

SUUNNITELMA OSALLISTAVAN KOTOUTTAMISEN JA HYVIEN VÄESTÖSUHTEIDEN MONITASOISESTA HALLINNOSTA SUOMESSA



Euroopan unionin
yhteisrahoittama



EUROOPAN UNIONI

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Euroopan neuvoston
yhteisrahoittama ja toteuttama

SUUNNITELMA OSALLISTAVAN KOTOUTTAMISEN JA HYVIEN VÄESTÖSUHTEIDEN MONITASOISESTA HALLINNOSTA SUOMESSA

MAP FINLAND ry (Panu Artemjeff, Miriam Attias)
& OPHELIA FIELD

Suunnitelma osallistavan kotouttamisen ja hyvien väestösuhteiden monitasoisesta hallinnosta Suomessa on laadittu ja julkaistu Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston yhteisen "Building an Inclusive Integration Approach in Finland" -hankkeen puitteissa.

Yhteinen hanke saa rahoitusta Euroopan unionilta teknisen tuen välineen kautta sekä Euroopan neuvostolta, ja sen toteuttaa Euroopan neuvosto yhteistyössä Euroopan komission kanssa.

Tämä julkaisu on tuotettu Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston taloudellisella tuella. Sen sisällöstä vastaavat yksinomaan sen tekijät. Tässä esitettyjä näkemyksiä ei voida missään tapauksessa pitää Euroopan unionin tai Euroopan neuvoston virallisena mielipiteenä.

Lainausosien (enintään 500 sanaa) julkaiseminen on sallittua, paitsi kaupallisissa tarkoituksissa, kunhan tekstin eheys säilyy, otetta ei käytetä asiayhteydestä irrotettuna, lainausosa ei tarjoa puutteellista tietoa eikä muuten johda lukijaa harhaan tekstin luonteen, laajuuden tai sisällön suhteen. Lähdeteksti on aina merkittävä seuraavasti "© Euroopan neuvosto, julkaisuvuosi".

Kaikki asiakirjan tai sen osan jäljentämistä tai kääntämistä koskevat pyynnot on osoitettava Euroopan neuvoston viestintäosastolle (F-67075 Strasbourg Cedex tai publishing@coe.int).

Kaikki muu tätä julkaisua koskeva kirjeenvaihto on osoitettava Euroopan neuvoston kulttuurienvälisen inklusion (II) yksikölle ja syrjinnänvastaiselle osastolle.

Inclusion and Anti-Discrimination
Programmes Division Euroopan neuvosto
F-67075 Strasbourg Cedex Ranska
Sähköposti: intercultural.cities@coe.int

Kansi ja taitto: Documents and Publications
Production Department (DPDP), Euroopan neuvosto

DPDP:n toimitusyksikkö ei ole toimittanut
tätä julkaisua painokuntoon kirjoitus- ja
kielioppivirheiden korjaamista varten. .

Kannen kuva: Shutterstock

© Euroopan neuvosto, tammikuu 2025
Painettu Euroopan neuvostossa

Sisällysluettelo

TIIVISTELMÄ	5
JOHDANTO	6
MONITASOISEN HALLINNON KESKEISET OSATEKIJÄT	8
SUOMEN INTEGRAATIOTA JA VÄESTÖSUHTEITA KOSKEVA POLITIIKAN VIITEKEHYS	12
Hyvät väestösuhteet kotoutumisen kulmakivenä	12
Hallintorakenteen tasot	13
Suomen lainsäädäntö monitasoisesta	15
hallinnosta liittyen kotoutumiseen ja väestösuhteisiin	15
Suomalaiset rakenteet ja	17
käytännöt suhteessa kuuteen keskeiseen osatekijään	17
SUUNNITELMA JA BEQIRIN MALLI	22
MALLIN SOVELTAMINEN OULUN KAUPUNGISSA: ESIMERKKI HYVÄSTÄ KÄYTÄNNÖSTÄ	26
SUOSITUKSET JA HUOMIOITAVAT ASIAT	28
Kunnat	28
Alueelliset viranomaiset	28
Kansallisille ministeriöille	29
REFERENSSIT	30

Tiivistelmä

Tämä asiakirja on laadittu Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston yhteisen *Building an Inclusive Integration Approach in Finland* -hankkeen puitteissa¹. Hankkeen tavoitteena on verrata kansainvälisesti suositeltuja osallistavan kotouttamisen ja hyvien väestösuhteiden monitasoisen hallinnon järjestelyjä Suomessa tällä hetkellä käytössä oleviin rakenteisiin ja käytäntöihin sekä siten tarjota ohjaava suunnitelma tulevaisuuden toteuttamista varten. Teksti on kirjoitettu Suomessa käsillä olevan muutoksen ja mahdollisuuksien aikana, kun uusi kotoutumislaki (681/2023) ei ollut vielä astunut voimaan ja uusi aluehallinnon taso hyvinvointialueineen oli juuri otettu käyttöön.

Keskeisten termien määrittelyn ja raportin rakenteen esittelyn jälkeen valitsemme kuusi osatekijää, joihin kiinnitämme erityistä huomiota. Nämä osatekijät on valikoitu Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin tästä aihealueesta antamien normatiivisten suositusten joukosta. Nämä valitut osatekijät ovat seuraavat: kansallisella tasolla toimivan riippumattoman, monialaisen ja kokonaisvaltaisen asiantuntijaelimen edut; sellaisen toimialat ylittävän koordinoinnin merkitys alue- ja kuntatasolla, jolla varmistetaan sekä politiikan että toteutuksen johdonmukaisuus; kotouttamiseen ja yhteisösuhteisiin ruohonjuuritasolla suoraan osallistuvien tahojen dynaamisten ja osallistavien kuulemisten arvo; organisaatioiden ja viranomaisten turvaaminen sellaisen pitkän aikavälin rahoituksen avulla, joka heijastaa oikeudenmukaisesti niiden vastuuta ja panosta; poliittisen sitoutumisen tarve kaikilla tasoilla, jotta osallisuutta ja hyviä väestösuhteita

koskevasta visiosta voidaan viestiä tehokkaalla tavalla sekä saada täsmällistä tietoa järjestelmästä ja sen edunsaajista; sekä viimeisenä tuloksien seuraaminen ja arviointi kaikilla tasoilla siten, että viranomaiset ja organisaatiot toimivat vastuullisesti ja luovat positiivisen kierteen jatkuvien parannustoimien avulla. Havainnollistamme näitä osatekijöitä muutamien tuoreiden kansainvälisten esimerkkien avulla, ja tarkastelemme olemassa olevia järjestelyjä Suomessa näiden esimerkkien kautta. Lisäksi esitämme yhteenvedon Suomen kotouttamisen ja hyvien väestösuhteiden poliittisen viitekehyksen laajemmasta kontekstista, kuten VOTA-seurantamallista sekä tunnistamisen, tunnustamisen ja toimimisen 3T-mallista. Tiedossamme on, että Suomen lainsäädännössä on jo monia rakenteita ja velvoitteita, joita pitäisi aktivoida ja yhdistellä aiempaa paremmin.

Esittelemme myös kaavion, joka sisältää suunnitelman kokonaiskuvan kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason sidosryhmistä, viestintäkanavista ja osallistumismekanismeista sekä ajatuksen toimien tunnistamisesta, tunnustamisesta ja suunnittelusta. Suunnitelma on laadittu Oulun kaupungin kanssa ja sen edustajien näkökulmasta, jotta voimme havainnollistaa, miten monitasoinen hallinto koetaan paikallistasolla ja miten se voisi tulevaisuudessa toimia muissa kunnissa ja eri alueilla. Kaaviota täydentää myös Beqirin malli, joka on toiminut fasilitointimekanismina hyvien väestösuhteiden kansallisen pilottihankkeen (National Pilot Project on Good Relations, 2021–25) aikana. Mallia suositellaan käyttöön laajemmin ja pysyvämmiin koko maassa yhtenä keinona parantaa ja elävöittää olemassa olevia rakenteita.

Lopuksi esitämme asiakirjassa joukon suosituksia, joita kullakin Suomen kolmella hallintotasolla olisi syytä harkita.

1. Euroopan unionin / Euroopan neuvoston yhteinen hanke, "Building an Inclusive Integration Approach in Finland", saa rahoitusta Euroopan unionilta teknisen tuen välineen kautta sekä Euroopan neuvostolta, ja sen toteuttaa Euroopan neuvosto yhteistyössä Euroopan komission kanssa.

Johdanto

Tämän asiakirjan tarkoituksena on antaa ohjeita siitä, miten Euroopan neuvoston kehittämän monitasoisen hallintomallin keskeiset elementit voidaan sisällyttää Suomen hallituksen väestösuhdepolitiikan² käytännön toteutukseen, jonka pitkän aikavälin tavoitteena on osallistavan kotoutumisen lisääminen Suomessa.

Osallistava kotouttaminen on maahanmuuttajien ja pakolaisten, mutta lisäksi sellaisten henkilöiden, jotka saattavat kokea jäävänsä suomalaisen yhteiskunnan ulkopuolelle, kotouttamista. Kyseessä on kotouttamisen lähestymistapa, joka ei pyri sulauttamaan yksilöitä muuttumattomaan kulttuuriin ja/tai yhteiskuntaan, vaan luo yhteiskuntaa, jossa kaikkia ihmisiä arvostetaan ja kunnioitetaan tasapuolisesti.

Monitasoisessa hallinnossa ("multi-level governance") puolestaan tunnustetaan, että "kotouttamispolitiikan onnistuminen riippuu viime kädessä sen kyvystä saavuttaa todellinen osallisuus edistämällä valtion laitosten, alue- ja paikallisviranomaisten sekä kansalaisyhteiskunnan omistajuutta ja aktiivista osallistumista." (*Model Framework*, CDADI, Euroopan neuvosto, 2021). Sillä on sekä horisontaalinen että vertikaalinen ulottuvuus, ja siinä tunnustetaan, että suurin osa osallistavaan kotouttamiseen liittyvästä työstä tapahtuu paikallistasolla. Kysymys kuuluukin: miten viestintää ja koordinoitua voidaan parantaa eri hallintotasojen ja kaikenlaisien sidosryhmien välillä? Rakenteet mahdollistavat tiedon liikkumisen, mutta juuri mitään ei tapahdu ilman aktiivista otetta.

2. Huomautus suomenkielisistä termeistä: termi "väestöryhmä" viittaa myös yhteisöön tai ihmisryhmään, "väestösuhteet" yhteisösuhteisiin tai ryhmien välisiin suhteisiin, "väestösuhdepolitiikka" tarkoittaa yhteisöjen tai ryhmien välisiä suhteita koskevaa politiikkaa tai, kuten se yleisimmin ilmaistaan, "hyviä suhteita", ja "väestösuhteiden viitekehys" tarkoittaa sellaista hyvien väestösuhteiden kehystä, joka toimii pohjana hallitustyölle hyvien väestösuhteiden edistämiseksi. Termillä "governance", kuten "Multi-level Governance", ei ole suoraa vastinetta suomeksi. Suomen kielen sana "hallinto" vastaa suoremmin englannin sanaa "administration", mutta englanniksi "governance" tarkoittaa sekä hallintoa että johtamista ja viittaa hallinnon ja johtamisen prosesseihin, rakenteisiin, lakeihin, sääntöihin ja normeihin. Siinä otetaan huomioon myös järjestelmät eli vuorovaikutus- ja valtasuhteet sekä niihin osallistuvat henkilöt, joilla on eri asema suhteessa hallintoelimeen tai rakenteeseen.

Tässä raportissa hahmotellaan aluksi kuusi osatekijää, joita osallistavan kotouttamisen aktiivinen ja tehokas monitasoinen hallinnointi edellyttää, ja joissakin tapauksissa esitetään valikoituja kansainvälisiä esimerkkejä kunkin osatekijän toteuttamisesta. Nämä ovat Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin ministereiden suosittamia osatekijöitä³, jotka ovat tutkimusten mukaan kaikkein olennaisimpia politiikan ja käytäntöjen kehittämisessä Suomessa.

Seuraavassa osassa esitetään yhteenveto Suomen kotouttamista ja hyviä väestösuhteita koskevasta politiikan viitekehyksestä. Siinä on esitetty hallinnon tasot, vastuut asiaankuuluvien politiikkaohjelmien toteutuksesta sekä nykyiset koordinaatiomekanismit, jotka on suurelta osin määritelty uudessa kotoutumislain (681/2023). Kotoutumislain on määrä astua voimaan 1. tammikuuta 2025. Rakenteita ja käytäntöjä analysoidaan suhteessa edellisessä osassa esitettyihin osatekijöihin.

Tämän jälkeen osiossa neljä kuvataan horisontaalisia ja vertikaalisia menetelmiä ja mekanismeja, joilla voitaisiin parantaa väestösuhdepolitiikan toteutusta (ja synergiaa muiden asiaan liittyvien alojen kanssa). Kaavio antaa yleiskuvan sidosryhmistä, viestintäkanavista ja osallistumisrakenteista suomalaisessa järjestelmässä. Kaaviota täydentää Beqirin malli, joka on toiminut fasilitointimekanismina hyvien väestösuhteiden kansallisen pilottihankkeen (National Pilot Project on Good Relations, 2021–25) aikana. Hankkeessa on yhdistetty kansallisen toimintaohjelman sekä alueellisten ja paikallisten sidosryhmien tarpeet ja helpotettu viestintäprosessia, jossa laadittiin alueellisia toimintasuunnitelmia. Mallin on osoitettu mahdollistavan onnistuneesti alhaalta ylöspäin suuntautuvaa lähestymistapaa yhteisöjen välisten suhteiden rakentamiseen Suomessa. Malliin tuo konkretiaa osiossa viisi esitelty esimerkki Oulun kaupungin hyvästä

3. *Model Framework* (CDADI, Euroopan neuvosto, 2021). Muiden hallitustenvälisten elinten ja järjestöjen viimeaikaisissa poliittisissa kehyksissä käsitellään useita samankaltaisia osatekijöitä. Esimerkiksi *EU Action Plan on Integration and Inclusion (2021–2027)* korostaa muiden painopisteiden ohella maahanmuuttajien osallistumista, monen sidosryhmän kumppanuuksia sekä tarvetta suunnitella rahoitusmekanismeja kotoutumisen pitkän aikavälin tuloksien aikaansaamiseksi varten ja toteuttaa tehokasta seuranta- ja arviointia, johon kaikki sidosryhmät osallistuvat.

käytännöstä. Muita kuntia kehoitetaan miettimään, miten samaa monitasoisen hallinnon kaaviota ja vastaavanlaista fasilitointimallia voitaisiin soveltaa niiden omista konteksteista.

Yhteenvetona edeltävien analyysien osa-alueista raportissa esitetään joukko suosituksia ja huomioita, jotka on osoitettu kullekin Suomen hallintotasolle – kunnille, alueviranomaisille (mukaan lukien uudet hyvinvointialueet) ja kansallisille ministeriöille.

Tämä suunnitelma perustuu raporttiin [Review of current practices in Multi-level Governance in Finland](#) (Artemjeff, Attias ja Wilson, 2023), joka sisältää vertailuevan analyysin kulttuurienvälisen integraation kansainvälisistä strategioista ja keväällä 2024 toteutettuja sidosryhmähaastatteluja. Se perustuu myös oppaaseen *The Intercultural City, Step by Step, adapted to Finland* (2024). Sitä tarkennettiin kunta- ja aluetason, oikeusministeriön ja kansalaisyhteiskunnan edustajien kuulemisella 31. lokakuuta 2024 Helsingissä järjestetyssä kokouksessa sekä seuraavassa kuussa työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) lisäkuulemisella.

Tämän raportin kirjoittaminen toteutettiin Euroopan unionin, Euroopan neuvoston ja Suomen oikeusministeriön rahoittaman yhteisen *Building Inclusive Integration in Finland*-hankkeen avulla Euroopan unionin teknisen tuen välineen kautta. Euroopan neuvosto toteuttaa hanketta. Tämä raportti tilattiin osana tätä hanketta, ja sen ovat laatineet Panu Artemjeff, Miriam Attias ja Ophelia Field. Panu Artemjeff on yhdenvertaisuustutkija ja vanhempi asiantuntija Suomesta ja Miriam Attias on riippumaton asiantuntija MAP Finland -ajatushautomosta ja erikoistunut ryhmien välisiin suhteisiin ja konflikteihin. Ophelia Field on Lontoossa toimiva, Euroopan neuvoston kulttuurienvälisen integraation asiantuntija ja neuvonantaja.

Monitasoisen hallinnon keskeiset osatekijät

The Intercultural City, Step by Step (uudistettu painos mukautettu Suomen kontekstiin, ICC Euroopan neuvosto, 2024: 21–22) korostaa seuraavia tavoitteita:

- ▶ ”syväallinen vuorovaikutus ja yhteiskehittäminen eri taustasta tulevien ihmisten välillä”
- ▶ ”hallintomalli, joka antaa kaikille yhteisön jäsenille heidän alkuperästään tai asemastaan huolimatta mahdollisuuden – edistää paikallista hyvinvointia”
- ▶ ”vallan jakaminen” ja ”eri alkuperää olevien ihmisten osallistuminen päätöksentekoon”
- ▶ ”kulttuurienvälisen osaamisen edistäminen”
- ▶ ”kulttuurisen moniarvoisuuden ja identiteettien monitahoisuuden hyväksyminen johtajien kielenkäytön ja symbolisten toimien avulla”
- ▶ ”osallistavien tarinoiden” kehittämisen tukeminen osaksi hallinnollista viestintää.

Näiden tavoitteiden valossa monitasoisen hallinnon tyypillisiä haasteita eri puolilla maailmaa ovat yleensä seuraavat:

- ▶ riittämätön avoimuus ja tiedonvälitys hallinnon eri tasojen välillä
- ▶ tietojen, taitojen ja/tai infrastruktuurin puutteet, esimerkiksi kulttuurienvälisyyttä koskeissa taidoissa
- ▶ paikallisten tulojen ja vastuiden väliset erot
- ▶ hallinnolliset rajat eivät ole yhdenmukaisia tai politiikkaa ei koordinoita eri toimialojen välillä
- ▶ tehottomat tai väärin kohdistetut menot ja/tai toimivaltuudet eri tasoilla
- ▶ valtiosta riippumattomia sidosryhmiä (esimerkiksi yritykset, työmarkkinaosapuolet tai yksittäiset tukijat) ei ole otettu täysimääräisesti mukaan merkityksellisen osallistumisen malleihin.

Kun edellä mainitut tavoitteet ja haasteet otetaan huomioon ja niitä käsitellään yhdessä Suomen nykyisiä käytäntöjä koskevien arviointien kanssa (esimerkiksi *Good Practices in Multi-level Governance in Finland*, Artemjeff, Attias & Wilson, 2023), voimme tunnistaa tässä osiossa kuusi keskeistä monitasoisen hallinnon osatekijää, joihin Suomen viranomaiset saattavat haluta jatkossa kiinnittää erityistä huomiota. Joissakin tapauksissa valitut osatekijät koskevat vain Suomen lainsäädännössä jo muotoiltujen järjestelyjen hiomista tai syventämistä. Erityistä huomiota

on kiinnitetty esimerkiksi osatekijään 3, joka liittyy julkisten kuulemisten käyttöönottoon uudelleen, jotta niistä tulisi aidosti osallistavia yhteiskehittämisen tai -suunnittelun prosesseja. Näin ihmiset voidaan ottaa tasavertaisina mukaan kaikissa heihin vaikuttavien päätösten, varojen ja elinten hallinnoissa. Tällainen horisontaalinen monitasoinen hallinto osoittautuu usein monimutkaisemmaksi toteuttaa kuin sen vertikaaliset toteutukset. Esimerkiksi Barcelonan kansainvälisten asioiden keskuksen (CIDOB) ja Migration Policy Groupin (MPG) seitsemässä Euroopan maassa ja 25 alueella käynnissä olevan hankkeen ”Measuring and evaluating migrant integration governance at the regional level” (REGIN / MIPEX-R) väliraportissa todettiin vuonna 2022 seuraavaa: ”Erityisen huolestuttavaa on maahanmuuttajajärjestöjen vähäinen osallistuminen, mikä kertoo meille, että kotoutumisen hallinnointi suunnitellaan yleensä ilman sen kohteena olevan väestön osallistamista tai kuulemistä.” (Pasetti et al, 2022: 28).

Monitasoisen hallinnon onnistumisessa on ratkaisevan tärkeää luoda jäseneltyä vuoropuhelua ja kestävää kumppanuutta hallinnon kaikilla tasoilla päätöksenteossa, toteutuksessa, seurannassa ja arvioinnissa kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden – erityisesti maahanmuuttajien tai pakolaisten johtamien järjestöjen – kanssa. Siksi olisi tärkeää tunnistaa niin erityisten neuvoo-antavien elinten (ks. jäljempänä kuvattu ETNO) kuin Suomen Kansalaisjärjestöstrategian ja sen Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan (KANE) tärkeä rooli väestösuhteiden onnistuneessa toteuttamisessa.

Osatekijä 1: Riippumaton ja asiantunteva kansallisen tason elin

Useissa kansallisissa yhteyksissä, kuten Portugalissa, on todettu, että politiikan ja toteutuksen johdonmukaisuutta voidaan parantaa yhden ”hubin” tai keskuksen avulla, jolla on omat määrärahat ja henkilöstö. Tällainen keskus voi toimia osallistavan kotouttamisen ja ryhmien välisten suhteiden kaikilla osa-alueilla kansallisella tasolla. Tällaiselle asiantuntijakeskukselle on arvokasta, että se on muodollisesti riippumaton minkä tahansa yksittäisen ministeriön tavoitteista tai luonnollisesta suosimisesta sekä tietyistä vaalipolitiikan oikuista ja lyhytnäköisyydestä. Tämä siksi, että kotoutuminen on luonnostaan monihallinnollinen ja pitkäjänteinen, monisukupolvinen pyrkimys. Tätä korostetaan erityisesti mallin osiossa neljä

”Rakenteet/mekanismit, joita tarvitaan yhtenäisen kehyksen luomiseksi”.

Kotoutumisessa saatetaan alikorostaa olennaisia hyviä väestösuhteita ja osallisuutta edistäviä näkökohtia, kuten asuinalueiden mielekästä sosiaalista vuorovaikutusta ja poliittista osallistumista tai työmarkkinoiden ulkopuolella olevien asukkaiden toiveita. Tätä riskiä voitaisiin ehkäistä perustamalla keskus, joka keskittyy näihin näkökohtiin kokonaisvaltaisesti monialaisen koordinoinnin kautta kansallisella tasolla. Esimerkiksi Itävallassa, Saksassa ja Ruotsissa tehdyissä maahanmuuttajia koskevissa tutkimuksissa korostettiin, että enemmistöyhteisön jäsenen tuntemista pidettiin ”poikkeuksellisen arvokkaana” tekijänä (Yilmaz ja Conte, 2024, lainaten Cetrez et al., 2020; Chemin ja Nagel, 2020; Josipovic & Reeger, 2020). Tällaisella ystävyydellä on epäilemättä arvoa työllistymisen kannalta, mutta myös laajemmin yhteyden ja yhteenkuuluvuuden tunteen luomisen kannalta.

Tällainen keskitetty taho pitäisi perustaa pysyväksi toimijaksi, jotta sitä voitaisiin suojella lyhyen aikavälin taloudellisilta tai poliittisilta paineilta. Keskusta ei pitäisi rakentaa tai sijoittaa siten, että se eristetään muista yleisistä julkisen politiikan kysymyksistä. Lisäksi sen toimeksiannon pitäisi perustua hyvien väestösuhteiden kehykseen, jotta keskuksessa ei keskitytä vain maahanmuuttajien työllisyysasteeseen ja kieltenopiskeluun liittyviin mittareihin, vaan pikemminkin laajempiin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin, jotka tekevät silloin näistä tiedoista merkityksellisiä. Keskuksessa pitäisi käydä jatkuvaa keskustelua kansalaisjärjestöjen ja kolmannen sektorin kanssa, jotta realiteeteista ja poliittisista aikomuksista voidaan luoda kokonaiskuva.

Osatekijä 2: Monialainen koordinointi alue- ja kuntatasolla

Tämä osatekijä on jälleen johdettu mallin osiosta neljä ”Rakenteet/mekanismit, joita tarvitaan yhtenäisen kehyksen luomiseksi” sekä oppaan *The Intercultural City, Step by Step Guide* toisessa osassa (otsikolla ”Building an Intercultural City”). Kyse on yksinkertaisesti sen tunnustamisesta, että horisontaalinen hallinnollinen kuuleminen ja koordinointi valtioneuvoston kanssa voidaan helposti laiminlyödä erityisesti alueellisella tasolla, kun työ tapahtuu usein hallinnollisissa siiloissa ja vertikaalisten rahoitusvirtojen puitteissa. Tällöin ei oteta asianmukaisesti huomioon sitä, miten yhden alan, esimerkiksi terveydenhuollon tai sosiaalihuollon, politiikka tai käytäntö voi haitata yksilön osallistavaa kotoutumista toisella alalla, esimerkiksi koulutuksessa.

REGIN/MIPEX-R-tutkimuksessa havaittiin, että useimilla sen tutkimilla 25 alueella oli ”paljon parantamisen varaa” alueellisen kotoutumisen hallinnossa, koska kansalaisjärjestöt eivät olleet riittävästi mukana tällä tasolla ja alueiden välinen yhteistyö puuttui (Pasetti et al, 2022: 27).

Osatekijä 3: Dynaamiset ja osallistavat kuulemiset ruohonjuuritasolla

Malli *Model Framework* ja *Step by Step Guide*, sekä muut hallitustenväliset asiakirjat, kuten *Effective Inclusion of Refugees: Participatory approaches for practitioners at the local level* (UNHCR ja MPG, joulukuu 2021) tai *Building meaningful public participation in Intercultural cities – A guide to the appreciative inquiry approach* (ICC Policy Brief, 2023), tarjoavat ohjeita siihen, miten julkisten kuulemisten tulisi olla osa merkityksellistä vuorovaikutusta, jolla on todellista vaikutusta päätöksentekoon. Laaja osallistuminen näihin prosesseihin voi itsessään edistää tulokkaiden kulttuurienvälistä integroitumista ja hyviä asukkaiden välisiä suhteita.

Tuoreessa Euroopan unionin seurantaraportissa vain 0,5 prosenttia vastanneista kansalaisyhteiskunnan organisaatioista piti kansallisten kuulemisten laatua (kaikissa aiheissa) ”erittäin korkeana” ja 40,5 prosenttia piti sitä ”huonona” tai ”erittäin huonona” (FRA, 2024). Keskeisiksi haasteiksi todettiin kuulemisten ajoitus, tulosten ja palautteen puute, heikot prosessit ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden omien valmiuksien puute (aika, taidot, tietämys). Toisin sanoen pelkkä osallistumiskutsu ei riitä, vaan osallistumista on tuettava käytännössä ja taloudellisesti. Paikallisen tason järjestöillä ei tyypillisesti ole perusrahoitusta eikä siten kykyä ylläpitää rooliaan keskustelukumppaneina. Maahanmuuttajien ja pakolaisten johtamien järjestöjen kokouksissa on harvoin riittävästi tulkkausta saatavilla. Koollekutsujat eivät useinkaan ajattele muita esteettömyyteen liittyviä kysymyksiä, jotta eri yhteisöjen jäsenet voisivat kokea voivansa osallistua kokouksiin. Tästä huolimatta voimme mainita muutamia lupaavia esimerkkejä seuraavassa.

Vuosina 2022–2024 Eurocities-organisaation yhdessä MigrationWork CIC:n ja kahden maahanmuuttaja-johtoisen organisaation (New Women Connectors ja UNITEE) kanssa järjestetyssä UNITES-hankkeessa (UrBan inTEgration Strategies through co-design) on tehty tutkimusta ja toteutettu pilottihankkeita kahdeksassa eurooppalaisessa kaupungissa (Ateena, Bologna, Düsseldorf, Grenoble Alpes, Praha, Zagreb, Zaragoza ja Suomessa Oulu) siitä, miten maahanmuuttajat ja pakolaiset voidaan aidosti ottaa mukaan kotouttamispolitiikan yhteissuunnitteluun. MigrationWork CIC on laatinut yhteenvedon joistakin inspiroivista esimerkeistä, joita UNITES-hanke on löytänyt muista paikoista (esimerkiksi Nantes, Liverpool ja Mörsil Pohjois-Ruotsissa). New Women Connectorsin Razan Ismail kertoo havainneensa UNITESin ja MILE:n (Migrant Integration through Locally-designed Experiences) projektien kautta, että tällä hetkellä käytössä on kuusi laajaa yhteissuunnittelun tyyppiä:

- maahanmuuttajien kotoutumisneuvoston kuuleminen, kuten São Paulossa ja Nürnbergissä

- kansalaislautakunnat, joita käytetään Grenoblessa, Bolognassa ja Almeirassa
- työryhmät ja/tai verkkoalustat osallistumista varten, joita käytetään Zaragozassa, Liverpoolissa ja ehkä tehokkaimmin Barcelonassa
- kansalaiskeskustelufooromit, kuten Mörsilissä tai Fuenlabradassa,
- maahanmuuttajien ja pakolaisten johtamat osallistavat tutkimushankkeet, kuten Coventryssä tai Brysselissä
- ja Knowledge Production (palvelun käyttäjien kokemusten kartoittaminen), kuten Nantesissa ja Yorkshiressa.

Ismail korostaa ”viiden C:n” kehykseksi” kutsumaansa tehokkaan yhteissuunnittelun kriteeristöä: Communication (viestintä), Connections (yhteydet), [elimination of] Competition (kilpailun poistaminen), Cooperation (yhteistyö) ja Community Building (yhteisön rakentaminen). Tässä yhteydessä hän huomauttaa, että usein on ratkaisevan tärkeää tarkastella, kenen osallistumisaika ja energia kompensoidaan ja kenen ei. Hän myös korostaa, että maahanmuuttajille voidaan korvata heidän panoksensa luovilla tavoilla, kuten esimerkiksi Düsseldorfissa, jossa sitoutuneille osallistujalle annetaan ylimääräisiä pisteitä kansalaisuuden saamista varten. Usein tärkeintä on löytää tapoja madaltaa tulokkaiden osallistumisen rima, kuten tarjoamalla ilmaista lastenhoitoa osallistujille, jotta mekanismit pysyvät dynaamisina ja monimuotoisina (eli intersektionaalisina).

Tapauksittainen tutkimus Swansean valtuuston Walesissa toteuttamista toimista, joita korostetaan oppaassa *Step by Step Guide as adapted to Finland* (ICC, 2024: 44–45), sisältää useita rinnakkaisia menetelmiä, joihin valtuusto ryhtyi, jotta se sai todellisen kuvan asukkaiden mielipiteistä. Näitä menetelmiä ovat olleet erityinen kuuleminen (mustien ja etnisten vähemmistöjen foorumi) ja tietokanta yleisistä kysymyksistä (Swansea Voices Online Panel). Barcelonalla on vastaavasti ”padron”-rekisteri kaupungin palveluja käyttäville. Rekisteri on erotettu poliisin ja maahanmuuttoviranomaisten rekistereistä, jotta eri statuksella maassa oleskelevat ihmiset uskaltavat rekisteröityä siihen. Näin saadaan entistä luotettavampaa tietoa kaupunkilaisten tarpeista. Rekisteriä voidaan myös käyttää ohjaavassa tiedottamisessa.

Yksi keskeisistä tekijöistä, jotka tekevät kuulemisesta todellista yhteiskehittämistä niiden kanssa, joihin politiikka ja toteutus vaikuttavat suorimmin tai akuutimmin, on se, että paikallinen päätöksenteko ja suunnittelu tunnustetaan olennaisen tärkeiksi kansallisessa lainsäädännössä. Siksi kansalliset ”strategiat” tai ”toimintasuunnitelmat” pitäisi suunnitella siten, että niitä sovitetaan niitä yhteen alue- ja paikallistasolla saman ajanjakson aikana kehitettyjen yksityiskohtaisempien strategioiden tai toimintasuunnitelmien

kanssa sekä näihin asioihin liittyvien henkilöiden näkemysten ja kokemusten kanssa. Näin strategista suunnittelua voidaan muokata ja tarkistaa. Tämä on – ainakin paperilla – määritetty Suomessa aiemman kotoutumislain nojalla (ks. jäljempänä osio kolme). Vähemmän muodollinen monitasoisen hallinnon suunnittelu voi antaa paikallisviranomaisille enemmän liikkumavaraa. Samalla poistuu kuitenkin vahva lakisääteinen mekanismi, jonka avulla ruohonjuuritasoon mielipiteitä voidaan välittää ylöspäin kansalliselle tasolle, jolloin kuulemiset tuntuvat merkityksellisiltä.

Osatekijä 4: Vastuita oikeudenmukaisesti heijastavan rahoituksen varmistaminen

Kotoutumisen rahoitus on yleensä vaikuttavinta silloin, kun se on turvattu, rakenteellista ja pitkäjänteistä rahoitusta, ei pelkästään hankepohjaista. Tämä pätee yhtä lailla laajempiin yhteiskunnallisiin tavoitteisiin osallisuuden ja hyvien väestösuhteiden edistämistä. Tätä korostetaan *Model Framework*-mallin osiossa neljä (”Toteutukseen tarvittavien resurssien laajuus ja lähde”) ja suunnitelmassa *EU Action Plan on Integration and Inclusion (2021–2027)*. On tärkeää, että rahoituksen kohdentaminen on johdonmukaisesti ja oikeudenmukaisesti linjassa kunkin tason toteutukseen liittyvän toimivallan ja vastuiden kanssa. Yhtä lailla merkittävää on tarjota palveluja useita vuosia toteuttaneille kansalaisjärjestöille varmuus rahoituksesta, jonka pohjalta ne voivat parantaa tarjontaansa pitkällä aikavälillä.

Osatekijä 5: Sitoutuminen osallisuuden ja hyvien väestösuhteiden vision välittämiseen

Kansallisen, alueellisen ja kunnallisen tason kotoutumisstrategioihin on sisällytettävä suunnitelmia säännöllisestä, riittävästi resursoidusta ja hyvin kohdenetusta viestinnästä suurelle yleisölle. Viestinnässä tulisi käsitellä hyviä väestösuhteita, osallisuuden periaatteita sekä sosiaalisen ja kulttuurisen monimuotoisuuden etuja. Tämä tarkoittaa muutakin kuin vain rotu- tai muukalaisvihan vastustamista kriisaikoina. Viestintään pitäisi osallistua poliittisia johtajia, jotka toisivat esiin esimerkkejä uskontojen, etnisten ryhmien välisistä sekä muista erilaisista yhteisöohankkeista ja osallistavista kuulemisprosesseista. Samalla he voisivat esittää moniarvoisen ja rauhanomaisen vision tulevaisuudesta. Tätä korostetaan *Model Framework*-mallissa (”Keinot, joilla toimintalinjasta tiedotetaan, ja kenelle siitä tulisi tiedottaa”) sekä lisäksi oppaassa *The Intercultural City Step by Step* (osion ”Vision kehittäminen kulttuurienväliselle kaupungille” kohdassa 1(b) ja myös kohdassa ”Tiedotusvälineet ja viestintä”).

Esimerkiksi Lontoon pormestari käynnisti marraskuussa 2023 London for Everyone -kampanjan, joka sisälsi huomiota herättäneitä kuvia tulokkaista.

Esimerkkinä mainittakoon metroissa ja kaduilla näkynyt kampanja ”From Lublin to Ladbroke Grove – We All Make London” (Lublinista Ladbroke Groveen [Lontoon esikaupunki] – Me teemme yhdessä Lontoon). Pormestarin lehdistötiedotteessa luki seuraavaa: *”Lontoon suurin vahvuus on monimuotoisuutemme, emmekä yksinkertaisesti olisi se kaupunki, joka olemme tänään, ilman kaikkien täällä asuvien panosta, energiaa ja kokemuksia. Olemme nähneet huolestuttavan viharikosten määrän kasvun kaupungissamme ja valtakunnallisesti. Tässä erimielisyyksien ja pelon ilmapiirissä haluan sitoutua siihen, että lontolaiset reagoivat yhtenäisesti ja toiveikkaasti. Siksi olen lisännyt rahoitusta viharikosten torjuntaan pääkaupungissamme ja käynnistänyt uuden London for Everyone -kampanjan. Kun pyrimme rakentamaan entistä parempaa, turvallisempaa ja yhdenvertaisempaa Lontoota meille kaikille, on tärkeää, että toimimme yhdessä ja muistamme, että meillä on paljon enemmän yhteistä kuin eroavaisuuksia.”* Tällaiset viestintäaloitteet tarjoavat mallin, jota muut voivat seurata, ne vetoavat puoluerajat ylittävään, laajempaan ”meihin” ja niiden avulla voimme muuttaa yleisimpiä mielikuvia tulokkaista vain huollettavina, jotka tarvitsevat pelastusta ja tukea.

Tuore tutkimus vahvistaa, että ”suotuista kotoutumispoliittikka kulkee käsi kädessä pakolaismyönteisyyden kanssa” (Whole-COMM, 2024: III) – esimerkiksi uskomus siitä, että tulokkaat korjaavat työvoimavajetta, liittyy myönteisellä tavalla siihen, että heidät nähdään hyvin kotoutuneina. Selvää korrelaatiota voidaan havaita myös niiden paikkojen välillä, joissa kotoutumispoliittikka on objektiivisesti arvioitu onnistuneeksi (MIPEXin mukaan), ja niiden paikkojen välillä, joissa kansalaisten käsitykset kotoutumisesta ovat myönteisempiä. Tämän korrelaation taustalla olevaa syy-yhteyttä on vaikeampi selvittää, mutta järkevä oletus olisi, että se on dialektista, jolloin myönteinen mielipide sekä heijastaa että luo todellisuutta.

Perinteisen uutismedian käyttö onnistumisten esittelyyn on vain yksi lähestymistapa. Taiteen, ja pop-kulttuurin, urheilun ja vapaa-ajan tai yhteisömedian avulla voidaan tavoitella heitä, jotka kuluttavat vähemmän uutisia ja virallista viestintää. On hyvin tärkeää, että hallinto tarjoaa tilaa ja tukea kansalaisjärjestöjen, maahanmuuttajien tai pakolaisten johtamille viestintäaloitteille näillä aloilla. Katso Euroopan neuvoston ICC [Guide to designing a communication strategy in intercultural cities](#) (2023) ja muut vuoden 2021 raportit osallistavista narratiivista, kuten esimerkiksi [Migration and Integration: Which alternative narratives work and why](#) (huhtikuu 2021).

Osatekijä 6: Tulosten seuranta ja arviointi kaikilla tasoilla vastuun varmistamiseksi

Todellisia tuloksia on seurattava ja arvioitava, jotta kotoutumispoliittikan vaikutukset voidaan varmistaa ja sen tulevaa toteutusta voidaan kehittää edelleen. *Model Framework* -malli käsittelee tätä osiossa ”Järjestelyt tehokkuuden seuranta ja arviointia varten”. Oppaassa *The Intercultural City Step by Step* on omistettu kokonainen osio aiheelle ”Toimeenpanon seuranta ja edistymisen mittaaminen”, jossa keskitytään erityisesti osallistavaan menetelmään, joka tunnetaan nimellä Community-Based Results Accountability (CBRA). Laadullisen seurannan ja arvioinnin painoarvo on selvästi paikallis- tai ruohonjuuritasolla, johon on otettava mukaan asiaan suoraan liittyvät tahot. Samalla tarvitaan tehokkaita ja puolueettomia kanavia tällaisten tietojen välittämiseksi alueelliselle tai kansalliselle tasolle. Suositeltu etenmistapa voisi olla sellaisen yhteisen arvioinnin mallin kehittäminen, jossa sidosryhmien näkemykset esitetään yhdessä määrällisempiä mittareita käyttävien riippumattomien arvioijien kanssa. Tällainen on käytössä esimerkiksi Ranskan Lyonin kaupungissa (OECD, 2022: 67).

Suomen integraatiota ja väestösuhteita koskeva politiikan viitekehys

Tässä osassa hahmotellaan lyhyesti:

- ▶ miten Suomen politiikka ja käytäntö ovat kehittyneet
- ▶ asiaan liittyvät hallintotasot tällä hetkellä
- ▶ nykyinen lainsäädäntöperusta integraation ja hyvien väestösuhteiden alalla
- ▶ käytössä olevat koordinoitimekanismit, joilla on suurelta osin lakisääteinen perusta, ja tästä syystä,
- ▶ miten edellä mainitut kuusi elementtiä liittyvät kuhunkin olemassa olevaan suomalaiseen kontekstiin.

A. Hyvät väestösuhteet kotoutumisen kulmakivenä

Suomen ensimmäinen kotoutumislaki astui voimaan vuonna 1999. Lakia on sittemmin uudistettu vuonna 2010 ja vuoden 2023 kotoutumislaille, joka astuu voimaan vuoden 2025 alussa.

Väestösuhteita koskevan politiikan kehittäminen Suomessa alkoi sisäministeriön vetämästä Hyvät väestösuhteet -hankkeesta vuonna 2012 (Sisäministeriö, 2014). Tässä yhteydessä eri alojen viranomaiset tutustuivat Yhdistyneessä kuningaskunnassa kehitettyyn hyvien suhteiden viitekehykseen ja kehittivät Suomen kontekstiin sopivan version. Lähestymistapaa on sittemmin edistetty erilaisissa yhdenvertaisuus- ja kotouttamispolitiikkaan liittyvissä hankkeissa. Monet suomalaiset pitävät sitä parempana kuin käsitteitä ”kaksisuuntainen kotoutuminen” tai ”kulttuurienvälinen integraatio”, vaikka ”hyvien väestösuhteiden viitekehys” heijastaakin monia kulttuurienvälisen lähestymistavan periaatteita, kuten osallisuuden, vuorovaikutuksen ja poliittisen osallistumisen edistämistä. Viimeisimmässä valtioneuvoston kotoutumisen kokonaiskatsauksessa kotoutumisen arvioinnin pääteemana olivat edelleen hyvät väestösuhteet (Renvik, Tuuli Anna ja Säävälä, Minna, 2024).

VOTA

Tämän viitekehyksen mukaan ryhmien välisten suhteiden laatua voidaan seurata ja kehittää neljällä osa-alueella (vuorovaikutus, osallisuus, turvallisuus ja asenteet, joista on johdettu VOTA-lyhenne). Viitekehystä on sittemmin kehitetty oikeusministeriön väestösuhdepolitiikan kehittämishankkeissa (esim. TRUST-hankkeet, [Kotona Suomessa -hanke](#)). Ryhmien välisten suhteiden seuranta on osa oikeusministeriön ylläpitämää syrjinnän seurantajärjestelmää. Oikeusministeriön koordinoimissa vihapuheen ja viharikosten vastaisissa hankkeissa on sovellettu myös väestösuhdepolitiikan osa-alueita. Tässä soveltamistyössä on myös kokeiltu hyödyntää sovittelua. Suomen kontekstissa tapa lähestyä asioita väestösuhdeiden näkökulmasta on siis erittäin monipuolinen.

Yhdenvertaisuuden tekijät -hanke julkaisi loppuvuodesta 2022 kunnille suunnatun oppaan ryhmien välisten suhteiden edistämisestä. Se sisältää tiiviin hankkeiden julkaiseman ohjaavan materiaalipaketin väestösuhdepolitiikan kehittämiseen yhteiskunnan eri tasoilla (Oikeusministeriö, 2022).

Kun väestösuhdepolitiikkaa halutaan lähestyä kokonaisvaltaisesti, sitä voidaan parhaiten kuvata kolmiosisaisella mallilla, joka esiteltiin [Kotoutumis- ja väestösuhdepolitiikan tilannekatsaus Suomessa](#) -raportissa:

- ▶ arviointi **yleisen yhteiskuntapolitiikan** väestösuhdevaikutuksista eri ryhmiin (esimerkiksi kaupunkisuunnittelu, asuminen ja koulutus – mahdollistavatko ne ryhmien sekoittumisen ja niiden välisen vuorovaikutuksen?)
- ▶ väestöryhmien yhdenvertaisuutta ja osallisuutta edistävän **politiikan** hyödyntäminen (politiikka voi olla ryhmäkohtainen ja pyrkiä yhdenvertaisuuteen oikeuksiin ja osallistumismahdollisuuksiin, mikä mahdollistaa perustan symmetriselle vuorovaikutukselle)
- ▶ keskittyminen **erityiseen väestösuhdepolitiikkaan**, jolla nimenomaan pyritään luomaan mielekästä ja symmetristä vuorovaikutusta ja viestintää yhteiskunnan eri ryhmien välille sekä käsittelemään jännitteitä ja sovitteluun konflikteja.

3T-malli

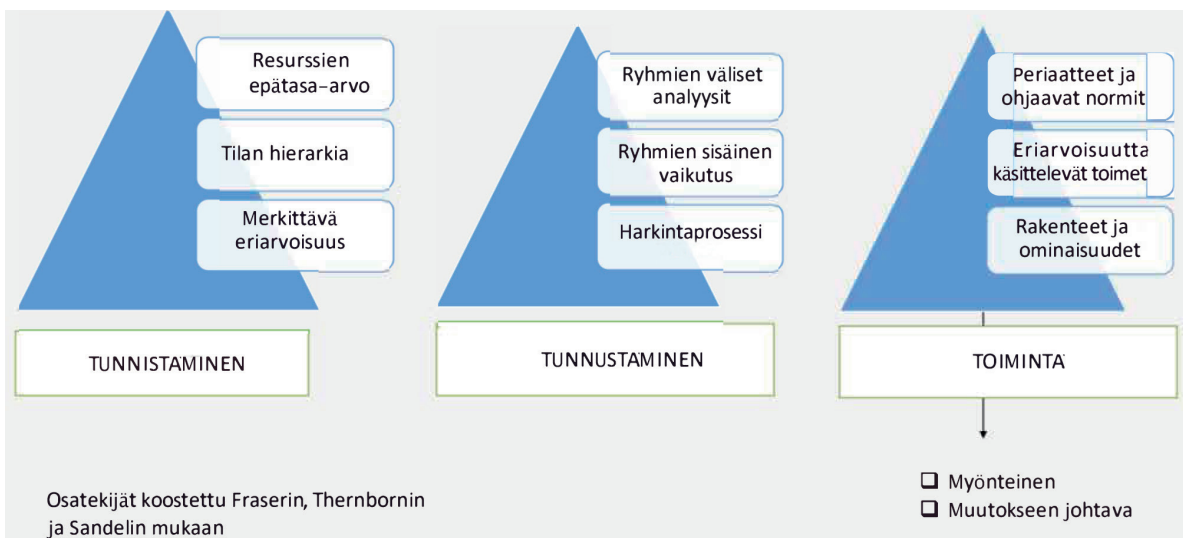
Toinen Suomen väestöpolitiikassa kehitetty käsitteellinen työkalu on 3T-malli. Nimi muodostuu kolmesta käsitteestä, jotka ovat ”tunnistaminen”, ”tunnustaminen” ja ”toimiminen”. Nämä käsitteet on johdettu sosiologian tunnustusteoriasta (ks. esim. Honneth, 1996; Fraser, 2003), ja ne kuvaavat elementtejä, joihin väestöryhmien yhdenvertaisuudesta vastaavien poliittisten päättäjien tulisi kiinnittää huomiota.

”**Tunnistaminen**” viittaa siihen, kenen tarpeet tai kokemukset epäoikeudenmukaisuuksista tunnustetaan politiikan kehittämisessä ja miten. Tärkeimmät tietolähteet politiikan osa-alueita määriteltäessä ovat kohderyhmät. Tämä ajatus tekee selväksi, että suunnitellun politiikan pitäisi perustua ruohonjuuritasolta ylöspäin suuntautuvaan lähestymistapaan eikä tapaan, joka lähestyy aihetta ylhäältä alaspäin.

”**Tunnustaminen**” viittaa poliittisen päätöksen teon osallistavuuteen. Käsitteen avulla voidaan kysyä, tuntevatko kohderyhmän jäsenet tulevaisuuden aidosti kuulluiksi ja onko heidän tarpeensa ja huolensa otettu huomioon. Näiden kysymysten vakavasti

ottaminen edellyttää sitä, että osallistamismenettelyjä (menettelytapojen oikeudenmukaisuutta) ja tapoja, joilla keskeisistä tavoitteista neuvotellaan yhdessä eri sidosryhmien kanssa, tarkastellaan kriittisesti. Osallistamisen onnistuminen edellyttää keskustelua ja tarkoituksenmukaisten päätösten tekemistä. Tunnustaminen on taattava kaikilla hallinnon tasoilla, mutta ruohonjuuritaso, eli paikallinen taso, on tasoista tärkein.

Kun keskeiset tavoitteet ja ongelmat on tunnistettu ja niistä on keskusteltu sidosryhmien kanssa, painopiste siirtyy **toimintaan**, jolla muutoksia voidaan mahdollisesti toteuttaa. Tässä vaiheessa keskeisiä kysymyksiä ovat, miten tunnistettuihin ongelmiin tulisi puuttua, kenen toimesta ja millaisia oikeussuojakeinoja on käytettävissä vääryyksien oikaisemiseksi. Toiminta voi olla joko sääntömuutoksien toteuttamista, uusiin toimiin tarttumista tai rakenteellisten muutosten toteuttamista. Tehokkaimmista ja vaikuttavimmista toimenpiteistä voidaan keskustella monitasoisen hallintorakenteen eri tasoilla ja niiden välillä yhdessä kohderyhmien kanssa. 3T-malli on saanut innoituksen Nancy Fraserin tunnustamisteoriasta (Fraser, 2003).



B. Hallintorakenteen tasot

Suomalainen hallintomalli on paikallisesti hajautettu valtio. Vertikaalisesti hallintotasoja on kolme: valtio, alue ja kunta. Tällä hetkellä alueella tarkoitetaan kuitenkin kolmea eri hallinnollista yksikköä: valtion aluehallintoviranomaisia eli 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta (ELY-keskukset), jotka korvataan vuoden 2026 alussa elinvoimakeskusilla, 6 aluehallintovirastoa (AVI tai AVI-keskukset) sekä vuoden 2023 alussa perustetut 21 hyvinvointialuetta. Alueen rooli on monin tavoin murroksessa.

ELY-keskukset ovat olleet kotoutumis- ja väestöpolitiikan keskeisimpiä alueellisia instituutioita: ne vastaavat valtakunnallisen kotoutumishjelman painopisteiden toimeenpanon koordinoimisesta paikallistasolla sekä etnisten ryhmien välisen yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden edistämisestä. Viimeksi mainittujen osalta ne koordinoivat alueellisten etnisten suhteiden neuvottelukuntien (ETNO) toimintaa. Aluehallintovirastot (AVI-keskukset) toteuttavat sosiaali- ja terveystieteiden sekä koulutuksen toimintaa. Romanikysymykset on sisällytetty osaksi tätä politiikkaa, ja siksi AVI-keskukset koordinoivat alueellisten romaniasiain neuvottelukuntien toimintaa.

Suomessa on vahvat kunnallisen itsehallinnon perinteet, joissa valtuustoilla on paljon päätösvaltaa kansalaisten arkeen vaikuttavissa asioissa. Edustuksellisen päätöksenteon rinnalle on kuitenkin syntynyt paljon uusia osallistumisen muotoja.

Uusilla hyvinvointialueilla ja kunnilla on omat vaaleilla valitut valtuustonsa ja edustajansa, joten palveluja tuotetaan jossain määrin alueellisen ja paikallisen itsehallinnon mukaisesti. Molemmat ovat keskeisiä kotoutumisen ja väestösuhteiden toimijoita, sillä hyvinvointialueet vastaavat sosiaali- ja terveyspalveluista, kun taas kunnilla on ensisijainen vastuu kotoutumisen toteuttamisesta ja muista asiaankuuluvista politiikan osa-alueista, kuten koulutuksesta.

Alun perin uusi kotoutumislaki edellytti kunnilta tavoitteiden asettamista seuraavien osalta: maahanmuuttajien työllisyys, koulutus, hyvinvointi, asuminen ja terveys; osallisuuden, syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden edistäminen; mahdollisuudet ylläpitää omaa kieltä ja kulttuuria; hyvien väestösuhteiden edistäminen alueensa väestöryhmien välillä. Kunnille annettiin myös vastuu näiden tavoitteiden toteuttamisesta ja seurannasta paikallistasolla, ja nämä kysymykset kirjattiin tavoitteineen paikalliseen kotoutumista koskevaan toimintasuunnitelmaan tai muuhun kunnalliseen suunnitteluasiakirjaan. Hallitus on kuitenkin marraskuussa 2024 esittänyt edellä mainittuun lakiin (HE 192/2024) muutosta, jolla poistettaisiin suurin osa edellä mainituista kunnallisista velvoitteista. Sen sijaan maahanmuuttajien ja muiden tahojen kotoutumisen suunnittelusta ja kehittämisestä sekä väestöryhmien välisistä suhteista

tulee olla vain ”yleis- ja yhteensovittamisvastuu” (HE 192/2024 45 §). Sitä on tarkoitus toteuttaa koordinoitusti hyvinvointialueiden ja muiden asiaankuuluvien monialaisten toimijoiden kanssa ottaen huomioon keskushallinnon/valtionhallinnon tavoitteet. Näin ehdotus poistaa kunnilta kotoutumiseen, väestösuhteisiin sekä näihin kytkeytyviin asioihin liittyvät tarkat strategia-, tavoite- tai seurantavelvollisuudet.

Kuntien vastuualueet ovat siis tämän tekstin kirjoitushetkellä hieman epävarmoja. Ennen vuotta 2025 ne tapasivat sisältää

- ▶ kotoutumisen yleisen kehittämisen, suunnittelun, koordinoinnin ja seurannan paikallistasolla,
- ▶ väestöpolitiikan edistämisen suunnittelun,
- ▶ sekä lapsi- että aikuistulokkaiden koulutuksen, mukaan lukien lukutaidon opetuksen Suomen virallisilla kielillä,
- ▶ monikielisen ja helposti saatavilla olevan tiedon tarjoamisen tulokkaille saatavilla olevista palveluista,
- ▶ asianmukaisten koulutus- ja urapolkujen tarjoaminen henkilöille, joiden ulkomailla hankittu koulutus tunnustetaan Suomessa,
- ▶ yhtäläisten mahdollisuuksien tarjoaminen koulutukseen, työhön ja asuntoon (niin, että taloudellinen vastuu pitkäaikaistyöttömistä jaetaan kansallisen ja paikallisen tason kesken),
- ▶ koordinoinnin kolmannen sektorin järjestöjen ja kotoutumista ja hyviä väestösuhteita tukevien yritysten kanssa.

TAULUKKO: Keskeiset toimijat eri tasoilla, keskeiset poliittiset ohjelmat ja osallistumisrakenteet			
TASOT	Viranomaiset	Lainsäädäntö / poliittiset ohjelmat	Osallistumisrakenteet
Kansallinen	Työ- ja elinkeinoministeriö	Kansallinen kotoutumisohjelma	Ministeriöiden välinen kotoutumisen yhteistyöryhmä (KYHRY)
	Valtioneuvoston kanslia*	Raportti yhdenvertaisuudesta ja syrjimättömyydestä eduskunnalle	Pääministerin pyöreän pöydän keskustelu yhdenvertaisuudesta ja syrjimättömyydestä
	Oikeusministeriö	Yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyyslainsäädäntö (jatkoa eduskunnalle annettuun tiedonantoon)	Etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO)
		Etniset suhteet	Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (KANE)
		Kansalaisjärjestöstrategia	Romaniasiaain neuvottelukunta (RONK)
	Sosiaali- ja terveysministeriö	Romanipoliittinen ohjelma (2023–2030)	Ministeriöiden välinen ohjauskomitea, TUOVI-portaali ja sisäisen turvallisuuden ammattilaisten verkosto
	Sisäministeriö	Sisäisen turvallisuuden strategia	
	KEHA-keskus	ELY-keskusten kotoutumista edistävien palveluiden ja valmiuksien tukeminen	
	* Huomautus: Nykyisen hallituksen aloite, ei välttämättä pysyvä.		

TAULUKKO: Keskeiset toimijat eri tasoilla, keskeiset poliittiset ohjelmat ja osallistumisrakenteet			
Alueelli- nen	Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) (15)	Kuntien kotoutumispalvelujen ja -toiminnan koordinointi ja seuranta Väestösuhteita koskevat alueelliset toimintasuunnitelmat (koordinointi, valmistelu, täytäntöönpanon rahoitus)	Kotoutumista käsittelevät alueelliset komiteat Alueellinen ETNO
	Aluehallintovirastot (AVI) (6)	Romanipolitiikan ohjelman koordinointi ja seuranta	Alueellinen RONK
	Hyvinvointialueet (21)	Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottaminen	
Paikalli- nen	Kunnat	Kotoutumispalveluiden tuottaminen valtakunnallisen suunnitelman mukaisesti ja koordinoitusti alueellisten hyvinvointialueiden ja muiden monialaisten toimijoiden kanssa	Kotoutumisen kuntatyöryhmä* Maahanmuuttajaneuvostot
		Kunnallinen kotoutumisohjelma (paikallisesti merkityksellinen, kansallisen ohjelman puitteita noudattaen)**	
		Kuntien osallisuus- ja vuorovai- kutussuunnitelma	Paikalliset turvallisuusverkostot ja kan- salaisjärjestöt
		Paikallisen turvallisuussuunnit- telun kansalliset ohjeet	

* Ei enää pakollista valtioneuvoston esittämien muutosten (HE 192/2024) mukaan.

** Valtioneuvoston uuteen kotoutumislakiin esittämien muutosten (HE 192/2024) mukaisesti kuntien suunnitteluvetoa kevennetään. Ehdotuksen mukaan kunnilla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu kotoutumisen suunnittelusta ja kehittämisestä paikallistasolla. Kuntien on kehitettävä kotoutumista moniammatillisen yhteistyön avulla. Kuntien on koordinoitava kotoutumisen suunnittelua ja kehittämistä yhdessä hyvinvointialueiden kanssa.

C. Suomen lainsäädäntö monitasoisesta hallinnosta liittyen kotoutumiseen ja väestösuhteisiin

Suomessa on vahva lainsäädäntöperusta osallisuutta edistävälle monitasoiselle hallinnolle. Perustuslain mukaan suomalainen demokratia merkitsee yksilön oikeutta osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinolojensa kehittämiseen. Perustuslaissa todetaan myös, että ”julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”. Kuntalaissa todetaan, että aliedustettujen ryhmien osallistumisen varmistamiseksi kuntien on esimerkiksi perustettava neuvostoja nuorille, vanhuksille ja vammaisille.

Uusi kotoutumislaki edellyttää, että kotoutumiseen ja väestösuhteisiin liittyen tehdään monialaista yhteistyötä eri tasoilla. Kansallista tasoa edustaa se, että vuoden 2010 kotoutumislain voimaantulosta lähtien ja myös vuonna 2025 voimaan tulleen lain

myötä työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) on laadittava kansallinen ohjelma, jonka tavoitteet ulottuvat neljälle vuodelle, ja asianomaisten osastojen on asetettava omat tavoitteensa ja toimenpiteensä sen puitteissa. Ministeriön alaisuudessa toimiva uusi **Kehittämisen ja hallintokeskus (KEHA-keskus)** tukee alueellisia ELY-keskuksia sekä tarjoaa tarvittaessa neuvontaa ja neuvontaa työllistymis- ja kotoutumispalvelujen sekä osaamisen ja valmiuksien kehittämiseen.

Kotoutumisen yhteistyöryhmä (KYHRY)

Edellä mainitun kansallisen ohjelman kehittäminen on tehtävä kaikkien asiaankuuluvien ministeriöiden yhteistyöllä ja tuella. Toimielin on nimeltään KYHRY, ja sitä koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö. Se kokoaa tiedonvaihtoa varten yhteen kahdeksan ministeriötä (työ- ja elinkeinoministeriö, opetus-, ympäristö-, oikeus-, ulkoasiain-, sisä-, sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö), mutta elimellä ei ole päätösvaltaa. Sen tavoitteena on parantaa kotoutumiseen liittyvää yhteistyötä, koordinoitua ja viestintää. Eri ministeriöiden koordinoimille

asiantuntijaryhmille on osoitettu erityistehtäviä, ja KYHRY kuulee tutkimuslaitoksia ja **Kotoutumisen osaamiskeskusta** työ- ja elinkeinoministeriön sisällä. Koska KYHRY on ministeriöiden välisen tiedonvaihdon foorumi, se ei kuitenkaan ole riippumaton elin, ja sama pätee **Etnisten suhteiden kansalliseen neuvottelukuntaan (ETNO)** tai **Romaniasiaain kansalliseen neuvottelukuntaan**.

Kunkin ministeriön tehtävänä on edistää väestösuhteita

Yhdenvertaisuus- ja väestösuhteiden politiikasta kansallisella tasolla vastaava ministeriö on oikeusministeriö, joka koordinoi myös etnisten suhteiden kansallista neuvottelukuntaa (kansallinen ETNO) ja kansalaisjärjestöjen neuvottelukuntaa. Tätä työtä tehdään tiiviissä yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Romanipolitiikkaa puolestaan koordinoi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Kaikilla ministeriöillä on velvollisuus edistää väestösuhteita, mutta jotkut ministeriöt ovat tässä työssä pidemmällä kuin toiset. Sisäisen turvallisuuden alalla sisäministeriöllä on mandaatti väestösuhteiden edistämiseksi haitallisen polarisoitumisen torjumiseksi, ja alueellisen ja paikallisen turvallisuussuunnitelun valtakunnallisissa suuntaviivoissa on huomioitu omalla osiollaan väestösuhteiden edistäminen, jossa keskitytään erityisesti konflikteihin ja niihin varautumiseen. Ministeriöiden välistä sisäisen turvallisuuden strategiaa toteutetaan monitasoisen ja monialaisen yhteistyön kautta, mutta strategia-asiakirja on vain sitomaton ohjeistus, johon ei sovelleta seuranta.

Alueellinen koordinointi

Alueellisella tasolla ELY-keskukset ovat koordinoineet ja seuranneet kansallisen kotoutumissuunnitelman toimeenpanoa. Tehtävän tueksi keskukset voivat perustaa alueellisia maahanmuutto- ja kotoutumistoimikuntia tukemaan kotoutumistoimia. Keskukset voivat kutsua niihin alueensa kuntia, hyvinvointialueita, poliisin, turvapaikanhakijoiden vastaanotokeskuksia, muita viranomaisia, elinkeinoelämän ja järjestöjen edustajia, kansalaisjärjestöjä, yhdistyksiä ja yhteisöjä sekä kotoutumispalvelujen palveluntuottajia. Niiden tehtävänä on myös edistää etnisten ryhmien välistä yhdenvertaisuutta, ja ne koordinoivat etnisten suhteiden alueellisten neuvottelukuntien (alueelliset ETNO-järjestöt) toimintaa. Romanipolitiikkaa koordinoidaan kuitenkin alueellisten AVI-keskusten kautta.

ELY-keskusten tasolla yksi niistä (Uudenmaan keskus) koordinoi parhaillaan myös fasilitointimekanismeja eli Beqirin mallia, jota kuvaamme tarkemmin jäljempänä (ks. luku IV) hyvänä monitasoisen koordinoittimekanismin mallina. Tämä pilottihanke kerää tietoa paikallisten tarpeista eri yhteisöiltä, kansalaisjärjestöiltä ja paikallisilta verkostoilta. Se järjestää päättäjien ja erilaisten yhteisöjen välisiä paikallisia

kohtaamisia sekä helpottaa siten alueellisten toimintasuunnitelmien laatimista hyvien väestösuhteiden saavuttamiseksi.

Valmisteilla on uudistus, jonka myötä nykyiset ELY-keskukset muuttuvat elinvoimakeskuksiksi vuoden 2026 alusta alkaen. Uusien keskusten tehtävänä on edistää ja rahoittaa alueensa kehitystä ja taloudellista elinvoimaa, ja ne ottavat myös vastuulleen ELY-keskusten maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvät tehtävät.

Paikallinen koordinointi

Paikallistasosta todetaan (Kotoutumislaki 45 §), että kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta.

Kuten edellä on todettu kohdassa III b, uudet esitykset (eduskunnan käsiteltävänä marraskuussa 2024, HE 192/2024) keventäisivät kunnan lakisääteistä velvoitetta laatia itse kansallisten painopisteiden puitteissa kotoutumiseen, osallisuuteen, yhdenvertaisuuteen, syrjintään ja väestösuhteisiin liittyviä suunnitelmia. Sen sijaan, että kunnat raportoisivat paikallisista tavoitteista ja niiden toteutumisesta alueellisille yritys-, liikenne- ja ympäristökeskuksille muutaman vuoden välein (mukaan lukien palvelujen tasa-arvoisesta saatavuudesta, palvelujen rahoituksen riittävydestä ja palvelujen vaikutuksista), kuntien on vain otettava huomioon kansallisen hallituksen asettamat tavoitteet ja koordinoitava toimintaansa alueellisen itseään vastaavien tahojen kuten hyvinvointialueiden kanssa. Näiden velvollisuuksien lisäksi poistetaan aiempi uuden kotoutumislain edellyttämä vaatimus siitä, että jokaisessa kunnassa olisi paikallinen ja monialainen maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden koordinoitiryhmä, joka koostuisi useaa tasoa edustavista viranomaisista ja päättäjistä.

Näin ollen, jos marraskuun 2024 muutokset hyväksytään, ne poistaisivat paikallistasolta suuren osan sen poliittisesta vaikutusmahdollisuudesta ja antaisivat kunnille paljon enemmän päätäntävaltaa siitä, miten ne koordinoivat työtään muiden kanssa. Vaikka kunnat, joiden väestö on monimuotoisin ja joilla on eniten kokemusta kotoutumisesta ja kulttuurienvälisistä kysymyksistä, todennäköisesti jatkavat vapaaehtoisesti koordinointi- ja suunnittelukokousten – myös paikalliset romanityöryhmien – järjestämistä, voi olla, että syrjäisemmät ja vähemmän monimuotoiset kunnat eivät aseta näitä asioita etusijalle, ja tällaisten paikallisten elinten, suunnitelmien tai seurantavälinekehysten asema todennäköisesti heikkenee, jos ne eivät ole enää lakisääteisiä.

D. Suomalaiset rakenteet ja käytännöt suhteessa kuuteen keskeiseen osatekijään

Osatekijä 1: Riippumaton ja asiantunteva kansallisen tason elin

Suomen maahanmuutto-, kotoutumis- ja väestösuhteet – sekä sisäinen turvallisuuspolitiikka – kuuluvat usean eri ministeriön toimivaltaan, ja eri toimijoiden roolit määritellään erillisissä laeissa. Ei ole olemassa yhtä pysyvää elintä, jolla olisi monialainen yleiskuva osallistavaan kotoutumiseen liittyvistä lukuisista teemoista.

Vuoteen 2025 asti olemassa ollut kansallinen **Kotoutumisen osaamiskeskus** toimi työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa. Se tuotti ja jakoi tietoa kotoutumiseen osallistuville päättäjille, viranomaisille ja asiantuntijoille. Sen tiedot perustuivat tutkimukseen ja seurantaan sekä käytännön kokemuksiin politiikan täytäntöönpanosta paikallistasolla. Kuten elimen nimestä voi päätellä, se ei kuitenkaan koskaan ollut aidosti riippumaton taho, joka olisi perustettu tarkastelemaan politiikkaa kriittisesti tai rohkeasti auttamaan sen muotoilussa, vaan se oli pikemminkin toimeenpaneva elin, joka laati hallitukselle selvityksiä poliittisen päätöksenteon tueksi uusimpien tutkimusten ja tietojen perusteella. Osaamiskeskus oli todennäköisesti lähimpänä riippumatonta asiantuntijaelintä Suomessa tällä alalla, mutta se ei ollut muodollisesti eikä asenteeltaan (poliittisesti) riippumaton isäntäministeriöstään ja hallituksen politiikasta, joten sen lausunnoilla tai ehdotuksilla on aina ollut rajoituksensa. Sen toimialaan ei myöskään koskaan kuulunut laajempia osallisuuden ja väestösuhteiden näkökohtia, jotka voivat olla ratkaisevassa asemassa siinä, kokevatko ihmiset todella kuuluvansa yhteisönsä ja koko suomalaiseen yhteiskuntaan. Kun uusi kotoutumislaki tulee voimaan vuonna 2025, osaamiskeskuksen tehtävät siirtyvät uudelle **Kehittämis- ja hallintokeskukselle (KEHA-keskus)**, joka tukee kotoutumisen ja pakolaisten vastaanoton parissa työskenteleviä valtion ammatilaisia. Uuden lain (56 §) mukaan KEHA-keskuksen tehtävänä on:

- ▶ seurata ja arvioida kotoutumista edistävien toimenpiteiden vaikuttavuutta ja toimivuutta sekä julkaista siitä tietoa
- ▶ tukea kotoutumiseen liittyvän osaamisen ja palvelujen kehittämistä kansallisella tasolla
- ▶ antaa oikeudellista neuvontaa uuden kotoutumislain täytäntöönpanosta
- ▶ tarjota keskitettyä tukea kunnille ja muille kotoutumisalan toimijoille.

Se tarkoittaa sitä, että kansallisia tietojärjestelmiä täytyy ylläpitää (seurantajärjestelmät mukaan luettuina)

ja verkostoja ja vertikaalisia suhteita luoda kansalaisjärjestöjen ja muiden syrjimättömyyskysymysten parissa kentällä työskentelevien elinten kanssa. On kuitenkin selvää, että KEHA-keskus ei ole itsenäisempi kuin aiempi osaamiskeskus. Se ei myöskään välttämättä vastaa ruohonjuuritason (yksityishenkilöiden, kansalaisjärjestöjen ja kolmannen sektorin toimijoiden) mielipiteisiin politiikasta tai täytäntöönpanosta paremmin kuin aiempi osaamiskeskus, eikä sen koordinointi- ja koulutustehtäviin osallistumista vahvisteta kuntien ja alueviranomaisten lakisääteillä velvoitteilla.

Lisäksi tällä hetkellä on epäselvää, saako KEHA-keskuksen mandaatti paremmin virtaviivaistettua kotoutumiskysymysten käsittelyä tai johtaako se parempaan työn koordinointiin muiden ministeriöiden kanssa. Näin ollen ei ole olemassa rakennetta, joka takaisi koordinoinnin kaikkien asiaankuuluvien kansallisen tason toimijoiden välillä, minkä lisäksi tietämyksen jakaminen eri alojen ja ministeriöiden välillä on hyvin vähäistä lukuun ottamatta muutamaa puolen vuoden mittaista henkilökunnan sijoitusjaksoa. Pysyvää, riippumatonta ja asiantuntevaa elintä voisi verrata Suomen **tasa-arvovaltuutettuun**, paitsi että sen tarvitsisi olla toimissaan ennakoivampi eikä suorittaa pelkkää seurantaa – erityisesti monitasoisen päätöksenteon koordinointiin liittyen.

Toinen mielenkiintoinen viimeaikainen suomalainen malli tällaiselle monialaiselle asiantuntijaelimelle voisi olla **Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli**, joka on valtioneuvoston kanslian alaisuudessa koordinoitu tiedepaneeli, jonka tehtävänä on edistää ja saavuttaa YK:n kestävän kehityksen tavoitteita Suomessa. Kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli tarjoaa tutkimukseen perustuvaa tietoa Suomen kestävään kehitykseen vaikuttavan päätöksenteon ja julkisen keskustelun tueksi monilla sektoreilla. On kuitenkin huomautettu, että kotoutumiseen ja väestösuhteisiin keskittyvän elimen jäsenet eivät saa olla vain tieteellisiä asiantuntijoita, vaan heidän tulisi tulla moninaisista taustoista (esimerkiksi etnisyyden tai maantieteellisen, poliittisen ja ammatillisen taustan osalta). Kyseinen elin ei voi kuitenkaan korvata vaan ainoastaan täydentää tavanomaisia demokraattisia politiikan kehittämisen ja päätöksenteon kanavia, joten tällaisen elimen henkilökunnan/jäsenten keskeisinä osaamisalueina olisivat edelleen asiaankuuluva asiantuntemus ja kokemus alalta.

Osatekijä 2: Monialainen koordinointi alue- ja kuntatasolla

Kuten edellä on todettu, Suomen alue- ja paikallishallintoa koskevassa lainsäädännössä on monia osallistavan demokratian piirteitä, ja se velvoittaa sekä alue- että paikallisviranomaiset perustamaan neuvoa-antavia rakenteita, kuten nuoriso- ja vanhusneuvostoja. Monet kunnat ovat myös päättäneet

nimetä valinnaisia **maahanmuutto- tai monikulttuurisuusneuvostoja**, ja niitä hyödynnetään konsultoituna paikallisissa päätöksentekoprosesseissa. Jotkut tätä suunnitelmaa kommentoineet olivat sitä mieltä, että kaikilla sektoreilla työskentelevillä kaupungin virkamiehillä tulisi olla velvoite kuulla erikoistuneita neuvoa-antavia elimiä, joissa on ihmisiä, joilla on kokemusta maahanmuutosta ja kotoutumisesta.

Kansallisen etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) lisäksi on olemassa **seitsemän alueellista ETNOa** eri puolilla maata, kuten ETNOa koskevassa valtioneuvoston asetuksessa 771/2015 todetaan. Aluelautakuntien edellytetään toimivan foorumeina muun muassa alueellisten rasmin vastaisen toimintaohjelmien valmistelussa ja väestösuhteiden edistämisessä.

Kirjoittamishetkellä tämä toimintaympäristö on kuitenkin nopeasti muuttumassa aluetasolla. Alue- ja kuntatason integraation koordinoitua on viime aikoina monimutkaistanut 21 hyvinvointialuetta, jotka tuovat kustannustehokkuutta ja muita mitakaavahyötyjä paikalliseen palvelutuotantoon. Ne eivät vastaa identtisesti olemassa olevia alueviranomaisten maantieteellisiä toimialueita, ja ne edellyttävät sitä, että osallistumisrakenteet osuvat osittain päällekkäin. Tämän tekstin kirjoittajille on kerrottu, että tämä vaikeuttaa vastuuvollisuuden jakamista, kun käsitellään esimerkiksi asiaa, joka voi koskea sekä terveydenhuoltoa että sosiaalihuoltoa, mutta myös väestösuhteita tai muita osallistavan kotoutumisen näkökohtia, kuten rasmin valvontaa tai oikeudenmukaista ja yhdenvertaista asuntojen saatavuuden toteutumista. Väestösuhteiden edistämisen ja osallistavan kotoutumisen suunnittelun kannalta tämä rakenteellinen innovaatio merkitsee varmasti sitä, että eri viranomaisten välistä koordinoitua tarvitaan kiireellisesti.

Edellä käsitelty uuteen kotoutumislakiin ehdotetut muutokset tarkoittavat, että kunnilla ei ole enää velvollisuutta laatia omia paikallisia kotoutumissuunnitelmiaan ja jakaa niitä alueiden kanssa. Alueviranomaisten edustajat, joita konsultoitui tähän suunnitelmaan liittyen, ehdottivat, että koordinoitua olisi paras toteuttaa heidän keskeiseltä tasoltaan käsin, koska heidän työnsä suuntautuu luontaisesti niin ylempille kuin alemmille tasoille. Uusien hyvinvointialueiden etuna on, että ne kattavat väestötieteellisesti jokseenkin homogeenisia alueita, jotka eivät ole liian suuria. Niille on annettu kansallisella tasolla tasa-arvoinen rooli, joten niistä voisi olla hyötyä suunnittelua johtavina kokonaisuuksina. ELY-keskuksilla puolestaan on kotoutumisesta aiempaa osaamista, jota voitaisiin hyödyntää tällaisessa suunnittelussa. Näiden erilaisten alueellisten kokonaisuuksien hyödyntäminen ja niiden yhdisteleminen voisi paitsi varmistaa vertikaalisen

tiedonkulun pääkaupungin ja kuntien välillä, mutta myös kannustaa alueellisia tahoja toimimaan johdonmukaisella tavalla ilman päällekkäisyyksiä.

Jos kotouttamista koskevaa kansallista strategiaa tai toimintasuunnitelmaa tai monivuotisia tavoitteita ei laadita virallisesti alue- ja paikallistasolla, kuten edellisessä kotoutumislaisissa, alueiden kannattaisi tehdä yhteistyötä ja laatia ennalta luettelo niistä aiheista, joissa ne aikovat tehdä yhteistyötä koordinoitusti ja joista ne voivat neuvotella sekä horisontaalisesti että vertikaalisesti. Kun aiheet on valittu valmiiksi, se on samalla myös keino suojata tiettyjä kysymyksiä tilapäisiltä takaiskuilta, jotka saattavat aiheutua näiden kysymysten poliittisesta ohittamisesta tai vastustamisesta. Samalla varmistetaan, että monialaisia ja arkaluonteisia väestösuhteisiin liittyviä kysymyksiä ei jätetä käsittelemättä puhtaasti talouspolitiikan vuoksi.

Osatekijä 3: Dynaamiset ja osallistavat kuulemiset ruohonjuuritasolla

Horisontaalisen kuulemisen osatekijät liittyvät osallistumisrakenteisiin, kuten **kaupungin- ja aluevaltuustoihin**. Joissakin Suomen kaupungeissa on otettu käyttöön myös muita osallistavia kanavia, kuten **kansalaispaneelit, osallistuva budjetointi ja erityiset palvelumuotoilu prosessit**. *Osallisuuden edistäjän oppaassa* osallisuutta edistäviä toimia ovat **tiedon tuottaminen, yhteiskehittäminen, päätöksenteko ja toteutus**. Kattavassa monitasoisessa hallintomallissa olisi otettava huomioon kaikki nämä osallistumisen muodot sekä kiinnitettävä huomiota myös kaikkien yhteiskunnan sektoreiden (julkinen, yksityinen, kolmas ja neljäs sektori) ja kaikkien yhteisöjen ja kansalaisryhmien osallistumiseen.

Tällä hetkellä kotoutumiseen tai väestösuhteisiin liittyviä kysymyksiä käsitellään yleensä erillään yleisiin palveluihin ja asuinalueisiin liittyvistä ns. valtavirran osallistumisrakenteista. Tätä tulisi miettiä uudelleen suomalaisen yhteiskunnan monimuotoistuesssa. Narratiivi ”kotouttamisesta” on melkein pä vanhentunut, joten sen rinnalla on tarpeen kuulla suuren yleisön ääntä, kuten erikoistuneita kuulemismuotoja, mutta samalla myös muita yleisempiä tapoja, joilla asukkaita kuullaan heidän asemastaan tai maahanmuuttajataustastaan riippumatta. ETNO-neuvottelukunnat syntyivät aikana, jolloin Suomi vastaanotti aiempaa vähemmän ja maailmanlaajuisesti enemmän samankaltaisia maahanmuuttajia. Vaikka kansallinen ETNO on edelleen hyödyllinen neuvoa-antava elin työ- ja elinkeinoministeriötä ja opetusministeriötä varten (se oli erityisen merkittävä ääni rasismia käsitelleessä *nuorten dialogissa vuonna 2023*), ETNO-järjestelmää ei ole otettu käyttöön täysimääräisesti ja ennakoivasti kaikilla hallinnon tasoilla ja kaikissa ministeriöissä. Paikallisen ETNO:n olemassaolo ei saisi koskaan tehdä kunnasta ”laiskaa” sen suhteen, miten se kuulee eri asukkaita.

Väestösuhteita käsittelevät kuulemiset edellyttävät mahdollisimman laajaa osallistumisen määritelmää sen sijaan, että kuulemisiin otettaisiin mukaan vain ne henkilöt, joilla on pysyvä asuinpaikka tai kansalaisuus (kuten ETNOT tekevät). Työllistymisen tai terveyspalvelujen saatavuuden lisäksi pitäisi keskustella myös kiistanalaisista aiheista (kuten ulkomaisista konflikteista), jotka voivat vaikuttaa vakavalla tavalla yhteisösuhteisiin ja ennakkoluuloihin. Jos käytössä on yksi asumis- ja kotoutumisjärjestelmä henkilöille, jotka ovat kansainvälisessä suojelussa, ja toinen niille, jotka muuttavat maahan käyttämällä kansainvälisten osaajien viisumeja tai muita työvoimakanavia, kyseessä on rakenteellinen eriarvoisuus, jota ei pitäisi lisätä käyttämällä kahta erillistä kuulemisprosessia näitä ryhmiä varten.

Kaikki suunnitelmaa konsultoineet henkilöt olivat yhtä mieltä siitä, että kaikkein tärkeimpiä suhteita ovat paikallisten yhteisöorganisaatioiden ja paikallisviranomaisten väliset suhteet. Suomessa kuulemiset on kuitenkin usein toteutettu tällä tasolla lyhytkestoisien hankkeen yhteydessä, eikä kokemusta ja tietämystä ole siirretty eteenpäin seuraavan kuulemiskierroksen tueksi. Tämä voi aiheuttaa kokemuksen siitä, että pyörä pitäisi keksiä aina uudelleen jokaisessa prosessissa. Tähän liittyy tarve sitoa kuulemisten yhteenvedot tiettyihin esityslistan laatimisen, päätöksenteon tai budjetoinnin prosesseihin, jotta ihmiset näkevät, että heidän osallistumisellaan on todellakin vaikutusta. Sidosryhmille pitäisi jättää tilaa lainsäädännön ja politiikan laatimisessa, jotta he voisivat antaa oman merkityksellisen panoksensa varhaisessa vaiheessa, sen sijaan, että sidosryhmille esitettäisiin yksityiskohtaisia ja viimeistelyjä ehdotuksia, joihin muutoksia on enää vaikea tehdä. Tämän yhteyden luominen osallistavien prosessien ja päätöksentekijöiden välille puolestaan herättää luonnollisesti laajempaa intersektionaalista kiinnostusta osallistumiseen.

Beqirin mallin ohella (ks. osio neljä) toinen myönteinen malli Suomessa on **Tampereen kaupungin Tervetuloa kotiin -malli**, jota on koordinoitu eri aloilla ja palveluissa Tampereen kaupunginvaltuuston alla. Pormestari on vastuussa siitä, että kaikki tarjotut palvelut ovat tasapainossa maahanmuuttajataustaisten ja muiden kuin maahanmuuttajataustaisten henkilöiden tarpeiden kanssa, ja että mallin prosessit on liitetty päätöksentekoon. Malli koskee erityisesti neljättä sektoria ja tarjoaa tukirakenteen (esimerkiksi ilmaisten tilojen ja mainospaikkojen muodossa) yrittäjille, jotka haluavat auttaa kaupunkia kotoutumisessa ja hyvissä väestösuhteissa, mutta jotka eivät mahdollisesti halua liittyä ETNON kaltaiseen neuvottelukuntaan.

Toinen hyvä esimerkki kuulemisesta on järjestetty Hämeenlinnassa **yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä koskevan tiedon keruuna**. Maahanmuuttajajä ja pakolaisjärjestöt ovat osallistuneet tiedon tuottamiseen keräämällä sitä eri kielillä, sillä useimmat

yleismaailmallisia poliittisia kysymyksiä koskevat kyselyt ovat yleinen esimerkki rakenteellisesta syrjinnästä, sillä niitä tehdään vain suomeksi. Nämä tiedot kanavoitiin sitten suunnitelmaan, joka jokaisen Hämeenlinnan toimielimen oli pantava täytäntöön. Näin prosessista muotoutui kaikille merkityksellinen.

Suomalaiset kansalaisjärjestöt näkevät myös tarpeen kehittää valmiuksia (johtajuusohjelmia), jotta tulokkaiden ääni saadaan kuuluviin poliittisilla foorumeilla ja kaikilla tasoilla. Tällaisia ohjelmia voitaisiin toteuttaa kansallisella tai alueellisella tasolla tehokkuuden vuoksi, ja Turussa ja sitä ympäröivällä alueella Ruotsista tulevien maahanmuuttajien kasvava määrä pitäisi olla niissä edustettuna.

Kuntien, alueiden ja ministeriöiden kuulemisvaihtoehtojen moninaisuus osoittaa, että jokaiseen alaan tai aiheeseen ei tarvitse soveltaa jotakin tiettyä yhtä mallia. Vaikka tässä suunnitelmassa suosittelimme yhtä viimeaikaista mallia, joka on osoittautunut menestyksekkääksi eri osissa Suomea, emme pyri heikentämään paikallisten viranomaisten toimivaltaa Suomen hajautetussa hallintorakenteessa. Yksi malli ei sovi kaikille, ja jokainen malli voidaan mukauttaa paikallisiin tarpeisiin sopivaksi.

Osatekijä 4: Vastuita oikeudenmukaisesti heijastavan rahoituksen varmistaminen

Suomessa jaetaan kotoutumisen edistämiseen rahoitusta useille toimijoille eri kanavia pitkin kotoutumisen poikkihallinnollisuuden vuoksi. Kunnille maksetaan korvausta valtion varoista (ja Euroopan unionin uudelleensijoittamisohjelmista) kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden vastaanottamisesta ja heidän kotoutumisensa edistämisestä niin ennakoitujen kuin todellisten kustannusten perusteella. Samaan aikaan työtä etsiville maahanmuuttajille suunnatut palvelut rahoitetaan julkisista työvoima- ja yrityspalveluista, ja tulokkaille kieli- ja perehdytyskursseja tarjoavien organisaatioiden kanssa on tehty melko lyhyitä sopimuksia.

Maahanmuuttajien kotoutumispalveluja kehitetään usein hankerahoituksella. Viime vuosina on hankkeistuksilla tuettu esimerkiksi kuntien maahanmuuttajien osaamiskeskusten toiminnan kehittämistä ja matalan kynnyksen ohjaus- ja neuvontapalveluita. ESR+:n ja AMIF-rahoituksen lisäksi tavoitteena on hyödyntää EU:n elpymis- ja palautumistukivälineen (RRF) rahoitusta maahanmuuttajien osaamisen ja työllisyyden vahvistamisessa.

Hankerahoitus on hyvä työkalu innovatiivisten toimenpiteiden kehittämiseen, mutta pysyvään toimintaan tarvitaan pysyvää rahoitusta. Esimerkiksi Turussa koulutettiin neljäkymmentä mentoria tukemaan tulokkaita, mutta sitten hankerahoitus loppui niin, että näitä taitoja ei siirretty tehokkaasti muille eikä toivottuja mentorointeja toteutettu täysimääräisesti.

Samaa **liiallista riippuvuutta hankerahoituksesta** voidaan havaita myös tätä laajemmilla aloilla, kuten väestösuhteissa, syrjimättömyydessä ja rasismien vastaisessa työssä. Siksi tarvitaan kiireellisesti kohdennettua rahoitusta hyvien väestösuhteiden edistämiseen, joka on nyt jokaisen kunnan ja alueellisen toimijan sekä ministeriön lakisääteinen velvollisuus. Perusrahoituksen myöntäminen kansalaisjärjestöille vähintään viideksi vuodeksi vähentää organisaatioiden välistä kilpailua ja helpottaa eri yhteisöjä edustavien organisaatioiden keskinäistä yhteistyötä. Näin luodaan hyviä suhteita eri väestöryhmien välille. Tätä vastoin tätä suunnitelmaa kirjoitettaessa sekä kotoutumisen että väestösuhteiden parissa työskentelevä kansalaissektori raportoi polarisoivista jännitteistä, jotka johtuivat **rahoituksen leikkauksista**. Näillä leikkauksilla on saatu paikallisviranomaiset, alueviranomaiset ja kansalaisjärjestöt kansallista tasoa vastaan tavalla, joka haittaa monitasoista hallintoa. Työ- ja elinkeinoministeriö on todennut, että jos kunnat eivät saa erityisiin kotoutumisen tai väestösuhteiden tavoitteisiin varattua valtion rahoitusta, se ei pysty tekemään muuta kuin tukemaan ja neuvomaan kuntia näissä asioissa. Kun käytössä olevat varat vähenevät, se pienentää samalla tehokkaasti tätä keskitettyä roolia entisestään.

Samaan aikaan suomalaiset kansalaisjärjestöt ovat tunnistanee tarpeen vähentää riippuvuutta valtion rahoituksesta (ja keskittyä enemmän esimerkiksi yritysvastuuseen liittyviin kumppanuuksiin). Valtion viranhaltijat tunnustavat myös, että kaikessa ei ole kyse rahasta. **Olemassa olevia resursseja** on myös hyödynnettävä entistä paremmin – esimerkiksi osallistamalla koulutuksen, nuorisokeskusten tai nuorten mielenterveyden parissa työskentelevien kuntien työntekijöitä, jotta tavoitetaan entistä useampia maahanmuuttaja- ja pakolaisperheitä. Samalla voitaisiin kerätä heidän näkemyksiään palveluista.

Osatekijä 5: Sitoutuminen osallisuuden ja hyvien väestösuhteiden vision välittämiseen

Suomessa kesällä 2023 käyty julkinen keskustelu rasismista johti **valtioneuvoston tiedonantoon eduskunnalle rasismista ja yhdenvertaisuudesta**. Tiedonanto koostui julkista viestintää koskevista uusista aloitteista ja olemassa olevan sitoutumisen vahvistamisesta osallisuuteen liittyviin arvoihin. Tiedonannon toteuttamisen osana käynnistettiin maaliskuussa 2024 uusi vuosittainen pääministerin pyöreän pöydän keskustelu yhdenvertaisuudesta ja tasa-arvosta. Keskustelua seurasi valtakunnallinen rasismien vastainen kampanja.

Jos Suomi haluaa vastaanottaa vuoteen 2030 mennessä tarvittavan ammattitaitoisen työvoiman ja lisätä koulutusperäistä maahanmuuttoa, poliittisten johtajien on äänekkäästi puolustettava

väestösuhteiden politiikkaa ja vastaavia osallistavia kotouttamisen lähestymistapoja. Tätä on täydennettävä tukemalla taide- ja viihdeteollisuutta sekä kulttuuria, urheilua ja yhteisömediaa, jotta ne voivat omaksua monimuotoista edustamista ja osallistavia suomalaisen identiteetin narratiiveja. Tällä hetkellä vain kansallisen tason hankkeet, kuten elokuvat tai urheilutapahtumat, saavat rahoitusta, jonka ehdoissa on otettu huomioon edustukseen, syrjimättömyyteen ja muihin väestösuhteisiin liittyviä näkökohtia. Tällaisia ehtoja pitäisi soveltaa entistä useammin rahoitus- tai lupamenettelyissä alueellisella ja paikallisella tasolla.

Marraskuussa 2021 vain 4 % suomalaisista katsoi olevansa ”erittäin hyvin perillä” maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvistä asioista, kun taas 59 % sanoi, että he eivät ole kovin hyvin perillä näistä asioista (*Special Eurobarometer 519, Integration of Immigrants in the EU: Finland, 2022*). Siksi parantamisen varaa on paljon, jopa alakoulujen **yhteiskuntaopin** osalta. On löydettävä entistä luovempia tapoja tavoittaa ne henkilöt, jotka eniten tarvitsevat tällaista koulutusta tai vastustavat sitä eniten. Kyseisiä toimia ei myöskään pitäisi rajoittaa kaupunkialueisiin tai käsillä oleviin kriisitilanteisiin. Tällä hetkellä vain harvalla monimuotoisella suomalaisella kunnalla on resursseja pohtia tällaista ennakoivaa viestintätöitä.

Lisäksi Suomessa tarvitaan pakollista kulttuurien välisen osaamisen koulutusta vähintään kaikille julkisen sektorin työntekijöille, jotka ovat tekemisissä suuren yleisön kanssa (kuten Itävallassa, jossa kaikkien julkisten viranhaltijoiden on läpäistävä tällainen pätevyyskoe). Ihannetapauksessa tällainen koulutus olisi tuotava laajalti myös kolmannen sektorin organisaatioiden saataville.

Osatekijä 6: Tulosten seuranta ja arviointi kaikilla tasoilla vastuun varmistamiseksi

Suomessa on tällä hetkellä useita kotouttamispolitiikan seurantarakenteita. Kuten aiemmin esitimme, **Kotoutumisen osaamiskeskus** seuraa maahanmuuttajien ja pakolaisten kotoutumisen edistymistä ja väestön tilaa tietokantojen ja työllisyysraporttien avulla. Osaamiskeskus laatii kokonaiskatsauksen kotoutumisesta joka neljäs vuosi. Keskus on myös perustanut **Kotoutumisen indikaattorit-tietokannan** yhteistyössä Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa. Indikaattorit on jaettu viiteen aihealueeseen: työllisyys, koulutus ja osaaminen, hyvinvointi, osallistuminen ja kaksisuuntainen kotoutuminen (kaksi jälkimmäistä ovat erityisen tärkeitä väestösuhteiden kannalta). Uuden kotoutumislain myötä Kotoutumisen indikaattorit-tietokantaa hallinnoi todennäköisesti KEHA-keskus (ks. edellä osa D, osatekijä 1).

Toinen alan toimija Suomessa on **Syrjinnän seurantaryhmä**. Ryhmä on toiminut vuodesta 2008 lähtien, ja se koostuu tutkimuslaitoksista, kansalaisjärjestöistä

ja viranhaltijoista, joilla on asiantuntemusta syrjimättömyyttä koskevien tietojen keräämisestä ja analysoinnista. Seurantaryhmällä oli arvioiva rooli edellisen hallituksen rasismien vastaisessa toimintaohjelmassa sen eri vaiheissa. Vaikka syrjinnän seurantaryhmällä on jo tärkeä tehtävä tietojen keräämisessä kansallisella tasolla, hyvät väestösuhteet ja osallisuus edellyttävät alhaalta ylöspäin suuntautuvaa ja entistä laadukkaampaa seurantaa ja arviointia, jotka perustuvat osatekijässä 3 mainittuihin dynaamisiin kuulemisprosesseihin.

Osa kaupungeista on myös kehittänyt kotouttamispolitiikan seurantamekanismeja paikallistasolla. Helsingin kaupungin keskushallinnon alla on esimerkiksi **tutkimus- ja tilastotietoyksikkö**, joka tekee laajaa kaupunkitutkimusta, ylläpitää virallisia tilasto- ja rekisteritietoja sekä tuottaa tilastojulkaisuja ja tietopalveluja.

Kokonaisvaltainen näkemys kuitenkin puuttuu, sillä sen avulla voitaisiin tarkastella osallistavan kotouttamisen ja syrjimättömyyden indikaattoreilla tuotettuja tietoja niiden vertailukelpoisten (määrällisten ja laadullisten) indikaattoreiden rinnalla, jotka liittyvät hyviin väestösuhteisiin. Nähtäväksi jää, onko KEHA-keskuksella riittävän laajat valtuudet omaksua tällainen kokonaisvaltainen näkemys, sillä kotouttamislaki määrittelee tämän kapealla tavalla. Jos näin ei käy, ensimmäinen askel voisi olla yhteisen tietokannan perustaminen, johon vastuussa olevia organisaatioita joko kannustetaan tai veloitetaan syöttämään merkityksellisiä tietokokonaisuuksia. Tämän jälkeen tarvitaan asiantuntijoita, kuten osatekijässä 1 kuvatussa keskitetyssä elimessä työskenteleviä asiantuntijoita, jotka muuntavat tiedot analyyseiksi ja ennusteiksi. Tekoäly ei yksin pysty tekemään tätä luotettavasti, ja tällaisten tietojen keräämiselle on asetettava selkeät tarkoitukset. Osatekijässä 1 tarkoitetulla keskitetyllä elimellä ei voi kuitenkaan olla sekä koordinointiin

ja politiikan uudelleentarkasteluun että seurantaan ja arviointiin liittyviä tehtäviä samanaikaisesti. Toimenkuva pitäisi muussa tapauksessa suunnitella huolellisesti, jotta elimen objektiivisuus ja vastuullisuus voitaisiin varmistaa.

Väestösuhteiden seurannan ja arvioinnin osalta voidaan löytää tiettyä vastaavuutta siinä, miten sukupuolivaikutuksia seurataan ja arvioidaan tällä hetkellä Suomessa. Rakenteellista eriarvoisuutta pitäisi tunnistaa ja mitata, ja siihen pitäisi puuttua tuotetun tiedon avulla. Tietoja ei pitäisi käyttää pelkästään yhtä väestönosaa (tulokkaat ja maahanmuuttajataustaiset henkilöt) käsittelevään tutkimukseen, vaan mukaan pitäisi ottaa kaikki asukkaat. Alueviranomaisilla on asiantuntemusta haavoittuvassa asemassa olevilta tai hankalasti tavoitettavilta henkilöiltä kerättyjen tietojen laadunvarmistuksesta. Myös sosiaalialan oppilaitoksilla on asiantuntemusta siitä, miten tietoja kerätään tehokkaasti ja silti eettisesti (soveltamalla esimerkiksi käyttäjälähtöisiä tai vuorovaikutteisia menetelmiä).

Suomessa on jo olemassa hyviä malleja. Esimerkiksi Hämeenlinnassa kaikki uudet paikalliset toimenpiteet tai uusi politiikka käydään läpi yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden arviointivälineen avulla ennen niiden hyväksymistä. Valtionhallinnon päätöksentekijät kaikilla tasoilla tarvitsevat vastaavan keinon arvioida, miten toimenpiteet ja politiikka voivat vaikuttaa yhteisösuhteisiin. Euroopan neuvoston [Kulttuurienvälisten kaupunkien indeksi](#) on suosittu seurannan väline, joka on tarkoitettu kaupungeille eri puolilla Eurooppaa. Indeksillä avulla kaupungeissa voidaan arvioida, kuinka kulttuurienvälisiä ne ovat tietyssä ajankohtana. Väline saattaisi olla hyödyllinen tässä tarkoituksessa, tai pohjaksi Suomen viranomaisten omien keskeisten indikaattoreiden kehittämiseen.

Suunnitelma ja Beqirin malli

Esittelemme tässä ensin seuraavat:

- ▶ hallinnon eri tasot kattavan koordinoituneen mekanismin yleinen rakenne
- ▶ kunkin tason tärkeimmät sidosryhmät
- ▶ tärkeimmät kanavat, joissa politiikan kehityksestä ja tavoitteista keskustellaan
- ▶ keskeiset politiikan välineet, jotka ovat käytössä kaikilla tasoilla muutosta varten.

Seuraavassa osiossa kerromme, miten mekanisme on sovellettu Oulun kaupungissa, jotta voimme havainnollistaa mekanismin käyttöä käytännössä. Kuvan tarkoituksena on auttaa paikallisia, alueellisia tai kansallisia toimijoita tarkastelemaan asemaansa suhteessa muihin ja toteuttamaan roolinsa sen omien tietojen perusteella. Näin voidaan tarkastella myös sitä, mitä on saatu aikaan, mitä puuttuu ja mitä vielä tarvitaan.

Suunnitelma on jaettu kolmeen vertikaaliseen tasoon: **paikalliseen, alueelliseen ja kansalliseen tasoon**. Kullakin tasolla määritelty kolme avainaluetta ovat sidosryhmät, päätöksenteko- ja osallistumiskanavat ja -rakenteet sekä niihin liittyvä politiikka. Lisäksi tunnustetaan eri hallintotasojen välisiä yhteyksiä ja eri politiikan alueiden ja strategioiden välisiä synergioita.

Kunkin tason horisontaalisessa näkökulmassa olisi otettava huomioon julkiset, yksityiset ja kansalaisyhteiskuntaan liittyvät **sidosryhmät**. Tarpeiden tunnistamisen pitäisi perustua sidosryhmien kokemuksiin arkielämässä – työpaikoilla, asuinalueilla, yhteisöissä, vapaa-ajan toiminnassa ja julkisissa palveluissa. Tässä alhaalta ylöspäin suuntautuvassa lähestymistavassa korostetaan paikallistasoa, erityisesti kun arvioinnin kohteena ovat minkä tahansa kansallisen poliittisen aloitteen vaikutukset. Väestösuhdepolitiikan ja kotoutumispoliitiikan todellista vaikutusta on mitattava paikallistasolla. Tähän arviointiprosessiin voidaan sisällyttää erilaisia työkaluja, kuten esimerkiksi Euroopan neuvoston [Kulttuurienvälisten kaupunkien indeksi](#).

Päätöksenteko ja sen osallistumiserakenteet ovat monitasoisen hallinnon ytimessä kaikilla tasoilla. Olennaisia rakenteita ovat joko pääasialliset poliittiset instituutiot tai erityiset osallistumiserakenteet, kuten ohjausryhmät tai kuulemiskanavat. Monitasoisen hallinnon perustamisessa keskeistä on se, onko rakenteilla päätösvaltaa ja antavatko ne sidosryhmille yhtäläiset mahdollisuudet vaikuttaa suunniteltuun politiikkaan. Ihanteellista tilannetta kuvaavat sekä yhteissuunnittelun että osallistavan suunnittelun käsitteet.

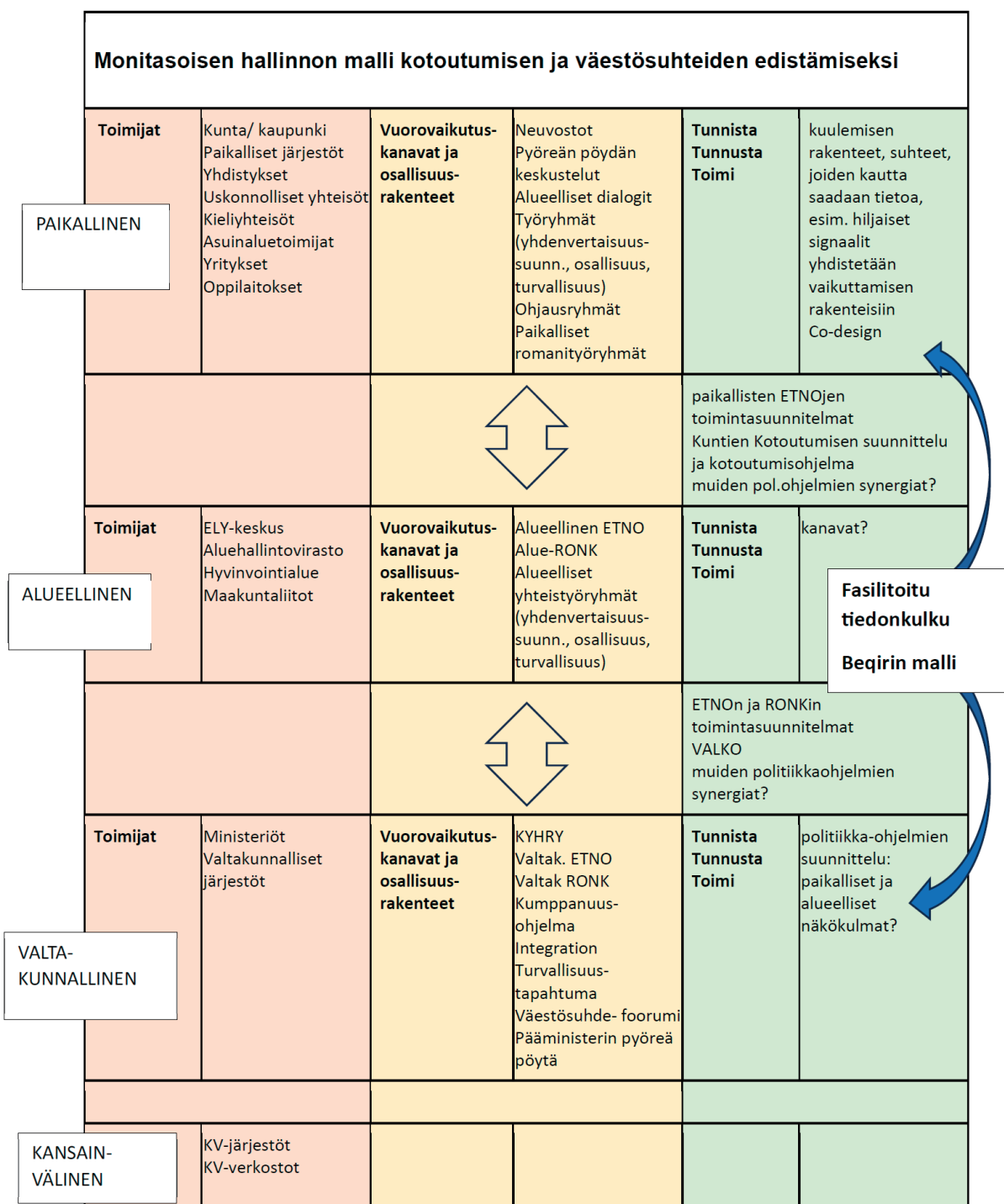
Suuri haaste vertikaalisesti toimivien monitasoisten hallintomallien rakentamisessa on se, miten hallinnon eri tasojen päätöksenteko ja muut osallistumiserakenteet kytketään yhteen. Suomen hallinnon eri tasoilla on suuri autonomia, mutta kansallista lainsäädäntöä ja hallituksen politiikkaa on toteutettava kaikilla tasoilla. Tiukat sektorirajat ovat haastavia myös silloin, kun osallistavan kotouttamisen ja hyvien väestösuhteiden ympärille luodaan monialaista politiikkaa.

Monitasoisen hallinnon vertikaalisten ja horisontaalisten synergioiden selvittämisessä on ratkaisevan tärkeää tunnistaa keskeisten politiikanalojen tai -kehysten päällekkäisyyksiä. Esimerkiksi väestösuhteita koskevia kysymyksiä on käsitelty lukuilla politiikan aloilla. Euroopan neuvoston raportin mukaan etnisten, uskonnollisten ja kielellisten ryhmien välisten hyvien väestösuhteiden edistämistä voidaan havaita erityisesti kotouttamisen, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden, sisäisen turvallisuuden, rikollisuuden torjunnan sekä romani-, saamelais- ja kielivähemmistöpolitiikan aloilla (Artemjeff, Attias ja Kettunen 2023). On olennaisen tärkeää tunnistaa erityiset poliittiset haasteet jaetuissa poliittisissa kehyksissä ja ne hallinnon tasot, joilla on tehokkaimmat välineet tilanteeseen vaikuttamiseksi. Lisäksi kunkin yksittäisen ongelman ratkaisemisessa on hyvä tunnistaa, miten työnjako toteutuu optimaalisella tavalla sekä vertikaalisesti että horisontaalisesti.

Toinen tapa ratkaista monitasoisen hallinnon haasteita on huomioida eri tasojen välistä vuorovaikutusta ja yhteiskehittämistä helpottavia toimia. Sidosryhmät ovat tuoneet esiin, että paikallis- ja aluetason välisen viestinnän luomiseen ja suhteiden rakentamiseen tarvitaan erillinen foorumi tai rakenne, jotta viestinnän luominen ja suhteiden rakentaminen ei perustuisi pelkästään henkilökohtaisiin suhteisiin ja kontakteihin. **Fasilointi- tai yhteistyömekanismin** pitäisi toimia kaikilla tasoilla, ja sen pitäisi edistää poliittisia tavoitteita ja päämääriä koskevaa yhteistä ymmärrystä. Mekanismin voidaan järjestää monin tavoin, esimerkiksi käyttämällä kehittämishankkeita, jotka johtavat keskeisempään toimintaan kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla, kumppanuusohjelman kaltaisia verkko-ohjelmia tai työnjaon uudelleenjärjestelyjä siten, että monitasoisen hallinnon tasojen välisiä yhteyksiä ja synergioita voidaan nostaa esiin. Tässä suunnitelmassa havainnollistamme, miten Suomen väestösuhteiden pilottihanke (käyttäen jäljempänä kuvattua Beqirin mallia) on toiminut fasilointimekanismina vuodesta 2022 lähtien ja miten siinä on kyetty viemään kansallisia poliittisia tavoitteita ja päämääriä tehokkaasti alueellisiin ja paikallisiin strategioihin ja muuttamaan niitä toimenpiteiksi.

Suunnitelman viimeinen teema liittyy **toimenpiteisiin tai poliittisiin työkaluihin**, joita kullakin tasolla on työkalupakissaan, jotta näillä tasoilla voidaan siirtyä kohti yhteisiä tavoitteita monitasoisessa hallintojärjestelmässä. On tärkeää pohtia, kuka asettaa agendan ja miten ne ihmiset ja kohderyhmät, joihin politiikka kohdistuu, saavat äänensä kuuluviin paikallistasolla tässä järjestelmässä. Toimenpiteet voivat liittyä tunnistamiseen (eriarvoisuuden tai muiden haasteiden näkyväksi tekemiseen), tunnustamiseen (osallistumisen ja vaikuttamisen edistämiseen) tai toimiin, joilla edistetään esimerkiksi eri vähemmistöryhmien syrjimättömyyttä tai yhdenvertaisuutta. Jokaisella mukana olevalla tasolla ja sidosryhmällä

on omat erityisosaamisensa ja -valmiutensa, ja on tärkeää tunnistaa, mitkä työkalut ovat tehokkaimpia minkäkin ongelman tai haasteen ratkaisemisessa. Kansallisen tai valtion tason työkalupakit voivat koostua esimerkiksi oikeussuojakeinoista, julkisesta rahoituksesta ja kansallisista mediakampanjoista. Alue- ja paikallisviranomaiset ja kansalaisjärjestöt ymmärtävät paremmin alueellisten olosuhteiden erityispiirteitä, ja ne voivat hyödyntää alueellisia ja paikallisia tarpeita varten perustettuja poliittisia välineitä ja verkostoja. Monitasoisen hallinnon yleinen rakenne pitäisi suunnitella siten, että siinä hyödynnetään kaikkien sidosryhmien parhaita valmiuksia.



Kuten edellä on kuvattu, kotoutumisesta ja väestösuhteista on tietoa neljällä eri tasolla (paikallinen taso, kaksi alueellista tasoa ja kansallinen taso). Horisontaalisia ja vertikaalisia tiedotuskanavia on olemassa, mutta nämä rakenteet ja kanavat eivät riitä, jos tietoa halutaan siirtää tehokkaasti ruohonjuuritasolta ylemmille päätöksentekijöille ja päinvastoin. Paikallisiin tarpeisiin vastaamisessa tarvitaan myös aktiivisia fasilitointimekanismeja ja resursseja.

Tällaisen fasilitiointin hyvä käytäntö on **”Beqirin malli”**, joka on nimetty Nexhat Beqirin mukaan. Beqiri on koordinoanut väestösuhteita koskevaa kansallista pilottihanketta. Hanketta rahoitti ensin oikeusministeriö (2021–23) ja nyt työ- ja elinkeinoministeriö (2023–2025), ja siitä vastaa Uudenmaan ELY-keskus. Hankkeessa toteutetaan kansallista toimenpideohjelmää rasmin torjumiseksi ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi alue- ja paikallistasoilla.

Mallissa asiaa lähestytään alhaalta ylöspäin. Lähtökohtana on selvittää yhteisöjen tarpeita ja kiinnostuksen kohteita eri paikoissa. Vuosina 2022–2023 järjestetyssä kansallisessa pilottihankkeessa järjestettiin 52 työpajaa 23 eri kaupungissa ja 15 eri kielellä. Näissä työpajoissa kerättiin eri yhteisöjen kokemuksia kotoutumisesta ja siihen liittyvistä ryhmien välisten suhteiden kysymyksistä (kuten vuorovaikutus, osallistuminen, turvallisuus ja asenteet). Työpajoja järjestivät erilaiset toimeksiannon saaneet palveluntuottajat. Ne olivat pääasiassa eri yhteisöjen parissa toimivia kansalaisjärjestöjä.

Tarpeita määritelleiden työpajojen jälkeen näistä tiedoista viestittiin paikallisen ja alueellisen tason päätöksentekijöille. Heidät kutsuttiin 21 kaupungissa keskusteluun, jossa heille tarjottiin paikallisessa työpajassa kerättyjä tietoja. Tarpeiden ilmaisemisen ja tunnistamisen lisäksi tavoitteena oli vahvistaa paikallisia ja alueellisia yhteistyörakenteita ja laatia tietojen pohjalta paikallisia toimintasuunnitelmia. Paikalliset toimintasuunnitelmat noudattavat kansallisen toimintaohjelman painopisteitä ja niissä otetaan huomioon paikalliset tarpeet. Tätä kirjoitettaessa paikallisia toimintasuunnitelmia valmistellaan parhaillaan.

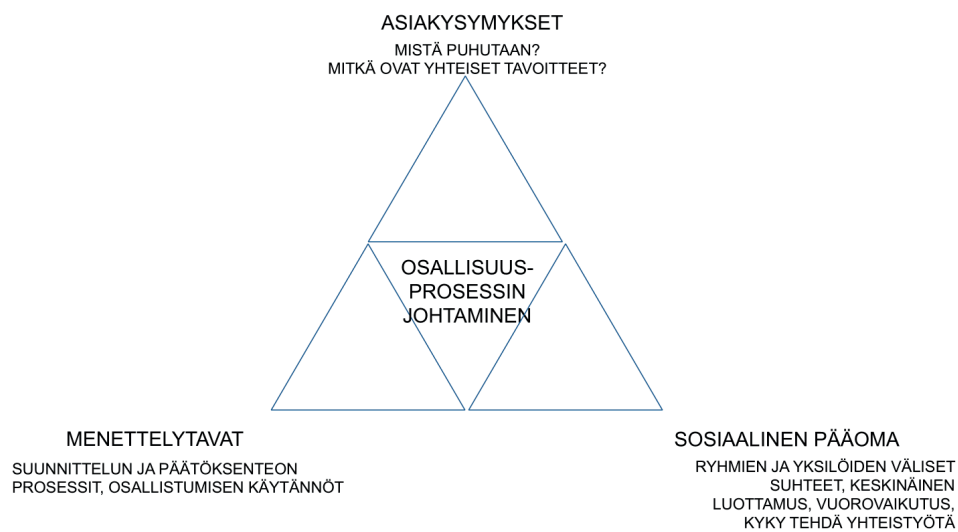
Paikallisen vuoropuhelun onnistumista on arvioitu yhdessä päätöksentekijöiden kanssa. Keskustelu on vaikuttanut myönteisesti asenteisiin ja aikomuksiin sekä edistänyt ryhmien välistä ymmärrystä ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta (Valtioneuvosto 2024). Tarvitaan lisärahoitusta ja vertailukelpoisia, kvantitatiivisia indikaattoreita, jotta aloitteita voidaan arvioida vähintään kymmenessä muussa kunnassa. Muutamat tekijät selittävät fasilitointimekanismin onnistumisen. Ensimmäinen on yhdessä paikallisten yhteisöjen kanssa toteutettu yhteissuunnittelu. Sidosryhmään voi osallistua kuka tahansa, eivät pelkästään rekisteröidyt yhdistykset tai järjestäytyneet ryhmät tai alan ammattilaiset, eli toisin sanoen portinvartijoita ei ole. Keskeiset toimijat ja henkilöt tunnistetaan ja kutsutaan työskentelemään yhteisen tavoitteen eteen, ja rakenne on joustava. Tämä lähestymistapa edellyttää virallisten ja epävirallisten paikallisten verkostojen hyvää tuntemusta. Ei pidä aliarvioida yksilöiden ”pehmeitä taitoja”, jotka liittyvät esimerkiksi avoimeen kuuntelemiseen ja inhimillisten yhteyksien luomiseen eri alojen ja hallinnon tasojen välillä. Toinen mallin onnistumiseen vaikuttava tekijä on fasilitointitaho, joka mahdollistaa mielekkään osallistumisen. Kanavat ja sidosryhmät ovat olemassa, mutta lisäksi vuorovaikutusta ja viestintää on tuettava, jotta asiat saadaan tapahtumaan.

Beqirin mallissa on elementtejä menetelmästä, joka tunnetaan merkityksellisenä osallistumisena. Merkityksellisessä osallistumisessa fasilitaattori panostaa kaikkiin seuraaviin:

asiakysymykset eli kartoitetaan, mitä tietoja ja näkemyksiä osallistujilla on olennaisista kysymyksistä

menettelytavat eli vuoropuhelun tai keskustelun valmistelu ja ohjaaminen siten, että sen tarkoitus, toimintaperiaatteet ja osallistumisen tärkeys ovat kaikille selviä ja että ihmisillä on mahdollisuus valmistautua etukäteen

sosiaalinen pääoma eli rakennetaan keskusteluyhteyksiä, suhteita ja luottamusta ja määritetään osapuolten välisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen laajuus.



(Attias, Jääskeläinen ja Stenroos, 2021)

Mallin soveltaminen Oulun kaupungissa: esimerkki hyvästä käytännöstä

Käytännön esimerkkinä voidaan tarkastella Oulun kaupungin sidosryhmiä sekä viestintäkanavia ja osallistumisrakenteita.

Oulun kaupungin maahanmuuttajaneuvosto on keskeinen rakenne kotouttamisen ja väestösuhdepolitiikan monitasoisessa hallinnossa. Koska kyseessä on pysyvä rakenne, sitä pidetään yhtenä sidosryhmänä. Se on saanut aikaan hyvää tahtoa ja kasvattanut aiheen tunnettuutta kaupungin muiden sidosryhmien keskuudessa. Neuvoston tiedetään olevan erittäin vaikuttava kanava, koska sillä on suora ja rakenteellinen yhteys päätöksentekijöihin (poliittisiin sidosryhmiin), mikä mahdollistaa sen jäsenten äänen kuulumisen oikealla hetkellä.

Neuvoston jäsenet valitaan joka neljäs vuosi kunnallisvaalien syklin mukaisesti. Kyseessä on avoin haku, jonka tavoitteena on houkutella ihmisiä, jotka edustavat monimuotoisia yhteisöjä (moninainen tausta, kielet, uskonto, kansallisuus, sukupuoli tai ammatti), mutta joilla on myös jonkin verran asiantuntemusta aiheista. Hakuun liittyy motivaatiokirjeen kirjoittaminen. Pysyviä asiantuntijoita on viisi ja edustajistossa on 11 jäsentä, joista yksi valitaan puheenjohtajaksi. Puheenjohtajalla on oltava tasa-arvoon, yhdenvertaisuuteen ja vähemmistöasioihin liittyvää asiantuntemusta sekä hyvät viestintä- ja vuorovaikutustaidot. Jäsenet valitaan yhteissuunnitteluun perustuvassa prosessissa. Hakijat kutsutaan työpajaan, jossa keskustellaan kriteereistä.

Jäsenten osaamista kehitetään jatkuvasti, ja heille tarjotaan koulutusta, tietoa ja opintomatkoja.

Neuvostoon on budjetoitu 35 000 euroa vuodessa, ja jäsenille maksetaan kokouksiin osallistumisesta.

Merkityksellinen osallistuminen on mahdollista sen kautta, että maahanmuuttajaneuvosto on yhteydessä poliittisiin sidosryhmiin, kaupunginvaltuustoon ja paikallisiin kansanedustajiin. Nämä rakenteet ja viestintäkanavat mahdollistavat todellisen vaikuttamisen.

Oulussa monet työryhmät ja toimikunnat ovat joustavia sekä teema- ja asiakohtaisia. Kun tarve on tunnistettu ja tunnustettu, maahanmuuttajaneuvosto tekee aloitteen ongelman ratkaisemiseksi. Keskeiset toimijat tunnistetaan ja kutsutaan mukaan tarpeiden ja tavoitteiden perusteella. Yleensä toimeksianto on määräaikainen, ja työn tavoite on selkeä ja mitattavissa oleva.

Alla oleva kuva Oulun monitasoisesta hallinnosta kertoo, mitkä paikalliset sidosryhmät ja horisontaaliset kanavat ovat tällä hetkellä merkityksellisimpiä paikallistasolla. Tehokkaat viestintäkanavat tai osallistumisrakenteet ovat kuitenkin vähemmän kehittyneitä alueellisella ja kansallisella tasolla. Aktiivisimpia sidosryhmiä näyttävät olevan paikalliset kansanedustajat ja Eurocities-verkoston kansainväliset kumppanit.

Yksi heikkouksista on siinä, että maahanmuuttajaneuvostoja ei tunnusteta kansallisella tasolla. Tämä voi johtua siitä, että niillä ei ole lakisääteistä asemaa (toisin kuin vanhus-, nuoriso- ja vammaisneuvostoilla). Oulun kaupungin maahanmuuttajaneuvosto on nyt puheenjohtajansa johdolla tehnyt aloitteen valtakunnallisen verkoston rakentamisesta (Sood, 2024).

SUUNNITELMA, OULUN KAUPUNGIN ESIMERKKI				Huhtikuu 2024	
Stakeholders City council	Kaupunginhallitus Kaupunginvaltuusto Kaupungin valiokunnat Valtuustot/rakenteet: Maahanmuuttaja-neuvosto Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoneuvosto Romani-, vanhus-, nuoriso- ja vammaisneuvostot Julkiset viranomaiset Kieliyhteisöt Maahanmuuttaja-järjestöt Uskonnolliset yhteisöt Asuinaluetoimijat Koulut ja päiväkodit Paikalliset kansalaisjärjestöt	Kanavat	Kaupunginhallituksen, pormestarin ja maahanmuuttaja-neuvoston pyöreän pöydän keskustelut kaksi kertaa vuodessa Maahanmuuttajaneuvoston neljä työryhmää: hyvinvointi, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, kotoutuminen ja viestintä (jäsenet + teemakohtaiset sidosryhmät), Kaupungin ohjausryhmät: esim. kulttuuri, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, hyvinvointi Ukrainaa koskeva työryhmä (maahanmuuttoneuvoston jäsenet, kansalaisjärjestöt, kirkko, vapaaehtoiset) Väliaikaiset komiteat*	Tunnista Tunnusta Toimi	Resurssien kartoitus: Maahanmuuttaja-neuvoston jäsenten omien verkostojen ja suhteiden tunnistaminen Strategisten tavoitteiden ja vaikutusalueiden suunnittelu, verkostojen ja strategioiden yhdistäminen sekä vaikutuskanavien luominen Mitattavissa olevien vaikuttavuuden indikaattorien määrittäminen (esim. aloitteiden määrä kaupunginvaltuustolle) Yhteissuunnittelu-käytännöt kotoutumisstrategiaa varten (ukrainalaisen yhteisön kanssa (EU-projektin tukemana)
PAIKALLINEN		Vuorovaikutuskanavat ja osallisuusrakenteet			
Toimijat ALUEELLINEN	ELY	Kanavat	Alueellinen ETNO (1 maahanmuuttaja-neuvoston jäsen nimettyinä)	Tunnista Tunnusta Toimi	
		Vuorovaikutuskanavat ja osallisuusrakenteet			
Toimijat VALTAKUNNALLINEN KANSAINVÄLINEN	Paikalliset kansanedustajat	Kanavat	Pääministerin pyöreä pöytä (Oulun kaupungin edustaja kutsuttuna)	Tunnista Tunnusta Toimi	
		Kansainvälinen yhteistyö ja projektit (EUROCITIES-VERKOSTO)-			

Suosituksset ja huomioitavat asiat

Seuraavissa suosituksissa ja pohdinnoissa on huomioitu edellisissä kohdissa esiin tuotuja seikkoja. Näissä keskitytään tärkeimpiin Suomessa tarvittaviin parannustoimiin. Näin varmistetaan, että hyvien väestösuhteiden ja osallistavan kotouttamisen hallinnossa ollaan tulevaisuudessa valmiita entistä suurempaan määrään tulokkaita, joihin luetaan sekä ammattitaitoiset maahanmuuttajat että opiskelijat.

Uuden kotoutumislain voimaantulon myötä 1. tammi-kuuta 2025 alkaen kaikkien hallintotasojen, alueiden ja kuntien on oltava valmiita toteuttamaan tässä suunnitelmassa kuvattuja periaatteita ja prosesseja. Siksi esitämme seuraavia suosituksia:

Kunnat

1. Ottakaa käyttöön Beqirin malli (täydennettynä kvantitatiivisella tutkimustiedoilla objektiivisen ”diagnoosin” aikaansaamista varten) politiikan kehittämisessä ja toteutuksen arvioinnissa. Arvioikaa ensimmäiseksi kunnan ja kunkin alueellisen viranomaisen (myös hyvinvointialueiden) nykyisiä viestintäkanavia hyviin väestösuhteisiin ja osallistavaan kotouttamiseen liittyvissä kysymyksissä. Sisällyttäkää Beqirin malli hallinnon tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämisen vuoksi olemassa oleviin ja meneillään oleviin prosesseihin – myös suunnittelusykleihin – ja arvioikaa, voidaanko nykyisistä neuvoo-antavista elimistä tehdä entistä osallistavampia ja monipuolisempia ennen uusien elinten perustamista. Varmistakaa, että neuvoo-antavat elimet tai osallistumISRakenteet (ETNO-neuvottelukunnat tai uudet rakenteet) osallistuvat kokousten esityslistojen laatimiseen ja että nämä kokoukset välittävät tietoa **todellisille päätöksenteon kanaville** varhaisessa vaiheessa sen sijaan, että ne vain kokoontuisivat tietyn kalenterin mukaan.

2. Arvioikaa nykyisiä osallistavia prosesseja (osallistamalla tulokkaita ja muita ryhmiä) viimeaikaisten parhaita käytäntöjä koskevien ohjeiden valossa hyödyntämällä varsinkin Beqirin mallin dynaamisia menetelmiä. Ottakaa asukkaat, myös tulokkaat, mukaan lähestymistavan valintaan sekä tapahtumien ja prosessien suunnitteluun. Harkitkaa myös sellaisten **digitaalisten alustojen** hyödyntämistä, joissa yleisö voi rekisteröityä etäkuulemistia varten. Samalla on varmistettava, että ne ovat erillään muista

järjestelmistä, jotta henkilöt, joilla ei ole varmaa oleskelulupaa, voivat ottaa niihin osaa luottavaisin mielin. Varmistakaa myös, että alustojen suunnittelussa huomioidaan ihmiskeskeinen asiakkaan tai palvelun käyttäjänäkökulma. Varmistakaa lopuksi, että **tiedotusvälineissä julkaistaan onnistuneita kuulemisia tai yhteissuunnitteluprosesseja** esimerkkeinä hyvistä käytännön väestösuhteista.

Varmistakaa, että edellä mainittuihin prosesseihin osallistuvat kansalaisjärjestöt ja muut keskustelukumppanit (esimerkiksi yksityiset asukkaat, tulkit) saavat **kohtuullisen korvauksen** heidän ajastaan, taidoistaan ja panoksestaan. Osoittakaa määrärahoja kansalaisyhteiskunnan järjestöjen – erityisesti maahanmuuttajien tai pakolaisten johtamien järjestöjen – rahoittamiseen, jotta niiden täysimääräistä ja tasapuolista osallistumista voidaan tukea paikallisia kuulemisia tai yhteissuunnitteluprosesseja varten. **Johtajaohjelmat** tulokkaiden äänen esiintuomiseksi osallistavissa prosesseissa ja poliittisilla foorumeilla kaikilla tasoilla.

Alueelliset viranomaiset

1. Luokaa vahvat mekanismit sen varmistamiseksi, että useat eri alueelliset viranomaiset (valtion aluehallinto, ELY- ja AVI-keskukset, uudet hyvinvointialueet) työskentelevät kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden kehittämisessä johdonmukaisesti ja yhteistyössä niin, ettei vastuuasioissa ole ongelmia. Suosittelemme luomaan vähintään **vuosikalenterin säännöllisille kokouksille**, joihin osallistuu suoraan asiaan liittyvää ylemmän johdon henkilöstöä. Tämä voi myös edellyttää **kansallista koordinoitiverkostoa**, jolla on erityisiä resursseja ongelmien esiin tuomiseen. Samalla verkosto voi ottaa vastuun ongelmien ratkaisemisesta. Tämän tiimin tehtävänä voi olla myös selkeiden ohjeiden kehittäminen palvelujen käyttäjille. Erikoistuneiden kotoutumispalvelujen tarjoajat olisi tarpeen koota yhteen alueellisella tasolla käymään keskustelua yleisiä julkisia palveluja tarjoavien tahojen kanssa, kuten nuoriso-, mielenterveys- tai vammaispalveluissa työskentelevien kanssa.

2. Kun suuren yleisön käsitykset hyvistä väestösuhteista on otettu huomioon, on hyvä luoda **alueiden välinen työryhmä ja sille runsaat resurssit, joiden**

avulla voidaan investoida suurelle yleisölle suunnattuun viestintään. Viestinnässä voidaan a) esitellä paikallisia esimerkkejä onnistuneesta ryhmien välisestä yhteistyöstä ja vastavuoroisuudesta, b) tarjota lisätietoja yleistä huolta aiheuttavista kysymyksistä, c) tarjota julkisia palveluja koskevaa tietoa kaikkien asukkaiden saataville paitsi kielen, mutta myös kulttuurin ja edustuksen osalta, d) saada tietoa yleisön asenteita koskevista tutkimuksista, joissa tarkastellaan asukkaiden arvoja ja tiedotusvälineiden käyttöä, e) perustaa tiedon jakaminen stereotyyppioita ja ennakkoluuloja kumoaviin narratiiveihin, joita testataan niiden henkilöiden avulla, joita narratiivit koskevat, sekä niiden henkilöiden avulla, joita ne käsittelevät, f) hyödyntää pop-kulttuuria, taidetta, urheilua ja yhteisömediaa sekä virallisia lausuntoja ja uutismediaa sekä (g) jakaa ylempien alueellisten johtajien tukiviestejä. **Pakollista kulttuurienvälisen osaamisen koulutusta** pitäisi järjestää osana tätä viestinnän painotusta vähintään niille viranhaltijoille, jotka ovat julkisessa roolissa. Myös kolmannen sektorin toimijat olisi hyvä ottaa mukaan.

Selventäkää – aluksi mahdollisen alueiden välisen työryhmän kautta – missä ja miten kuntatason laadullinen **seuranta ja arviointi** tehdään ja miten niistä saatua tietoa välitetään osaksi päätöksentekoa alueellisella tasolla ja ylöspäin kansalliselle tasolle. Lisäksi on hyvä selventää, miten kansallista seurantaa toteutetaan **hyvien väestösuhteiden ympärille kehitettyjen indikaattoreiden avulla**, jotta alue- ja paikallisviranomaisten vastuuasiat ovat kunnossa. Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kanssa työskenteleviltä alueviranomaisilta ja sosiaalityön oppilaitoksilta pitäisi pyytää niillä olevaa asiantuntemusta arkaluonteisten tietojen keräämisestä ja hyödyntämisestä.

Kansallisille ministeriöille

Perustakaa väestösuhteiden politiikan kehittämistä ja sen ohjelmien toteuttamista varten **turvattu, rakenteellinen ja kestävä rahoitus** sen sijaan, että toiminta jätettäisiin hankerahoituksen varaan. Hyödyntäkää Beqirin mallin rahoitusta kaikilla paikallistasoilla tai ainakin kaikilla niillä aloilla, joilla monimuotoisuus

on suhteellisen suurta. Harkitkaa myös **pitkäaikaista perusrahoitusta keskeisiin palveluita tuottaville organisaatioille**, kuten kieli- ja perehdytyskurseja tulokkaille järjestäville tahoille. Varmistakaa, että väestösuhteiden politiikan toteutusta ei heikennetä ruohonjuuritason ja muiden palveluja tarjoavien kansalaisjärjestöjen rahoitusta leikkaamalla. KYHRY saattaisi olla paras taho ottamaan vastuun olemassa olevien rahoitustyöryhmien aktivoinnista tai tarvittaessa uuden työryhmän perustamisesta osallistavan kotouttamisen ja hyvien väestösuhteiden resursoimista varten.

Perustakaa oikeusministeriön alle **[väestöryhmien välisten] hyvien suhteiden pysyvä kansallinen osaamiskeskus** (joko syrjimättömyyteen ja viharikoksien torjuntaan keskittyneen osaamiskeskuksen rinnalle tai sen sisälle). Osaamiskeskuksen tehtäväksi voidaan antaa esimerkiksi monitasoisen hyvien väestösuhteiden hallinnon ja osallistavan kotouttamispolitiikan koordinointi. Poliitiikan kehittäminen ja toteutus ovat kuitenkin yksittäisten ministeriöiden vastuulla. Varmistakaa, että keskuksella on riittävät budjetti- ja henkilöstöresurssit tehtävien suorittamiseen, ja laatikaa selkeät sopimukset muiden keskusten, kuten KEHA-keskuksen, kanssa. Kyseessä voisi olla Suomen tasa-arvovaltuutetun toimiston yhteydessä toimiva yhteinen toimija, jolla olisi tasa-arvovaltuutettua ennakoivampi rooli.

Perustakaa **riippumaton asiantuntijapaneeli, joka ohjaa edellä mainittua keskustaa** ja jolla olisi valmiudet ja vapaus julkaista omia raportteja. Sen rahoituksen tai toimeksiannon jatkumisen ei pitäisi olla riippuvainen mistään yksittäisestä ministeriöstä. Paneelissa pitäisi olla jäseniä, joilla on kokemusta erityisesti rasismista ja syrjinnästä, mutta sen pitäisi ensisijaisesti olla tieteellinen paneeli, joka tarjoaa tutkimukseen perustuvaa tietoa päätöksentekijöiden tueksi. Mallina voisi toimia kestävän kehityksen asiantuntijapaneeli. Paneeli voisi olla viisasta sijoittaa hallintorakenteiden ulkopuolelle (esimerkiksi riippumattomaan tutkimuslaitokseen tai oppilaitokseen, jolla on kokemusta yhteistyöstä kolmannen ja neljännen sektorin kanssa).

Referenssit

Attias, Miriam, Jääskeläinen, Kati & Stenroos, Marko (2021) [Suomalaisten romanien ja romanasioissa toimivien vaikutusmahdollisuudet alueelliseen ja eurooppalaiseen romanipolitiikkaan \(um.fi\)](#)

Artemjeff, Panu, Attias, Miriam & Kettunen, Pekka (2023) [Report on integration policies in Finland has been published - Intercultural cities programme \(coe.int\)](#). Euroopan neuvoston julkaisu

CDADI (2021), *Model Framework for an Intercultural Integration Strategy at the National Level*. Euroopan neuvoston julkaisu

Chemin, J.E. ja A.K. Nagel (2020), 'Integration Policies, Practices and Experiences – Germany Country Report' (RESPOND Working Paper Series, Göttingenin yliopisto, Uppsala)

Eurobarometer (2022), *Special Eurobarometer 519, Integration of Immigrants in the EU: Finland*

FRA (2023), *Protecting Civil Society, Update*

Fraser, Nancy. (2003), *Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation*. Teoksessa Fraser, N. ja Honneth, A. 2003. *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*. Lontoo: Verso

Henttonen, Elina; Kareinen, Janne (2023) ["Kukaan ei synny vihaamaan": Nuorten dialogit rasismista ja syrjinnästä - Valto](#)

Honneth, Axel. (1996), *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflict*. Cambridge: Polity Press

ICC (2024), *The Intercultural City Step by Step, A practical guide for applying the Council of Europe's intercultural city model and promoting good population relations at city level* (Uudistettu painos mukautettu Suomen kontekstiin)

Kraler, A. et al. (2022), 'The Integration of Recent Migrants and Refugees: A Review of Research on Integration Policy Practices in the EU', *SPRING Platform of the European Commission* (Krems: Danube University)

MigrationWork CIC (2022), *How to guide: Creating strategic approaches to migrant integration*, CONNECTION-projektiraportti, tuottajana Eurocities

MigrationWork CIC (2024), *Co-designing integration strategies in cities with the UNITES project - what we have learned so far*, 2. helmikuuta, 2024

Sisäministeriö (2017) [sisäisen-turvallisuuden-strategia-verkko.pdf \(valtioneuvosto.fi\)](#).

Sisäministeriö (2019) [Turvallisuutta kaikkialla – paikallisen ja alueellisen turvallisuussuunnittelun kansalliset linjaukset \(valtioneuvosto.fi\)](#)

Oikeusministeriö (2022) [Kunnat väestösuhteita edistämässä. Käytännön työkaluja kuntien väestösuhtedtyöhön. \(yhdenvertaisuus.fi\)](#)

[MIPEX-R indicators and findings](#)

OECD (2022), *Multi-level governance for migrant integration: Policy instruments from Austria, Canada, France, Germany and Italy* (OECD Regional Development Papers, No. 24)

Oulun kaupunki (2023), [Oulun kaupungin osallisuus- ja vuorovaikutussuunnitelma 2023–2030. Oulun kaupungin osallisuus- ja vuorovaikutussuunnitelma 2023–30 \(ouka.fi\)](#)

Pasetti, F., C. Conte, G. Solano, S. Deodati and C.C. de Montserrat (2022), *REGIN Indicators Comparative Report* (CIDOB and MPG)

- Renvik, Tuuli Anna ja Säävälä, Minna (toim.) (2024), *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2023: Näkökulmana väestösuhteet*. TEM oppaat ja muut julkaisut 2024:1 FI. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö
- Scholten, P. & R. Penninx (2016), The Multilevel Governance of Migration and Integration teoksessa Garcés-Mascareñas & Penninx (toim.), *Integration Processes and Policies in Europe* (IMISCOE Research Series)
- Sitra 2023. Asukasosallistuminen hyvinvointialueilla. <https://www.sitra.fi/hankkeet/asukasosallistuminen-hyvinvointialueilla/>
- Sobczak-Szelc, K., J. Szałańska and M. Pachocka (2020), *The integration of asylum seekers and refugees in the field of education and the labour market: RESPOND Comparative Thematic Report* (Centre of Migration Research, Varsovan yliopisto)
- Sood, Priyanka (2024). Haastattelussa Oulun kaupungin monikulttuurisuusasioiden koordinaattori, 5.4.2024 Työ- ja elinkeinoministeriö (2023) [Kumppanuusohjelman toimintasuunnitelma](#).
- UNHCR ja MPG, *Effective Inclusion of Refugees: Participatory approaches for practitioners at the local level* (joulukuu 2021)
- Valtioneuvosto (2024) [Hyvät väestösuhteet_VNK loppuraportti](#) KETTU Käyttäytymistieteellinen ennakointi ja tieto tulevaisuuden hallinnossa
- Whole-COMM, *Public Opinions and Policy Impact on Integration and Social Cohesion* (Working Paper, tammikuu 2024)
- Yilmaz, S. (2021), *Europe's Patchwork of Refugee Integration Policies* (Migration Policy Group)
- Yilmaz, S. and C. Conte (2024), *Local Strategies for Effective Migrant and Refugee Integration* (Migration Policy Group / Whole-COMM)

Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat päättäneet yhdistää osaamisensa, voimavaransa ja kohtalonsa. Yhdessä he ovat luoneet vakauden, demokratian ja kestävän 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