

KOTOUTUMIS- JA VÄESTÖSUHDEPOLITIIKAN TILANNEKATSAUS SUOMESSA



Euroopan unionin
yhteisrahoittama



EUROOPAN UNIONI

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Euroopan neuvoston
yhteisrahoittama ja toteuttama

KOTOUTUMIS- JA VÄESTÖSUHDEPOLITIIKAN TILANNEKATSAUS SUOMESSA

**ARTEMJEFF, PANU;
ATTIAS, MIRIAM
& KETTUNEN, PEKKA**

Raportti "Kotoutumis- ja väestösuhteiden politiikan tilannekatsaus Suomessa" valmistettiin ja julkaistiin Euroopan unionin Euroopan neuvoston yhteishankkeen "Inklusiivisen integraation rakentaminen Suomessa" puitteissa.

Tässä julkaisussa esitetyt näkemykset ovat sen kirjoittajien Panu Artemjeff, Miriam Attias ja Pekka Kettunen vastuulla eivätkä välttämättä kuvasta Euroopan neuvoston virallista politiikkaa.

Tämä raportti on laadittu Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston taloudellisella tuella. Sen sisältö on yksinomaan kirjoittajien vastuulla.

Tässä esitetyt näkemykset ei voida millään tavalla pitää Euroopan unionin tai Euroopan neuvoston virallisten mielipiteiden mukaisesti.

Otteiden (enintään 500 sanaa) jäljentäminen on sallittua, paitsi kaupallisiin tarkoituksiin, kunhan tekstin eheys säilyy, katkelmaa ei käytetä irrallaan, se ei anna puutteellista tietoa tai muuten johda lukijaa harhaan. Tekstin luonteeseen, laajuuteen tai sisältöön. Lähdeteksti on aina mainittava seuraavasti «© Euroopan neuvosto, julkaisuvuosi». Kaikki muut asiakirjan tai sen osan jäljentämistä/kääntämistä koskevat pyynnöt on osoitettava Euroopan neuvoston viestintäosastolle (F-67075 Strasbourg Cedex tai publishing@coe.int).

Kaikki muu tätä asiakirjaa koskeva kirjeenvaihto tulee osoittaa Euroopan neuvoston syrjinnänvastaiselle osastolle, kulttuurienvälisten kaupunkien yksikölle.

Syrjinnän vastainen osasto
Euroopan neuvosto
F-67075 Strasbourg Cedex
Ranska
Sähköposti: intercultural.cities@coe.int

CKansi ja taitto: Asiakirjat ja julkaisut
Tuotantoosasto (DPDP), Euroopan neuvosto

Kansikuva: Shutterstock

© Euroopan neuvosto, toukokuu 2023
Printed at the Council of Europe

Sisällys

TIIVISTELMÄ	5
ABSTRACT (in English)	6
JOHDANTO	8
OSA I – KOTOUTUMISEN EDISTÄMINEN SUOMESSA	9
Maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikan tausta	9
Toimeenpanon tasot ja keskeiset toimijat	10
Kotoutumisen edistämisen rahoitus	13
Kotoutumisen arviointi	14
Johtopäätöksiä	15
OSA II – VÄESTÖSUHDEPOLITIIKAN TILANNEKATSAUS SUOMESSA	16
Väestösuhdepolitiikan määritelmä	16
Hyvien väestösuhteiden viitekehys väestösuhdepolitiikan kehittämisen pohjana	17
Restoratiivisen oikeuden ja sovittelun käytännöt erityisen väestösuhdepolitiikan työkaluina	18
Lainsäädäntö, eri toimijat ja resurssit	18
Toimeenpanon tasot ja keskeiset toimijat	20
Rahoituskanavat	23
Väestösuhteita edistävä toiminta	24
Väestöryhmien yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistäminen	28
Lopuksi	31
LÄHTEET	32

Tiivistelmä

Tämän raportin tarkoituksena on antaa yleiskuva kotouttamis- ja hyvien suhteiden politiikan nykytilanteesta Suomessa Euroopan unionin Euroopan neuvoston yhteishankkeen ”Inklusiivisen integraation rakentaminen Suomelle” puitteissa ja auttaa hankkeen toimijoita hahmottamaan, mitä Suomessa on meneillään kotoutumis- ja väestösuhdepolitiikan saroilla, miten ne liittyvät yhteen, miten ne eroavat toisistaan, missä on aukkoja, ja mistä hankkeessa kannattaisi lähteä liikkeelle. Kotoutuminen ja hyvien väestösuhteiden edistäminen liittyvät yhteen, sillä kotoutumisen edistäminen on eräänlaista väestösuhdetta rakentavaa työtä ja väestösuhteiden edistäminen edistää myös kotoutumista. Kuitenkin, väestösuhdepolitiikan näkökulma on kotoutumisen näkökulmaa laajempi, sillä väestösuhteet koskevat kaikkien yhteiskunnallisten ryhmien välisiä suhteita.

Raportti on kaksiosainen. Ensimmäinen osio tarkastelee kotoutumispolitiikkaa ja kuvailee kotoutumisen määritelmiä, lainsäädäntöä, toiminnan tasoja ja keskeisiä toimijoita, rahoitusta ja arviointia. Sen on kirjoittanut dosentti, vanhempi tutkija Pekka Kettunen. Raportin toinen osio tarkastelee väestösuhdepolitiikkaa. Sen ovat kirjoittaneet väestösuhdepolitiikkaan erikoistuneen ajatuspaja MAP Finlandin tutkijat, Miriam Attias ja Panu Artemjeff. Siinä käydään läpi väestösuhdepolitiikan määritelmää, siihen liittyvää lainsäädäntöä, toimijoita ja niiden rooleja sekä voimassa olevia politiikkaohjelmia ja meneillään olevaa toimintaa valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla.

Kotoutumisen määritelmä lainsäädännössä on seuraava: kotoutuminen merkitsee maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen (Laki kotoutumisen edistämisestä 1386/2010). Suomessa alettiin 1990-luvulla valmistella alan lainsäädäntöä maahanmuuton kasvun myötä. Vuoden 1999 laki määritteli toiminnan ensimmäiset suuntaviivat ja 2010 annettu laki siirsi painopistettä kotoutumisen edistämisessä kuntien suuntaan.

Suomen kotoutumisen edistämisen järjestelmää on kuvattu suppiloksi, jolla on laajat tavoitteet, mutta käytännössä toimet rajoittuvat varsin rajattuun väestöryhmään (työtä hakevat aikuiset). Toisaalta kuntien vastuu kotoutumisen edistämisestä on melko laaja ulottuen tiedottamisesta, palveluja koskevaan maahanmuuttajien huomioimiseen sekä paikallisen toiminnan koordinointiin ja suunnitelmallisuuteen.

Kotoutumisen edistämisen järjestelmä toimii melko hyvin ja on koordinoitu jatkopolkuihin erityisesti ammatillisen koulutuksen puolella. Viime aikoina on kaivattu kotoutumisen edistämisen ulottumista myös laajemmin maahanmuuttajaväestöön sekä pohdittu esimerkiksi yritysten vastuuta ja roolia kieltenopetuksessa. Kolmas sektori on laajasti mukana kotoutumisen edistämisessä. Jos hallituksen esitys kotoutumista tukevan lain uudistamiseksi menee läpi, väestösuhteiden edistäminen tulee myös kuntien velvollisuudeksi.

Väestösuhdepolitiikkaa voidaan kirjoittajien mukaan tarkastella kolmella tasolla: yleisen yhteiskuntapolitiikan, väestöryhmien yhdenvertaisuuden ja osallisuuden tukemisen ja erityisen väestösuhdepolitiikan tasoilla. Raportti keskittyy kahteen jälkimmäiseen.

Väestösuhdepolitiikan kannalta oleellisen lainsäädännön muodostavat perustuslaki, rikoslaki, yhdenvertaisuuslainsäädäntö, laki kotoutumisen edistämisestä sekä osallistumis-oikeuksia ja kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia sääntelevät lait. Lisäksi Suomessa on lainsäädäntöä Ahvenanmaan itsehallinnon ja saamelaiden kieli- ja kulttuuri-itsehallinnon osalta.

Väestösuhdepolitiikkaa tehdään usean eri politiikan alla. Raportissa erityisesti vuorovaikutusta lisäävää väestösuhdepolitiikkaa esitellään hyvien väestösuhteiden edistämisen, sisäinen turvallisuuden, rikosentorjunnan, restoratiivisen sovittelun, lähiö- ja asuinaluekehittämisen naapurustyön, kotouttamistyön ja romanipolitiikan osalta. Näitä kaikkia yhdistää tavoite lisätä väestöryhmien keskinäistä tai viranomaisten kanssa tehtävää vuorovaikutusta ja luottamusta. Myös konfliktien ennaltaehkäisy, sovittelu ja konfliktien ratkaisu sekä väestösuhteisiin liittyvien rikosten torjunta esiintyy näiden politiikka-alojen tavoitteissa ja parhaillaan menevissä toiminnoissa.

Väestösuhdepolitiikan kannalta tärkeisiin tavoitteisiin vaikutetaan myös eri väestöryhmien yhdenvertaisuutta ja osallisuutta edistävän toiminnan avulla. Suomessa eri ryhmien yhdenvertaisuutta edistetään rasminvastaisen työn, monimuotoisuuspolitiikan, kieliryhmien oikeuksien, alkuperäiskansan oikeuksien edistämisen sekä väestöryhmäkohtaisen (esimerkiksi romani-, vammais-, ja seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen politiikan) politiikan keinoin.

Parhaillaan meneillään olevia väestösuhdepolitiikan kannalta keskeisiä politiikkaohjelmia ovat tällä hetkellä hallituksen rasmin vastaisen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelma, sisäisen turvallisuuden selonteko, romanipoliittinen ohjelma sekä kulttuuripolitiikka.

Abstract

The purpose of this report is to provide an overview of the current situation of integration and good relations policies in Finland within the framework of the EU / CoE joint project "Building an Inclusive Integration approach in Finland" and to help the actors of the project to understand the current state of affairs in Finland in the fields of integration and inter-group relations policies, how they are connected, how they differ from each other, where the gaps are, and to give an idea of where should the project start. Integration and the promotion of good inter-group relations are connected, because the promotion of integration builds inter-group relations, and the promotion of those relations also promotes integration. However, the perspective of the policy for inter-group relations is broader than the perspective of integration, because inter-group relations concern the relations between all social groups.

The report consists of two parts. The first chapter examines integration policy and provides integration definitions, legislation, levels of activity and key actors, funding and evaluation. It was written by Senior researcher Pekka Kettunen and the second chapter of the report discusses good relations policies by examining Finnish legislation, the key actors and their roles and recent policies promoting good relations in national, regional and municipal levels. The second chapter was written by Miriam Attias and Panu Artemjeff, researchers at MAP Finland, a think tank specializing in good relations policy.

The number of immigrants in Finland has increased rapidly reaching about eight percent in 2022. However, most immigrants live in southern Finland, approximately half of them in the Uusimaa region and in absolute numbers, most in Helsinki. The largest language groups spoken by the immigrants are Russian, Estonian, Arabian and Somali.

The Finnish integration policy started in 1999, when the first act on integration was adopted, and hence some common principles and practices were put into effect. The current law is from 2010, and the Finnish parliament is currently handling a new act that would further transfer more responsibility and tasks to the local authorities.

Finnish integration policy can be argued to have both a narrow and a broader scope. The first one is directed at newly arrived, unemployed adults. Firstly their skills are assessed, followed by an individual integration plan, and the next step is a one-year training which contains both language studies, and orientation in Finnish society and work life. Ideally the immigrants

would thereafter continue vocational studies. The integration training courses are truly multi-organisational as they are organised by the state labour administration with contents that are partly regulated by the state educational administration and implemented by both municipal and market actors.

The larger scope of integration concerns the municipal responsibility and whether their services are fit for immigrants. Municipalities ought to coordinate local integration activities, facilitate cooperation amongst relevant actors including state administration and civil society. In addition, municipalities should make an integration program which deals with issues such as the inter-relation between integration and the municipality's strategy, ways of reaching immigrants who are not in the work force, and the monitoring and evaluation of the program.

What do we know about the degree of integration of immigrants in Finland? Seen from different perspectives, it can be noted that the employment rate of immigrants is lower, their quality of housing is lower, and the political engagement of immigrants, in terms of voting, is below the national turnout. There is however variation between different language groups. In addition, integration processes may take time.

Conclusively, integration services are rather dispersed, and serve different audiences. For immigrants coming to work or study in Finland or moving to Finland on the basis of family relationships, integration services are missing, and for language studies are dependent on the immigrants themselves. This also means that the third sector plays a role, so do enterprises, and the larger audience. If immigrants are not welcomed, or are treated badly, the end result is lacking. Furthermore, because of aging and declining birth rates there are plans to double the amount of work and study-based immigration by 2030. In this case, well-working integration services and welcoming society are a necessity. If the Government's proposal to reform the Act supporting integration is adopted, it will also be compulsory for municipalities to promote good relations.

According to authors, the good relations policies can be identified in three different ways: by assessing the impact of mainstream policies on different population groups, by reviewing non-discrimination and minority rights policies and finally by focusing on policies with special aim at promotion interaction (good relations policy) between different groups of society. The report focuses on minority rights and special good relations policies.

The legislation relevant to good relations policy consists of the Constitution, the Criminal Code, non-discrimination legislation, the Act on the Promotion of Integration, and the laws regulating participation rights and linguistic and cultural rights. In addition, Finland has legislation on the autonomy of the Åland Islands and the language and cultural autonomy of the Sámi people.

The different forms of good relations policies can be found in various policy fields. The report examines the special good relations policy, internal security and crime prevention policies, practices of mediation, neighbourhood and neighbourhood-based community work, integration work and Roma policy. All these policy areas have special aim at increasing interaction between population groups and building trust. Conflict prevention, mediation and conflict resolution, as well as the fight against crimes related to group relations

are also among the objectives of these policy areas and in the activities that are currently underway.

Good relations are also enhanced through activities promoting equality and inclusion of different population groups. In Finland, equality and non-discrimination is promoted for example through anti-racism work, diversity policy, language rights policies, the promotion of the rights of indigenous peoples and minority policies (e.g. policies on Roma, people with disabilities, and sexual and gender minorities).

The report presents the objectives and measures of the ongoing action plans and programmes with activities targeting good relations, such as the Action Plan against Racism and Good Relations, the Internal Security Report, the Roma Policy Programme and the Action Plan on Cultural Policy, Immigrants and the Promotion of Cultural Diversity at national, regional and local level.

Johdanto

Euroopan neuvosto tilasi yhdessä Euroopan unionin rahoitteisen ”Building an Inclusive Integration approach in Finland” - hankkeen kanssa kaksiosaisen raportin kotoutumis- ja väestösuhdepolitiikasta Suomessa. Tämä raportti pyrkii antamaan kokonaiskuvan kotoutumiseen ja väestösuhteiden edistämiseen liittyvästä lainsäädännöstä, toimijoista ja niiden rooleista sekä meneillään olevasta toiminnasta valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Kotoutumista ja väestösuhteiden edistämistä katsotaan erikseen, sillä vaikka hyvien väestösuhteiden edistäminen on osittain myös kotoutumisen edistämistä, se on paljon muutakin.

Raportti on kaksiosainen. Sen ensimmäisessä osiossa tarkastellaan kotoutumisen edistämistä. Kotoutumista koskevan osion on kirjoittanut dosentti Pekka Kettunen.

Raportin toinen osio puolestaan käsittelee väestösuhdepolitiikkaa. Sen ovat kirjoittaneet väestösuhdepolitiikkaan erikoistuneen ajatuspaja MAP Finlandin tutkijat Miriam Attias ja Panu Artemjeff.

Raportin tarkoituksena on toimia helposti hyödynnettävänä tietopakettina, jonka pohjalta voidaan suunnitella *Building an Inclusive Integration approach in Finland* – hankkeen toimintoja.

Kotoutumisen edistäminen Suomessa

Pekka Kettunen

Maahanmuutto on Suomessa suhteellisen tuore ilmiö. Vielä 1980-luvulla siirtolaisuus painottui maastamuuttoon. Tämä alkoi muuttua, kun 1980-luvulla saapui pakolaisia Chilestä ja Vietnamista ja sitten 1990-luvulla Somaliasta. (Saukkonen 2020). Ulkomaalaistaustaisten henkilöiden osuus Suomen väestöstä oli vuonna 2021 noin 8 prosenttia. Kaikista ulkomaalaistaustaisista henkilöistä noin puolet asuu pääkaupunkiseudulla. Kunnittain tarkasteltuna ulkomaalaistaustaisten henkilöiden osuus on Manner-Suomen kunnista korkein Vantaalla, 23,4 prosenttia, Espoossa, 20,1 prosenttia sekä Närpiössä 19,6 prosenttia. (Tilastokeskus). Määrällisesti ulkomaalaistaustaisia asuu kuitenkin eniten Helsingissä.

Maahanmuutto Suomeen voidaan jakaa tuloperusteen mukaan kolmeen osaan: turvapaikanhakijat ja pakolaiset, työperustainen muutto ja perheyhdistämisen kautta tapahtuva maahanmuutto (www.migri.fi). Näiden osuudet vaihtelevat vuosittain; esimerkiksi vuosina 2015 ja 2016 turvapaikanhakijoiden määrä oli korkea, kun erilaiset globaalit konfliktit aiheuttivat väestön liikehdintää, kun taas vuonna 2022 työperustainen maahanmuutto oli lukumääräisesti yleisen peruste. Työperustaista maahanmuuttoa on viime vuosina korostettu enemmän ja perusteena on ollut Suomen negatiivinen väestönkehitys sekä monia toimialoja vaivaava osajapula. Kasvava maahanmuutto lisää osaltaan kotoutumisen edistämisen tarvetta. Suomessa on myös eri tavoin pyritty vastaamaan ikääntymisen aiheuttamiin haasteisiin. Esimerkiksi Talent Boost hanke tähtää nimenomaan ulkomaisien rekrytointien sujuvoittamiseen. Vuonna laadittu kansainvälisen opiskelun ja työvoiman tiekartta (TEM 2022) käsittää suuren määrän erilaisia toimenpiteitä työperustaisen maahanmuuton sekä kansainvälisten opiskelijoiden määrän kasvattamiseksi.

Kotoutuminen merkitsee asettautumista. Kotoutumisen edistämistä koskevan lain (1386/2010, §3) mukaan tarkoitetaan ”*kotoutumisella* maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen”.

Saukkosen (2020, 19-20) mukaan voidaan erotella rakenteellinen, kulttuurinen, vuorovaikutuksellinen ja identtifoiva kotoutuminen (ks. myös Heckmann 2005). Rakenteellisen kotoutumisen kysymykset kytkeytyvät maahanmuuttajan asemaan yhteiskunnan erilaisissa rakenteissa sekä yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutuminen. Kulttuurisessa kotoutumisessa on kysymys erilaisista tiedollisista ja käytäytymisen sekä arvojen ja asenteiden muutoksista. Vuorovaikutuksellisessa kotoutumisessa keskeistä on sosiaalisten suhteiden rakentuminen, ja identtifoiva kotoutuminen edistyy silloin, kun maahanmuuttaja alkaa kokea itsensä uuden kotimaansa täysivaltaiseksi ja yhdenvertaiseksi jäseneksi.

Edellisen perusteella voidaan todeta, että valtaosa kotoutumisen edistämisestä julkisten palvelujen kautta liittyy rakenteelliseen kotoutumiseen, kun taas kotoutumisen muut osa-alueet ovat vähemmän esillä. Kotoutumista voidaan tarkastella erilaisten indikaattorien (työ, asuminen, osallistuminen) kautta (Kaihovaara ym. 2020), mutta kotoutuminen on myös subjektiivinen kokemus. Kotoutumiseen vaikuttaa myös ympäröivän yhteiskunnan avoimuus ja vastaanottavaisuus. Erilaiset kotoutumisen edistämisen palvelut voidaan nähdä eräänlaisena lähtökohtana, kun taas kotoutuminen subjektiivisena kokemuksena on yleensä pitkäkestoisempi prosessi.

Maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikan tausta

Maahanmuuton ja erityisesti kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien muuttajien määrän asteittain kasvua, ryhdyttiin Suomessa 1990-luvulla pohtimaan toiminnallisten ja rahoitusta koskevien periaatteiden säätelyä. Vuonna 1995 valtioneuvosto asetti maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan, joka julkaisi vuonna 1997 mietintönsä ”Hallittu maahanmuutto ja tehokas kotoutuminen”. Ohjelma sisälsi myös kehotuksen lainsäädännön kehittämiseksi siten, että Suomessa olisi erillinen laki, joka koskisi turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja maahanmuuttajien kotoutumista edistäviä toimenpiteitä. (Saukkonen 2020, 70-71).

Ensimmäinen laki kotoutumisen edistämisestä säädettiin vuonna 1999. Kyseisessä laissa määritettiin näin ensimmäisen kerran eri toimijoiden tehtävät sekä rahoituksen periaatteet. Nykyinen laki tuli voimaan vuonna 2011 (1386/2010) ja se korosti kuntien vastuuta kotoutumisen edistämisessä. Turvapaikanhakijoiden vastaanotosta säädettiin nyt erillisessä laissa, mikä vahvisti pyrkimystä nähdä ymmärtää kotoutuminen kaikkien maahanmuuttajien asiana (Saukkonen 2020, 73). Eduskunta on keväällä 2023 hyväksynyt uuden lakiesityksen kotoutumisen edistämisestä ja se astuu voimaan vuonna 2025. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kotoutumisen edistämisestä ja samalla kumottaisiin voimassa oleva saman niminen laki. Ehdotetulla lailla pyritään nopeuttamaan ja tehostamaan maahanmuuttajien kotoutumista ja työllistymistä parantamalla ohjauksen ja neuvonnan saatavuutta, nopeuttamalla palveluihin pääsyä, tavoittamalla maahanmuuttajia palveluihin nykyistä kattavammin maahanmuuton alkuvaiheessa sekä kehittämällä kotoutumisen alkuvaiheen palveluita kokonaisvaltaisesti. (HE 208/2022). Hallituksen esityksen mukaan muutoksia ovat muun muassa kuntien roolin kasvu sekä pyrkimykset tavoittaa entistä paremmin työvoiman ulkopuolella jäävät väestöryhmät ja vaikuttaa väestösuhteisiin. Myös vuoden 2023 alussa aloittaneet hyvinvointialueet muovaavat kotoutumisen edistämisen organisatorista kenttää.

Vuoden 2023 alkupuolella lakia kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) muutetaan kahdella eri lakimuutoksella. Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (936/2022) säätää hyvinvointialueiden roolista kotoutumislaisissa. Muutokset liittyvät sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämismuutosten siirtymiseen kunnilta hyvinvointialueille 1.1.2023 alkaen. Laki tulee voimaan 1.1.2023 alkaen. Laki kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta (1083/2022) mukaan kotikunnan saaneet tilapäistä suojelua saavat henkilöt ovat kotoutumislain korvausten, kunnan

osoittamisen ja alaikäisenä ilman huoltajaa tulleiden palveluiden piirissä. Laki tulee voimaan 1.3.2023. Tämä muutos koskee erityisesti Ukrainasta sotaa paenneita ihmisiä.

Pääpaino laissa kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) on pakolaistaustaisissa maahanmuuttajissa kohderyhmänä. Työhön tulevat maahanmuuttajat ja perheen yhdistämisen kautta maahan saapuneet eivät ole erityisesti kyseisen lain piirissä. Tosin kunnan yleinen vastuu kuntalaistensa hyvinvoinnista ja palvelujen saatavuudesta koskee myös maahanmuuttajia (Kettunen 2020).

Oikeus kotoutumispalveluihin koskee kuitenkin vasta oleskeluluvan saaneita henkilöitä. Vastaanottokeskuksissa, jotka kuuluvat MIGRIn ja Sisäministeriön vastuulle, voidaan puhua esikotouttavasta toiminnasta. Esikotouttavalla toiminnalla tarkoitetaan ennen oleskeluluvan saamista vastaanottokeskuksissa toteutettavia toimia, joilla vahvistetaan turvapaikanhakijan omaa toimijuutta, mutta samalla ne tukevat turvapaikanhakijan valmiuksia kotoutumiseen, mikäli hänelle myönnetään oleskelulupa. Se sisältää muun muassa työ- ja opintotoimintaa, muuta aktivoivaa toimintaa, hakijoiden ohjaamista keskusten ulkopuoliseen toimintaan, ansiotyön mahdollistavia ratkaisuja (maksukortti) ja kuntaan siirtymisen toimia sekä hakijoiden oman toimijuuden vahvistamista arkisten asioiden hoitamisessa. (<https://kotoutumisen.fi/nopeutetaan-kotoutumisen-kaynnistymista>).

Toimeenpanon tasot ja keskeiset toimijat

Kotoutumisen edistämisen toimijakenttä on laaja ja se ulottuu kansalliselta paikalliselle tasolle. Taulukko 1 antaa tiiviin kuvan toimijoista eri tasoilla ja sitä seuraa yksityiskohtaisempi kuvaus toimijoiden tehtävistä ja toimijoiden välisistä suhteista.

Taulukko 1. Toimijat		
Tasot	Toimijat	Tehtäväalue
Kansallinen	TEM, OKM	Toiminnan suuntaviivat ja rahoitus, toiminnan seuranta sekä arviointi
Alueellinen	Ely-keskukset, TE-toimistot, Hyvinvointialueet, AVI	Kotokoulutus, sote-palvelut, toiminnan valvonta
Paikallinen	Kunnat	Toiminnan koordinaointi, perus- ja toisen asteen opetus
	Järjestöt	Täydentävät palvelut
	Yritykset	Kotokoulutuksen järjestäjä

Kotoutumisen edistämisen toiminta-alue on monimuotoinen. Kotoutumisen edistämiseen liittyviä tehtäviä on useilla eri toimijoilla ja ne kohdentuvat maahanmuuttajien elämään vaihtelevasti. Kotoutumisen edistämistä voidaan tarkastella organisatorisesti, lähtien ministeriöiden tehtävistä ja edeten ruohonjuuritason toimijoihin ja tehtäviin. Toisaalta, kotoutumisen edistämistä voidaan myös katsoa maahanmuuttajien näkökulmasta; kotoutuminen tai asettautuminen merkitsee ensivaiheessa jokaisen maahanmuuttajan kohdalla asumispaikan valintaa ja niin sanotun kunta- paikan myötä oikeuksia kunnallisiin palveluihin. Mikäli asettuminen on vähintään noin vuosi, tulisi maahanmuuttajan hakea kotikunta, joka mahdollistaa erilaisen hyvinvointipalvelujen saannin. Lain (1386/2010) mukaan kuntien tulisi huomioida maahanmuuttajat palveluissaan. On huomattava, että perusopetus on tarjolla myös turvapaikan hakijoiden sekä kielteisen päätöksen turvapaikan saaneiden lapsille.

Kotoutumisen edistämisen toimijat valtakunnan tasolla

Kotoutumisen edistämisen valtakunnallinen organisointi on jonkin verran vaihdellut viimeisen muutaman vuosikymmenen aikana, mutta vuodesta 2011 alkaen pääasiallinen ministeriö on ollut Työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). TEM:n tehtäviin kuuluvat sekä työperäiseen maahanmuuttoon liittyvät kysymykset, että kotoutumisen edistäminen. Ministeriössä on kotoutumisen osaamiskeskus, jonka sivustolla on tarjolla julkaisuja, oppaita ja tilastotietoa.

Työvoiman maahanmuutto on keino edistää osaan työvoiman saatavuutta, yritysten kasvua ja kansainvälistymistä sekä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoimintaa. Kotoutumista edistävän politiikan avulla vastataan Suomeen eri syistä muuttaneiden ihmisten sekä monimuotoistuvan yhteiskunnan tarpeisiin. Maahanmuuttajaväestön tarpeet otetaan huomioon kaikkia julkisia palveluja järjestettäessä sekä erillisissä kotoutumista edistävissä toimenpiteissä ja palveluissa. TEM vastaa työntekijöiden, yrittäjien, opiskelijoiden, tutkijoiden ja harjoittelijoiden maahanmuuton politiikan, lainsäädännön ja hallinnon kehittämisestä. Tärkeää työtä tehdään esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevien lasten, kiintiöpakolaisten ja muiden suojelua tarvitsevien sekä riiston kohteiksi joutuneiden työntekijöiden aseman parantamiseksi. Ministeriö vastaa myös kotoutumista edistävän politiikan ja -lainsäädännön sekä kotoutumispalvelujen yleisestä kehittämisestä, suunnittelusta, ohjauksesta ja ennakoinnista. (<https://tem.fi/tyovoiman-maahanmuutto-ja-kotouttaminen>).

Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Opetushallitus ohjaavat opetuksen alueen toimijoita. Maahanmuuton kohdalla OKM esimerkiksi määrittää kotoutumiskoulutuksen sisältöä (ks. ELY-keskukset), aikuisten perusopetusta, sekä erilaisia tukimuotoja, jotka liittyvät

ulkomaalaistaustaisten oppilaiden opettamiseen. Kotoutumiskoulutuksen sisältöä ja rakennetta on muutettu viime vuosina tavoitteena koulutuksen parempi vastaavuus työelämän ja yhteiskunnallisten tavoitteiden kanssa. Maahanmuuttajien koulutuspolkujen nopeuttamiseksi ammatillisen koulutuksen kielitaitovaatimuksia joustavoitettiin, aikuisten perusopetus uudistettiin ja vapaan sivistystyön oppilaitoksissa aloitettiin maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus. Uudistukset ovat astuneet voimaan 1.1.2018. (okm.fi)

Alueellinen taso

TEM:n alaisena toimivat ELY-keskukset sekä TE-toimistot sekä aluehallintovirasto. Vuoden 2023 alussa aloittivat hyvinvointialueet, jotka sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta vastaavat kotoutumisen edistamisestä. ELY-keskukset ja TE-toimistot vastaavat kotoutumiskoulutuksen järjestämisestä sekä työllisyyden edistämiseen liittyvistä toimenpiteistä. Laki kotoutumisen edistamisestä (1386/2010) asettaa tehtäviä valtion työvoimahallinnolle (huom. kuntakokeilua tarkastellaan kuntien kohdalla). Työtön aikuinen, äskettäin maahan tullut, voi hakeutua TE-toimiston palveluihin. Hänelle tehdään alkukartoitus, jossa selvitetään aikaisempaa osaamista ja opiskelunvalmiutta. Alkukartoituksessa katsotaan sekä oppimisvalmiuksia että osaamista, mutta käytännössä kartoitus jää varsin pinnalliseksi (Shemeikka ym. 2021). Esimerkiksi Stadin osaamiskeskus käyttää vastaavaan kartoitukseen monin verroin enemmän aikaa (Kettunen 2020).

Alkukartoituksen jälkeen voidaan henkilö ohjata kotoutumiskoulutukseen. Koulutusta hallinnoivat ELY-keskukset, jotka kilpailuttavat palvelutuottajat tietyn väliajoin. Palvelutuottajat ovat sekä liikeyrityksiä että julkisia, yritysmautoisia organisaatioita. Suurissa kaupungeissa on koulutuksen suhteen tasoryhmiä, kun taas pienissä maakunnissa tähän ei ole yleensä mahdollisuutta. Ongelmana on pidetty myös pitkiä odotusaikoja koulutukseen (Shemeikka ym. 2021; Owal Group 2018). Koulutuksessa on tarkoitus opetella suomen tai ruotsin kieltä, tutustua suomalaiseen yhteiskuntaan sekä työelämään. Opetushallinto määrittelee kotokoulutuksen sisällön. Koulutus kestää noin vuoden ja sen tulokset vaihtelevat melko paljon, tosin yhtenäistä arviointitekehystä ei ole kehitetty. Koulutuksen laatu vaihtelee riippuen opettajasta, opetusryhmän dynamiikasta sekä osallistujien oppimiskyvystä ja motivaatiosta. (Shemeikka ym. 2021; Ahmad 2021).

Kotoutumiskoulutus tarjoaa hyvän esimerkin kotoutumisen edistämisen monitoimijaisuudesta; toimintaa ohjaavat sekä TEM että OKM ja toteuttavat kunnat ja yksityiset toimijat. Käynnissä on myös kuntakokeilu, joka siirtää työvoimapalveluja valtionhallinnolta kunnille.

Paikallinen taso

Kunnat ovat keskeinen kotoutumisen edistämisen toimija ja kuntien rooli toiminnassa on kasvanut viimeisen parin vuosikymmenen aikana. Esimerkiksi OECD (2018) on korostanut paikallisen tason, erityisesti kaupunkien, roolia kotoutumisen edistämässä. Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) edellyttää, että kunta koordinoi paikallista toimintaa. Lain 30§ mukaan ”Kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä sekä sen suunnittelusta ja seurannasta paikallistasolla”. Kuntien tulee myös laatia kotouttamisohjelma.

Kunnan kotouttamisohjelma voi sisältää:

- 1) selvityksen siitä, miten ohjelma kytkeytyy kunnan strategiseen suunnitteluun ja seurantaan;
- 2) suunnitelman siitä, miten kunnan yleiset palvelut toteutetaan maahanmuuttajille soveltuvina sekä suunnitelman erityisesti kotoutumista edistävästä ja tukevasta toimenpiteistä;
- 3) tiedon kotouttamisen yhteensovittamisesta vastaavasta kunnan viranomaisesta sekä eri toimenpiteistä vastaavista tahoista;
- 4) suunnitelman lasten ja nuorten kotoutumisen sekä sosiaalisen vahvistamisen edistämistä;
- 5) suunnitelman työvoiman ulkopuolella olevien ryhmien kotoutumisen ja sosiaalisen vahvistamisen edistämistä;
- 6) monivuotisen suunnitelman 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden kuntaan osoittamisesta ja kotoutumisen edistämistä;
- 7) suunnitelman hyvien etnisten suhteiden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämistä;
- 8) suunnitelman kunnan kotouttamisohjelman seurannasta ja ajan tasalla pitämisestä.

Kunnan kotouttamisohjelmassa voidaan lisäksi määrittellä kunnan ja kansalaisyhteiskunnan väliset yhteistyömuodot.

Koskimiehen ja Kettusen (2022) mukaan kaikki manner-Suomen kunnat eivät ole laatineet ohjelmaa ja ohjelmien sisältö ja laajuus vaihtelevat suuresti. Erityisesti seurannan merkitys ohjelmissa on ollut vähäinen, jolloin toiminnan tulokset ovat jääneet tarkastelematta.

Kuntien tulisi kohdella uusia asukkaita tasa-arvoisesti. Kasvava maahanmuutto lisää kunnissa tarvetta antaa tietoa kunnan palveluista monikielisesti. Neuvontapalvelut onkin keskeinen palvelu henkilöille, jotka ovat vastikään saapuneet Suomeen. Suurimmat kunnat ovat kehittäneet erilaisia monikielisiä ja monen eri viranomaisen palveluja tarjoavia neuvontapisteitä (Helsinki International House, Turun Monitori jne.) (Kettunen 2020). Kaiken kaikkiaan kuntien valmius ottaa vastaan ulkomaalaistaustaisia kuntalaisia ja asiakkaita, koskee paljolti kommunikaatiota.

Laajemmin ottaen on myös kysymys julkisen henkilöstön monimuotoisuudesta. Tämä voisi esimerkiksi poliisin työssä tai nuorisotyössä madaltaa kynnystä tavoittaa ja palvella ulkomaalaistaustaisia henkilöitä, erityisesti nuoria.

Olennainen osa ulkomaalaistaustaisille suunnattuja palveluja on koulutus erilaisissa muodoissa. Kotokoulutuksen kohdalla on osoitettu kuntien vastuulle aikuisten perusopetus. Alkukartoituksen yhteydessä selvitetään aikaisempia opintoja ja oppimisvalmiuksia, tarpeen mukaan ohjataan henkilö täydentämään perusopintoja. Kunnat ovat organisoineet tämän tehtävän vaihtelevasti ja haasteeksi on osoittautunut pitkä odotusaika erityisesti pienemmissä kunnissa.

Perusopetuksen suhteen on kyse vieraskielisten lasten ja nuorten integroinnista koulujärjestelmään. OKM ja OPH ovat määritelleet erilaisia vieraskielisten oppilaiden tukimuotoja, kuten valmentava opetus. Kunnat voivat päättää miten vieraskielisten lasten ja nuorten opetus tapahtuu. Opetusta voidaan antaa erillisesti tai osittain tai kokonaan integroituna muuhun opetukseen. Vieraskielisten oppilaiden määrä vaihtelee suuresti ja on korkea esimerkiksi pääkaupunkiseudulla sekä suurissa kaupungeissa. Tukimuotoja on käytössä myös toisen asteen opinnoissa.

Maahanmuuttajien osuutta korkeakoulujen opiskelijoista pyritään lisäämään kehittämällä maahanmuuttajien valmentavaa koulutusta, kielikoulutusta ja maahanmuuttajille suunnattua tiedotusta. Ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen koulutustarjonnassa on paljon vieraskielistä koulutusta, johon kielitaitoisten maahanmuuttajien on mahdollista hakeutua. SIMHE- toiminnan pyrkimyksenä on sujuvoittaa Suomessa korkeasti koulutettujen, eri statuksilla olevien maahanmuuttajien aiemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista (AHOT) sekä korkeakoulutukseen ohjautumista kansallisella ja alueellisella tasolla. Tarkoituksena on varmistaa, että Suomeen saapuvien korkeasti koulutettujen maahanmuuttajien aiemmat opinnot ja tutkinnot tunnustettaisiin ja tunnustettaisiin kansallisten käytäntöjen mukaisesti mahdollisimman nopeasti, jotta henkilöt voidaan ohjata oikeille koulutus- ja urapoluille. (<https://okm.fi/maahanmuuttajien-koulutuksen-kehittaminen>).

Moniin eri palveluihin liittyy myös tasapuolisen kehityksen tavoite, jota on vaikea saavuttaa. Erilaisia vinoutumia on tullut esille, niin toisen asteen koulutukseen (erityisesti lukio-opetus), työllistymiseen kuin asumiseenkin liittyen. Taustalla voi olla vajavainen koulunkäynnin historia, perheen tuen puuttuminen, suomalaisen koulujärjestelmän vaatavuus, kielivaikeudet ja pienituloisuus. Osa näistä kysymyksistä on yhteisiä suomalaistaustaisten ihmisten kanssa. (Kettunen 2020). Vaikka pakolaistaustaisten henkilöiden palvelut ovat pääosin valtion vastuulla, poikkeuksen

muodostavat niin sanotut kiintiöpakolaiset. Suomi on sitoutunut ottamaan vastaan tietyn vuosittaisen määrän pakolaisia ja sisäministeriö sopii kuntien kanssa miten pakolaiset ohjautuvat kuntiin. Vastaanottavalla kunnalla on velvoite järjestää asuminen ja muut tarpeelliset palvelut sekä ohjata tulijoita alusta alkaen.

Kunnilla on myös tehtäviä työllistämisen alueella. Vastuu pitkäaikaistyöttömistä on jaettu valtion ja kuntien kesken. Kuntien on pitänyt maksaa osuus pitkäaikaistyöttömien työmarkkinatuesta vuodesta 2006 lähtien. Nykyisin osuus on puolet yli 300 päivää työttöminä olleista ja 70 prosenttia yli 1 000 päivää työttöminä olleista. Työllisyyden kuntakoikeilut käynnistyvät 1.3.2021 ja päättyvät 30.6.2023. Kokeilukunnat vastaavat osin alueensa työ- ja elinkeinopalveluiden (TE-palvelut) tarjoamisesta. Työllisyyskokeiluissa tavoitellaan vahvempaa vaikuttavuutta työllisyyden edistämässä sovittamalla yhteen valtion ja kuntien resursseja, osaamista ja palveluja. Kuntakoikeiluihin osallistuu yhteensä 25 kokeilualuetta ja 118 kuntaa. (<https://tem.fi/tyollisyyskokeilut>).

Kolmas sektori ja yritykset

Kolmas sektori toimii sekä palvelujen tarjoajana että ulkomaalaistaustaisia kokoavana tekijänä. Vapaan sivistystyön oppilaitokset (kansanopistot, kansalaisopistot, kesäyliopistot ja opintokeskukset) järjestävät aikuisille maahanmuuttajille luku- ja kirjoitustaidon koulutusta, sekä muuta kotouttavaa suomen/ruotsin kielen koulutusta maahanmuuttajille. Koulutus on opiskelijalle maksuton, mikäli TE-toimisto tai kunta on hyväksynyt sen hänen kotoutumissuunnitelmaansa. (<https://okm.fi/maahanmuuttajien-koulutuksen-kehittaminen>).

Laajasti ottaen voidaan todeta, että koko yhteiskunta kotouttaa. Tällaiselle toiminnalle on tarvetta, koska julkishallinnon toiminnat eivät ole riittävät. Esimerkkejä kolmannen sektorin toiminnasta ovat sekä kielenopetus että ystävärühmät sekä erilaiset neuvontapalvelut. Vaikuttaahan niin työllistymiseen kuin subjektiiviseen kotoutumisen tunteeseen vastaanottavainen ilmapiiri. Miten sitten kansalaisyhteiskunta toimii? Järjestöillä on ollut suuri merkitys vastaanottokeskusten ylläpitämisessä, kun taas kotoutumisen edistämisen palvelujen kohdalla järjestöjen rooli on vähäisempi. Ei pidä kuitenkaan aliarvioida järjestöjen merkitystä julkisia palveluja täydentävänä tekijänä. Sellaiset järjestöt kuten SPR, Folkhälsan ja NMKY ovat järjestäneet neuvontapalveluja sekä erilaisia kielenoppimisen ja tutustumisen tilaisuuksia. Järjestöjen kohdalla tulee myös ottaa huomioon erilaiset ulkomaalaistaustaisten omat järjestöt, jotka sekä vahvistavat yhteenkuuluvuutta että välittävät jäsenkunnan ääntä laajemmalle. Suurissa kunnissa toimii erityisiä monikulttuurineuvostoja ja vastaavia, jotka välittävät maahanmuuttajien ääntä.

Yrityksillä on myös tehtäviä kotoutumisen edistämisen suhteen. ELY-keskusten järjestämän

kotoutumiskoulutuksen palvelutuottajina toimii sekä julkisorganisaatioita että yrityksiä. Lisäksi yritysten rooli liittyy työllistämiseen ja työllistymiseen. Tutkimusten mukaan työnantajilla voi olla korkea kynnys työllistää maahan muuttaneita. Maahanmuuttajien koulutus- ja työllistymispolkuja selvittänyt hanke ehdotti, että

- ▶ kannustetaan työnantajia maahan muuttaneiden rekrytointiin ja tuetaan maahan muuttaneita työllistäviä työpaikkoja.
- ▶ luodaan työnantajille kannusteita maahan muuttaneiden rekrytointiin, esimerkiksi tarjoamalla tukea tai kompensatiota siihen, että työntekijä voi osallistua työajalla kielikoulutuksiin.
- ▶ tiedotetaan työnantajille palveluista, jotka tukevat maahan muuttaneiden työssäkäyntiä. Esimerkkejä näistä palveluista ovat työnantaja- ja työntekijää tukevat työhönvalmentajan palvelut, työolosuhteiden järjestelytuki sekä kansainvälinen työyhteisö –valmennus.
- ▶ organisoidaan yhdenvertaisemman ja moninaisemman työelämän edistämiseksi valtakunnallisia kampanjoita, joissa työntekijä- ja työnantajakäytännöt ovat näkyvästi mukana. Kampanjan kohteina voi olla esim. rekrytointisyntjä ja ns. juniorisaation kitkeminen. Juniorisaatiolla tarkoitetaan ilmiötä, jossa toisessa maassa urapolulla jo edennyt ammattilainen voi toistuvasti tulla palkatuksi tehtäviin, joissa hän rinnastuu vasta-alkajiin. (Shemeikka ym. 2021, 162).

Kotoutumisen edistämisen rahoitus

Kotoutumisen edistämisen rahoitus on vaikeasti hahmotettavissa. Se muodostuu valtionhallinnon osalta pääosin työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön määrärahoista, jotka kohdistuvat esimerkiksi laskennallisiin korvauksiin pakolaisista, muihin pakolaisista maksettaviin kuntakorvauksiin, alkukartoituksen kustannuksiin sekä kotoutumisen ja työllistämisen edistämiseen (TEM), sekä perusopetuksen valmistavaan opetukseen, perusopetuksen vieraskielisten oppilaiden äidinkielen ja suomi/ruotsi toisena kielenä opetuksen ja muun opetuksen tukemiseen sekä ammatillisen koulutuksen valtionosuuksiin ja -avustuksiin.

Jos lasketaan yhteen työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamisen menot sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kotouttamisen menot (2019-2020) päädytään loppusummaan, joka on noin neljäsataa miljoonaa euroa (Saukkonen 2020, 116). Kuntien kohdalla pääosassa on kuntien laskennallinen valtionosuus, jossa vieraskielisen väestön osuus otetaan huomioon. Toisaalta tämä ei kerro välttämättä siitä, miten kunnat käyttävät kyseistä valtionosuutta juuri vieraskielisten palveluihin, koska se kuuluu kunnan itsehallinnon mukaiseen päätäntävaltaan. Kotoutumisen

edistämisestä annettu laki (1386/2010) kuitenkin edellyttää, että kunnalliset palvelut vastaavat maahanmuuttajien tarpeita ja tämä oletettavasti aiheuttaa myös kustannuksia. Kunnat myös tukevat järjestöjä sekä ostavat palveluita.

Kotoutumisen arviointi

Kotoutuminen on, kuten edellä todettiin, monimuotoinen ilmiö. Kotoutumisen edistämisen toimenpiteitä sekä tuloksia arvioidaan useilla eri tavoilla. Esimerkkeinä voidaan mainita muun muassa Migrant Intergation Policy Index (www.mipex.eu), joka vertailee kotoutumisen tunnuslukuja 52 valtiossa, mukaan lukien Euroopan Unionin jäsenvaltiot; määräajoin Suomessa toteutettava kotoutumisen kokonaiskatsaus (Kazi ym. 2019) sekä kotoutumisen indikaattorit tietokanta (<https://kotoutuminen.fi/kotoutumisen-indikaattorit-tietokanta>), jonka avulla voidaan seurata kotoutumisen tilaa Suomessa.

Työllisyys on yleisimmin käytetty kotoutumisen onnistumisen mittari, mutta sen rinnalle tarvitaan myös muita elämän osa-alueita valottavia indikaattoreita. Kotoutumisen osa-alueet ovat kiinteässä vuorovaikutuksessa keskenään, ja esimerkiksi syrjäntäkokemukset vaikuttavat hyvinvointiin ja terveyteen. Vastaavasti yksilöiden hyvä terveys ja yhteiskunta, jossa syrjäntä on mahdollisimman vähän, vaikuttavat positiivisesti ulkomaalaistaustaisten mahdollisuuksiin työmarkkinoilla. (Kaihovaara ym. 2021).

Työmarkkinoiden kannalta ulkomaalaistaustaisen väestön työllisyys ja palkkataso ovat suomalaistaustaisia alemmalla tasolla. Vaihtelua esiintyy sen suhteen, mikä on lähtömaa tai kuinka kauan on asuttu Suomessa. Työmarkkinoiden suhteen on myös huomattava, että ulkomaalaistaustaisten osuus on korkeampi matalapalkkaisilla aloilla, joihin on matalampi kynnys työllistyä. Tästä poikkeaa niin kutsuttu kausityöllisyys, jossa työkorvaus suhteutetaan pikemminkin lähtömaahan (Saukkonen 2020). Suomen poikkeuksellisen segregoituneet työmarkkinat ovat ulkomaalaistaustaisilla naisilla merkittävä työllistymisen este, koska useilla naisvaltaisilla aloilla kielitaidon merkitys on selvästi suurempi kuin miesvaltaisilla aloilla (Kaihovaara ym. 2021). Työllistymisen ja työvoimapolitiittisten toimenpiteiden yhteyttä on myös tutkittu (ks. Kiviholma & Karhunen, 2022; Pesola & Sarvimäki 2022; Sarvimäki & Hämäläinen 2016; Sarvimäki 2017).

Samalla on viime vuosina todettu, että työllisyyden ylläpito edellyttää maahanmuuttoa. Esimerkiksi Alho ym. (2023) toteavat, että kasvavan maahanmuuton kansantaloudelliset vaikutukset poikkeavat melko vähän keskenään riippumatta siitä, ovatko muuttajat keskimäärin EU-alueelta muuttaneiden kaltaisia tai muualta tulleita. Myös maahanmuuttajien koulutusrakenteella (suomalainen koulutusrakenne vs. peruskoulutus) oli yllättävän vähän vaikutusta. Tämä

johtunee ainakin osittain siitä, että perusasteen ja keskiasteen koulutuksen saaneiden työntekijöiden elinkaaren palkkaprofiilit eivät Suomessa eroa paljon toisistaan.

Asumisen suhteen on todettu (Saukkonen 2020), että ulkomaalaistaustaiset asuvat keskimäärin ahtaammin kuin suomalaistaustaiset henkilöt. Suomalaiset asunotmarkkinat painottavat omistusasumista, joka edellyttää omia pääomia ja yleensä lainoitusta. Keskustelu maahanmuuttajien asumisesta on Suomessa paljolti keskittynyt segregoitumisen kysymykseen esimerkiksi kuntien kotouttamisohjelmissa, eikä niinkään esimerkiksi asumisen laadun parantamiseen (Koskimies & Kettunen 2021).

Poliittinen osallistuminen on myös laaja kysymys, mutta tietoa on lähinnä äänestamisestä ja ehdolle asettumisesta (Kettunen 2022). Maahanmuuttajalla on oikeus äänestää kunta- ja aluevaaleissa noin kahden vuoden asumisen jälkeen, kansallisissa vaaleissa vaaditaan kansalaisuus. Työssäkäyvät äänestävät enemmän kuin työttömät, hyvätuloiset enemmän kuin pienituloiset ja naimisissa olevat enemmän kuin naimattomat. Ulkomaalaistaustaisten äänestysprosentti on kaikissa ryhmissä syntyperäisiä äänioikeutettuja matalampi. (Valaste & Wass 2019; Sipinen & Kestilä-Kekkonen 2022). Tuoreen tutkimuksen mukaan vahvin selittäjä ulkomaalaistaustaisten äänestämiseksi on maassa vietetty aika; mitä pitempään, sitä vilkkaammin äänestetään (Kettunen ym. 2023).

Maahanmuuttajien kiinnostusta suomalaista yhteiskuntaa kohtaan sekä kiinnittymistä ovat tutkineet myös Pitkänen ym. (2019). Kirjoittajien mukaan eri kieliryhmien kiinnostus ja luottamus suomalaisia poliittisia instituutioita ja poliittista prosessia kohtaan vaihtelee. Esimerkiksi sellaisten suurten kielivähemmistöjen kuin viron- ja venäjänkielisten henkilöiden kiinnostus ja luottamus on vähäisempää kuin esimerkiksi somalialaistaustaisten henkilöiden.

Ulkomailla syntyneet miehet ja erityisesti naiset kokevat kuitenkin terveytensä hyväksi tai melko hyväksi harvemmin koko väestöön verrattuna. Erityistä haastetta terveydelle ja hyvinvoinnille aiheuttavat hyvin yleiset kokemukset syrjityksi tulemisesta (Kaihovaara ym. 2021). Työelämäsyryntä on keskeinen kotoutumisen este, mutta on tärkeää huomata, että syrjivät käytännöt syntyvät myös arkisessa puheessa. Se, miten maahanmuuttajista ja maahanmuutosta puhutaan arjessa, luo maaperää kaksisuuntaisen kotoutumisen onnistumiselle. (Kaihovaara ym. 2021).

Kaiken kaikkiaan kotoutumisen arvioinnin kannalta tulee ottaa huomioon, että monella maahanmuuttajalla on edessä suuria sopeutumisen haasteita, joten niin työllistymiseen kuin yhteiskunnalliseen kiinnittymiseen kuluu todennäköisesti pitkähkö aika. Suomessa ei ole vielä kovin kattavasti tarkasteltu kotoutumisen edistämisen vaikuttavuutta.

Tämä edellyttäisi yhteisesti sovittuja kotoutumisen määritelmiä ja mittareita, joiden avulla voisi seurata kotoutumisen edistämisen edistymistä yksilötasolla. Tämä voisi olla vaikeaa, joten on ymmärrettävää, että sen sijaan käytetään sellaisia kotoutumisen kuvaajia, kuten työllisyys, asuminen, poliittinen osallistuminen sekä sosiaaliset suhteet.

Johtopäätöksiä

Suomalainen kotoutumisen edistämisen järjestelmä toimii, mutta siinä on myös heikkouksia. Kaiken kaikkiaan, suomalainen kotoutumisen edistämisen järjestelmä ei kohdennut laajasti kaikkiin maahanmuuttajiin, vaan ainoastaan osaan. Uusi kotoutumisen edistämisen laki pyrkii laajentamaan kohderyhmää. Lakiesityksen mukaan kunnilla on jatkossa velvollisuus tavoittaa erityisesti työvoiman ulkopuolella olevia. Saukkosen (2020) mukaan suomalaista järjestelmää voidaan kuvata suppiloksi. Laajoista tavoitteista huolimatta varsinaiset kotoutumisen edistämisen palvelut ovat tarjolla vain pienelle osalle maahanmuuttajia. Onkin kiinnitetty huomiota esimerkiksi kotona oleviin perheenjäseniin, jotka saattavat jäädä yhteiskunnan ulkopuolelle. Vastaavasti on pohdittu sitä, miten yritykset saataisiin tukemaan ulkomaalaistaustaisten työntekijöiden kieliopintoja. Varsinaiset kotoutumisen edistämisen palvelut rajautuvat lainsäädännön mukaan siis suhteelliseen pieneen ryhmään. Työperustainen ja perhesyihin perustuva muutto jäävät ulkopuolelle. Uuden kotoutumislain mukaan kunnat voivat laatia suunnitelman myös muille, mutta tämä riippuu siis kunnasta. Kotoutumisen edistäminen tulee kuitenkin nähdä laajana.

Kotoutumisen edistämisen palveluja ja toimivuutta on tärkeää pohtia erityisesti, jos Suomeen suuntautuu kasvavassa määrin maahanmuuttoa. Tiekartan

mukaan tavoitteena on kaksinkertaistaa työperäisen maahanmuuton määrää ja nostaa niiden kansainvälisten opiskelijoiden osuutta, jotka haluavat jäädä Suomeen (TEM 2022). Tämä edellyttää, että erilaiset julkiset ja yksityiset palvelut tukevat tätä kasvua. Työllistyminen ja kielenoppiminen ovat pääasioita, mutta ne ovat kotoutumisen alkupiste pikemminkin kuin päämäärä.

Yhteiskunnallinen keskustelu kotoutumisesta ja maahanmuutosta on vaikeaa ilman tietopohjaa. Saukkonen (2020, 211) perää voimavarojen kohdistamista oikeisiin kohteisiin. Meillä on pahoja puutteita siitä, mitkä kotoutumisen edistämiseksi tarkoitetut toimet ovat todella vaikuttavia. Kotoutuminen ei ole jotain, joka on vain maahanmuuttajan tehtävä tai velvollisuus, vaan kotoutumisen onnistuminen riippuu myös ja ehkä jopa ennen kaikkea siitä, miten vastaanottava yhteiskunta mahdollistaa maahanmuuttajien tasaveroisen kohtelun ja yhdenvertaisen aseman yhteiskunnassa. (Kaihovaara ym. 2021). On myös hyvä todeta, että kotoutumisen edistämisen onnistuminen riippuu myös suuressa määrin erilaisista arkisista tilanteista työssä ja vapaa-ajalla. Kotoutumisen määritelmän mukaan, tavoitteena on, että henkilö tuntee itsensä yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi.

Suomalaiseksi tuleminen on tietenkin paljolti maahanmuuttajien ja heidän lastensa asia, mutta ympäröivä yhteiskunta vaikuttaa suuresti sen helpouteen tai vaikeuteen. Uudet yhteiskunnan jäsenet tervetulleeksi toivottava kansakunta antaa kaikille mahdollisuuden olla osa kansallista "meitä". Jos taas suuri osa suomalaista on sitä mieltä, että muulta tullut ei koskaan voi olla (aito) suomalainen, varsinkin jos hän on esimerkiksi tummaihoisen tai uskonnoltaan muslimi, yhteenkuuluvuuden tunteen kehittymistä vaikeutetaan ratkaisevasti. (Saukkonen 2020, 241).

OSA II

Väestösuhdepolitiikan tilannekatsaus Suomessa

Miriam Attias & Panu Artemjeff

Väestösuhdepolitiikan määritelmä

Väestösuhteilla viitataan yhteiskunnallisten ryhmien välisiin suhteisiin. Puhumme tässä raportissa väestöryhmistä ja määrittelemme sen seuraavalla tavalla: yhteen kategorisoitu ryhmä ihmisiä, joita yhdistää jokin asia, joka vaikuttaa heidän jokapäiväisessä elämässä, muovaa heidän todellisuuttaan ja vaikuttaa mahdollisesti heidän yhteiskunnalliseen asemaansa, esim. etninen, kansallinen tai yhteiskunnallinen alkuperä, ihonväri, äidinkieli, uskonto, maailmankatsomus, poliittinen toiminta, sukupuoli tai sukupuoli-identiteetti, seksuaalinen suuntautuminen, vähemmistöön kuuluminen, omaisuus, varallisuus, terveydentila, toimintakyky tai muu syy. Nämä ihmiset eivät välttämättä koe olevansa yhtä ryhmää, vaan kategorisointi tulee ulkopuolelta. Väestösuhteiden näkökulmasta voidaan siis tarkastella valtaväestön ja vähemmistöjen välisiä suhteita sekä eri väestöryhmien keskinäisiä suhteita. Väestösuhteet katsotaan toimivaksi, jos eri ryhmät ja eri ryhmiin kuuluvat ihmiset suhtautuvat toisiinsa kunnioittaen, kykenevät olemaan vuorovaikutuksessa, ja jos yhteiskunta ja oma osallistuminen siihen koetaan turvallisena ja yhdenvertaisena taustoista riippumatta.

Väestösuhdepolitiikalla tarkoitetaan politiikkaa, jonka tavoitteena on lisätä myönteistä vuorovaikutusta ja luottamusta ryhmien välillä ja ennaltaehkäistä ja ratkaista väestösuhteisiin liittyviä konflikteja. Väestösuhdepolitiikka kiinnittää huomiota myös ryhmien yhteiskunnallisiin asemiin ja mahdollisiin epätasa-arvoisiin asetelmiin. Hyvien väestösuhteiden edistäminen ei ole pelkkää myönteisen vuorovaikutuksen tai ryhmien välisen harmonian edistämistä. Se on myös työtä yhdenvertaisuuden ja osallisuuden sekä poliittisen aktiivisuuden edistämiseksi ja valtasuhteiden haastamiseksi. Kyse on siis rauhantyydytyksestä rauhan aikana tai konfliktitilanteiden ratkomisesta erilaisin menetelmin. Väestösuhdenäkökulma kiinnittää huomiota esimerkiksi väestöryhmiin, niiden asemiin yhteiskunnassa, ryhmäytymisen muotoihin (identiteettipolitiikka), ryhmien välisiin suhteisiin sekä niiden vaikutuksiin yhteiskunnassa ja ihmisten elämässä.

Väestösuhdepolitiikkaa voidaan lähestyä joko laajasta tai suppeasta näkökulmasta (katso kuvio 1). Erytynen väestösuhdepolitiikka on sitä, jolla vaikutetaan suoraan ryhmien väliseen vuorovaikutukseen, jännitteisiin ja konflikteihin. Väestösuhdepolitiikkaa tehdään kuitenkin myös ryhmien yhdenvertaisuutta ja osallisuutta edistävän politiikan kautta, jolla ikäänkuin luodaan edellytys hyvälle ja tasapuoliselle vuorovaikutukselle. Jos asiaa katsotaan vielä laajemmasta näkökulmasta, lähes kaikella yhteiskuntapolitiikalla voi olla väestösuhdevaikutuksia.



Kuvio 1: Väestösuhdepolitiikan tarkastelun tasot

Yleisen yhteiskuntapolitiikan väestösuhdevaikutukset

Laajasti katsottuna väestösuhdepolitiikkaa voi olla kaikki sellainen yhteiskuntapolitiikka, jolla on vaikutuksia väestösuhteisiin ja väestöryhmien väliseen vuorovaikutukseen. Esimerkiksi koulutus-, asunto- ja työvoimapolitiikalla on suoria tai epäsuoria vaikutuksia eri taustaisten lasten kohtaamiseen, asuinalueiden eriytymiseen ja eri taustaisten työnhakijoiden mahdollisuuksiin päästä töihin Suomessa.

Väestöryhmien yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistäminen

Useilla politiikka-aloilla on tavoitteena ennaltaehkäistä ja puuttua tiettyihin ryhmiin kohdistuvaan syrjintään ja kielteisiin asenteisiin ja turvata ja edistää ryhmien yhdenvertaisuutta ja osallisuutta. Väestösuhdepolitiikan näkökulma on läsnä esimerkiksi kieli- ja kulttuurivähemmistö-, seksuaali- ja sukupuolivähemmistö-, vammais-, romani- ja alkuperäiskansapolitiikan yhteydessä ja se on tärkeä osa myös yhdenvertaisuus-, maahanmuutto-, kotoutumis- ja antirasistisen politiikan muotoja.

Erityinen väestösuhdepolitiikka

Erityisellä väestösuhdepolitiikalla tarkoitetaan toimintaa, jolla edistetään toimivaa vuorovaikutusta ryhmien välillä. Sitä on kehitetty eri maissa etenkin etnisten, kulttuuristen ja uskonnollisten konfliktien ratkaisemisen osana (Katso esimerkiksi Wigfield & Turner 2013). Erityinen väestösuhdepolitiikka hyödyntää käyttäytymistieteellistä (esimerkiksi sosiaalipsykologista tutkimusta. Katso Mäkinen & Nortio 2020) ryhmäkäyttäytymisen ymmärtämiseksi ja vaikuttavan toiminnan aikaansaamiseksi.

Vuorovaikutukseen vaikuttava väestösuhdepolitiikka voidaan jakaa neljään osa-alueeseen: mittaaminen, ennaltaehkäisevät interventiot, konfliktien käsittely ja sovittelu, ja väestösuhteisiin liittyvien rikosten torjunta.

TAULUKKO 1: Väestösuhdepolitiikan osa-alueet			
Mittaaminen	Ennaltaehkäisevät interventiot	Konfliktien käsittely ja sovittelu	Väestösuhteisiin liittyvien rikosten torjunta
Esimerkiksi Väestösuhdekyselyt (asenteet, turvallisuus, vuorovaikutus, osallisuus)	Esimerkiksi Vuorovaikutukseen vaikuttava toiminta (horisontaalinen ja vertikaalinen)	Esimerkiksi Väestösuhteita rakentavan, mm. restoratiivisen sovittelun käytännöt	Esimerkiksi Ekstremismin ja viharikosten torjunta

Hyvien väestösuhteiden viitekehys väestösuhdepolitiikan kehittämisen pohjana

Erityistä väestösuhdepolitiikkaa alettiin Suomessa kehittää sisäministeriön vetämällä Good relations- hankkeella vuonna 2012 (Katso sisäministeriö 2014). Sen yhteydessä eri alojen viranomaiset tutustuivat Iso-Britanniassa kehitettyyn hyvien väestösuhteiden viitekehukseen ja laativat siitä suomalaiseseen kontekstiin sopivan version (Katso kuvio 2).



Kuvio 2: Hyvien väestösuhteiden viitekehys

Viitekehysten mukaan väestösuhteiden tilaa voidaan seurata ja kehittää neljän osa-alueen (vuoro-vaikutus, osallisuus, turvallisuus ja asenteet) osalta. Väestösuhdepolitiikan viitekehystä on sen jälkeen kehitetty oikeusministeriön väestösuhdepolitiikan kehittämishankkeilla (esim. TRUST-hankkeet) ja väestösuhteiden seuranta on osa oikeusministeriön ylläpitämää syrjinnän seurantarjestelmää. Myös oikeusministeriön koordinoimat vihapuheen ja viharikollisuuden torjumisen hankkeet ovat sisältäneet väestösuhdepolitiikan näkökulmia. Niiden puitteissa on myös tehty kokeiluja sovittelun käytöstä osana väestösuhdepolitiikan toimeenpanoa.

Parhaillaan meneillä oleva Yhdenvertaisuuden tekijät hanke julkaisi loppuvuodesta 2022 oppaan kunnille väestösuhteiden edistämisestä, joka sisältää tiiviin materiaalipankin keskeisistä eri hankkeissa julkaisuista ohjeista väestösuhdepolitiikan kehittämiseen eri yhteiskunnan tasolla (Katso oikeusministeriö 2022).

Oikeusministeriön lisäksi Koneen säätiö on rahoittanut kuusivuotista kehittämishanketta (depolarize.fi), jonka yhteydessä on kerätty yhteen osaamista ja hyviä käytäntöjä yhteiskunnallisen polarisaation ehkäisemiseksi ja väestösuhteiden parantamiseksi. Hankkeen puitteissa julkaistu kirja Me ja ne: välineitä vastakkainasettelujen aikaan (Attias & Kangasoja 2020) kerää yhteen laajan kokonaisuuden väestösuhdepolitiikan eri näkökulmista. Lisäksi hankkeen puitteissa on kehitetty väestösuhteita edistävän sovittelun osaamista, jota on paketoitu kirjaan Identiteetit, konflikti ja sovittelu (Attias, 2020) ja artikkeliin Sovittelu väestösuhteiden rakentamisessa (Attias, 2022, kirjassa Sovittelu ja sen sovellukset, Ervasti & Attias, 2022).

Restoratiivisen oikeuden ja sovittelun käytännöt erityisen väestösuhdepolitiikan työkaluina

Väestösuhdepolitiikan tavoite on lähellä restoratiivisen oikeuden ja sovittelun peruserätyksiä. Restoratiivisen oikeuden keskeisiä arvoja ovat kunnioitus, inklusio, aktiivinen osallisuus, dialogi, voimaantumisen, restoraatio eli korjaaminen ja transformaatio eli muutos. Restoratiivisessa oikeudessa ja sovittelussa lähdetään siitä, että väkivalta rikkoo yksilöiden ja yhteisöjen välisiä suhteita, sen lisäksi, että se rikkoo lakia. Euroopan restoratiivisen oikeuden foorumin kansainvälisessä Alternative-tutkimushankkeessa restoratiivista oikeutta pidetään tärkeänä mekanismina toimivan monimuotoisen yhteisön rakentamisessa, jossa suhteet eivät välttämättä synny ja pysy toimivina itsestään (Biffi & Chapman, 2015). Sovittelun hyödyntäminen konfliktitilanteissa kasvattaa yhteisön sosiaalista pääomaa, kun konflikti nähdään oppimisen paikkana ja sovittelu mekanismina yksilöiden ja ryhmien välisten sekä yhteisöjen sisäisten suhteiden korjaamiseen (Albrecht, 2010). Sovittelulla tavoitellaan

sitä, että yksilön itseymmärrys lisääntyy ja sitä kautta löytyy erilaisia tapoja kytkeytyä muihin ja elää rinnakkain jokapäiväisessä elämässä.

Käytännössä väestöryhmien yhdenvertaisuutta ja toimivia väestösuhteita rakentava sovittelu voi olla ainakin kolmenlaista. Ensinnäkin se voi olla väestöryhmien välisten konfliktien käsittelyä, jolloin käytetään yhteisösovittelun menetelmiä. Toiseksi, se voi olla yksilöiden tai ryhmien välisten konfliktien sovittelua siellä, missä ihmiset kohtaavat ja elävät yhdessä: asuinalueilla, naapurustoissa, kouluissa, työpaikoilla, vapaa-ajan yhteisöissä ja muissa yhteisöissä. Sovittelu voi auttaa purkamaan kulttuuristettuja ja etnistettyjä tilanteita, jotka purkamattomina voivat heijastua laajemmin väestöryhmien väleihin ja kanssakäymiseen. Ja kolmanneksi, väestösuhteita rakentava sovittelu voidaan ajatella myös menettelynä, jossa tarkastellaan instituutioiden suhteita eri ihmisryhmiin. Yksilöiden ja instituution edustajien välistä sovittelua tarvitaan esimerkiksi rasismi- ja syrjintäkokemusten käsittelemiseksi. Siinä voidaan pureutua sekä yksilöiden kokemuksiin instituution toiminnasta että instituution edustajien kokemuksiin tilanteesta.

Lainsäädäntö, eri toimijat ja resurssit

Väestösuhteiden kannalta keskeinen lainsäädäntö

Suomessa väestösuhdepolitiikan kannalta keskeisiä lakeja ovat esimerkiksi perustuslaki, rikoslaki, yhdenvertaisuuslaki, kielilainsäädäntö, laki saamelaiskäräjistä sekä kotoutumisen edistämisestä koskeva laki.

Perustuslaki turvaa perusoikeuksia kuten yhdenvertaisuutta, uskonnon ja omantunnon vapautta, oikeutta omaan kieleen (erikseen perustuslaissa on mainittu kansalliskielten lisäksi kolme muuta kotimaista kieliryhmää eli saamenkieliset, romanikielen ja viittomakieliset) ja kulttuuriin, osallistumisoikeuksia sekä oikeuttaa henkilökohtaiseen koskemattomuuteen. Perusoikeudet ovat keskeisiä myös väestöryhmien välisiä suhteita tarkasteltaessa. Esimerkiksi perustuslain turvaamat poliittiset oikeudet sekä kokoontumis- ja yhdistymisvapaudet ovat merkittäviä väestöryhmien epäoikeudenmukaisuutta koskevien kamppailujen näkökulmasta.

Yhdenvertaisuuslaki määrittelee kielletyn syrjinnän muodot ja on siksi osa väestösuhdepolitiikan kannalta keskeistä lainsäädäntöä. Sen tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Yhdenvertaisuuslain mukaan viranomaisen on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan

arvioinnissa tulisi käsitellä myös niitä viranomaisesta riippumattomia olosuhteita, jotka vaikeuttavat yhdenvertaisuuden toteutumista sen toimialalla. Tällaisten olosuhteiden taustalla voi vaikuttaa esimerkiksi yhteiskunnassa esiintyvät tiettyyn ryhmään kohdistuvat kielteiset ja vihamieliset asenteet. Yhdenvertaisuuslaki mahdollistaa myös positiivisen erityiskohtelun jolla tarkoitetaan oikeasuhtaista erilaista kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen jonkin väestöryhmän kohdalla.

Rikoslaki pitää sisällään useita väestösuhteiden kannalta oleellisia kieltoja. Tällaisia ovat esimerkiksi joukkotuhonnan valmistelun ja tekemisen kiellot, kiellot kiihottamisesta kansanryhmää vastaan, rikokseen julkisesti kehottamisen kiello sekä rikoslain syrjinnän kiellot. Syrjivä motiivi voi myös olla rangaistuksen koventamisperuste rikosoikeudellisessa prosessissa.

Kielilaisissa tarkennetaan perustuslain määritelmää suomen ja ruotsin asemasta kansalliskielinä. Se koskee viranomaisten vastuuta ja velvollisuutta huolehtia oma-aloitteisesti kielioikeuksien toteutumisesta ja palveluiden toteuttamisesta ihmisten omalla kielellä. Lisäksi kielisäännöksiä on muutamissa muissa erityislaeissa, esimerkiksi koulutusta koskevassa lainsäädännössä (perusopetus- ja lukiolaki, yliopistolaki), terveydenhuolto- ja sosiaalilainsäädännössä (potilaan ja sosiaalihuollon asiakkaan kielellisistä oikeuksista), kuntalaisissa, saamelaisalueen lainsäädännössä, vammaispalvelulaisissa, laissa Kotimaisten kielten keskuksesta, pakolaislainsäädännössä, vuoden 2002 hallintolaisissa, yhdenvertaisuuslaissa ja jopa sähköturvallisuuslainsäädännössä.

Kotoutumisen edistämistä koskevan lain tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista ja mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan mahdollistaen oman kielen ja kulttuurin säilyttämisen. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken. Kunnan tai useamman kunnan yhdessä on laadittava kotouttamisohjelma, joka vahvistaa monialaista yhteistyötä. Se hyväksytään kunkin kunnan kunnanvaltuustossa ja jota tarkistetaan vähintään kerran neljässä vuodessa. Ohjelman tulee lain mukaan sisältää suunnitelman hyvien etnisten suhteiden ja kulttuurien välisen vuoropuhelun edistämisestä.

Kotouttamislain uudistamista koskeva hallituksen esitys on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä ja pitää sisällään väestösuhdepolitiikan kannalta merkittäviä muutoksia. Lakiesitys muun muassa määrittelee väestösuhteet suhteina, jotka perustuvat myönteisiin asenteisiin, toimivaan vuorovaikutukseen, turvallisuuden tunteeseen ja osallistumiseen yhteiskunnassa. Oikeudellinen määritelmä perustuu aikaisemmin

tässä raportissa esitettyyn hyvien väestösuhteiden viitekehykseen ja konkretisoi väestösuhdepolitiikan tavoitteita. Kunnan on lakiesityksen mukaan kotoutumisen edistämisen suunnittelussa asetettava vähintään maahanmuuttajien työllisyyttä, koulutusta, hyvinvointia ja terveyttä, asumista, osallisuutta, yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa, oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksia sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevat tavoitteet sekä niitä tukevat toimenpiteet, vastuutahot, yhteistyö ja seuranta. Kunnan on kirjattava edellä tarkoitettut asiat erilliseen toimenpideohjelmaan tai sisällytettävä ne muuhun kunnan suunnitteluasiakirjaan mittareineen.

Kuntalain mukaan kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kunnan asukkaalla ja kunnassa toimivilla yhteisöillä on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa ja kunnan valtuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Lain mukaan tällaisia menetelmiä ovat esimerkiksi keskustelu- ja kuulemistilaisuudet sekä kuntalaisraadit, asukkaiden mielipiteiden kartoitukset, palveluiden käyttäjien osallistaminen palveluiden kehittämiseen ja talouden suunnitteluun sekä asukkaiden ja järjestöjen tukeminen oma-aloitteisessa suunnittelussa ja valmistelussa. Lisäksi kuntia veloitetaan asettamaan nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto. Lailla halutaan turvata näiden väestöryhmien mahdollisuudet vaikuttaa sellaisten kunnan eri toimialojen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen ja seurantaan asioissa, joilla on merkitystä kunnan asukkaiden hyvinvointiin, terveyteen, opiskeluun, elinympäristöön, asumiseen tai liikkumiseen sekä muihinkin päivittäisiin asioihin.

Myös **hyvinvointialueita koskeva laki** turvaa asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Lain mukaan hyvinvointialueen asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Aluevaltuuston on pidettävä huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Aluehallituksen on asetettava osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi hyvinvointialueen nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, vanhusneuvosto sekä vammaisneuvosto. Kaksikielisellä hyvinvointialueella on kansalliskielilautakunta ja hyvinvointialueella, johon kuuluu saamelaisien kotiseutualueeseen kuuluva kunta, on saamen kielen lautakunta.

Saamelaisilla alkuperäiskansana on **saamelaiskäräjälain** mukaan saamelaisien kotiseutualueella omaa kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto. Tähän itsehallintoon kuuluvia tehtäviä varten saamelaiset valitsevat vaaleilla keskuudestaan saamelaiskäräjät.

Myös Ahvenanmaan maakunnalla on **Ahvenanmaan itsehallintolakiin** perustusta itsehallinto. Ahvenanmaan maakuntapäivät edustaa Ahvenanmaan maakunnan väestöä itsehallintoa koskevissa asioissa. Maakunnan yleinen johto ja hallinto kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille

Toimeenpanon tasot ja keskeiset toimijat

Väestösuhdepolitiikkaan liittyvä toimijakenttä on laaja ja kokonaiskuvan hahmottaminen edellyttää kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toimijoiden tunnistamista. Kansalaisjärjestöjen rooli väestösuhteita edistävän työn kentällä on keskeinen, vaikka oikeudellisesti tarkasteltuna väestösuhteiden turvaaminen on erityisesti viranomaisten velvollisuus. Aktiivisten kansalaisten ja sosiaalisen median vaikuttajien roolia ei myöskään tule unohtaa.

TAULUKKO 2: Toimijat			
TASOT	Viranomaiset	Järjestöt ja seurat	Kansalaiset
Kansallinen	Ministeriöt	Keskusjärjestöt, kansainväliset järjestöt	Kansanedustajat
Alueellinen	Hyvinvointialueet, Avi, Ely, maakuntien liitot	Piiri- ja aluejärjestöt	Alueyhdistykset
Paikallinen	Kunnat	Paikallisjärjestöt, vapaaehtoiset	Aktivistit, vaikuttajaryhmät, alue/asukastoimijat, yhdistykset, yritykset

Väestösuhdepolitiikan toimijat valtakunnan tasolla

Seuraavassa tarkastelemme väestösuhdepolitiikan toimijoita ja tavoitteita eri politiikan alojen osalta. Taulukosta 3 ilmenee, millä toimijalla on ollut päävastuu koordinoida ja edistää mitäkin politiikan alaa ja siihen on myös kerätty viimeisimmät politiikkaohjelmat, joita avataan tarkemmin seuraavassa luvussa.

TAULUKKO 3: Toimijat ja politiikan alat			
Politiikanala	Päävastuut /koordinaatio		Politiikkaohjelmat
Yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyyspolitiikka	Kaikki ministeriöt toimialoillaan	OM	Yhdenvertainen Suomalaisuus ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelma
Kotoutumisen edistäminen	TEM, OKM, OM (Etno)		Kotoutumisen selonteko
Sisäisen turvallisuuden politiikka	SM		Sisäisen turvallisuuden selonteko, kansallisen turvallisuussuunnittelun alueelliset ja paikalliset linjaukset
Rikoksentorjunta	OM SM		Rikoksentorjuntaohjelma Poliisin ennaltaehkäisevän työn strategia
Monimuotoisuuspolitiikka	Kaikki ministeriöt toimialoillaan	TEM, OKM	Työelämän monimuotoisuusohjelma, Taide, kulttuuri ja moninainen Suomi : Kulttuuripolitiikka, maahanmuuttajat ja kulttuurisen moninaisuuden edistäminen -työryhmän loppuraportti

Asumisen segregaatian purkaminen	YM		Lähiöohjelma
Kielellisten oikeuksien edistäminen	OM		Kielikertomus
Avoin hallinto	VM		Julkisen hallinnon strategia
Romanipolitiikka	STM		Romanipoliittinen ohjelma
Ahvenanmaan itsehallinto	OM		Ahvenanmaa-strategia
Saamelaispolitiikka	OM, YM		Hallitusohjelman saamelaiskirjaukset
Muut ryhmät: Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeudet Uskonnolliset vähemmistöt	OM, STM		Kohti sateenkaariystävällisempää Suomea : Tilanearvio seksuaali- ja sukupuoli- vähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa 2021 Translaki Tällä hetkellä ei politiikkaohjelmia uskonnollisten vähemmistöjen osalta
Vammaispolitiikka	STM		Vammaispoliittinen ohjelma

Kuten taulukossa 3 näkyy, **oikeusministeriöllä** on iso rooli väestösuhdepolitiikassa. Se on kehittänyt erityistä väestösuhdepolitiikkaa osana yhdenvertaisuus- ja syrjinnän vastaista työtä ja koordinoitunut Marinin hallituksen rasmin vastaisen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelman valmistelua ja toimeenpanoa. Lisäksi oikeusministeriön vastuulle kuuluu rikosentorjunnan strateginen ohjaus, kielellisten oikeuksien edistäminen sekä alkuperäiskansa saamelaisten oikeuksiin liittyvät tehtävät. Oikeusministeriön yhteydessä toimii myös etnisten suhteiden neuvottelukunta.

Sisäministeriö vastaa sisäisen turvallisuuden politiikan valmistelusta ja on sen osana kehittänyt väestösuhdepolitiikkaa. Myös poliisin ennaltaehkäisevän työn strategia sisältää väestösuhdenäkökuilma. **Työ- ja elinkeinoministeriö** vastaa työvoiman maahanmuuttoa ja kotouttamista koskevista asioista. Se on myös kehittänyt työelämän monimuotoisuuspolitiikkaa jolla pyritään muun muassa vaikuttamaan työnantajien asenteisiin eri vähemmistötaustaisia työntekijöitä kohtaan. **Valtiovarainministeriö** vastaa julkisen hallinnon strategisesta kehittämisestä ja sen painopisteenä on viime vuosina ollut osallisuuden vahvistaminen esimerkiksi dialogitaitoja kehittämällä.

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa muun muassa romanipolitiikasta, vammaispolitiikan koordinoinnista sekä sukupuolivähemmistöjen oikeuksien edistämisestä. **Opetus- ja kulttuuriministeriö** on tällä hallituskaudella valmistellut kulttuurisen monimuotoisuuden

edistämistä koskevaa politiikkaa ja koulutus-, nuoriso- ja liikuntasektori ovat avainasemassa vuorovaikutusta lisäävän toiminnan näkökulmasta. **Ympäristöministeriö** vastaa puolestaan asumiseen liittyvistä kysymyksistä kuten asumisen segregaatian ehkäisystä.

Alueelliset toimijat ja tehtävät väestösuhteiden edistämässä

Aluehallinnon toimijoilla on myös rooli väestösuhdepolitiikan toteuttamisessa etenkin alueellisen vähemmistö-, kotouttamis-, turvallisuus- ja rikosentorjuntapolitiikan osalta. Kotoutumiseen liittyen **ELY-keskuksen** keskeisenä tehtävänä on toimeenpanna kotouttamislakia ja seurata sen toteutumista alueellisesti sekä sovittaa alueelliset kotoutumistimenpiteet valtakunnallisten linjausten mukaan. ELY-keskusten tehtävänä on edistää etnistä yhdenvertaisuutta ja niiden puitteissa toimii 7 alueellista etnisten suhteiden neuvottelukuntaa (katso tarkemmin kohta erityistoimielimet). Niiden tehtävänä on muun muassa edistää erilaisten väestöryhmien keskinäistä vuorovaikutusta Suomessa. Uudenmaan ELY-keskus on myös koordinoitunut Hyvien väestösuhteiden valtakunnallista pilottihanketta, jolla toteutetaan hallituksen rasmin vastaisen toimintaohjelmaa alue- ja paikallistasolla.

Aluehallintovirastot turvaavat perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumista, peruspalvelujen saataavuutta, ympäristönsuojelua, ympäristön kestäväää käyttöä, sisäistä turvallisuutta sekä terveellistä ja turvallista elin- ja työympäristöä alueilla. Valvontatehtävä

voi pitää sisällään palveluiden arviointia myös yhdenvertaisuusnäkökulmasta tai eri taustaisten kantelijoiden kokemuksia perusoikeuksien toteutumisen puutteista eri väestöryhmissä.

Hyvinvointialueiden lakisääteisiä tehtäviä ovat toiminnan alkaessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen. Väestösuhdepolitiikan näkökulmasta rakenteellisen sosiaalityön näkökulma voi tuottaa tietoa ilmiöistä, jotka vaikuttavat väestösuhteisiin ja eri ryhmiin kuuluvien ihmisten asemiin. Hyvinvointitiedon systemaattisen keräämisen kautta voidaan myös kerätä tietoa, jota tarvitaan väestösuhteiden mittaamiseksi. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2021; THL, 2022)

Kuntien rooli

Väestöryhmien välinen kohtaaminen tapahtuu ihmisten asuin- ja elinympäristöissä ja paikallistason merkitystä väestösuhteiden kehittymiselle ei voi ylikorostaa. Paikallistason toimijoista kunnilla on lakisääteisiä velvollisuuksia, joita käsitelimme tarkemmin lainsäädäntöä koskevassa luvussa. Oikeusministeriön laatiman ”Kunnat väestösuhteita edistämässä”- oppaan mukaan väestösuhteet liittyvät kuntien työssä yhdenvertaisuuden, kotoutumisen, kunnan elinvoiman sekä kuntalaisten hyvinvoinnin ja turvallisuuden edistämiseen (Katso oikeusministeriö 2022). Väestösuhdepolitiikan tavoitteena on lisätä myönteistä vuorovaikutusta kunnassa asuvien väestöryhmien välillä. Kuntaviranomaisten lisäksi kunnissa on laaja joukko muita toimijoita, kuten järjestöt, yhdistykset, seurakunnat, urheiluseurat, asukastoyhdistykset ja yritykset, joiden toiminnalla voidaan vaikuttaa väestösuhteiden kehitykseen.

Väestösuhdepolitiikan strateginen edistäminen voidaan linkittää useisiin kunnille asetettuihin tehtäviin ja strategiaan painopisteisiin. Näitä ovat esimerkiksi

- ▶ kuntastrategia
- ▶ kielistrategia
- ▶ hyvinvointikertomus- ja -suunnitelma
- ▶ tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelma
- ▶ kotoutumisohjelma
- ▶ turvallisuussuunnitelma
- ▶ vuorovaikutussuunnitelma

Väestösuhdepolitiikan näkökulmaa voidaan myös tarkastella kuntien ydintehtävien kautta. Soteuudistuksen jälkeen tällaisia ovat osaamisen ja kulttuurin edistäminen, elinvoiman edistäminen, paikallisen identiteetin ja demokratian edistäminen sekä elinympäristön kehittäminen. Kuntademokratia on paikka, jossa eri väestöryhmien toiveet ja huolet tehdään näkyväksi. Siksi poliittisten ryhmien rooli väestösuhteiden muodostumisessa on tärkeä. Syrjiviä ja rasistisia asenteita ylläpitävä poliittinen puhe vaikuttaa kunnan asenneilmapiiriin ja väestösuhteisiin

heikentävästi. Kunnissa toimii useita toimielimiä, joiden tehtävänä on kiinnittää huomiota tiettyjen väestöryhmien kysymyksiin. Kuntalain nojalla lakisääteisiä toimielimiä ovat vammaisneuvosto, vanhusneuvosto ja nuorisovaltuusto. Useissa kunnissa toimii näiden lisäksi maahanmuuttaja tai monikulttuurisuusneuvostoja. Väestösuhteiden edistäminen on kirjattu neuvostojen tehtäviin useissa eri kunnissa (Katso esimerkiksi Oulun ja Forssan kotoutumisohjelmat¹).

Kansalaisjärjestöjen rooli

Kansalaisjärjestöillä on keskeinen rooli vuorovaikutusta lisäävän sekä ryhmien yhdenvertaisuutta ja osallisuutta edistävän toiminnan toteuttajina. Ne myös luovat puitteet, joissa eri taustaiset henkilöt voivat työskennellä yhdessä yhteisten päämäärien eteen. Suomen järjestökenttä toimii kaikilla tasoilla: valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella. Kansalaisjärjestöjen rinnalla väestösuhdepolitiikan kannalta keskeisessä roolissa toimii myös liikuntaja urheiluseurat sekä muuta vapaa-ajan toimintaa järjestävät yhdistykset.

Erytystoimielimet

Suomessa on myös lukuisia **erityistoimielimiä**, joiden tehtäviin liittyy suoraan tai välillisesti väestösuhteiden edistämiseen. Valtakunnalliset toimielimet toimivat valtioneuvoston piirissä ja niiden tehtäviin kuuluu vuoropuhelun ja kunkin ryhmän näkökulman esiintuomisen ja osallisuuden edistäminen. Esimerkiksi etnisten suhteiden neuvottelukunta on nimensä mukaisesti keskittynyt etnisten suhteiden kehityksen tarkasteluun. Neuvottelukunnat tai muut vastaavat toimielimet toimivat usein neuvoantavina tahoina ja pyrkivät nostamaan tiettyjen väestöryhmien kokemuksiin liittyviä näkökulmia yleisempään poliittiseen prosessiin.

Taulukkoon 4 on kerätty väestösuhde- ja vähemmistöpolitiikkaan erikoistuneita toimielimiä kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Saamelaisilla on alkuperäiskansana kielellinen ja kulttuurinen itsehallintoelin (saamelaiskäräjät), jonka tehtävänä on hoitaa saamelaisten omaa kieltä ja kulttuuria sekä heidän asemaansa alkuperäiskansana koskevat asiat. Myös Ahvenanmaan itsehallintoa voidaan tarkastella väestösuhdepolitiikan näkökulmasta. Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa.

1. Oulun kaupungin kotoutumisohjelma: <https://www.ouka.fi/documents/52058/1408043/Kotoutumisohjelma.pdf/cf9d9bbf4-793b-4ce1-a0f9-6df033e4103b>
Forssan kaupungin kotouttamisohjelma: <https://www.forssa.fi/client/forssa/userfiles/2021200-4-4109-1.pdf>

TAULUKKO 4: Erityistoimielimet

	Kansallinen	Alueellinen	Paikallinen
Etniset ryhmät	Etnisten suhteiden neuvottelukunta	Alueelliset Etnot	Maahanmuuttaja- tai monikulttuurisuus-neuvostot
Romanit	Romaniasian neuvottelukunta	Alueelliset romaniasian neuvottelukunnat	Paikalliset romanityöryhmät
Saamelaiset	Saamelaiskäräjät (kieli- ja kulttuuri itsehallinto elin)	Saamelaisalueen koulutuskeskus	
Vammaiset henkilöt	Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE	Hyvinvointialueiden vammaisneuvostot	Vammaisneuvostot
Kieliryhmät	Kieliasian neuvottelukunta		
Viittoma-kieliset	Viittomakieliasioiden neuvottelukunta		

Totuus- ja sovintokomissiot

Erityistoimielimien lisäksi on väestösuhdepolitiikkaan voi liittyä määräaikaista rakenteita tai toimintamalleja väestösuhteisiin liittyvien kysymysten selvittämiseksi. Totuus- ja sovintokomissiot ovat elimiä, joiden tavoitteena on käsitellä ja tehdä näkyväksi historiassa tapahtuneita vääryyksiä, ihmisoikeusrikkomuksia ja sortoa. Ne perustuvat ns. transitionaalisen oikeuden, ”siirtymäoikeuden” (transitional justice) ajatukseen. Transitionaaliseen oikeuteen kuuluu historiassa tapahtuneiden vääryyksien hyvittäminen mm. oikeussuojakeinoilla, rikossyytteillä, aluetta tai valtiota koskevilla poliittisilla uudistuksilla ja muilla, oikeudellisilla ja ei-oikeudellisilla toimenpiteillä, kuten hyvitysohjelmilla ja erilaisilla institutionaalisilla uudistuksilla. (Katso esimerkiksi Richards & Wilson 2018)

Saamelaisten totuus- ja sovintoprosessin valmistelu käynnistyi saamelaiskäräjien aloitteesta ja hallituksen toimesta lokakuussa 2017. Sen tarkoituksena on tunnistaa ja arvioida historiallista ja nykyistä syrjintää, mukaan lukien valtion sulauttamispolitiikkaa, sekä oikeuksien loukkauksia, selvittää miten nämä vaikuttavat saamelaisiin ja heidän yhteisönsä nykyisessä tilanteessa ja ehdottaa, miten voitaisiin edistää yhteyttä saamelaisten ja Suomen valtion välillä sekä saamelaisten keskuudessa. Osana totuus- ja sovintoprosessin valmistelua järjestettiin laaja saamelaisten kuuleminen, josta julkaistiin myös raportti (Katso [valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2018](#)). Totuus- ja sovintokomission työ käynnistyi lokakuussa 2021. ([Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio](#))

Kuurojen ja viittomakieltä käyttävien sovintoprosessin käynnistymistä valmistellaan parhaillaan.

Lokakuussa 2022 asetettiin valtioneuvoston toimesta kuurojen ja viittomakielisten totuus- ja sovintoprosessin työryhmä valmistelemaan valtiollisen sovintoprosessin käynnistymistä. Työryhmän tehtävänä on valmistella pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaista valtiollisen sovintoprosessin käynnistämistä kuuroihin kohdistuneista oikeudenloukkauksista Suomen historiassa. Valtiollisen sovintoprosessin käynnistämistä on pohjustettu tutkimushankkeella ”Viitotut muistot”. (Kuurojen liitto, 2022)

Rahoituskanavat

Väestösuhdepolitiikkaan liittyvät mahdolliset rahoituskanavat ovat kokonaisuus, jonka yksityiskohtainen selvittäminen ei ole ollut mahdollista tämän raportin puitteissa. Kuten toimintaa koskevassa luvussa käy ilmi, väestösuhdepolitiikkaa tehdään useille eri hallinnon- ja politiikan aloilla ja iso osa työstä on eri viranomaisten, järjestö- ja vapaaehtoistyöntekijöiden työpanoksen varassa. Eri hallinnonalojen rahoitusinstrumentit voivat myös rahoittaa toimintaa, joka pyrkii väestösuhteiden edistämiseen. Rahoitusinstrumentteja tai kanavia on eri tasoilla kuten kansainvälisten instituutioiden (esim. Euroopan Neuvosto), EU:n, kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla.

Väestösuhdepolitiikan kannalta merkittävät EU:n rahoitusohjelmat ovat EU: sosiaalirahasto, ERASMUS +-ohjelma, syrjimättömyyspolitiikkaan liittyvä Kansalaisuus, tasa-arvo, perusoikeudet ja arvot -ohjelma (Citizens, Equality, Rights and Values Programme, CERV), rikosten uhrien oikeusturvaan liittyvä oikeusalan rahoitusohjelma sekä

kotouttamispolitiikkaan liittyvät rakennerahaston ESR+ ja AMIF. Myös EU:n sisäisen turvallisuuden rahasto voi tukea väestösuhdepolitiikan kannalta merkittävää toimintaa.

Kansallisella tasolla rahoituskanavat ovat niin ikään eri politiikan aloihin sidottuja. Mahdollisia väestösuhdepolitiikkaa tukevia kanavia on useita. Valtakunnallisella tasolla järjestökentän toimintaa, esimerkiksi kansalaisjärjestöjen sovittelua ja ryhmien yhdenvertaisuutta ja osallisuutta edistävää tai rasisminvastaista toimintaa tuetaan sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen (STEA) kautta. Taiteen edistämiskeskus on jakanut vuosittain avustuksia kulttuurisen moninaisuuden edistämiseen ja rasismiin vastaiseen toimintaan. Myös kunnat ovat rahoittaneet paikallistason rasismiin vastaista työtä.

Hallituksen rasismiin vastainen ja hyvien väestösuhdeiden toimintaohjelma on tukenut ruohonjuuritason hyvien väestösuhdeiden edistämistä HVS-hankkeen kautta. Ohjelman yhtenä tavoitteena on parantaa kansalaisyhteiskunnan rahoitusmahdollisuuksia rasismiin vastaisessa työssä kansallisen ja EU-rahoituksen avulla.

Väestösuhteita edistävä toiminta

Erityinen, vuorovaikutukseen vaikuttava väestösuhdepolitiikka

Tarkastelemme seuraavaksi erityisen eli suoraan vuorovaikutukseen vaikuttavan väestösuhdepolitiikan kannalta tärkeimpiä viimeaikaisia toimintoja valtakunnallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. Olemme poimineet tähän kaikki erityiseen väestösuhdepolitiikkaan liittyvät maininnat eri politiikkaohjelmista. Niitä löytyi Marinin hallituksen Yhdenvertainen Suomi - rasismiin vastainen ja hyvien väestösuhdeiden toimintaohjelmasta, sekä sisäisen turvallisuuden, rikosentorjunnan ja poliisin ennalta estävän toiminnan aloilta. Lisäksi esittelemme tässä kappaleessa kolme menetelmällistä, suoraan vuorovaikutukseen tähtäävää näkökulmaa: sovittelun, asuinaluelähtöisen naapurustotyön sekä muun yhteistyön.

Yhdenvertainen Suomi- toimintaohjelma ja hyvien väestösuhdeiden edistäminen

Yhdenvertainen Suomi-hallituksen rasismiin vastainen ja hyvien väestösuhdeiden toimintaohjelma on nimensä mukaisesti väestösuhdepolitiikan kehittämiseen ja toteuttamiseen suunnattu valtakunnallinen politiikkaohjelma. Ohjelman tavoitteista kaksi² liittyvät suoraan erityisen väestösuhdepolitiikan kehittämiseen ja toimeenpanoon Suomessa. Toimintaohjelma mukaan suhteiden edistämiseksi tarvitaan nykyistä enemmän myönteistä vuorovaikutusta eri ryhmien välille. Hyvien väestösuhdeiden mallia tullaan ohjelman myötä hyödyntämään paikallistasolla useiden toimenpidekokonaisuuksien avulla. Toimenpiteet on koottu linjausten alle joista väestösuhdepolitiikan kannalta erityisen merkittäviä ovat

- ▶ Kehitetään hyvien väestösuhdeiden edistämisen keinoja erityisesti kunnille ja muille paikallistoi-
mijoille ja edistetään paikallista vuoropuhelua
- ▶ Edistetään antirasismia ja hyviä väestösuhteita
kulttuurin ja taiteen alan toiminnassa
- ▶ Kehitetään saavutettavampia kuulemisen
rakenteita ja keinoja, joiden avulla varmis-
tetaan syrjinnän vaarassa olevien ryhmien
vaikuttamismahdollisuudet.

Väestösuhdepolitiikan edistämistä koskevan linjauksen alla toteutetaan 7 toimenpidekokonaisuutta jotka on kerätty taulukkoon 5.

2. Tavoite 5: Jatketaan hyvien väestösuhdeiden politiikan kehittämistä ja varmistetaan turvallinen arki kaikille, ja tavoite 7: Puututaan vihapuheeseen systemaattisella toiminnalla ja yhteistyöllä

TAULUKKO 5: Kehitetään hyvien väestösuhteiden edistämisen keinoja erityisesti kunnille ja muille paikallistoimijoille ja edistetään paikallista vuoropuhelua

Toimenpide	Vastuutaho	Yhteistyötaho
Selkeytetään ja vahvistetaan hyvien väestösuhteiden edistämistä koskevaa sääntelyä osana kotouttamislain uudistamista.	TEM	
Tuotetaan kunnille opas hyvien väestösuhteiden edistämisestä osana kotouttamisohjelmia ja yhdenvertaisuussuunnittelua.	TEM	OM, THL, Kuntaliitto, Etno
Tuotetaan toimintaohjelmasta kunnille erillinen tiivistelmä, johon kootaan tietoa erityisesti paikallistasoa koskevista asioista sekä kunnille tarjolla olevista koulutuksista ja materiaaleista. Pakettia markkinoidaan mm. Kuntamarkkinoilla 2021 ja 2022.	OM	Kuntaliitto, Etno ja Alue-Etnot, TEM
Pyritään lisäämään monimuotoisuusjohtamisen osaamista kunnissa lisäämällä aiheeseen liittyvää koulutusta ja jalkauttamalla aiheeseen liittyviä materiaaleja.	OM	Kuntaliitto, FCG, Kuntatyönantajat, Alue-Etnot
Tuotetaan paikalliset viharikosten ja vihatekojen seurantaindikaattorit ja opas kunnille ja muille paikallistoimijoille.	OM	SM, THL, Riku, Anti-racist Forum
Tuetaan alueellisten etnisten suhteiden neuvottelukuntien toimijoiden roolia paikallisina asiantuntijoina: lisäresurssit joiden turvin 1) järjestetään koulutusta eri kohderyhmille, 2) tuotetaan tietoa viranomaisille rasismitilanteesta, 3) toteutetaan viestintätoimia eri puolilla Suomea, 4) toteutetaan paikallisia/alueellisia keskusteluita hyvistä väestösuhteista, kytkettynä paikallisesti/alueellisesti ajankohtaiseen asiaan.	OM	TEM, YLE, Erätauko-säätiö, Etno, Alue-Etnot
Vahvistetaan yhdenvertaisuus- ja antirasismiosaamista kaupunkisuunnittelussa: Helsingin kaupungin pilottihankkeen tulosten levittäminen valtakunnallisella tasolla osana Lähiöohjelmaa: toteutetaan valtakunnallinen seminaari.	YM	Helsingin kaupunki, OM

Kuten toimenpiteistä näkyy, toimintaohjelman väestösuhdepolitiikan näkökulma kiinnittyy etenkin kotouttamispolitiikan, yhdenvertaisuussuunnittelun, kuntien viranomaisten osaamisen, vähemmistöjen työllisyyden, viharikosten torjunnan, osallisuus- ja vaikuttamiskanavien sekä segregaaation torjunnan edistämiseen. Toimintaohjelman toimenpiteistä on toteutettu toimeenpanosuunnitelman mukaisesti ja toteutumista seuraa toimintaohjelman ohjausryhmä, jossa on edustettuna keskeiset ministeriöt ja eri väestöryhmiä edustavia kansalaisjärjestöjä. (Katso [valtioneuvoston toimintaohjelma](#))

Alueellinen ja paikallinen toimeenpano

Toimintaohjelman tavoitteiden jalkauttamiseksi alueelliselle ja paikalliselle tasolle on käynnistetty Etelä-Suomen ELY-keskuksen koordinoima hyvien väestösuhteiden pilottihanke (HVS-hanke). HVS pilottihankkeen tavoitteena on ollut vahvistaa alueellisten Etnojen toimijoiden (erityisesti järjestöt) edellytyksiä osallistua paikalliseen ja alueelliseen hyvien

wäestösuhteiden, yhdenvertaisuuden ja antirasismien edistämistyöhön, tukea yhteistyörakenteiden vahvistumista paikallisviranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan välillä sekä tukea hyviä väestösuhteita edistävien työkalujen ja mallien kehittämistä, käyttöönottoa ja testaamista paikallistasolla.

Pilottihankkeen puitteissa on laadittu alueelliset toimintasuunnitelmat rasisminvastaisen ja hyvien väestösuhteiden toiminta-ohjelman toteuttamiseksi kaikilla alueellisten ETNO:jen toiminta-alueilla. Toimintasuunnitelmiin on kerätty alueellisia ja paikallisia erityiskysymyksiä kaikkien valtakunnallisen toimintaohjelman tavoitteiden osalta sekä eri toimijoiden toimenpiteitä tavoitteisiin pääsemiseksi. HVS-hankkeessa on myös järjestetty omankielisiä tiedonkeruutilaisuuksia väestösuhteiden tilasta eri puolella Suomea, sekä kerätyn tiedon esittelemiseen tarkoitettuja päättäjätalaisuuksia ratkaisujen löytämiseksi tunnistettuihin ongelmiin. Hanke on myös rahoittanut järjestöjen tekemiä väestösuhteiden edistämiseen tähtääviä projekteja. Alueellisia toimintaohjelmia on

laadittu yhdessä viranomasten ja järjestöjen kesken ja järjestökentän rooli on keskeinen vuorovaikutusta lisäävän toiminnan järjestämisessä.

Sisäisen turvallisuuden politiikka

Erityistä väestösuhdepolitiikkaa tehdään myös osana sisäisen turvallisuuden edistämistä. Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa vuodelta 2021 yhtenä merkittävimmistä muutosvoimista on mainittu polarisaatio. Se nähdään liittyvän sosiaaliseen pahoinvointiin, vihapuheeseen ja luottamuksen heikentymiseen yhteiskunnassa. Polarisaatioita pyritään torjumaan edistämällä viranomaisten ja hallinnon nauttimaan luottamusta, hyviä väestösuhteita sekä lisäämällä demokraattisten keinojen käyttöä erilaisten ongelmien ja jännitteiden ratkaisemisessa. Selonteon tavoitteena on muun muassa lisätä

turvallisuusviranomaisten osaamista siten, että ne pystyvät toiminnallaan vähentämään turvallisuutta heikentäviä vastakkainasetteluja ja kohtaamaan erilaisia vähemmistöjä sekä rikosten ja onnettomuuksien uhreja.

Sisäisen turvallisuuden politiikka ja strategia perustuvat ensisijaisesti laajassa yhteistyössä tapahtuvaan ennaltaehkäisyyn, jota toimeenpannaan kansallisella tasolla [sisäisen turvallisuuden kansallisen yhteistoimintamallin](#) puitteissa. Paikallisella ja alueellisella tasolla turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta edistetään [turvallisuussuunnittelun](#) keinoin. Väestösuhteiden edistäminen on yksi painopiste, josta linjataan vuonna 2019 julkaistuissa alueellisen ja paikallisen turvallisuussuunnittelun kansallisissa linjauksissa (Sisäministeriö, 2019). Ne noudattavat erityisen väestösuhdepolitiikan periaatteita (Katso taulukko 7).

TAULUKKO 7: Esimerkit turvallisuussuunnittelun linjauksista	
1) Viranomaiset ja kansalaisjärjestöt tuntevat alueen keskeisten väestöryhmien välisten suhteiden tilan, erityisesti erilaisten ryhmien välisten jännitteiden osalta.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ kunnassa osataan tunnistaa väestösuhteisiin ja turvallisuuteen heikentävästi vaikuttavat ilmiöt kuten polarisaatio ja konfliktit ▶ kunta seuraa tilannetta säännöllisesti yhteistyössä muiden viranomaisten ja eri väestöryhmiä edustavien järjestöjen ja yhteisöjen kanssa
2) Havaitut väestöryhmien väliset konfliktit ratkaistaan järjestelmällisellä sovittelutyöllä.	<ul style="list-style-type: none"> ▶ kunnassa on sovitut toimintatavat jännitteiden purkamiseksi ja konfliktien käsittelemiseksi ja ennaltaehkäisevästi toimivan vuorovaikutuksen rakentamiseksi ▶ kunta järjestää tarvittavat yhteisösovittelun palvelut (esimerkiksi Naapurisuussovittelu) yhteistyössä järjestöjen, alueellisten rikos- ja riita-asioiden sovittelutoimistojen ja muiden viranomaisten kanssa.

Väestösuhteisiin liittyvien **rikosten torjunnan** osalta sisäministeriö toteuttaa kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennaltaehkäisyn toimenpideohjelman 2019–2023. Laajasti katsottuna koko ohjelma on väestösuhdepolitiikkaa, mutta speiifisti väestöryhmien vuorovaikutusta edistetään ml seuraavilla toimilla:

- ▶ vahvistetaan elinkeinoelämän ja yritysten osallistumista väkivaltaisen radikalisoitumisen ennalta ehkäisyyn paikallisesti. Yritykset voivat olla mukana esimerkiksi toteuttamassa kampanjoilta, joilla ehkäistään väkivaltaista radikalisoitumista varhaisessa vaiheessa torjumalla vihapuhetta ja väkivaltaan yllyttämistä, sekä edistetään eri väestöryhmien välistä myönteistä vuorovaikutusta, vuoropuhelua ja yhteisymmärrystä.
- ▶ Varmistetaan, että julkisella rahoituksella ylläpidettyjä tiloja ei käytetä toimintaan, jonka tavoitteena on edistää vastakkainasettelua

eri väestöryhmien kesken sekä yllyttää vihaan ja väkivaltaan. Sovitaan menettelyistä, joilla kunnan tiloja vuokraavilla on riittävästi ajantasaista tietoa väkivaltaisista tätä toimintaa harjoittavista ryhmistä, jotta julkisin varoin ylläpidettyjä tiloja ei käytetä toimintaan, joka on perustuslaissa vahvistettujen oikeuksien vastaista. Viranomaisilla on lakisääteinen velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta, ja väkivaltaisten ekstremististen ryhmien toiminta on yhdenvertaisuuden vastaista.

- ▶ Uskonnolliset yhteisöt pystyvät edistämään ratkaisujen löytämistä paikallisiin konflikteihin, jotka voivat kärjistyessään lisätä väestöryhmien välistä vastakkainasettelua ja väkivaltaista radikalisoitumista.

Osana väkivaltaisen radikalisoitumisen ennaltaehkäisyä toimenpideohjelmassa mainitaan mm. rauhanomaisen konfliktinratkaisun taidot ja dialogi- ja vuorovaikutustaidot.

Rikoksentorjunta

Viimeisin kansallinen rikoksentorjuntaohjelma oli voimassa 2016-2020 (Oikeusministeriö, 2016). Itse ohjelman tavoitteissa ei vielä puhuttu suoraan väestösuhteista, mutta yhtenä väestösuhteita sivuavana toimenpiteenä oli lisätä tietoa dialogia edistävästä, restoratiivisista ja ongelman ratkaisuun tähtäävistä menetelmistä, joita voidaan hyödyntää paikkakunnilla tai alueilla, joissa asukkailla on herännyt erityisiä pelkoja tai on tapahtunut rikos, jota molemmat osapuolet haluavat sovittelulla.

Ohjelman toimeenpanosta tehdyssä selvityksessä vuonna 2021 (Oikeusministeriö, 2021) nostettiin esiin oikeusministeriön koordinoiman Trust -hankkeen väestösuhdetyö ja koulutukset vastaanottokeskuksissa. Niillä pyrittiin parantamaan niin keskustusten sisäistä dialogia kuin suhteita lähiympäristöön. Hankkeella tuettiin myös yhteisösovitteluprosessia paikkakunnalla, jossa oli ollut yhteenotto paikallisten nuorten ja turvapaikanhakijoiden välillä. Tuosta sovittelusta mallinnettiin "Forssan malli", joka sai Suomen kansallisen sekä Euroopan rikoksentorjuntakilpailun pääpalkinnon vuonna 2018. Väestösuhteita rakentavaa sovittelua kehitettiin Naapurussovittelun keskuksessa, jossa kerättiin sovitteluun osallistuneiden kokemuksia sovittelusta rikoksentorjuntaohjelman aikana. Tulosten mukaan 71 % vastaajista kertoi turvallisuuden tunteen parantuneen sovittelun seurauksena. Rikoksentorjuntaneuvosto rahoitti myös Naapurussovittelun käsikirjan julkaisemisen vuonna 2018.

Väestösuhteisiin liittyvien rikosten torjunnan osalta rikostorjuntaohjelman toimeenpanosta tehdyssä selvityksessä mainittiin Euroopan neuvoston koordinoima No Hate Speech Movement -kampanja, joka nosti teeman profilia Suomessa sekä oikeusministeriön koordinoima Against Hate -hanketta, jossa kartoitettiin viharikosten ja vihapuheen vastaisia toimia eri järjestöissä ja hallinnonaloilla. Kartoituksen tulokset julkaistiin syksyn 2019 aikana. Hankkeen osana järjestettiin koulutuksia viranomaisille viharikosten ja vihapuheen tunnistamisesta sekä syrjinnästä ja yhdenvertaisuudesta sekä tuotettiin internetin käyttäjille suunnattu tarkistuslista rangaistavan vihapuheen tunnistamisen avuksi.

Rikoksentorjuntaa tehdään ruohonjuuritasolla. Selvityksen mukaan moni taho ei miellä tekevänsä rikollisuutta ehkäisevää työtä tai näiden toimijoiden potentiaalia ei vielä kyetä käyttämään hyödyksi. Esimerkiksi taloyhtiöt ja asumispalveluja tuottavat tahot vastasivat rikoksentorjuntaneuvoston kyselyyn, etteivät ole olleet mukana toimenpiteiden toteuttamisessa, vaikka ovat hyödyntäneet dialogiin ja restoratiivisuuteen perustuvia menettelyjä, tai ainakin ohjanneet asukkaita näihin palveluihin. Toimenpiteiden arviointi osoittaa, että edelleen on tarvetta keskittyä viestintään, jotta palveluja osattaisiin

hyödyntää. Väestösuhdepolitiikan osalta kyse voi olla samasta; toimijat eivät välttämättä miellä edistävänsä väestösuhteita, joten tiedotusta ja viestintää on tarpeen tehostaa.

Poliisin ennalta ehkäisevä työ

Poliisin ennalta estävän työn strategiassa 2019-2023 mainitaan hyvien väestösuhteiden merkitys turvallisuuteen, turvallisuuden tunteeseen, polarisaation torjumiseen, yhteiskuntarauhaan sekä luottamukseen. Hyvien väestösuhteiden edistämisen kärki poliisin ennalta estävän työn strategiassa on kanssakäyminen ja vuorovaikutus vähemmistöryhmien kanssa. Niiden kautta on tarkoitus vahvistaa yhdenvertaisuuden toteutumista, edistää hyviä väestösuhteita ja lisätä vähemmistöryhmien luottamusta poliisiin ja yhteiskuntaan laajemmin. Vuorovaikutuksen nähdään edistävän poliisin tiedonsaantia vähemmistöryhmien huolista, turvallisuusongelmista sekä siitä, mitkä seikat vaikuttavat eri vähemmistöryhmien turvallisuuteen ja turvattomuuden tunteeseen.

Lisäksi poliisin nähdään vaikuttavan hyviin väestösuhteisiin ja yhdenvertaisuuden toteutumiseen omassa työssään "toteuttamalla poliisitoiminnan yleisiä periaatteita, joita ovat muun muassa asiallisuus, puolueettomuus ja sovinnollisuus sekä se, että poliisin on kohdeltava kaikkia ihmisiä puolueettomasti."

Sovittelun käytännöt

Sovittelu on yhteiskunnassamme tällä hetkellä jo tunnistettu ja tunnustettu menetelmä hyvien väestösuhteiden edistämiseksi. Sovittelupalvelujen hyödyntämistä suositellaan sisäisen turvallisuuden strategiaa toimeenpaneissa alueellisen ja paikallisen turvallisuussuunnittelun linjauksissa, rikoksentorjunnassa erityisesti asuinalueiden turvallisuutta parantavassa työssä ja myös väestösuhdetyössä maahanmuuton ja kotoutumisen kontekstissa.

Useat eri toimijat tarjoavat sovittelupalveluita, ja niiden saatavuus vaihtelee, paitsi lakisääteisissä sovittelupalveluissa, jotka ovat valtakunnallisia. Näitä ovat avioliittolain mukainen perheasioiden sovittelu, jota saa kuntien perheneuvolojen tai perheoikeudellisten yksiköiden kautta, rikos- ja riita-asioiden sovittelu, jota saa alueellisista rikos- ja riita-asioiden sovittelu-toimistoista, ja tuomioistuinsovittelu (tuomioistuinsovittelussa avustajien käyttö tosin maksaa konfliktin osapuolille muissa kuin perheoikeudellisissa riidoissa), jota saa käräjä- ja hovioikeuksista. Muiden sovellusten osalta palveluntarjoajat vaihtelevat kansalaisjärjestötoimijoista yrityksiin ja yksittäisiin elinkeinonharjoittajana toimiviin sovittelijoihin. Sovittelijoiden ammatillinen tausta ja koulutus vaihtelevat, samoin kuin heidän käyttämänsä menetelmät sekä rahoitusmekanismit, joilla sovittelu mahdollistetaan.

Sovittelun kentällä väestösuhteita rakentavan sovittelun näkökulmaa on tuotu esiin depolarize.

fi - hankkeessa ja alan toimijoita yhteen tuovilla joka toinen vuosi järjestettävillä Sovittelijapäivillä [Sovittelu ja väestösuhteet - Sovittelijapäivät \(sovittelijapaivat.fi\)](#). Myös THL:n alaisessa rikos- ja riita-asioiden sovittelussa on kehitetty väestösuhteisiin liittyvää osaamista kouluttamalla sovittelun ammattihenkilöstöä ja tuottamalla syventävä koulutusmateriaali aiheesta.

Lähiöohjelma ja asuinaluelähtöinen naapurustotyö

Lähiöohjelmassa 2020-2022 korostetaan asuinalueiden eriytymisen vähentämistä ja niiden sosiaalisen kestävyuden vahvistamista. Sen asettamalla toimenpiteillä pyrittiin puuttumaan segregaaion perussyihin sekä osallisuuden, hyvinvoinnin, koulutuksen, työvalmiuksien edistämiseen. Lähiöohjelmassa on mainittu, että lähiöitä kehitetään kaikille eri väestöryhmille hyviksi paikoiksi asua ja elää.

Ohjelman mukaan asukasosallistuminen, asukastointiminta ja yhdessä tekeminen vahvistavat lähiöiden identiteettiä ja kuulumisen tunnetta sekä yhteisöllisyyttä. Asukkaat ja alueella toimivat järjestöt otetaan mukaan lähiöiden kehittämiseen ja lähiöiden toimintojen suunnitteluun ja toteuttamiseen. Asukkaiden kohtaamisen mahdollistavat tilat ja toiminnot sekä asukkaiden osallistuminen oman alueensa kehittämiseen tukevat myös eri väestöryhmien hyviä suhteita ja luovat luottamusta ja turvallisuutta alueille, mutta myös parantavat lähiöiden asukkaiden hyvinvointia.

Asukas- ja muiden eri väestöryhmien kohtaamista edistävien sisätilojen lisäksi myös ulkotiloihin luodaan kohtaamista tukevia paikkoja. Lähiöt toimivat elävänä alustavana taide-, kulttuuri- ja liikuntatapahtumille. Tapahtumat ja kulttuuripalvelut elävöittävät lähiöitä ja tuovat ihmisiä yhteen. Kirjastopalvelut ovat kuntien käytetyin kulttuuripalvelu, ja kirjastot varmistavat tiedon saavutettavuuden ja digitaalisen osallisuuden myös lähiöissä. Kohtaamisen ja monipuolisen toiminnan paikkoina kirjastot myös edistävät osallisuutta sekä tukevat varhaiskasvatuksen, koulun toiminnan, paikallisten yhteisöjen ja asuinalueiden kehittämisen tavoitteita. Kirjastojen, kuten muidenkin taide- ja kulttuurilaitosten tilat, ovat mahdollisuus myös muiden toimijoiden ja yhteisöjen toiminnoille ja eri väestöryhmien kohtaamiselle.

Yhteisölähtöinen toiminta

Suoraan vuorovaikutukseen liittyvää väestösuhdettyötä tehdään myös kehittämällä vuorovaikutuskulttuuria yhteisöissä, joissa ihmiset elävät ja kohtaavat toisiaan. Yhteisölähtöistä toimintaa on kehitetty monissa paikoissa, mutta tässä mainitaan esimerkkinä vain kaksi. Erityisesti stigmatisoitujen erityisryhmien asumiseen ja asuttamiseen liittyvässä työssä on kehitetty menetelmiä toimia yhteistyössä naapuruston ja alueen toimijoiden kesken. Parhaimmillaan tällainen työ rakentaa hyviä alueellisia suhteita erilaisien asukasryhmien välille. Menetelmää on kehitetty

Sininauhasäätiössä, ja menetelmästä on kirjoitettu kaksi teosta: Eriäinen naapuri - asuinaluelähtöisen ympäristötyön menetelmiä ja kokemuksia (2016) sekä Askeleita asukaslähtöiseen naapurustotyöhön (2019). Diakonissalaitos on myös kehittänyt menetelmiä, jotka voivat rakentaa väestösuhteita, vaikka niitä ei ole nimetty sellaisiksi. Yksi esimerkki näistä on Kaapeli-valmennus, yhteisövalmennus, joka pyrkii vahvistamaan yhteisöllisyyttä sekä yhteisön jäsenten toimijuutta.

Romanipolitiikka

Romanipoliittinen ohjelma pyrkii puuttumaan romanivastaisuuteen vaikuttamalla paikallisesti väestösuhteisiin. Romanivastaisuutta ilmenee asumisen kontekstissa esimerkiksi syrjintänä asuntomarkkinoilla sekä muiden asukkaiden taholta tulevana rasistisena käytöksenä. Asumisen konteksti luo mahdollisuuden vaikuttaa ja rakentaa toimivia väestösuhteita naapureiden välille sekä samalla kehittää rakenteita, jotka tukevat suhteiden ylläpitämistä. Toimenpideehtouksena on lisätä asumisen toimijoiden yhdenvertaisuusosaamista sekä valmiuksia käsitellä asumisen ongelmia sovittelun keinoin.

Sovittelun käyttöä perustellaan siten, että se on "jokaisen osapuolen kuulemiseen ja tunnustetuksi tulemiseen perustuva prosessi, joka lisää mahdollisuuksia oikeudenmukaisiin päätöksiin, ilman että esimerkiksi tiedostetut ja tiedostamattomat ennakkoluulot vaikuttavat siihen, miten asioita käsitellään. Tarvetta naapurussovittelulle on, sillä romanit kokevat asuminenasiassa syrjintää sekä sisäänmuuttovaiheessa että asumisen ongelmiin liittyvien tilanteiden käsittelyssä. Asumisen häiriöt ja ongelmat rikkovat naapureiden välisiä suhteita ja tekevät asumisen ilmapiiristä epämuokavan ja joskus myös turvattoman.

Väestöryhmien yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistäminen

Väestöryhmien yhdenvertaisuutta ja osallisuutta edistävää toimintaa tehdään useilla politiikka-aloilla. Vähemmistöpolitiikka pyrkii usein lisäämään ryhmien yhdenvertaisia mahdollisuuksia tekemällä näkyväksi ryhmiin kohdistuvaa syrjintää, rikollisuutta ja negatiivisia asenteita sekä niiden vaikutuksia näihin ryhmiin kuuluvien henkilöiden turvallisuuteen ja osallisuuden kokemuksiin yhteiskunnassa. Tarkastelemme seuraavaksi eri väestöryhmiä koskevaa politiikka viimeaikaisen politiikkaohjelmien kautta.

Rasismien vastainen työ

Yhdenvertainen Suomi-hallituksen rasismien vastainen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelma esiteltiin jos osin eristystä väestösuhdepolitiikkaa koskevassa luvussa. Suurin osa toimintaohjelman tavoitteista keskittyy ryhmien yhdenvertaisuuden ja osallisuuden edistämiseen ja rasismien vastaiseen toimintaan (Katso taulukko 8).

TAULUKKO 8: Rasisminvastaisen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelma tavoitteet

- Tavoite 1: Tunnistetaan ja puretaan yhteiskunnan eriarvoistavia rakenteita
- Tavoite 2: Edistetään suomalaisen työelämän monimuotoisuutta ja syrjimättömyyttä
- Tavoite 3: Vahvistetaan viranomaisten yhdenvertaisuusosaamista eri tasoilla
- Tavoite 4: Kasvatetaan tietoisuutta rasismista ja sen eri muodoista
- Tavoite 6: Kannustetaan kuntia aktiiviseen yhdenvertaisuuden ja antirasismien edistämiseen
- Tavoite 8: Kehitetään rasismiin liittyvää tutkimusta ja tiedonkeruuta

Rasisminvastainen ohjelma pitää sisällään lukuisia toimenpiteitä, joilla pyritään tunnistamaan ja torjumaan rasismien vaikutuksia eri yhteiskunnan osa-alueilla. Ne sisältävät esimerkiksi eri viranomaisille suunnattua koulutusta, suurelle yleisölle suunnattuja kampanjoita asenteisiin vaikuttamiseksi, rasismien vastaista työtä tekevien järjestöjen toimintaedellytysten tukemista rahoituksella, vähemmistötaustaisille suunnattuja työelämän harjoitteluohjelmia sekä asenteiden, rasismien ja viharikollisuuden näkyväksi tekemistä tutkimusten ja seurantaindikaattoreiden avulla.

Monimuotoisuuden edistäminen

Työelämän monimuotoisuusohjelma

Työ- ja elinkeinoministeriö valmisteli hallitusohjelman mukaisesti työelämän monimuotoisuusohjelman, joka julkaistiin keväällä 2021. Ohjelman tavoitteena on, että yritykset ja organisaatiot hyötyvät monimuotoisuudesta ja maahanmuuttaneiden pääsy osaamistaan vastaaviin tehtäviin ja uralla eteneminen

helpottuvat. Ohjelma sisältää toimenpiteitä, joiden avulla työmarkkinoiden rakenteellista syrjintää ja

rasismia pyritään vähentämään lisäämällä työyhteisöjen tietoisuutta monimuotoisuuden

hyödyistä sekä lisäämällä monimuotoisuutta ja inklusiivisuutta koskevaa rekrytointi-, johtamis- ja muuta osaamista työelämässä. Ohjelman avulla myös lisätään monimuotoisuusosaamista työnantaja- ja työnhakijapalveluissa sekä edistetään monimuotoisuutta ja inklusiivisuutta julkisella sektorilla.

Ohjelman sisältää viisi tavoitealuetta ja 19 niitä koskevaa toimenpidettä.

- 1) Viestintäkampanjoiden avulla tuodaan esiin monimuotoisuuden hyötyjä ja käytössä olevia työkaluja
- 2) Sisällytetään systemaattisesti yritys- ja työntajapalveluihin työelämän monimuotoisuutta ja kansainvälistymistä vahvistavat palvelut
- 3) Edistetään monimuotoisuutta ja inklusiivisuutta julkisella sektorilla sekä järjestöissä
- 4) Vahvistetaan kotimaista tutkimusnäyttöä monimuotoisuuden hyödyistä sekä kansainvälisten hyvien käytäntöjen hyödyntämistä
- 5) Torjutaan rekrytointisyrjintää ja edistetään yhdenvertaisuutta työelämässä

Kulttuuripolitiikka, maahanmuuttajat ja kulttuurisen moninaisuuden edistäminen -työryhmän loppuraportti

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetti syksyllä 2020 työryhmän jonka tavoitteena oli laatia raportti siitä, kuinka vahvistaa taiteen ja kulttuurin avulla ulkomaalaistaustaisten yhteiskunnallista osallisuutta ja osallistumista eri väestöryhmien vuoropuhelun ja yhteisymmärryksen lisäämiseksi. Työryhmä sai työnsä päätökseen 2021 ja julkaisi raportin Taide, kulttuuri ja moninainen Suomi joka piti sisällään esityksiä teemakohtaisiksi linjauksiksi ja toimenpiteiksi sekä sekä läpileikkaavia periaatteita joita tulisi huomioida kaikessa taide ja kulttuuripolitiikassa. Taulukkoon 9 on kerätty esimerkkejä teemakohtaisista toimenpiteistä.

TAULUKKO 9: Esimerkkejä toimenpiteistä

Kulttuuripolitiikka	Kulttuuri kuuluu kaikille Taide- ja kulttuurialan strategisessa suunnittelussa ja kehitystyössä – kuten valmistelussa olevassa kulttuuriperintöstrategiassa ja muissa vastaavissa asiakirjoissa – yhdeksi lähtökohdaksi otetaan, että kulttuuri kuuluu kaikille ja että se on yhdenvertaisesti kaikkien saavutettavissa. Kaikilla on oikeus nauttia kulttuuriperinnöstä ja osallistua sen rikastuttamiseen sekä tehdä ja kuluttaa taidetta ja kulttuuria. (Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM) ja kunnat)
---------------------	---

Kulttuurin rahoitus	Valtion talousarvion valmistelu Moninaisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämisen tarpeet on otettava huomioon, kun arvioidaan taiteen ja kulttuurin rahoitustarpeita valtion talousarvioissa ja kun päätetään rahoituksen kohdentamisesta. Osa tämän työryhmän esitysten toteuttamisesta edellyttää myös rahoituksen kohdentamista niihin. (OKM, valtiovarainministeriö)
Työllistyminen	Moninaisuus asiantuntija- ja johtotehtävissä Lisätään taide- ja kulttuuriorganisaatioissa asiantuntija- ja johtotehtävissä työskentelevän henkilöstön kielellistä ja kulttuurista moninaisuutta. Esimerkiksi kirjastoissa tulisi aktiivisesti hyödyntää yleisiä kirjastoja koskevan lain (1492/2016) uusia säännöksiä koskien työntekijöiden kelpoisuutta. (Kunnat, taide- ja kulttuurilaitokset ja -organisaatiot sekä kirjastot)
Ammatillinen kehittyminen	Työelämään tutustuminen ja työharjoittelu: Taide- ja kulttuurilaitokset ja -organisaatiot ja oppilaitokset tarjoavat kotoutumisvaiheessa oleville maahanmuuttajille mahdollisuuksia työharjoitteluun ja työelämään tutustumiseen. Myös Suomeen taide- ja kulttuurialalle ulkomailta opiskelemaan tulleille täytyy tarjota mahdollisuuksia päästä sisälle suomalaiseen kulttuurialan työelämään. (Taiteen ja kulttuurin toimiala)
Kulttuuripalvelut	Kulttuuritarjontaa monella kielellä: Lisätään taide- ja kulttuuritarjontaa suurimmilla vähemmistökielillä sekä mahdollisuuksien mukaan myös muilla kielillä. Järjestetään monikielisiä tilaisuuksia ja tapahtumia. Tuetaan vähemmistöryhmiä kaikille avoimen oman kulttuuritoiminnan järjestämisessä niin ryhmän omalla kielellä kuin suomeksi tai ruotsiksi. (Taide- ja kulttuurilaitokset, festivaalit ja tapahtumat sekä audiovisuaalinen ala)
Kulttuurien välinen vuoropuhelu	Kohtaamisia ja vuoropuhelua: Hyödynnetään kirjastojen, museoiden, teattereiden, näyttämöiden ja muiden taide- ja kulttuurilaitosten jo nyt tarjoamia mahdollisuuksia luoda vuoropuhelua ja kohtaamisia eri kulttuuritaustan omaavien ihmisten välillä. (Taide- ja kulttuurilaitokset sekä Suomen monikulttuurikeskukset ja kirjastot)
Tilastot ja tutkimus	Moninaisuusbarometri: Kulttuurisen moninaisuuden ja yhdenvertaisuuden seurannan tueksi kehitetään kulttuurista moninaisuutta ja yhdenvertaisuutta kulttuuripolitiikassa luotaava barometri. Barometri toteutetaan määrääjain, ja sen tuloksia hyödynnetään moninaisuutta vahvistavien ja yhdenvertaisuutta lisäävien toimien suunnittelussa ja toteutuksessa. (OKM ja Cupore)

Opetus- ja kulttuuriministeriö on laatinut yhteistyössä hallinnonalan toimijoiden kanssa toimenpideohjelman, jossa huomioidaan työryhmän linjaukset ja toimenpide-ehdotukset. Ohjelman toteutumista seurataan osana hallinnonalan ohjausta ja johtamista, hyödyntäen muun muassa indikaattoreita, tutkimuksia ja selvityksiä.

Kieliryhmien oikeuksien edistäminen

Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta annetaan kerran vaalikaudessa. Kertomuksessa käsitellään suomen ja ruotsin kielen lisäksi ainakin saamen kieltä, romanikieltä ja viittomakieltä sekä tarpeen mukaan yleisemmin maan kielioloja.

Kertomus tarkastelee kielilainsäädännön soveltamista, kielellisten oikeuksien toteutumista, maan kielisuhteita sekä suomen ja ruotsin kielten kehitystä. Kielikertomuksessa ei käsitellä suoraan väestösuhteita, tai edes ”kielisuhteita”, mutta siinä käsitellään väestösuhteisiin kiinteästi liittyvää yhdenvertaisuutta eli kielellisten oikeuksien toteutumista, kieliryhmien vaikuttamismahdollisuuksia ja osallistumisen rakenteita sekä kieli-ilmapiiiriä.

Alkuperäiskansa saamelaiden oikeudet

Hallitusohjelman saamelaisia koskevissa kirjauksissa korostetaan, että hallitus kunnioittaa ja edistää kaikkien saamelaiden ja saamelaisryhmien kielellisten ja

kulttuuristen oikeuksien toteutumista ottaen huomioon kansainväliset sopimukset. Osana tätä työtä on selvitetty ILO 169-sopimuksen ratifioinnin edellytyksiä sekä laadittu hallituksen esitys saamelaiskäräjälain muuttamisesta. Laki on parhaillaan eduskunnassa.

Valtioneuvoston kanslia on koordinoanut Saamelaisten totuus- ja sovintokomission asettamista. Komissio selvittää saamelaisten kokemaa mennyttä ja nykyistä syrjintää. Komission työn tulisi purkaa ja auttaa käsittelemään niitä traumoja, joita saamelaiset niin kansana kuin yksilöinä ovat kokeneet. Lisäksi valtioneuvoston toimintaohjelma rasmin torjumiseksi ja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi pitää sisällään toimenpiteitä saamelaisten yhdenvertaisuuden edistämiseksi. Ohjelman yhtenä toimenpiteenä on kehittää ja toteuttaa pilottikoulutus alue- ja paikallistason viranomaisille saamelaisasioista. Pilottikoulutusta käynnistyi joulukuussa 2022 Lapin alueen maankäyttäviranomaisten koulutuksella.

Oikeusministeriö on järjestänyt vuosittain saamelaisasioiden neuvottelupäiviä, joihin on kutsuttu eri viranomaisia, saamelaiskäräjät sekä saamelaisia edustavia kansalaisjärjestöjä. Saamelaiskäräjät on käynnistänyt Opetushallituksen rahoituksella opettajien täydennyskoulutushankkeen yhdessä romanitoimijoiden kanssa. Kokemuksia on jo saatu erilaisista kouluhankkeista (esim. Dihtosis-hanke), joiden puitteissa saamelaisnuoret ovat käyneet kertomassa eri koulutusasteille ja kansalaispisteissa saamelaisista.

Muiden ryhmien oikeuksien edistäminen

Olemme nostaneet tähän raporttiin kaikkien sellaisten erityisryhmien tilannetta, joista on olemassa valtion politiikkaohjelmia. Näin ollen tarkemman tarkastelun ulkopuolelle jää mm. uskonnollisten ryhmien oikeuksien edistäminen sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen oikeuksien edistäminen. Tämä ei suinkaan tarkoita, että mitään ei tapahdu näiden ryhmien osalta. Uskonnoilla on oma yhteistyöjärjestönä USKOT-foorumi, joka vaalii yhteiskuntarauhaa ja uskonnonvapautta edistämällä uskontojen välistä vuoropuhelua ja keskinäistä kunnioitusta. Foorumi pitää myös yhteyttä viranomaisiin päin. Tämän lisäksi tietyillä viranomaisilla ja mm. kaupungeilla ja kunnilla saattaa olla verkostoja, joissa on edustettuina uskontoryhmiä ja uskonnollisia johtajia.

Sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta tehtiin oikeusministeriön toimesta tilannearvio vuonna 2021. ([Kohti sateenkaariystävällisempää Suomea : Tilannearvio seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa 2021 \(valtioneuvosto.fi\)](#))

Se kattoi tilannekartoituksen seuraavista osa-alueista: 1) asenteet ja osallisuus, 2) viharikokset ja turvallisuus, 3) itsemääräämisoikeus ja perhelainsäädäntö, 4) terveys ja hyvinvointi, 5) työelämä ja toimeentulo,

6) koulutus sekä liikunta-, nuoriso- ja kulttuuriasiat. Näiden lisäksi selvityksessä arvioitiin sateenkaari politiikan rakenteita kuten eri ministeriöiden välistä koordinaatiota sekä aiheeseen liittyvää tiedonkeruuta. Se sisältää kaikille em. osa-alueille liittyviä ehdotuksia sateenkaari poliittisiksi tavoitteiksi ja toimenpiteiksi vuosille 2021–2024.

Lopuksi

Tämän raportin tarkoituksena on toimia Euroopan neuvoston hankkeen ”Building an Inclusive Integration approach for Finland” lähtötilanteen kuvauksena ja auttaa hanketta hahmottamaan, mitä väestösuhdepolitiikassa jo on meneillään, missä on aukkoja ja mistä kannattaisi lähteä liikkeelle.

Päädymme antamaan kokonaiskuvan siitä, mitä väestösuhdepolitiikalla tarkoitetaan ja mitkä ovat sen yhtymäkohdat ja eroavaisuudet suhteessa kotoutumisen edistämiseen. Raportissa on myös esitelty se, kuinka väestösuhdetta edistetään tällä hetkellä valtion politiikkaohjelmissa eri tasoilla. Valitsimme tämän lähestymistavan, sillä ohjelmatasolla on jo paljon ehdotuksia siihen, mihin väestösuhdepolitiikka ja väestösuhdetta edistävä toiminta kytkeytyy ja voisi kytkeytyä, mutta ohjelmien toimeenpanosta ei ole kattavasti tietoa.

Kuten raportista voi nähdä, kotoutuminen on vain yksi osa ja näkökulma väestösuhdetta edistävään työhön, sillä väestösuhdet koskevat kaikkien yhteiskunnallisten ryhmien välisiä suhteita ja kotoutumisella viitataan vain maahanmuuttavien ihmisten asettautumisen tukemiseen. Väestösuhdenäkökulma on pikkuhiljaa tullut mukaan myös kotoutumista edistävään työhön. Jos hallituksen esitys kotoutumista tukevan lain uudistamiseksi menee läpi, väestösuhdetta edistäminen tulee myös kuntien velvollisuudeksi.

Olemme jäsentäneet väestösuhdepolitiikan kokonaisuuden uudella tavalla ja tarkastelleet sitä kolmitasoisena kokonaisuutena, erityisenä suoraan vuorovaikutukseen vaikuttavana väestösuhdepolitiikkana, ryhmien yhdenvertaisuuteen ja osallisuuteen vaikuttavana politiikkana ja yleisenä yhteiskuntapolitiikkana, jolla on väestösuhdevaikutuksia. Päädymme tähän ratkaisuun, sillä olemme itse kaivanneet kokonaisvaltaista jäsenystä, joka auttaisi hahmottamaan sitä, että työ on hyvin monitasoista ja sitä, että pelkästään yhteen tasoon keskittyminen ei riitä. Tähän asti väestösuhde työssä on eniten keskitytty ryhmien yhdenvertaisuutta ja osallisuutta vahvistavaan työhön ja erityinen väestösuhdepolitiikka on jäänyt vähän vähemmälle, vaikka sen merkitys tunnustetaan ja vaikka sitäkin perustelevia linjauksia löytyy valtion politiikkaohjelmista.

Lähteet

- Ahonen, Paula ja Varonen, Sonja (kk) [Askeleita asukaslähtöiseen naapurustotyöhön](#). Sininauhasäätiö.
- Ahmad, M. (2021) Developing Integration by evaluating Government Program for 2016–2019 : Propositions for Decision Makers. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Albrecht, Berit (2010). Multicultural challenges for Restorative Justice: Mediators' Experiences from Norway and Finland. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* Vol. 11, pp. 3–24, 2010.
- Alho, J., Kangasharju, A., Lassila, J. & Valkonen, T. (2023) Maahanmuutto ja työvoiman riittävyys – taloudellisten vaikutusten arviointia. ETLA Raportti No. 132. Helsinki: ETLA.
- Attias, Miriam (2020) Identiteetit, konfliktit ja sovittelu. THL tietokirjat
- Attias, Miriam (2022) Sovittelu väestösuhteiden rakentamisessa. Teoksessa *Ervasti, Kaijus & Attias, Miriam (2022). Sovittelu ja sen sovellukset*. Edita.
- Attias, Miriam & Kangasoja, Jonna (toim. 2020). *Me ja ne – Välineitä vastakkainasettelujen aikaan*. Intokustannus.
- Attias Miriam & työryhmä; Gellin Jens, Vuorinen Hanna, Kaitonen Leena (2017) [Naapuruussovittelun-käsikirja](#). Haettu 30.1.2023.
- Biffi, Emanuela & Chapman, Tim (2015). Restorative Justice Responses to Conflicts in Intercultural Settings Practice guidelines. European Forum for Restorative Justice:n julkaisu osana Alternative-tutkimushanketta. <http://www.alternativeproject.eu/wp-content/uploads/2014/12/Deliverable-9.6-Practitioners-manual.pdf> Haettu 28.1.2023
- Diakonissalaitos: [Kaapecti voimauttaa ja rakentaa yhteisöjä | Diakonissalaitos \(hdl.fi\)](#) Haettu 30.1.2023
- Ervasti, Kaijus & Attias, Miriam (2022). *Sovittelu ja sen sovellukset*. Edita.
- Heckmann, F. (2005) *Integration and Integration Policies*. Bamberg: European Forum for Migration Studies.
- Kaihovaara, A., Alitolppa- Niitamo, A. Kazi, V. (2020) Onko maahanmuuttajien kotoutuminen epäonnistunut Suomessa? T&Y lehti 2/2020.
- Kazi Villiina, Alitolppa-Niitamo Anne, Kaihovaara Antti, toim., *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019*. Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta. Helsinki: TEM, s. 193- 205.
- Kettunen, P. (2020) *Kuntien maahanmuuttopalvelut: Haasteita ja hyviä käytäntöjä*. Helsinki: Kunnallissalan kehittämssäätiö.
- Kettunen, P. (toim.) (2022) *Näkökulmia maahanmuuttaneiden poliittiseen osallistumiseen Suomessa*. Turku: Siirtolaisuusinstituutti.
- Kettunen, P, Ervasti, H. & Venetoklis, T. (2023) Individual characteristics and voting behavior of immigrants in 15 European countries, 2002-2018. *Journal of International Migration and Integration* (submitted in January 2023)
- Kiviholma, Sanni & Karhunen, Hannu (2022) Systematic Review of Active Labor Market Policies' Effects on Immigrants' Employment. TEM julkaisu 2022: 27. Helsinki: TEM.
- Koskimies, L. & Kettunen, P. (2022) *Kuntien kotouttamisohjelmat selvitys*. Helsinki: TEM.
- [Kuurojen ja viittomakieltä käyttävien totuus- ja sovintoprosessi - Kuurojen Liitto](#) www-sivusto: haettu 31.1.2023
- Lähiöohjelman yhteistyöryhmä (2020) *Lähiöohjelma 2020-2022*. Hyvinvoivat, vetovoimaiset lähiöt.
- Mäkinen, V., Nortio, E., (2020) *Tutkimuskatsaus myönteisten ryhmäsuhteiden edistämiskeinoista*. Oikeusministeriö Syrjintä Suomessa. Policybrief 4
- OECD (2018) *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*. Paris: OECD.
- Oikeusministeriön www-sivusto yhdenvertaisuus.fi/hyvatvaestosuhteet.fi [Mitä hyvät väestösuhteet tarkoittavat? - Yhdenvertaisuus](#) Haettu 30.1.2023
- Oikeusministeriö (2016) [Turvallisesti yhdessä. Kansallinen rikosentorjuntaohjelma](#). Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 30/2016

Oikeusministeriö (2021) Turvallisesti yhdessä. Kansallinen rikosentorjuntaohjelma 2016–2020. Selvitys ohjelman toimeenpanosta (valtioneuvosto.fi). Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 24/2021.

Oikeusministeriö (2021). Yhdenvertainen Suomi – Valtioneuvoston toimintaohjelma rasmin torjumiseksi ja hyvien väestösuhteiden edistämiseksi. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 34 / 2021.

Oikeusministeriö (2021) Kohti sateenkaariystävällisempää Suomea : Tilanearvio seksuaali- ja sukupuoli vähemmistöjen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta Suomessa 2021 (valtioneuvosto.fi)

Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 2021/26. Haettu 2.2.2023

Oikeusministeriö (2022) Kunnat väestösuhteita edistämässä. Käytännön työkaluja kuntien väestösuhdetyöhön. (yhdenvertaisuus.fi). Haettu 30.1.2023

Owal Group (2018) Selvitys kotoutumiskoulutuksen malleista Turussa ja pääkaupunkiseudulla. Helsinki: Owal Group.

Pesola, Hanna and Sarvimäki, Matti, Intergenerational Spillovers of Integration Policies: Evidence from Finland'S Integration Plans. IZA Discussion Paper No. 15310, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4118211> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4118211>

Pitkänen, V. & Saukkonen, P. & Westinen, J. (2019) Ollako vai eikö olla? Tutkimus viiden kieliryhmän kiinnittymisestä Suomeen. Helsinki: E2 Tutkimus.

Raunio, M., Mattila, M., Bäckman, L. & Kosová, M. (2023) Alueellinen resilienssi ja työperustainen maahanmuutto. Kasvihuoneellisuuden ulkomainen työvoima Närpiön seudulla. Helsinki: TEM.

Richards, K., & Wilson, R. (2018) Truth and Reconciliation Commissions. file:///C:/Users/Omistaja/TMI%20Panu%20Artemjeff/Euroopan%20neuvoston%20raportti/truth%20and%20reconcilitio.pdf

Saamelaisten totuus- ja sovintokomission www-sivusto: Mandaatti - Saamelaisten totuus- ja sovintokomissio (sdtsk.fi) www-sivusto: haettu 31.1.2023

Sarvimäki, Matti (2017) Labor Market Integration of Refugees in Finland. Nordic Economic Policy Review 7: 91- 114.

Sarvimäki, Matti & Hämäläinen, Kari (2016) Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Programs. Journal of Labor Economics 34: 479-508.

Saukkonen, P. (2020) Suomi omaksi kodiksi. Kotouttamispolitiikka ja sen kehittämismahdollisuudet. Helsinki: Gaudeamus.

Shemeikka, R., Schmidt-Thomé, K., Harkko, J., Paavola, J-M, Raunio, M., Alanko, L., Björk, A., Kettunen, P., Kouvonen, A., Pitkänen, S., Ramadan, F., Varjonen, S. & Vuorento, M. (2021) Maahan muuttaneiden koulutus- ja työllisyyspolut. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021: 29. Helsinki: Valtioneuvosto.

Sipinen, J. & Kestilä-Kekkonen, E. (2022) Ulkomaalaistaustaiset kuntavaaliehdokkaana. Teoksessa Pekka Kettunen, toim., Näkökulmia maahanmuuttaneiden poliittiseen osallistumiseen Suomessa. Turku: Siirtolaisuusinstituutti. s. 142- 160.

Sisäministeriö (2014) HYVIEN SUHTEIDEN INDIKAATTORIEN LAATIMINEN. Viitekehysasiakirja. <https://yhdenvertaisuus.fi/documents/5232670/5376058/Hyvien+v%C3%A4est%C3%B6suhteiden+indikaattorit/961c12bd-c249-4cf4-e751-5fb7f92da3ac/Hyvien+v%C3%A4est%C3%B6suhteiden+indikaattorit.pdf?t=1660545859301>

Sisäministeriö (2019) Enska - Poliisin ennalta estävän työn strategia 2019–2023 (intermin.fi) Haettu 30.1.2023.

Sisäministeriö (2019) Turvallisuutta kaikkialla – paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset (valtioneuvosto.fi). Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2019:2

Sisäministeriö (2020) Kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelma 2019–2023. Sisäministeriön julkaisuja 1/2020. Haettu 30.1.2023

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2021) Rakenteellinen sosiaalityö tekee näkymättömästä näkyvää | Soteuudistus Haettu 6.2.2023

Sovittelijapäivät - www-sivusto Sovittelu ja väestösuhteet - Sovittelijapäivät (sovittelijapaivat.fi) Haettu 30.1.2023.

THL: www-sivusto Osallisuusindikaattori mittaa osallisuuden kokemusta - THL Haettu 2.2.2023

THL (2022) Esimerkkejä rakenteellisesta sosiaalityöstä - THL Haettu 6.2.2023

Työ- ja elinkeinoministeriö (2022) Kansainvälisen opiskelun ja työperustaisen maahanmuuton tiekartta 2030. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Valaste, M. & Wass, H, (2019) Poliittinen osallistuminen osana kokonaisvaltaista kotoutumista. Teoksessa USKOT-foorumin www-sivu: [Etusivu - USKOT-foorumi ry](#) Haettu 2.2.2023

Valtioneuvosto (2021) [Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta](#). Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48

Valtioneuvosto (2021) [Hallituksen kertomus kielilainsäädännön soveltamisesta 2021 \(valtioneuvosto.fi\)](#). Haettu 31.1.2023

Valtioneuvosto (2023) [Suomen Romanipoliittinen ohjelma \(Rompo\) 2023-2030 - Valto \(valtioneuvosto.fi\)](#). Haettu 10.2.2023

Viskari, Satu, Lund, Pekka ja Avellan, Maarit (2016). [Erilainen naapuri. Asuinaluelähtöisen ympäristötyön menetelmiä ja kokemuksia](#). Sininauhasäätiö.

Wigfield, A., & Turner, R. (2013) The Development of the Good Relations Measurement Framework in Britain: A Template for Experiential Social Measurement. *Social Indicators Research* Vol. 114, No. 2. Springer

Ympäristöministeriö (2020) [Lähiöohjelma 2020-2022. Hyvinvoivat, vetovoimaiset lähiöt. Lähiöiden kehittäminen - Ympäristöministeriö](#) Haettu 6.2.2023

Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat päättäneet yhdistää osaamisensa, voimavaransa ja kohtalonsa. Yhdessä he ovat luoneet vakauden, demokratian ja kestäväen kehityksen alueen, jossa pidetään yllä kulttuurista monimuotoisuutta, suvaitsevaisuutta ja yksilön vapauksia. Euroopan unioni on sitoutunut jakamaan saavutuksensa ja arvonsa muiden maiden ja kansojen kanssa.

<http://europa.eu>

Euroopan neuvosto on maanosansa johtava ihmisoikeusjärjestö. Sillä on 46 jäsenvaltiota, mukaan lukien kaikki Euroopan unionin jäsenet. Kaikki Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion suojaamiseksi tehdyn Euroopan ihmisoikeussopimuksen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin valvoo ihmisoikeussopimuksen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

www.coe.int

Euroopan unionin
yhteisrahoittama



EUROOPAN UNIONI

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Euroopan neuvoston
yhteisrahoittama ja toteuttama