varmistaa hyvinvointialueiden työvoiman saatavuus.

Sosiaalihuollossa ja sosiaalityössä henkilöstön suuri vaihtuvuus on aina vakava riski palvelujen laadulle, asiakasturvallisuudelle ja osaamiselle. Lyhyet työsuhteet eivät mahdollista asiakkaan ja työntekijän välisten luottamuksellisen vuorovaikutussuhteen muodostumista vaarantaen työn jatkuvuutta ja heikentäen edellytyksiä vaikuttavalle työlle. Sen sijaan, että haetaan lainsäädäntöä muuttamalla keinoja sijaisten käyttämiselle, hyvinvointialueiden tulisi hyödyntää kaikki mahdolliset käytettävissä olevat keinot vakituisten työntekijöiden rekrytoimiseksi.

Valviran sosiaalihuollon ammattihenkilöiden keskusrekisterissä on noin 8 200 alle 65-vuotiasta sosiaalityöntekijää ja hyvinvointialueilla on noin 5 000 sosiaalityöntekijän tehtävää. Tämä osoittaa, että merkittävä osa sosiaalityöntekijöiksi laillistetuista työskentelee hyvinvointialueiden ulkopuolella. Lakiesityksessä todetaan keskeisiksi haasteiksi sosiaalityön veto- ja pitovoimakysymykset, joita kehitetään osana Hyvän työn ohjelmaa. Lakiesityksen ongelmana on kuitenkin, että työn veto- ja pitovoimaan liittyvät ongelmat lähinnä todetaan, mutta niiden tarkempi avaaminen tai kuvaus hyvinvointialueiden tähän mennessä tekemistä toimenpiteistä rekrytointihaasteiden ratkaisemiseksi puuttuu kokonaan.

Sosiaalityössä tarvitaan pikemminkin osaamisen vahvistamista kuin se heikentämistä, johon ehdotettu lakiluonnos toteutuessaan pahimmillaan johtaisi. Lakiesitys uhkaa pätevien työntekijöiden saatavuutta ja pysyvyyttä, sillä lain mukaan tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimiva työskentelee aina ammattiin valmistuneen sosiaalityöntekijän johdon ja valvonnan alaisena. Tämä sitoo henkilöstöresursseja ja on pois asiakastyöstä. Tämä merkittävä työpanoksen ohjautuminen pois asiakastyöstä tuottaa asiakasturvallisuusriskiä ja merkitsee työntekijätarpeen kasvamista ja lisäkustannuksia säästöjen sijasta.

Sosiaalityöntekijöiden saatavuutta parantaisi merkittävästi sosiaalityöntekijöiden työolojen ja työskentelyedellytysten kehittäminen. Sosiaalityöntekijän ammatti on sosiaalihuollon ainoa ammatti, jonka koulutusvaatimuksena ovat yliopistossa suoritettavat sosiaalityön opinnot ja maisterin tutkinto. Tämä tarkoittaa vastuuta sosiaalihuollon tutkimusperustaisesta kehittämisestä ja rakenteellisesta sosiaalityöstä. Hyvinvointialueiden työntekijöille tarvitaan selkeät näkymät urapolkujen ja tehtävärakenteiden (erikoissosiaalityöntekijä) osalta, jotta työntekijät pääsevät hyödyntämään heillä olevaa osaamista täysmääräisesti. Lisäksi hyvinvointialueille tarvitaan yliopistojen ja hyvinvointialueiden ns. kaksoistehtäviä, jolloin saadaan paras mahdollinen hyöty käytännön, koulutuksen ja tutkimuksen tiiviistä yhteistyöstä. Nämä toimenpiteet tukisivat osaamisen heikentämisen sijasta osaamisen vahvistamista terveydenhuollon käytäntöjä vastaavalla tavalla.

Lisäksi Sosnet toteaa seuraavat yksityiskohtaiset huomiot lakiesityksestä, jotka on tarpeellista huomioida hallituksen esityksen jatkovalmistelussa:

1) Pykäläehdotuksen merkittävin puute on, että se jättää täysin avoimeksi sen, mitä pykälään kirjattu aikamäärä ”enintään vuoden ajan” tarkoittaa. Tämä on erittäin keskeinen osa lakiehdotusta, koska ammattihenkilölain voimaantulon jälkeen 12 §:ään sisältyvä aikarajaus on aiheuttanut tulkintahaasteita. Hallituksen on täsmennettävä, tarkoitetaanko enintään vuoden aikarajauksella yhteenlaskettua työskentelyaikaa sosiaalityöntekijänä ennen valmistumista ja laillistamista sosiaalityöntekijäksi vai yhdenjaksoista työskentelyä yhdessä tehtävässä, jonka jälkeen voisi niin halutessaan työskennellä enintään vuoden mittaisen ajan toisessa tehtävässä. Sosnet kannattaa

ensimmäistä vaihtoehtoa, koska se varmistaisi tosiasiallisesti sen, että kyse on tilapäisestä opintojen aikaisesta työskentelystä ja loisi kannustimia valmistumiselle, mikä olisi tärkeä varmistamaan pätevien ja pysyvien yöntekijän saatavuutta pitkällä aikavälillä.

2) Pykälän ehdotetun muotoilun mukaan sosiaalityöntekijän tehtävissä voisi tutkinto-opiskelijan lisäksi toimia myös henkilö, joka on suorittanut sosiaalityön aineopintojen lisäksi aiemmassa vaiheessa ”soveltuvan sosiaalialan korkeakoulututkinnon”. Pykälässä ei siis näin ollen määriteltäisi tarkasti taustakoulutusta, vaan siihen liittyvä harkinta jäisi viime kädessä työnantajan vastuulle. Pykälän muotoilu on siinä mielessä ongelmallinen, ettei muotoilu ”sosiaalialan korkeakoulututkinto” ole täsmällinen yliopistojen tutkintojen näkökulmasta. Yliopistoissa käytettyjä käsitteitä ovat mm. yhteiskuntatieteet ja sosiaalitieteet. Pykälän perusteluissa tarkennetaan soveltuvalla tutkinnolla tarkoitettavan esimerkiksi sosionomi (AMK) -tutkintoa tai yliopistotutkintoa, joka on tehty yhteiskuntapolitiikan, sosiaalipolitiikan, sosiologian tai sosiaalipsykologian pääaineissa. On huomattava, että muotoilu väljentää entisestään aiempaa tulkintakäytäntöä, kun käsite ”pääasiassa” on korvattu sanalla ”esimerkiksi”. Muotoilu ei myöskään ota kantaa tutkinnon tasoon, sillä aiemmassa kesään 2023 voimassa olleessa Valviran tulkintaohjeistuksessa yliopistossa suoritettun tutkinnon piti olla ylempi yliopistollinen tutkinto. Tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä toimimisen osalta koulutusedellytysten täyttymiseen sisältyvä harkinta jää siis pitkälti työnantajille. Tätä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena, eikä asiakasturvallisuutta varmentavana ratkaisuna.

3) Lakiesityksessä väitetään virheellisesti, että ”mahdollisina tilapäisinä sosiaalityöntekijänä toimivien joukko laajenisi ja joukon rajat selkeytyisivät” (s. 27). Päinvastoin kuin esitetään, esitysluonnos selkeyttämisen sijasta pikemminkin hämärtäisi sijaisena toimivien joukkoa nykyisestä, kun lakiesitys jättää työnantajien harkintaan hyvin pitkälti sen arvioinnin, millä tutkintotaustalla ja millaisella kokemuksella sosiaalityöntekijän sijaisena voisi jatkossa toimia.

4) Avoimessa yliopistossa tai sivuaineena suoritettut sosiaalityön aineopinnot eroavat tosiasiallisesti pääaineena suoritetuista sosiaalityön aineopinnoista. Avoimessa yliopistossa tai sivuaineena ei ole pääasiassa mahdollista suorittaa käytännön opetusta. Osassa yliopistoja (Lapin yliopisto ja Turun yliopisto) läheskään kaikki avoimessa yliopistossa sosiaalityön perus- ja aineopinnot suorittaneet opiskelijat eivät ole suorittaneet sosiaali oikeuden opintoja (10 op), jotka pääaineopinnoissa ovat nimenomaan edellytyksenä aineopintojen käytännön jaksolle osallistumiseen. Käytännön opetuksen ja sosiaali oikeuden opintojen puuttumisella on merkittävä heikentävä vaikutus opiskelijan osaamiseen. Tämän osalta on tarpeen huomata, että näin ollen sivuaineopiskelijat ja avoimen opiskelijat saivat vähemmällä opinnoilla oikeuden toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä kuin sosiaalityön pääaineopiskelijat. Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 29-30) kuvataan niitä ongelmia, joita valvontaviranomaiset ovat tunnistaneet tilapäisenä sosiaalityöntekijänä työskentelyyn opiskelijoiden osalta. Nämä valvonnassa havaitut epäkohdat on syytä ottaa vakavasti, kun arvioidaan sijaisena toimivilta sosiaalityöntekijöiltä edellytettävän koulutuksen tasoa ja laajuutta.

5) On tarpeen kiinnittää huomiota siihen, että avoimen opiskelijoihin ei pääosin kohdistu mitään valintamenettelyä. Avoimen opintoihin 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 niiden opiskelijoiden osalta, jotka eivät ole terveydentilansa puolesta soveltuvia alalle.

6) Lakiehdotuksen mukaan käytännön harjoittelun voisi korvata riittävällä käytännön kokemuksella ja ammattitaidolla, jonka arviointi jäisi viime kädessä työnantajan vastuulle. Sosnet katsoo tarpeelliseksi huomauttaa, että 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 hyväksilukukäytäntöjen kanssa, sillä tutkinto-opiskelijoille käytännön opetusta ei hyväksilueta millään muulla työkokemuksella tai muulla osaamisella kuin sosiaalityöntekijänä tehdyllä työllä. Tällöinkin kyseeseen voisi tulla vain osittainen hyväksiluku. Yliopistot ovat perustelleet hyväksilukukäytäntöjään mm. asiakasturvallisuuteen ja opiskelun turvallisuuteen liittyvällä SORA-lainsäädännöllä. Myös sosionomit (AMK) ovat näin ollen suorittaneet käytännönopetuksen. Lakiesitys 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 kandidaatit ja maisterit eivät pääsääntöisesti työskentele tehtävissä, joissa tehtäisiin asiakastyötä ja joka voisi valmentaa sosiaalityöntekijänä tarvittavaan osaamiseen. Sosnetin arvion mukaan heillä ei näin ollen siis voisi olla sellaista kokemusta, joka täyttäisi pykälässä tarkoitettua vaatimuksen riittävästä käytännön työkokemuksesta tai ammattitaidosta. Näin ollen lakiesitykseen sisältyvää ehdotusta harjoittelun korvaamisesta muulla kokemuksella ei voi millään muotoa pitää hyväksyttävänä.

7) 12 § muotoilun selkeyden tarvetta korostaa vuoden 2024 alusta voimaan tulleen uuden sosiaali- ja terveydenhuollon valvontalain 50 §, jossa säädetään luvattomasta ammattitoimen harjoittamisesta. Opiskelijoiden oman oikeusturvan kannalta on välttämätöntä saada selkeästi tietoa siitä, milloin opiskelijan toiminta voisi täyttää rikoksen tunnusmerkistön. Lisäksi opintojen aikaiseen työssäkäynnin ja opiskelijoiden toimeentulon turvaamisen vuoksi asiasta pitää säätää täsmällisesti.

## **Lausunnonantajan näkemykset voimaantulosta**

Ehdotettu lakimuutos on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan (s. 35) ehdotettu lakimuutos tehtäisiin samaan aikaan kun sosiaali- ja terveysministeriössä valmistellaan sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilölainsäädännön kokonaisuudistusta. Sosnet pitää varsin erikoisena nyt tehtyä ratkaisua, että sosiaalihuollon ammattihenkilölain yhtä pykälää lähdetään muuttamaan erillisellä valmistelulla samaan aikaan, kun ammattihenkilölakien kokonaisuudistus on myös valmistelussa. Olisi ollut parempi arvioida pykälän muutostarvetta osana ammattihenkilölakien kokonaisuudistusta. Samalla olisi tullut arvioitua pidemmällä aikavälillä, miten hyvinvointialueet kykenevät vastaamaan pulaan pätevistä sosiaalityöntekijöistä yliopistojen valmistumismäärien noustessa selvästi. Nyt tehty ratkaisu erillisestä valmistelusta voi johtaa lainsäädännön ja sitä koskevan tulkintakäytännön lyhyen aikavälin poukkoiluun, mikä on omiaan heikentämään alan opiskelijoiden mahdollisuuksia suunnitella opintojaan ja turvata toimeentulonsa. Lisäksi poukkoilevat tulkinnat heikentävät myös palvelujärjestelmän ja sosiaalihuollon johtajien ennakkointikykyä.

## **Onko lakiehdotuksen olennaisia vaikutuksia arvioitu riittävästi? Mitä muita olennaisia vaikutuksia lakiehdotuksella voidaan arvioida olevan?**

Hallituksen esityksen vaikutusten arviointia ei ole tehty uskottavalla tavalla.

Esityksen taloudelliset vaikutukset on sidottu kehysriihessä kirjatun mukaisesti 2 miljoonan euron vähennykseen hyvinvointialueille maksettuaan valtion rahoitukseen vuodesta 2025 alkaen. Kahden miljoonan kustannushyötyjen saavuttamisen logiikka ei avaudu uskottavalla tavalla. Lakiesityksen

primäärinä tavoitteena on saada nyt kenties työntekijöiden saatavuuden puutteesta johtuen täyttämättä olevat sosiaalityöntekijän vakanssit täytetyksi. Lisäksi rahoitusta aiotaan vähentää ilmeisesti kaikilta hyvinvointialueilta riippumatta esimerkiksi työntekijöiden palkkatasosta tai siitä, onko niillä tosiasiallisesti tarvetta muiden kuin sosiaalityön pääaineopiskelijoiden palkkaamiseen sosiaalityöntekijän sijaisuuksiin. Säästöt kohdistuisivat näin ollen epäreilusti myös niihin hyvinvointialueisiin, jotka ovat aktiivisesti pyrkineet ratkaisemaan sosiaalityöntekijäpulaa mm. työoloja, palkkausta ja johtamista kehittämällä. Esitysluonnosta lukiessa ei voi välttyä siltä tulkinnalta, että kyse on keinotekoisesta pyrkimyksestä taloudellisten säästöjen aikaansaamiseksi.

Lakiesitys lähtee siitä, että sosiaalityöntekijän sijaisuuksissa toimiville maksettaisiin matalampaa palkkaa, joka toisi jatkossa säästöhyötyä hyvinvointialueille. Tätä perustellaan laillistettuja työntekijöitä kapeammalla työnkuvalla ja toimivaltuuksilla. Säästövaikutus on arvioitu liian suoraviivaisesti, eikä hallituksen esityksessä ylipäättään pitäisi ottaa kantaa työntekijöiden palkkatasoon lainkaan.

Sosnet kantaa huolta siitä, millaisia vaikutuksia lakiesityksellä on sosiaalityöntekijöiden työn kokonaisuudelle. Sijaisten käyttäminen sitoo aina laillistettujen sosiaalityöntekijöiden työaika opiskelijoiden ohjaukseen ja valvontaan liittyvien tehtävien osalta. Lisäksi on huomioitava, millaisia vaikutuksia sosiaalityöntekijöiden työnkuvaan ja työn mielekkyyteen on sijaisten ja vakituisten työntekijöiden kesken tehtävillä työjärjestelyillä. Riskinä on, että pätevien sosiaalityöntekijöiden työ kapeutuu juridis-byrokraattiseksi työksi, kun sijaisilla ei ole oikeuksia tai osaamista kaikkein vaativimpiin työtehtäviin. Lisäksi sosiaalityön veto- ja pitovoima eivät vahvistuisi, sillä se polkee sosiaalityön holistista otetta ja luonnetta vaativana kokonaisvaltaisena asiantuntijatyönä.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnista puuttuu kustannusten ja lisääntyneen työmäärän arviointia valvontaviranomaisten mutta myös yliopistojen osalta. Työnantajat ja opiskelijat ottavat yhteyttä aluehallintovirastoon, Valviraan ja yliopistoihin muutetun 12 § soveltamisen osalta. Vaikutusten arvioinnista puuttuu myös viranomaisvalvonnan tarpeen arviointi sen osalta, että lakiesitysluonnoksen tavoitteena on laajentaa sijaisena toimivien joukkoa.

Lakiesityksessä on kuvattu hyvin niitä riskejä, joita opiskelijoiden käytön laajentamisella voi olla asiakasturvallisuuteen ja asiakkaiden oikeusturvan näkökulmasta. Sosnetin arvion mukaan näiden asioiden huomiointi tilapäisenä sosiaalityöntekijänä työskentelystä säädettäessä on erittäin merkityksellistä. Sosiaalityöntekijän työn vaativuus ja vastuullisuus huomioiden merkitystä ei ole vain sillä, että virat saadaan täytetyksi, vaan että tilapäisesti ammatissa toimivalla opiskelijalla on aidosti tehtävässä edellytetty osaaminen. Yliopistojen opiskelijoiltaan saamien tietojen pohjalta opiskelijat kohtaavat hyvinvointialueilla haasteita puutteellisen perehdytyksen, riittämättömän ammatillisen ohjauksen ja johtamisen vuoksi. Nykyisen voimassaolevan sääntelyn mukaan tilapäisenä työskentelevälle sosiaalityön opiskelijalle on pitänyt kirjallisesti nimetä laillistettu sosiaalityöntekijä, jonka johdon ja valvonnan alaisuudessa opiskelija työskentelee. Tiedossa on kuitenkin lukuisia tilanteita, joissa ohjaajaa ei ole nimetty lainkaan tai joissa ohjaus on ollut vain nimellistä. Ongelmallisena voi pitää myös sitä, että useinkaan asiakkaiden tiedossa ei ole ollut, että heidän asioitaan hoitaa opiskelija.

Hallituksen esitysluonnoksessa viitataan useammassa kohdassa (s. 29) siihen, että lakiesityksen tavoitteena on sosiaalihuollon henkilöstön välisen työnjaon selkeyttäminen. Lakiesityksestä ei kuitenkaan selviä tarkemmin, miten työnjaon selkeyttämistä aiotaan edistää. Sosnet esittää harkittavaksi, että nämä viittaukset joko poistetaan perusteettomina tai vaihtoehtoisesti lakiesityksessä avataan nyt tehtyä huomattavasti selkeämmin, miten laki edistää sosiaalihuollon henkilöstön välistä työnjakoa.

Lakiesityksen sivulla 30 annetaan virheellisesti ymmärtää, että 12 §:n tulkinta- ja soveltamiskäytäntö on jo nykyisin mahdollistanut oikeuden toimia tilapäisesti sosiaalityöntekijän tehtävissä avoimessa suoritettujen opintojen perusteella, jonka vuoksi esityksen tosiasialliset muutokset voisivat jäädä vähäisiksi. Sosnet huomauttaa, että nykyisen 12 §:n tulkinnan mukaan tämän ei pitäisi olla lakia rikkomatta mahdollista. Näin ollen lakiesitys ei ole tarpeellinen, jos sen aikaansaamat tosiasialliset muutokset voivat jäädä vähäisiksi.

On myönteistä, että lakiesityksen vaikutusten arvioinnissa on kiinnitetty huomiota siihen, että sosiaalityön tutkinto-opiskelijoiden motivaatio maisteriksi ja ammattiin valmistumiseen voi lakiesityksen myötä heikentyä. Tämän osalta on tärkeää varmistua siitä, että jatkossakin mahdollistettaisiin vain selvästi ajallisesti rajoitettu ja tilapäinen opintojen aikainen työskentely. Hallituksen ja hyvinvointialueiden toimien tulee keskittyä laillistettujen sosiaalityöntekijöiden palkkaamisen edellytysten parantamiseen. On huomattava, että opiskelijoiden palkkaaminen sitoo merkittävästi myös henkilöstöresursseja ja lisää laillistettujen sosiaalityöntekijöiden työn kuormitusta, kun opiskelijat voivat toimia vain pätevien työntekijöiden ohjauksessa ja valvonnassa sekä toisaalta kun heillä ei ole oikeutta päättää tahdosta riippumattoman huollon antamisesta tai siihen liittyvistä toimenpiteistä.

### **Muita yleisiä huomioita lakiehdotuksesta?**

Aikuiskoulutustuki on ollut tärkeässä roolissa turvaamassa sosiaalityöntekijäksi opiskelemista niiden osalta, joilla on jo ammatti tai jokin toinen tutkinto suoritettuna. Useat näistä opiskelijoista ovat perheellisiä. Vaikka erityisesti sosiaalityön maisteriopiskelijat ovat tehneet opintojensa ohella sosiaalityöntekijän sijaisuuksia, on aikuiskoulutustuki ollut tärkeä mahdollistamaan esimerkiksi muutamankin kuukauden vapaita palkkatyöstä, jolloin on voinut keskittyä puuttuvien kurssien tai harjoittelujen suorittamiseen tai pro gradu -tutkielman kirjoittamiseen. Nämä järjestelyt ovat selvästi edistäneet valmistumista. Aikuiskoulutustuen lakkauttaminen ilman vastaavaa tukimuotoa heikentää selvästi sosiaalityöntekijöiden saatavuutta jatkossa. Myös avoimen yliopistojen maksukorotukset vaikeuttavat joidenkin opiskelijoiden mahdollisuuksia hakeutua sosiaalityön opintoihin.

Heikennysten sijasta hallitukselta ja hyvinvointialueilta kaivataankin nyt ratkaisuja, jotka kannustavat sosiaalityön opintoihin hakeutumista, ammattiin valmistumista ja sosiaalityöntekijän työssä pysymistä.

Lähteinen Sanna  
Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto