



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Kotouttaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa
(3/2014)

139/54/2012

Sosiaali- ja terveysministeriö, 11.2.2014, STM/164/2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö, 7.2.2014, TEM/278/00.06.01/2014.

11.02.2014

Valtiontalouden tarkastusvirasto
tuloksellisuustarkastus@vtv.fi

Viite Kirjeenne 10.1.2014 Dnro 139/54/2012

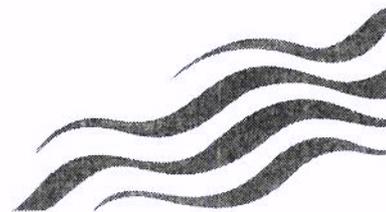
**SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖN LAUSUNTO SOSIAALI-
JA TERVEYDENHUOLLON KOTOUTTAMISTA KOSKEVASTA
TARKASTUSKERTOMUSLUONNOKSESTA**

Sosiaali- ja terveysministeriö kutsui valtioneuvoston tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnoksen kanssa työskenteleviä henkilöitä keskustelutilaisuuteen 3.2.2014 sosiaali- ja terveysministeriössä. Kokoukseen osallistuivat tuloksellisuustarkastuspäällikkö Armi Jämsä, ylitarkastaja Nina Martikka ja johtava tuloksellisuustarkastaja Sari Hanhinen tarkastusvirastosta ja sosiaalineuvos Viveca Arrhenius, neuvotteleva virkamies Minna-Liisa Luoma, apulaisosastopäällikkö Carin Lindqvist-Virtanen, lakimies Maria Porko, sosiaalineuvos Pirjo Sarvimäki, neuvotteleva virkamies Timo A. Tanninen, ylilääkäri Anni Virolainen-Julkunen ja lääkintäneuvos Helena Vormo sosiaali- ja terveysministeriön eri osastoilta. Tapaamisessa kävimme seikkaperäisesti läpi tarkastuskertomusluonnoksen.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää kunnioittavasti seuraavat yleishuomiot:

Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävänä on tarjota sosiaali- ja terveystalvveluja yhdenvertaisesti kaikille kunnan asukkaille. Sen vuoksi ministeriön ohjeistuksissa, ohjelmissa ja oppaissa maahanmuuttajat eivät aina ole erikseen mainittu, vaan osa heistä kuuluu esimerkiksi haavoituttuuiin ryhmiin tai erityistä tukea ja palvelua tarvitseviin kohderyhmiin. Sosiaaliturvan osalta tilanne on vieläkin monimutkaisempi koska tarkasteluun tulee vielä ottaa muun muassa työntekostatus. Katsomme, että maahanmuuttajat on raporttiluonnoksessa käsitelty liian yleisellä ja jopa harhaanjohtavalla tavalla, koska maahanmuuttajat eivät ole yhtenäinen ryhmä. Raporttiluonnoksessa olisi syytä tarkentaa mistä ryhmästä maahanmuuttajia kulloinkin puhutaan. Raporttiluonnoksessa ei myöskään käsitellä kotipaikkaoikeudettomia henkilöitä, mikä olisi syytä todeta.

Toinen asia, johon ministeriö haluaisi kiinnittää tarkastusviraston huomiota on ministeriön toimivalta suhteessa kuntiin ja toisaalta suhteessa työ- ja elinkeinoministeriöön ja sen tulosohjauksessa oleviin ELY-keskuksiin. Viranomaisten tehtävät ja vastuutahot on määritelty kotouttamislain 6 §:ssä. Ko. pykälässä eikä lain perusteluissa ole sellaisia mainintoja sosiaali- ja terveysministeriön roolista ELY-keskusten ja aluehallintovirastojen ohjauksessa, joihin nyt raporttiluonnoksessa STM:tä vastuutetaan. Nykyisen lainsäädännön pohjalta STM ei osallistu ELY-keskusten informaatio-ohjaukseen eikä ole toimivaltainen maahanmuuttajien kotouttamista koskevien asioiden osalta ohjeistamaan niitä. Sosiaali- ja terveysministeriö ei voi, kuten raporttiluonnoksessa monessa kohdassa esitetään, ohjata ELY-keskuksia suoraan, vaan ohjauksen tulisi tapahtua työ- ja elinkeinoministeriön kautta.



Aluehallintovirastojenkin tulohjaus tapahtuu valtiovarainministeriön johdolla ja koordinoituna monikanavaohjauksena, johon STM osallistuu. Aluehallintovirastojen mahdollisuutta kohdistaa ennakoivan valvonnan toimenpiteitä kuntiin on vaikeuttanut resurssipula. Valvontaa on jouduttu priorisoimaan ja tulohjaavat ministeriöt ovat joutuneet tarkoin harjitsemaan, mitä uusia tehtäviä nostetaan tulossopimuksiin.

Lainsäädäntö asettaa myös rajansa sille mitä ohjausta ministeriö voi kunnille antaa. Kunnat päättävät esimerkiksi itse siitä, miten ne palvelujansa järjestävät. Kunnilla on laaja itsenäinen päätäntävalta sen suhteen miten lainsäädäntöä toimeenpannaan. Ristiriitatilanteita syntyy myös kuntien tehtävien ja niiden karsimisen välillä, mikä johtuu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kohdentuvista julkisen sektorin säästöistä.

Kolmas asia, johon ministeriö haluaa kiinnittää tarkastusviraston huomiota on henkilöstön osaamisen kehittäminen. Raporttiluonnoksen suosituksissa vastuu henkilöstön osaamisen kehittämisestä kohdennetaan ministeriölle. Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön osaamisen kehittäminen on kuntien tehtävä. Sosiaalihuoltolain (710/1982) 53 §:n mukaan kunnan tulee huolehtia siitä, että sosiaalihuollon henkilöstö peruskoulutuksen pituudesta, työn vaativuudesta ja toimenkuvasta riippuen osallistuu riittävästi sille järjestettyyn täydennyskoulutukseen. Terveyslainsäädännön (1326/2010) 5§:n mukaan kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on huolehdittava siitä, että terveydenhuollon henkilöstö, mukaan lukien sen yksityisen palveluntuottajan palveluksessa oleva henkilöstö, jolta kunta tai kuntayhtymä hankkii palveluja, osallistuu riittävästi terveydenhuollon täydennyskoulutukseen. Täydennyskoulutuksen sisällössä on otettava huomioon henkilöstön peruskoulutuksen pituus, työn vaativuus ja tehtävien sisältö.

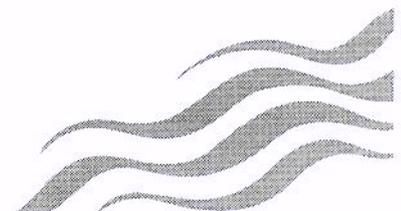
Sosiaali- ja terveysministeriö on ohjannut kuntia täydennyskoulutusta koskevien säännösten toimeenpanossa antamalla sekä sosiaalihuollon että terveydenhuollon täydennyskoulutus-suositukset. Maahanmuuttajat eivät ole vain sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaita, vaan yhä enenevässä määrin myös alan työntekijöitä, joiden kulttuuritieto ja -osaaminen siirtyvät vähitellen työyhteisöjen pääomaksi. Raportista puuttuu kokonaan tämä ulottuvuus.

Ohessa aihekohtaiset lisähuomiot ja täsmennykset raporttiluonnokseen:

Infektio- ja tartuntatautiin liittyen ministeriössä on vireillä:

- tartuntatautilain kokonaisuudistus ja siihen liittyvien säädösten ja ohjeiden valmistelu on vireillä
- ohjeistus: Ohje maahanmuuttajien terveystarkastuksesta keuhkotuberkuloosin varhaiseksi toteamiseksi (valmistuu keväällä 2014)
- selvitys Paperittomien terveystarkastuksista Suomessa (valmistuu keväällä 2014)
- varautuminen Venäjän mahdollisen viisumivapauden mahdollisiin vaikutuksiin tartuntatautiin torjuntaan.

Lasten, nuorten ja perheiden ehkäiseviä palveluja ohjaa terveydenhuoltolaki (1326/2010, §§:t 15–17, neuvolapalvelut, koulu- ja opiskeluterveydenhuolto). Terveyslainsäädäntöä täsmentää VN: n asetus neuvolatoiminnasta, koulu- ja opiskeluterveydenhuollosta sekä lasten ja nuorten ehkäisevästä suun terveydenhuollosta (338/2011).



Asetus varmistaa myös maahanmuuttajien terveyttä edistävää ja ongelmia ehkäisevää toimintaa monella tavalla:

- koko väestön tarpeet on otettava huomioon terveysneuvontaa ja terveystarkastuksia järjestettäessä
- em. palveluille on laadittava toimintaohjelma yhteistyössä sosiaali- ja opetustoimen kanssa, mikä on luonteva paikka kuvata maahanmuuttajien erityispiirteet kunnassa
- perheen hyvinvointia seurataan ja tuetaan nk. laajoissa terveystarkastuksissa, joita on järjestettävä tarvittaessa monialaisena verkotoimintana yksi lapsen odotusaikana, kolme ennen kouluikää ja kolme peruskoulun aikana
- asetuksen edellyttämä terveysneuvonta on varsin laaja-alaista
- perhevalmennusta järjestettävä monialaisessa yhteistyössä
- kotikäynti tehtävä ensimmäistä lasta odottavan tai lapsen saaneen perheen luo
- lasten, nuorten ja perheiden erityisen tuen tarve on tunnistettava ja järjestettävä tarvittaessa tukea, tarvittaessa moniammatillisesti.

Neuvolapalvelujen lisäksi kannattaa noteerata koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut, joita tukee uusi oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013).

Asetuksen toimeenpanon tueksi on laadittu useita oppaita:

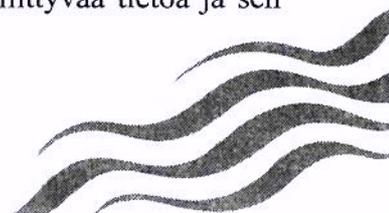
- Asetuksen perustelut ja soveltamisohjeet (STM julkaisuja 2009:20)
 - julkaisussa käsitellään mm. riittävää henkilöstömitoitusta ja siihen vaikuttavia tekijöitä, mm. maahanmuuttajien määrä alueella
- Laajat terveystarkastukset. Ohjeistus äitiys- ja lastenneuvolatoimintaan sekä kouluterveydenhuoltoon (THL Opas 22, 2012)
- Äitiysneuvolaopas (THL Opas 29, 2013)
 - sisältää luvun monikulttuurisuudesta, johon sisältyy useita suosituksia mm. 1.5-ker-
taisen ajan varaamisesta ja tulkkauspalveluista.

Terveydenhoitaja- ja lääkäriresurssit neuvolassa sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuollossa ovat kaukana kansallisista mitoitussuosituksista kouluterveydenhuollon terveydenhoitajia lukuun ottamatta, jossa sielläkin on vajausta. Parhailtaan on kuitenkin menossa lasten, nuorten ja perheiden palvelujen verkostoiminen laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Tällöin ammattihenkilöiden monialainen yhteistyö helpottuu sekä yhteistyö julkisten palvelujen ja järjestöjen välillä.

THL:n tehtävänä on tukea kuntia terveydenhuollon toteuttamisessa ja maahanmuuttajataustaisen väestön tarpeet on tiedostettu:

- aihetta käsiteltiin syksyn 2013 neuvolapäivillä
- THL:llä on useita verkkopalveluja, joissa aihe on esillä: mm Kasvun kumppanit, Sähköinen lastenneuvolakäsikirja.
- THL on juuri julkaisemassa päivitetyn seksuaali- ja lisääntymisterveyden edistämisen toimintaohjelman, jossa käsitellään laajasti monikulttuurisuuteen liittyviä kysymyksiä.

Sosiaali- ja terveysministeriö on myös osallistunut Kotouttamisen osaamiskeskuksen kehittämiseen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle. Kotouttamisen osaamiskeskuksen toiminta on käynnistymässä kevään 2014 aikana. Maaliskuussa työnsä aloittaa osaamiskeskuksen kehittämisspäällikkö, avataan kotouttaminen.fi -sivusto ja julkaistaan kotoutumislain käsikirja. Kotouttamisen osaamiskeskuksen tehtävänä on tuottaa kotouttamiseen liittyvää tietoa ja sen



tulkintaa hyödynnettäväksi käytännön työssä ja päätöksenteossa sekä tukea alueita kotouttamistoiminnan ja osaamisen kehittämisessä.

Kansliapäällikkö



Päivi Sillanaukee

Sosiaalineuvos



Viveca Arrhenius

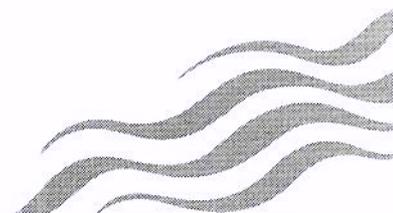
LIITTEET

JAKELU

TIEDOKSI

STM:

- Kirjaamo
- HTO
- STO
- VAO





Valtiontalouden tarkastusvirastolle

TEM/278/00.06.01/2014

7.2.2014

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO; TARKASTUS KOTOUTTAMISESTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen luonnoksesta maahanmuuttajien kotouttamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ministeriö esittää lausuntonaan kunnioittaen seuraavaa.

1. YLEISTÄ

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tarkastusviraston kertomuksessa on nostettu esiin monia tärkeitä kehittämiskohteita maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi, jotka ovat yhteneväisiä ministeriön käsityksen kanssa. Lailla kotoutumisen edistämisestä (1386/2010, kotoutumislaki) luodaan lainsäädännölliset puitteet, joilla on tarkoitus vahvistaa kaikkia maahanmuuttajia koskevia palveluja ja toimenpiteitä, jotta jokainen voisi tarpeidensa ja henkilökohtaisen tilanteensa mukaisesti saada tukea asettumiselleen suomalaiseen yhteiskuntaan. Palveluja kotoutumisen edistämiseksi toteutetaan lain 6 § nojalla kunnallisina peruspalveluina, työ- ja elinkeinotoimistojen palveluina, sekä muina kotoutumista edistävinä palveluina. Kunnan palvelujärjestelmä sekä koko sosiaali- ja terveydenhuollon ja opetuksen ja koulutuksen lainsäädäntö ovat näin erittäin keskeisessä asemassa maahanmuuttajan kotoutumisen edistämiseksi.

Tarkastuskertomuksessa nostetaan esiin perustuslain säännökset tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumisesta, sekä positiivisesta erityiskohtelusta. Nämä periaatteet ovatkin taustalla koko kotoutumisen edistämisen ja maahanmuuttajille suunnattujen erityisten palvelujen käsitteistössä ja toimeenpanossa. Siten kotoutumisen edistämisen periaatteiden tulisi ohjata myös eri hallinnonalojen lainsäädännön toimeenpanoa maahanmuuttajien kohdalla. Lain 34 § 2 momentin mukaan kotouttamisen kehittämisen kannalta keskeiset ministeriöt määrittelevät kukin omaa hallinnonalaansa varten kotouttamisen kehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet osana hallinnonalaansa toiminnan ja talouden suunnittelua, osana valtion kotouttamisohjelman valmistelua. Ensimmäinen valtion kotouttamisohjelma hyväksyttiin 7.6.2012.

2. Yksityiskohtaisia huomioita

Seuraavassa työ- ja elinkeinoministeriö esittää joitakin yksityiskohtaisempia huomioita tarkastuskertomuksen otsikoinnin mukaisesti.

2. Tarkastusasetelma

s. 18 Maahanmuuttajan sosiaalietuuksien määräytyminen

Kertomuksessa on todettu, että pakolaisaseman saaneet henkilöt ovat erityisasemassa kunnassa kolmen vuoden ajan, jolta ajalta valtio korvaa kunnan kustannuksia. Kotoutumislain 45 § 2 momentin nojalla pakolaiskiintiössä Suomesta tulleesta pakolaisesta maksetaan korvauksia neljän vuoden ajan.

3 Tarkastushavainnot

3.1.1. Maahanmuuttajien hyvinvointi ja terveys

Työ- ja elinkeinoministeriö yhtyy kertomuksen käsitykseen siitä, että maahanmuuttajien mielenterveyspalvelujen saatavuus vaihtelee, ja että maahanmuuttajien keskuudessa on hoitamattomia mielenterveys- ja traumapotilaita. Mielenterveyspalvelujen vähäinen käyttö on noussut esille MAAMU-tutkimuksessa, johon viitataan kertomuksessa, mutta myös mm. TEM:n teettämässä maahanmuuttajabarometrissa vuodelta 2013 (TEM Raportteja, 11/2013, http://www.tem.fi/files/35826/Maahanmuuttajabarometri2012_11_2013.pdf). Mielenterveys- ja traumahoidon tarpeet ovat nousseet esille vahvasti myös Euroopan pakolaisrahaston rahoittamissa, TEM:n toteuttamissa HAAPA- ja VIPRO-hankekokonaisuuksissa.

3.1.2. Maahanmuuttajat sosiaali- ja terveyspalveluissa

Kotoutumislakiin sisältyy paikallistason kotouttamistyön tukemisen välineenä kunnan kotouttamisohjelma, joka on lain 32-33 §§ väline paikallistason monialaisen yhteistyön edistämiseksi. Tarkoitus on, että kotouttamisohjelma nivotaan kuntien strategia- ja talousarviotyöskentelyyn. Tarkastuskertomuksessa viitataan siihen, että maahanmuuttajat huomioidaan strategiatyössä, mutta että resurssien mitoituksessa maahanmuuttajia ei huomioida riittävästä.

Valtiontalouden erillisrahoitus kohdistuu lähinnä pakolaisvastaanottoon, eikä sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnonalalla varsinaisesti huomioida maahanmuuttajia myöskään esim. valtionosuuksien määrittämisessä.

Tarkastuskertomuksessa on nostettu esiin erityisesti mielenterveyspalvelujen epätasainen maantieteellinen jakautuminen. On myös syytä huomioida, että huomattava osa Kidutettujen kuntoutuskeskuksen resursseista kohdentuu kidutuskokemusten diagnosointiin turvapaikanhakijoille.

3.1.3. Sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön osaaminen

Kotoutumisen edistämisen palveluja on kehitetty voimakkaasti erilaisissa hankkeissa koko 2000-luvun. Hankepohjaisella työllä on vahvistettu myös sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön osaamista eri paikkakunnilla ympäri Suomea. Myös täydennyskoulutusta maahanmuuttajien sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeista ja asiakastyöstä järjestetään jonkin verran. Kaiken kaikkiaan työ- ja elinkeinoministeriökin on pitänyt erittäin tarpeellisena, että paikallistason osaamista tuetaan pysyvillä järjestelyillä.

Valtion talousarvioon on vuonna 2014 alkaen sisällytetty määräraha kotouttamisen osaamiskeskuksen toimintaan, paikallisen kotouttamistyön osaamisen tukemiseksi. Osaamiskeskuksen työn vaikuttavuus edellyttää vahvaa poikkihallinnollista yhteistyötä ja eri hallinnonalojen sitoutumista. Näin voidaan luoda esimerkiksi täydennyskoulutuksen materiaaleja, jotka ovat relevantteja eri hallinnonaloille ja ammattiryhmille, sekä eri asiakasryhmien parissa työskenteleville. Myös sosiaali- ja terveysministeriö ja sen alainen hallinto, ts. erityisesti Terveyden ja hyvinvoinnin laitos sekä sosiaalialan osaamiskeskukset sekä terveydenhuollon tulevat osaamiskeskittymät ovat osaamiskeskuksen keskeisiä yhteistyökumppaneja.

3.1.4. Maahanmuuttajien neuvonta

Työ- ja elinkeinoministeriö tulee jatkossakin toteuttamaan Perustietoa Suomesta- materiaali. TEM, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö ja Kansaneläkelaitos osallistuvat myös Helsingin kaupungin toteuttamaan Infopankki-portaalin rahoitukseen edelleen vuosina 2014-2016.

3.4. Kotouttamisen ohjaus

Kotoutumislakiin on kirjattu melko yksinkertaisesti aluehallintoviranomaisten, ts. elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä aluehallintovirastojen tehtävät (kotoutumislaki 37-38 §§). Työ- ja elinkeinoministeriön käsitys on kuitenkin, että erityisesti AVI:n toimivallasta ja vastuista on erilaisia käsityksiä, ja myös että ELY-keskusten ja AVI:en välinen yhteistyö vaihtelee. Esimerkiksi AVI:n ohjaustehtävä suhteessa ilman huoltajaa maassa oleskelevien asumisyksiköihin on epäselvä.

3.5. Sosiaali- ja terveydenhuollon erityiskustannukset

Työ- ja elinkeinoministeriö on 29.10.2013 antanut uuden ohjeen kotoutumislain mukaisten kustannusten korvaamisesta kunnille (liitteenä).

Hankkeessa viranomaisprosessien kehittämiseksi pakolaisten vastaanotossa (VIPRO 2) on eräänä alahankkeena KOSTI-kokonaisuus, jossa kehitetään kuntakorvausprosesseja niin, että niissä voidaan enemmän hyödyntää rekisteritietoja, sekä yksinkertaistaa menettelyjä erityiskustannusten korvausten osalta. Tarkastuskertomuksen huomiot voidaan sisällyttää tähän kehittämistyöhön.

3. LOPUKSI

Työ- ja elinkeinoministeriö tulee huomioidaan tarkastuskertomuksen päätelmät jatkotyössä kotoutumisen edistämiseksi.

Työmarkkinaneuvos,

osastopäällikön sijaisena

Maahanmuuttojohtaja



Kimmo Ruth



Kristina Stenman

TIEDOKSI

Kansliapäällikkö Virtanen/TEM

Erityisavustaja Karjalainen/TEM

Osastopäällikkö, ylijohdaja Oivo/ TEM

Työllisyys- ja yrittäjyysosasto, Kotouttaminen-ryhmä/TEM