

KATSAUS MONITASOISEN HALLINNON NYKYKÄYTÄNTÖIHIN SUOMESSA



Euroopan unionin
yhteisrahoittama



COUNCIL OF EUROPE



Euroopan neuvoston
yhteisrahoittama ja toteuttama

KATSAUS MONITASOISEN HALLINNON NYKYKÄYTÄNTÖIHIN SUOMESSA

Robin Wilson ja
Panu Artemjeff, Miriam Attias, (MAP FINLAND ry)

Raportti on laadittu yhteisen hankkeen ”Building an Inclusive Integration Approach in Finland” puitteissa, joka saa rahoitusta Euroopan unionilta teknisen tuen välineen kautta sekä Euroopan neuvostolta, ja sen toteuttaa Euroopan neuvosto yhteistyössä Euroopan komission kanssa.

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

Otteiden jäljentäminen (enintään 500 sanaa) on sallittu, paitsi kaupallisiin tarkoituksiin, niin kauan kuin tekstin eheys säilyy, tetta ei käytetä ilman kontekstiaan, siinä ei tarjota puutteellisia tietoja tai se ei muuten johda harhaan lukijaa tekstin luonteen, laajuuden tai sisällön perusteella.

Lähdeteksti on aina mainittava seuraavasti
”©Euroopan neuvosto, 2024”.

Kaikki muu
tätä asiakirjaa koskeva viestintä
on osoitettava
Intercultural Cities -yksikölle
syrjinnän vastaiselle osastolle
demokratian ja ihmisarvon pääosastossa
Euroopan neuvosto,
67075 Strasbourg Cedex, Ranska

Kuva: Shutterstock

© Euroopan neuvosto
Maaliskuu 2025

Sisällys

TIIVISTELMÄ	5
JOHDANTO	6
MONITASOINEN HALLINTO (MÄÄRITELMÄT, AVAINKOHDAT)	7
EUROOPAN UNIONIN JA EUROOPAN NEUVOSTON STANDARDIT JA SUOSITUKSET MONITASOISESTA HALLINNOSTA	8
MONITASOISEN HALLINNON NYKYTILANNE / MEKANISMIT SUOMESSA	11
Kotoutumisesta väestösuhteiden ja kulttuurienvälisyyden edistämiseen	11
Suomalainen hallintomalli – kolme tasoa	12
Politiikkakohtaiset komiteat ja verkostot	12
Hyviin väestösuhteisiin liittyvät monitasoiset hallintoelimet	14
MALLEJA EUROOPAN MAISTA / MAAVERTAILUT	15
Monitasoinen hallinto maiden välillä: Pohjoismainen kotouttamispoliittinen yhteistyö	16
TAPAUSSANALYYSI: RASISMIN VASTAINEN TOIMINTASUUNNITELMA JA VÄESTÖSUHTEIDEN EDISTÄMINEN	17
YHTEENVETO: SUOSITUKSET	21
REFERENSSIT	23

Tiivistelmä

Raportti antaa kokonaiskuvan kotoutumisen, hyvien väestösuhteiden ja kulttuurienvälisyyden monitasoisesta hallinnosta Suomessa sekä käsittelee myös sen kehittämistarpeita.

Raportin kahdessa ensimmäisessä luvussa esitellään keskeiset käsitteet ja määritelmät, monitasoisen hallinnon lähestymistavan historiallinen alkuperä sekä Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin sitä koskevat standardit ja suositukset.

Kolmannessa luvussa esitellään monitasoisen hallinnon nykytilaa ja mekanismeja Suomessa. Siinä esitellään myös suomalainen hallintomalli, jossa on kolme tasoa (valtio, alueet ja kunnat), sekä analysoidaan, miten monitasoisen hallinnon osatekijöitä käsitellään Suomen lainsäädännössä ja olemassa olevissa yhteistyörakenteissa. Lisäksi luvussa kuvataan

kotoutumisessa käytettyjä käsitteitä, lähinnä ”hyvien väestösuhteiden” lähestymistapaa suomalaisessa kontekstissa.

Neljännessä luvussa esitellään monitasoisen hallinnon malleja ja hyviä käytäntöjä muista Euroopan maista (lähinnä Pohjoismaista) sekä pohjoismaista kotouttamispoliittista yhteistyötä. Viimeisessä luvussa keskitytään tiettyyn politiikkatapaukseen analysoimalla Suomen hallituksen hiljattain julkaisemaa tiedonantoa eduskunnalle yhdenvertaisuudesta, sukupuolten välisestä tasa-arvosta ja syrjimättömyydestä monitasoisen hallinnon kahdeksan keskeisen osatekijän näkökulmasta. Selonteossa on lueteltu sekä yleisiä että politiikkakohtaisia suosituksia siitä, miten monitasoisia hallintorakenteita voidaan luoda valtioneuvoston tiedonannon toimeenpanovaiheessa.

Johdanto

Tämän raportin tarkoituksena on tarkastella monitasoisen hallinnon nykyisiä hyviä käytäntöjä Suomessa. Raportti sisältää keskeiset käsitteet ja määritelmät, monitasoisen hallinnon lähestymistavan historiallisen alkuperän sekä katsauksen Suomessa olemassa oleviin monitasoisiin koordinaatiomekanismeihin kotoutumisesta (ja siihen liittyvien aiheiden, kuten hyvien väestösuhteiden ja yhdenvertaisuuden osalta). Raportissa analysoidaan myös nykyisten mekanismien etuja ja heikkouksia, keskustellaan erilaisten vastaavien eurooppalaisten mallien soveltamisesta ja tehdään suosituksia uudeksi monitasoiseksi sidosryhmämekanismiksi, joka voidaan toteuttaa tulevassa syrjimättömyyttä ja kulttuurienvälisten käytäntöjen edistämistä koskevassa kansallisessa politiikassa.

Tämän raportin kirjoittaminen toteutettiin Euroopan unionin, Euroopan neuvoston ja 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 Robin Wilson. Panu Artemjeff ja Miriam Attias ovat Suomen väestösuhdepolitiikkaan erikoistuneita, MAP Finland -ajatushautomon riippumattomia asiantuntijoita. Robin Wilson on Euroopan neuvoston kulttuurienvälisen integraation asiantuntija Pohjois-Irlannista. Tämän raportin analyysit perustuvat sekä kirjallisiin lähteisiin perustuvaan tutkimukseen että lokakuussa 2023 tehtyihin sidosryhmähaastatteluihin.

Monitasoinen hallinto (määritelmät, avainkohdat)

Termi ”monitasoinen hallinto” (multi-level governance, MLG) syntyi 1900-luvun lopulla keinona kuvata edellisten vuosikymmenten aikana kehittyntä Eurooppaa. Kyseessä ei ollut enää pelkästään hallitustenvälinen Eurooppa, koska toimivaltaa siirrettiin Euroopan unionille, mutta EU ei myöskään ollut ylikansallinen kokonaisuus, joka olisi syrjäyttänyt jäsenvaltionsa. Jälkimmäisessä valta oli siirtynyt alueellistamisen myötä valtiotasoa alemmalle tasolle. Euroopan yhdentymisen asiantuntijoiden mukaan (Hooghe ja Marks, 2001) tässä kehittyvässä poliittisessa rakenteessa hallinnon olisi nyt ymmärrettävä toimivan samanaikaisesti paikallisella, alueellisella, kansallisella ja Euroopan tasolla.

Monitasoisen hallinnon käsite heijasti myös nyky-yhteiskuntien globalisaatiota ja yksilöllistymistä. Nämä suuntaukset näkyivät ilmeisimpinä rinnakkain väestön liikkumisessa, muuttoliikkeessä ja turvapaikanhaussa, jotka kaikki ovat lisänneet kulttuurienvälisen integraation haastetta poliittisella asialistalla kaikkialla Euroopassa tällä vuosisadalla. Niillä oli suuria vaikutuksia myös kotimaiseen hallintoon.

Kuten Neuvostoliiton diktatuurin romahtamisen jälkeen vuonna 1991 kävi selvästi ilmi, moderneista yhteiskunnista oli tullut aivan liian monimuotoisia ja epävakaita, jotta niitä voitaisiin hallita yksin ”suverenin valtion” avulla. Se ei yksinkertaisesti voinut olla riittävän kaikkietävä ja kaikkipätevä monopolisoimaan valtaa. (Hirst, 1997) Tämä ei tarkoittanut vain keskushallinnon jakamaa vastuuta muiden lähempänä ruohonjuuritasoa olevien tasojen kanssa. Se edellytti myös kansalaisjärjestöjen kanssa tehtyjä kumppanuusjärjestelyjä, joissa voitiin tuoda esiin sidosryhmien ääniä ja hyviä käytäntöjä.

Monitasoisessa hallinnossa pitäisi siis ajatella olevan yhden ulottuvuuden sijaan kaksi ulottuvuutta. Kyse ei ole vain hallintotasojen välisistä vertikaalisista suhteista, vaan myös horisontaalisista suhteista, joita nämä eri tasot luovat kulkemaan omien rakenteidensa läpi ja joiden avulla ne voivat tehdä yhteistyötä ulkoisten kumppaneidensa kanssa. Erityisesti ”maahanmuuttajien kotoutumisesta” puhuttaessa Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD (2022: 340) tunnustaa ”vertikaalisen ja horisontaalisen koordinoinnin” merkityksen keskushallinnossa sekä alueellisen ja paikallisen tason kanssa.

Esimerkiksi Euroopan neuvoston [Kulttuurienväliset kaupungit](#) -hankkeen (ks. jäljempänä) jäsenet hyötyvät usein kotoutumisneuvostoista (olivatpa ne minkä tahansa nimen alla), jotka kokoavat yhteen paikallisia

viranhaltijoita ja asiaan liittyvien kansalaisjärjestöjen edustajia. Nämä rakenteet tarjoavat äänen maahanmuuttaja- ja pakolaistaustaisille henkilöille ja mahdollistavat käytännön ongelmien ratkaisemisen käymällä vuoropuhelua paikan päällä olevien kanssa, ennen kuin ongelmista tulee polarisoivia ”identiteettikysymyksiä”. Toinen arvokas ”horisontaalinen” suhde on löytynyt osallistuvien kuntien kansallisten verkostojen kautta, kuten Espanjassa ja Italiassa.

Näin ollen monitasoisella hallinnolla on jonkinlainen ”fraktaalinen luonne”. Missä tahansa mittakaavassa asiaa katsotaan, makro- tai mikrotasolla, voidaan havaita samankaltainen kaava – suhteet ylös- ja/tai alaspäin sekä ulospäin verkostoihin.

Tämä muistuttaa kolmiulotteista shakkipeliä. Ilmeistä on, että tasojen välinen koordinointi voi olla heikkoa tai verkostoyhteydet kullakin tasolla voivat olla huonoja (OECD, 2022). Näin ollen tällaisella politiikan areenalla – kuten kulttuurienvälisessä integraatiossa – on olennaista kehittää kansallinen suunnitelma. Suunnitelmalla pitäisi olla selkeä yleistavoite, johon jokainen tässä fraktaalissa rakenteessa kokee voivansa osallistua. Suunnitelmassa pitäisi olla myös selkeästi eriytyvät vastuut, jotta jokainen on tietoinen omasta roolistaan.

Portugali edustaa tässä asiassa erityisen hyvää lähestymistapaa. Sillä on julkinen virasto valtionhallinnon ulkopuolella, Alto Comissariado para as Migrações, joka tarjoaa asiantuntemusta ja tekee yhteistyötä kaikilla hallinnon tasoilla. Kansallisen suunnitelman puitteissa on paikallisia kotoutumissuunnitelmia, ja suurimmissa kaupungeissa on ”keskitettyjä palvelupisteitä”, joiden ansiosta tulokkaat voivat välttää joutumasta ”ojasta allikkoon”, jos he joutuvat hoitamaan kohtaamiaan ongelmia erillisissä virastoissa/viranomaissiloissa.

Tässä yhteydessä on myös ratkaisevan tärkeää, että mukana olevat toimijat pystyvät selviytymään niille asetetuista haasteista sen sijaan, että ne ryhtyisivät pintapuolisesti noudattamaan sääntöjä tai etsimään keinoja marginalisoida oman roolinsa. Mikään hallintotaso ei voi väistää tätä tehtävää siinä toivossa, että jotenkin, jossakin, joku muu hoitaa sen.

Korkeimman tason poliittinen johtajuus on siis ensiarvoisen tärkeää, jotta julkiseen palveluun voidaan lähettää oikeita viestejä siitä, että kyseessä on yhteinen ja ensisijainen tavoite. Jos kaikki hallinnon tasot ohjaavat samaan suuntaan, synergiamahdollisuuksia on paljon ja ponnisteluja voidaan yhdistää tehokkaasti.

Siksi tällä alalla on luotava tehokas koordinoitumiskanismi, johon tässä tutkimuksessa keskitytään.

Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston standardit ja suositukset monitasoisesta hallinnosta

E dellä esitetyn mukaisesti Euroopan neuvoston ministerikomitea totesi vuoden 2022 [suosituksessa](#) kulttuurienvälisestä integraatiosta ja monitasoisesta hallinnosta seuraavaa:

Monitasoinen hallinto on hallintomalli, joka kattaa keskus-, alue- ja paikallishallinnon sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatiot. Monitasoisen hallinnon organisointitavat saattavat vaihdella suuresti maasta toiseen. Monitasoiseen hallintoon pitäisi ihannetapauksessa sisältyä alhaalta ylöspäin suuntautuva elementti, ja se edellyttää sellaisten osallistavien prosessien kehittämistä, jotka mahdollistavat politiikan luomisen, yhteistyön ja koordinoinnin yhteisesti kaikkien asiaankuuluvien viranomaisten kesken kaikilla hallinnon tasoilla ja kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa aloilla, joilla toimivalta jaetaan tai joissa tavoitellaan yhteistä etua.

Suosituksessa tunnustettiin, että kulttuurienvälisen integraation haasteen luonne asettaa monitasoisen hallinnon etusijalle:

Kulttuurienvälisen integraation malli edellyttää kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jossa koordinoituja pitkän aikavälin toimintalinjoja ohjataan kaikilla hallinnon aloilla ja tasoilla. Tässä lähestymistavassa edistetään kaikkien yhteiskunnan jäsenten yhdenvertaisuutta ja varmistetaan sen toteutumista, tuetaan yhteisen moniarvoisen yhteenkuuluvuuden tunnetta arvostamalla monimuotoisuutta ja rakentamalla sosiaalista luottamusta, yhteisön yhteenkuuluvuutta ja merkityksellistä vuorovaikutusta eri sosiokulttuurisista taustoista tulevien ihmisten välillä. Samalla voidaan helpottaa sekä yhtäläistä yhteiskuntaan osallistumista että panoksen antamista siihen.

Näin ollen suositukseen oli liitetty [Model framework](#), joka tarjoaa 46 jäsenvaltiolle noudatettavan mallin, jotta ne voivat varmistaa tämän ”kokonaisvaltaisen lähestymistavan” edellyttämän koordinoinnin useiden toimijoiden välillä.

Mikä kulttuurienvälisen integraation paradigmassa vaatii tällaista lähestymistapaa? Viime vuosisadalla monimuotoisuutta käsiteltiin kahden mallin avulla:

assimilaation ja monikulttuurisuuden käsitteinä. Ne voidaan parhaiten ymmärtää sitä kautta, miten käsitteiden avulla käsiteltiin suhdetta itseän ja muihin (erilaisiin) (Wilson, 2018).

Assimilaatiossa, kuten se klassisesti määritellään ”tasavaltalaisessa” Ranskassa, oletetaan, että muiden pitäisi alkaa muistuttaa itsestään selvää kansallista itseä, joka prosessina vieraannutti pohjoisafrikkalaiset nuoret (*maghrébin*) sosiaalisesti syrjäytyneissä lähiöissä. Tämä johti poliisin vastaisiin mellakoihin vuonna 2005. Monikulttuurisuudessa, josta esimerkkinä ovat Yhdistynyt kuningaskunta ja Alankomaat entisine siirtomaineen, oletettiin, että minä ja muut johtaisivat ”rinnakkaiselämään”, joksi sitä kutsuttiin vuoden 2001 etnisten ryhmien välisten mellakoiden jälkeen deindustrialisoituneissa englantilaisissa tehdaskaupungeissa. Tämä puolestaan aiheutti gettoutumista ja molempinpuolista ymmärtämättömyyttä.

Nämä suuntauksut pakottivat ajattelemaan asiaa uudella tavalla kaikkialla Euroopassa, ja sekä Euroopan unioni että Euroopan neuvosto tulivat samaan johtopäätökseen. Kotoutuminen piti ymmärtää ”dynaamisiksi ja kaksisuuntaiseksi prosessiksi, jossa kaikki maahanmuuttajat ja asukkaat mukautuvat vastavuoroisesti”, kuten esitettiin Euroopan unionin maahanmuuttajien kotouttamispolitiikan [yhteisissä peruseriaatteissa](#) vuonna 2004. Kotoutuminen määriteltiin vastaavasti ”kaksitahoiseksi prosessiksi ja ihmisten kyvyksi elää yhdessä kunnioittaen täysin jokaisen yksilön ihmisarvoa” Euroopan neuvoston vuonna 2008 julkaisemassa [White Paper](#) on Intercultural Dialogue -raportissa jäsenvaltioiden vaatimuksesta – tietoisina siitä, vanhat mallit eivät enää toimineet.

Näitä määritelmiä yhdisti luopuminen siitä käsitteestä, minkä eurooppalaiset [kulttuuriministerit](#) vuonna 2003 Opatiaassa pidetyssä kokouksessa hylkäsivät ”enemmistön ja vähemmistön” lähestymistapana kulttuuriin monimuotoisuuteen. Tästä näkökulmasta ”vähemmistöön” kohdistuu koko kotoutumisen taakka (assimilaatio), tai se alistetaan yhteisölliseksi stereotyyppiä (monikulttuurisuus). Hyödyllisempi vaihtoehto tälle ajatukselle on yhdenvertaisten yksilöiden välillä tapahtuva kahdensivulinen vuoropuhelu, jonka kautta minä itse voin ottaa toisen mukaan, ja toisin päin. Näin molemmat oppivat prosessin aikana.

Tämä näkemys korostaa monitasoisen hallinnon merkitystä tällä alalla. Conference of Peripheral Maritime Regions -konferenssin johtama Regions for Migrants and Refugee Integration (REGIN) -hanke vahvisti seuraavaa (CPMR, 2022: 7, kursivointi alkuperäisessä):

On tärkeää ottaa huomioon, että maahanmuuttaja- ja pakolaisväestö koostuu eri sukupuolia, ikää, etnistä, sosiaalista ja taloudellista taustaa olevista ihmisistä, ja tällainen väestö kohtaa erilaisia perusoikeuksien/-palvelujen saatavuuden esteitä. Alue- ja paikallisviranomaiset hyötyvät siitä, että ne ovat *lähellä väestöä ja ne saavat ensikäden tietoa asukkaidensa haasteista ja tarpeista*. Vaikka Euroopan unionin jäsenvaltiot laativat usein kansallisia kotouttamispoliittisia viitekehyksiä, alue- ja paikallisviranomaiset voivat monissa yhteyksissä soveltaa joustavasti kansallista politiikkaa ja kehittää omia kotoutumisen lähestymistapoja.

Tällainen ajattelu on edistyneempää kuin Suomessa, jossa lähestymistapa on tuotu (aiemmasta) monikulttuurisesta Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Hyvien väestösuhteiden lähestymistavassa yksilöt kootaan imperialistisen menneisyyden tuottamiksi stereotyyppisiksi ryhmiä. Tällaista lähestymistapaa on hankala muuntaa konkreettisiksi toimiksi kentällä. Tämä lähestymistapa on jäänyt pois käytöstä Yhdistyneessä kuningaskunnassa, esimerkiksi Pohjois-Irlannissa, jossa asiaan liittyi myös uskonnollinen jakautuminen ja brittiläinen imperialistinen ulottuvuus (eli tämän lähestymistavan alkuperä).

Näin ollen oikeusministeriön vuoden 2021–23 Rasismin vastaisen ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelman arvioinnissa todettiin, että ohjelman toimenpiteet eivät ole kaikkia elämänalueita läpäiseviä, kuten arvioinnin perusteella voisi toivoa, eikä vuorovaikutusta lisääviä tai väestösuhteiden konfliktien sovitteluun pyrkiviä toimintoja juuri ole. Tästä johtuu myös Suomessa saatu kokemus siitä, että kunnat ovat toteuttaneet kotouttamisvelvoitteitaan hajanaisesti ja valvoneet niitä heikosti. Euroopan neuvoston malli sitoo seurannan ja arvioinnin strategian erityisten päämäärien ja tavoitteiden toteuttamiseen sen sijaan, että ne toimisivat vain hyvien väestösuhteiden epäsuorina indikaattoreina.

”Hyvät väestösuhteet” on ilmauksena kuitenkin juurtunut suomalaiseen viralliseen keskusteluun ja alkanut elää omaa elämäänsä (ks. alla), eikä termin käyttöä tarvitse vältellä. Juuri sen epämääräisyys tarkoittaa, että kyseessä on vähämerkityksinen käsite, jolle voidaan antaa enemmän merkitystä sisällyttämällä se uuteen kulttuurienväliseen paradigmaan. Erityisesti ”hyvät” väestösuhteet ovat suhteita, jotka rohkaisevat toisen sisällyttämistä itseän (Wilson, 2018). Tämä ei voi koskaan olla muuta kuin osittaista ja rajoitettua – emmehän haluaisi kaikkien olevan toistensa

klooneja – mutta se riittää synnyttämään kokemuksia molemminpuolisesta rikastamisesta. Näin voidaan hyödyntää sitä, mitä Euroopan neuvosto on alkanut kutsua ”monimuotoisuuden eduksi”. Samalla voidaan lisätä sosiaalista solidaarisuutta nykypäivän hajanaisissa yhteiskunnissa.

Kulttuurienvälisessä paradigmassa hallinnon tehtävänä kaikilla tasoilla on siis optimoida yhteiskuntien erilaisten asukkaiden välistä vuorovaikutusta. Siten voidaan hyödyntää monimuotoisuuden etua ja vähentää kitkaa, joka saattaa muuntaa sosiaalisiksi jännitteiksi ja vastakkainasetteluiksi niiden toimesta, jotka pyrkivät hyötymään jakautumisesta ja konflikteista. Tällaisella työllä ei ole katu-uskottavuutta, elleivät paikalliset (ja alueelliset) viranomaiset ja asiaankuuluvat kansalaisjärjestöt osallistu täysimääräisesti.

Siksi Euroopan neuvosto perusti vuonna 2007 [Kulttuurienväliset kaupungit](#) (ICC) -ohjelman, jonka tarkoituksena on yhteistyössä aluksi Euroopan komission kanssa edistää ja jakaa hyviä käytäntöjä kulttuurienvälisestä integraatiosta kuntatasolla. Jäsenmaat antoivat tukensa tälle työlle vuoden 2015 [suosituksessa](#).

Vuonna 2017 Lissabonissa pidetyssä ICC:n kymmenvuotiskonferenssissa pidetyssä ”politiikkalaboratoriossa” kuitenkin tuotiin esiin jännitteitä tiettyjen osallistuvien kaupunkien, erityisesti hyvin monimuotoisten pääkaupunkien, ja kansallisten hallitusten välillä. Tämän ovat myös tutkijat osoittaneet (Scholten ja Penninx, 2016: 92). Tämä johti kansallisen mallin laatimiseen kulttuurienvälisen integraation monitasoista hallintoa varten. Malli laadittiin vuonna 2022.

Samana vuonna antamassaan [suosituksessa](#) ministerikomitea totesi erityisesti otsikon ”Kulttuurienvälisen integraation monitasoinen hallinto” alla seuraavaa:

- ▶ Jäsenvaltioiden pitäisi ottaa käyttöön johdonmukainen, koordinoitu, tehokas ja toimiva monitasoinen hallinto päätöksentekoprosessin kaikissa vaiheissa aina tarpeiden arvioinnista aiheeseen liittyvien toimintalinjojen vaikutusten suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin saakka. Samalla on pidettävä mielessä muun muassa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa vahvistetut paikallisen itsehallinnon periaatteet.
- ▶ Monitasoisessa hallinnossa pitäisi sovittaa yhteen strategiset tarpeet ja tavoitteet sekä varmistaa politiikan johdonmukaisuus, tietojen ja resurssien jakaminen, hyvien käytäntöjen vaihtaminen ja vastavuoroinen oppiminen kaikilla hallinnon tasoilla niiden erityisosaamisen ja vastuualueiden perusteella, kaikki politiikan alat mukaan lukien.
- ▶ Eri hallinnon tasoilla pitäisi kehittää hallinto-rakenteita poliittisen vuoropuhelun helpottamista ja yhteisen pitkän aikavälin strategian

luomista varten kulttuurienvälistä integraatiota koskevista asioista.

- ▶ Tietyillä kulttuurienvälisen integraation aloilla pitäisi kehittää politiikan koordinoinnin ja kuulemisen välineitä ja kehyksiä johdonmukaisuuden, yhteistyön, tavoitteista tiedottamisen ja yhteistyön helpottamista varten ja siksi, että kulttuurienvälistä integraatiota koskeva lähestymistapa sisältyisi kaikkeen julkiseen politiikkaan.
- ▶ Valtioiden, alueiden ja paikallisviranomaisten välisiä horisontaalisia verkostoja pitäisi tukea hyvien käytäntöjen jakamisen ja politiikan innovoinnin välineinä. Myös yksityinen sektori ja kansalaisyhteiskunta pitäisi ottaa mukaan hyvien käytäntöjen jakamiseen mahdollisuuksien mukaan.
- ▶ Eri sosiokulttuurisista taustoista tulevien maahanmuuttajien ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden edustajat¹ pitäisi ottaa järjestel-

mällisesti mukaan aktiivisina toimijoina kaikilla tasoilla, mahdollisuuksien mukaan myös osana niitä yhteisiä rakenteita, joissa suunnitellaan kansallisia, alueellisia ja paikallisia kulttuurienvälisiä strategioita.

- ▶ Samalla pitäisi edistää keskustelu- ja kuulemisfoorumeja, joissa kansalaisyhteiskunnan edustajat voivat tavata keskustellakseen ja kartoittaakseen kulttuurienvälisen integraation mallin toteutukseen liittyviä haasteita, onnistumisia ja tarpeita.
- ▶ Kansallisen tason kulttuurienvälisen integraatiostrategian malli tarjoaa tietoa kulttuurienvälisten integraatiostrategioiden parissa työskenteleville toimijoille, kuten alue- ja paikallisviranomaisille. Näitä toimijoita tulisi kouluttaa jatkuvasti ja heille pitäisi tarjota kohdennettua tukea, sillä se helpottaisi kulttuurienväliseen integraatioon kuuluvien perusperiaatteiden ja -menetelmien omaksumista.

1. Suositus sallii kulttuurienvälisen lähestymistavan soveltamisen silloin, kun huomioon otetaan erityisesti ei-maahanmuuttajataustaiset ihmiset, kuten Suomessa saamelaisyhteisön jäsenet ja itsehallintojärjestelyt.

Monitasoisen hallinnon nykytilanne / mekanismit Suomessa

Kotoutumisesta väestösuhteiden ja kulttuurienvälisyyden edistämiseen

Tässä osiossa tarkastellaan olemassa olevia monitasoisia koordinaatiomekanismeja kotoutumisen, hyvien väestösuhteiden ja syrjimättömyyden osalta Suomessa.

Suomen kotoutumislaki astui voimaan vuonna 1999. Viime vuosina viralliseen keskusteluun on kotoutumisen rinnalle juurtunut käsite ”hyvät väestösuhteet”. Se sisältyy myös uuteen kotoutumislakiin, joka astuu voimaan vuonna 2025.

Hyvien väestösuhteiden lähestymistapaa on edistetty vuodesta 2012 lähtien erilaisissa yhdenvertaisuus- ja kotouttamispolitiikkaan liittyvissä kansainvälisissä hankkeissa, ja se on korvannut ”kaksisuuntaisen kotoutumisen” käsitteen. Malli on saanut inspiraationsa Yhdistyneessä kuningaskunnassa kehitetyistä ideoista, mutta sitä on määritelty uudelleen ja kehitetty edelleen suomalaisessa kontekstissa erilaisissa yhteiskehittämishankkeissa.

Termit ”hyvät väestösuhteet” tai ”yhteisöjen/ryhmien väliset suhteet” viittaavat siihen, miten eri yhteisöt tai ryhmät tuntevat toisensa ja ovat vuorovaikutuksessa keskenään. Suhde on ”hyvä”, jos ihmiset kunnioittavat toisiaan, jos he ovat vuorovaikutuksessa ja kommunikoivat keskenään, jos jokainen tuntee olonsa turvalliseksi identiteettinsä ilmaisemiseen haluamallaan tavalla ja jos ihmisillä on yhtäläiset mahdollisuudet osallistua. Väestösuhdepolitiikan perustana toiminut teoreettinen viitekehys tunnistaa neljä ulottuvuutta, joiden kautta suhteen tilaa voidaan mitata: vuorovaikutus, turvallisuus, osallistuminen ja asenteet.

Uudessa kotoutumislaiissa, joka astuu voimaan vuonna 2025, ”hyvien väestösuhteiden” käsite määritellään tämän teoreettisen viitekehksen mukaan suhteiksi, jotka perustuvat myönteisiin asenteisiin, vuorovaikutukseen, turvallisuuden tunteeseen ja osallisuuteen yhteiskunnassa. Laissa säädetään kuntien velvollisuudesta edistää paikallisia väestösuhteita ja laatia niitä koskeva suunnitelma osana kotoutumisohjelmaa.

Hyvät väestösuhteet eivät tarkoita vain kotoutumisprosessia. Kyseessä on laajempi näkökulma, joka voi liittyä mihin tahansa monimuotoisuuden ulottuvuuteen (kotoutumisen lisäksi myös esimerkiksi kieleen, uskontoon, vammaisuuteen tai toimintarajoitteeseen, ikään, seksuaaliseen suuntautumiseen/sukupuoleen).

Käsite on esitelty ja sitä on verrattu kulttuurienvälisyyden lähestymistapaan Euroopan neuvoston julkaisussa *The intercultural city: Step by Step Guide to the Finnish context*” (julkaistaan myöhemmin).

Väestösuhdepolitiikan käsite esiteltiin [Kotoutumis- ja väestösuhdepolitiikan tilannekatsaus Suomessa](#) -raportissa, joka on laadittu Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston yhteishankkeessa ”Building an inclusive integration approach in Finland”. Väestösuhdepolitiikassa voidaan tunnistaa kolme tasoa:

- arviointi yleisen yhteiskuntapolitiikan väestösuhdevaikutuksista eri ryhmiin (esimerkiksi kaupunkisuunnittelu, asuminen ja koulutus – mahdollistavatko ne ryhmien sekoittumisen ja niiden välisen vuorovaikutuksen?)
- väestöryhmien yhdenvertaisuutta ja osallisuutta edistävä politiikka (se voi olla ryhmäkohtaista ja pyrkiä yhdenvertaisiin oikeuksiin ja osallistumismahdollisuuksiin, mikä mahdollistaa perustan symmetriselle vuorovaikutukselle)
- keskittyminen politiikkaan, jolla nimenomaan pyritään luomaan hyvää ja symmetristä vuorovaikutusta ja viestintää yhteiskunnan eri ryhmien välille sekä käsittelemään jännitteitä ja sovittamaan konflikteja.

Hyvien väestösuhteiden lähestymistapa vastaa sisältöään ja arvoiltaan kulttuurienvälisestä lähestymistapaa. Yhtäläisyyksiä ja eroja on käsitelty Euroopan neuvoston julkaisussa *Step-by-Step: A practical guide to apply the urban model of intercultural inclusion*, joka on käännetty suomeksi ja sovitettu Suomen kontekstiin sopivaksi. Molemmissa lähestymistavoissa keskitytään erilaisuuden ja monimuotoisuuden tunnistamiseen, yhdenvertaisuuteen ja vuorovaikutukseen. Lähestymistavoissa on kuitenkin pieni ero: siinä missä kulttuurienvälisessä lähestymistavassa keskustelu keskittyy monimuotoisuuteen ja monimuotoisuuden etuun, hyvien väestösuhteiden lähestymistavassa keskitytään aina suhteisiin – olipa kyse sitten erilaisista taustoista tulevista yksilöistä tai ryhmien välisistä suhteista. Hyvien väestösuhteiden käsitteen ja lähestymistavan valinta suomen kielellä saattaa johtua semantiikasta: kulttuurienvälisyyden suora käännös merkitsee kiinteitä tai integroituja ”kulttuureja”, eikä siten poista monikulttuurisuuden keskeistä vaikutusta.

Suomalainen hallintomalli – kolme tasoa

Suomalainen hallintomalli on paikallisesti hajautettu valtio. Vertikaalisesti hallintotasoa on kolme: valtio, alue ja kunta. Alue viittaa käsitteenä kahteen eri hallinnolliseen kokonaisuuteen: valtion aluehallintoon, joka koostuu elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (15 ELY-keskusta) ja aluehallintovirastoista (6 AVla) sekä uusiin hyvinvointialueisiin (21 aluetta), jotka käynnistyivät vuoden 2023 alussa. Hyvinvointialueilla ja kunnilla on omat vaaleilla valitut valtuustonsa ja edustajansa, joten palveluja tuotetaan jossain määrin alueellisen ja paikallisen itsehallinnon mukaisesti.

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”.

Perustuslaissa säädetty osallistumisoikeudet on määritelty tarkemmin kuntia ja alueita koskevassa lainsäädännössä. Kuntalain tarkoituksena on luoda edellytykset, joissa kunnan asukkaiden itsehallinto kunnallisessa toiminnassa voi toteutua ja joiden avulla asukkaille luodaan mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa. Kuntavaalien äänioikeuden lisäksi laissa säädetään, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua kunnan toimintaan ja vaikuttaa siihen. Kunnanvaltuustojen on huolehdittava monipuolisista ja tehokkaista osallistumismahdollisuuksista. Kunnan asukkailla ja kunnassa toimivilla yhteisöillä ja toimijoilla on oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevista asioista. Vastaavat osallistumisoikeudet on taattu hyvinvointialueita koskevassa lainsäädännössä. Oikeudellisessa kehyksessä määritellään myös valtion, alueiden ja kuntien välisen vertikaalisen yhteistyön rakenteet, jotka ovat tärkeä osa monitasoista hallintoa.

Myös toimialakohtainen lainsäädäntö edellyttää monitasoista hallintoa, esimerkiksi kotoutumisen ja hyvien väestösuhteiden saralla. Uusi kotoutumislaki edellyttää monialaista yhteistyötä eri tasoilla. Kansallisella tasolla vuoden 2010 kotoutumislain voimaantulosta lähtien työ- ja elinkeinoministeriön on laadittava kansallinen ohjelma, jonka tavoitteet ulottuvat neljälle vuodelle, ja asianomaisten osastojen on asetettava omat tavoitteensa ja toimenpiteensä sen puitteissa. Laissa todetaan myös, että tämä tehtävä kuuluu kaikkien asiaankuuluvien ministeriöiden yhteistyöelimelle ja sitä toteutetaan tällaisen tahon tuella.

Alueellisella tasolla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset voivat perustaa alueellisia maahanmuutto- ja kotoutumistoimikuntia tukemaan kotoutumiseen liittyviä toimenpiteitä. Keskukset voivat kutsua niihin alueensa kuntia, hyvinvointialueita,

poliisin, turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksia, muita viranomaisia, elinkeinoelämän ja järjestöjen edustajia, kansalaisjärjestöjä, yhdistyksiä ja yhteisöjä sekä kotoutumispalvelujen palveluntuottajia.

Paikallistasosta todetaan (45 §), että kunnalla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu kotoutumisen edistämisen suunnittelusta, kehittämisestä ja seurannasta paikallistasolla. Vuoden 2010 laki edellyttää, että jokaisessa suomalaisessa kunnassa laaditaan yksin tai yhdessä ”kotouttamisohjelma”, joka on uusittava vähintään neljän vuoden välein. Tämä on tehtävä monialaisessa yhteistyössä. Uusi laki edellyttää myös, että kunnan on huolehdittava kunnan kotoutumisen edistämisen suunnittelun ja kehittämisen yhteensovittamisesta hyvinvointialueen kanssa.

Vuoden 2025 uuden lain mukaan kunnan on kirjattava kotoutumisohjelmaan maahanmuuttajien työllisyyden, koulutuksen, hyvinvoinnin ja terveyden, asumisen, osallisuuden, yhdenvertaisuuden ja oman kielen ja kulttuurin ylläpitämisen mahdollisuuksien sekä hyvien väestösuhteiden edistämisen tavoitteet, tukitoimet, vastuutahot, yhteistyö ja seuranta (mittarit). Kunnan on raportoitava alueelliselle elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle vähintään kahden vuoden välein kotoutumistavoitteiden toteutumisesta ja toimenpiteiden toteutumisesta. Raportin on myös sisällettävä tietoa palvelujen yhdenvertaisesta saatavuudesta, rahoituksen riittävyydestä ja toimeenpanon vaikuttavuudesta.

Kotoutumislain pykälän 48 mukaan kunnan on perustettava maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen suunnittelunsa ja toimeenpanonsa kehittämistä sekä hyvien väestösuhteiden edistämistä varten paikallistason monialainen yhteistyöryhmä, ”jos maahanmuuttajien palvelutarve kunnassa sitä edellyttää”. Sääöksessä luetellaan yhteisöt, jotka voivat olla osa tällaista ryhmää: kunnan lisäksi hyvinvointialue, alueellinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, alueen muut kunnat, poliisi, turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskus, muut viranomaiset, järjestöt, kansalaisjärjestöt, yhdistykset ja yhteisöt, elinkeinoelämän edustajat sekä kotoutumispalvelujen palveluntuottajat. Tämä ryhmä tukee kotoutumisen suunnittelua, kehittämistä ja toteutusta paikallistasolla, tukee kotoutumisen koordinoitua eri viranomaisten muun suunnittelun kanssa, koordinoi tiettyjen maahanmuuttajien vastaanottoa, edistää yhdenvertaisuutta ja väestösuhteita paikallistasolla, ja se voi toimia myös muissa maahanmuuttoon ja kotoutumisen edistämiseen liittyvissä tehtävissä.

Politiikkakohtaiset komiteat ja verkostot

Poliittisten ohjelmien ja politiikan edistämiseen ja vahvistamiseen on olemassa politiikkakohtaisia työryhmiä ja verkostoja. Kotoutumislaki edellyttää niitä eri tasoilla, mutta käytössä on myös muunlaisia verkostoja.

Kotoutumisen, hyvien väestösuhteiden ja yhdenvertaisuuden aloilla voidaan mainita seuraavia esimerkkejä:

Kotoutumislain edellyttämät verkostot:

- KYHRY (ministeriöiden kotouttamisen yhteistyöryhmä), jota koordinoi työ- ja elinkeinoministeriö (uuden kotoutumislain edellyttämä)
Ryhmässä on kahdeksan ministeriötä (työ- ja elinkeinoministeriö, opetusministeriö, oikeusministeriö, ulkoministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä valtiovarainministeriö), jotka valmistelevat kansallista kotoutumissuunnitelmaa ja käsittelevät kotoutumiseen liittyviä kysymyksiä. Sen tavoitteena on parantaa kotoutumiseen liittyvää yhteistyötä ja viestintää sekä koordinoida toimenpiteitä.

- Kunnalliset verkostot ja monialainen kunnan maahanmuuton ja kotoutumisen edistämisen yhteistyöryhmä

Uudessa kotoutumislaisissa (45 ja 48 §) nämä ryhmät ovat pakollisia, jos maahanmuuttajien palvelutarpeet niitä edellyttävät. Tällaisten ryhmien tehtävänä on edistää kotoutumista ja väestösuhteita. Tavallisesti kunnallisia työryhmiä tai verkostoja on jo olemassa ainakin suuremmissa maahanmuuttajia vastaanottavissa kunnissa.

Muut:

- Työ- ja elinkeinoministeriön koordinoima kotoutumisen kumppanuusohjelma

Tavoitteena on rakentaa valtakunnallinen, avoimien verkostokotoutumiseen ja osallisuuteen liittyvään työhön osallistuvista toimijoista. Myös alueellisia kumppanuusverkostoja on perustettu vuodesta 2021 lähtien. Ohjelmaan voivat liittyä kaikki kotoutumisen parissa työskentelevät organisaatiot. [Kumppanuusohjelma johdattaa kohti inklusiivista yhteiskuntaa | Kotoutuminen \(kotoutuminen.fi\)](#)

- Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoasioiden tiedotuslista, jota koordinoivat Terveyden ja hyvinvoinnin laitos ja Kuntaliitto.

Kuntien ja alueiden yhdenvertaisuus- ja tasa-arvoasioiden tiedotuslista (YHTA-lista) on sähköpostilista kuntien ja alueiden yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon parissa työskenteleville työntekijöille sekä niille työntekijöille, joilla on yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseen liittyviä työtehtäviä. Listalle voivat liittyä myös alueellista tasa-arvotyötä tekevien järjestöjen ja hankkeiden työntekijät. Listalle liittyneille järjestetään tapaamisia (YHTA-päivät), joissa vahvistetaan tiedonkulkua hyvistä käytännöistä yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon edistämiseksi sekä tuetaan yhdenvertaisuus- ja tasa-arvotyötä

kunnissa ja alueilla. Listalle liittyminen edellyttää kunnan, alueen tai alueellisen yhdenvertaisuuden parissa työskentelevän järjestön sähköpostiosoitetta.

- Työelämän monimuotoisuusohjelman verkosto

Työelämän monimuotoisuusohjelma oli osa Sanna Marinin hallituksen rasismin vastaista ja hyvien väestösuhteiden toimintaohjelmaa. Tavoitteena oli ehkäistä syrjintää rekrytoinnissa sekä tukea työnantajien osaamista ja kiinnostusta rekrytoida maahanmuuttajataustaisia henkilöitä esimerkiksi anonyymin rekrytoinnin avulla. Yhtenä tavoitteena oli myös tarjota työnantajille näkemyksiä siitä, miten asiantuntemus, kielitaito ja kansainvälisen kontekstin tuntemus voisivat lisätä organisaatioiden menestymistä. Ohjelman valmistelua varten perustettiin monialainen ohjausryhmä. Sen puheenjohtajana toimi työ- ja elinkeinoministeriö, ja siihen osallistui myös oikeusministeriö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, ammattiliitot, Elinkeinoelämän keskusliitto, Suomen Yrittäjät, TE-keskukset, Business Finland, Helsingin seudun kauppakamari, Helsingin, Espoon, Turun ja Oulun kaupungit sekä StartUpRefugees.

- Sisäisen turvallisuuden (ja hyvien väestösuhteiden) kansallinen yhteistoimintamalli

Sisäisen turvallisuuden yhteistyöstä ja sen työn ohjauksesta vastaa sisäisen turvallisuuden kansallinen yhteistoimintamalli. Malli perustettiin joulukuussa 2019, ja sen tavoitteena on edistää arjen turvallisuutta ja vahvistaa Suomessa asuvan väestön turvallisuudentunnetta edistämällä kansallisen tason toimijoiden, kuten ministeriöiden, virastojen, järjestöjen ja elinkeinoelämän yhteistyötä, yhteistä suunnittelua ja rinnakkaista toimintaa erilaisiin sisäisen turvallisuuden ilmiöihin ja ongelmiin vastaamisessa. Samalla perustettiin myös verkkoalusta Tuovi. Kyseinen sisäisen turvallisuuden portaali on turvallisuuden toimijoiden yhteistyötila ja tiedon jakoalusta. Siitä huolehtii sisäministeriö ja sen toimijoita ovat muut ministeriöt, alue- ja paikallisvirastot, kunnat, kansalaisjärjestöt ja palveluntuottajat. Kansallisella tasolla ei ole valtuuksia pakottaa paikallisia toimijoita toimimaan tietyllä tavalla, vaan niille voidaan vain suositella hyviä käytäntöjä. Paikallisella ja alueellisella tasolla turvallisuusongelmia ehkäistään turvallisuussuunnittelulla, jota kansallisessa yhteistoimintamallissa suositellaan. Kaiken toiminnan ytimessä on monitasoinen hallinto ja yhteistyö. Väestösuhteiden edistäminen on yksi osa sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanoa. Turvallisuussuunnittelua koskeissa suosituksissa on luku siitä, miten hyviä väestösuhteita voidaan luoda paikallisella tasolla.

Toimenpiteisiin kuuluvat muun muassa tiedon kerääminen yhteiskunnallisesta ilmapiiristä ja jännitteistä sekä sovittelun ja restoratiivisen oikeuden käyttö konfliktitilanteissa.

Hyviin väestösuhteisiin liittyvät monitasoiset hallintoelimet

Väestösuhteiden edistämiseen on olemassa lukuisia suoraan tai epäsuorasti asiaan liittyviä monitasoisia hallintoelimia. Valtakunnallisesti niitä koordinoivat eri ministeriöt, alueellisesti alueviranomaiset ja paikallisesti kunnat. Nämä elimet kokoavat yhteen eri yhteisöjen ja vähemmistöjen edustajia.

Saamelaisilla on alkuperäiskansana oma kieli- ja kulttuuriasioista vastaava itsehallintoelin, Saamelaiskäräjät. Sen tehtävänä on käsitellä asioita, jotka liittyvät saamelaisten kieleen ja kulttuuriin sekä asemaan alkuperäisväestönä.

Romaneilla, vammaisilla, eri kieliryhmillä ja kuuroilla/ viittomakielisillä on ryhmäkohtaiset pysyvät elimet/ rakenteet poliittisissa prosesseissa keskustelua ja näiden vähemmistöjen näkökulmien esiin tuomista varten. Niillä ei ole säännöllistä ryhmien välistä yhteistyötä. Vain Etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO) kokoaa yhteen eri ryhmiä. Valtakunnallisen neuvottelukunnan lisäksi alueellisia neuvottelukuntia on seitsemän. Niihin osallistuu yhteensä noin 300 jäsentä, jotka edustavat yhdistyksiä, puolueita, työmarkkinajärjestöjä ja hallintoa kaikilta eri tasoilta.

Elimet on esitetty alla olevassa taulukossa:

Kotoutumiseen ja hyviin väestösuhteisiin liittyvät monitasoiset hallintoelimet			
	Kansalliset	Alueelliset	Paikalliset
Alkuperäiskansa saamelaiset	Saamelaiskäräjät	Saamelaiskulttuurikeskus Sajos	
Romaniasiat	Romaniasiain neuvottelukunnat (koordinoijana sosiaali- ja terveysministeriö)	Alueelliset neuvottelukunnat (koordinoijana aluehallintovirasto AVI)	Paikalliset romanityöryhmät
Vammaiset ja toimintarajoitteiset	Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE	Hyvinvointialueiden vammaisneuvostot	Kunnalliset vammaisneuvostot
Kieliryhmät	Kieliasiain neuvottelukunta		
Kuurot/ viittoma-kieliset	Viittomakieliasioiden neuvottelukunta		
Etniset suhteet	Etnisten suhteiden neuvottelukunta (koordinaattorina oikeusministeriö)	Alueelliset neuvottelukunnat (koordinoija elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset eli ELY-keskukset)	Maahanmuuttaja- tai monikulttuurineuvostot

Kuten näemme, monitasoisella hallinnolla on lainsäädäntöperusta ja olemassa olevat rakenteet. Haasteena on se, että monitasoisissa hallintorakenteissa määritelty vastuualueet politiikasta ja toimenpiteiden soveltamisesta ovat epämääräisiä. Aina ei myöskään ole selvää, mikä on näiden rakenteiden ja verkostojen vaikutus ja millaiseksi eri osapuolet kokevat osallistumisen merkityksellisyyden.

Malleja Euroopan maista / maavertailut

Muita Pohjoismaita tarkastelemalla saadaan hyödyllistä tietoa Suomen työhön ”hyvien väestösuhteiden” aikaansaamiseksi. Tällaisen tiedon avulla voidaan myös luoda paras mekanismi kulttuurienvälisen integraation monitasoiselle hallinnolle. Kyse ei ole pelkästään siitä, että opittaisiin uutta, vaan myös hyvien käytäntöjen jakamisesta ja vastavuoroisen oppimisen kehittämisestä olemassa olevien yhteistyöjärjestelyjen, kuten Pohjoismaiden neuvoston, avulla.

Pohjoismaissa on yleisesti hyvin toimivat monitasoisien hallinnon järjestelmät. Monitasoisessa hallinnossa on kyse suhteista – vertikaalisista ja horisontaalisista – joten luottamus on ensiarvoisen tärkeää. Tätä testataan säännöllisesti [European Social Survey](#) -kyselyn avulla, jolla kerätään vastauksia 28 osallistujamaassa (tällä hetkellä). Kyselystä on tullut luottamusta mittaava standardi. Kyselyyn vastaajia pyydetään ilmaisemaan kantansa vaihteluvälillä ”en voi olla liian varovainen” (0) ja ”voin luottaa useimpiin ihmisiin” (10). Pohjoismaissa vastaajat osoittavat vastauksissaan eniten luottamusta. Tämä on yhdistetty klassisessa tutkimuksessa (Rothstein, 2005) edelleen erottuviin (Hay ja Wincott, 2012: 183) hyvinvointivaltioihin, sillä tässä mekanismissa hyvinvointivaltio toimii puolueettoman julkisen vallan takeena.

Lisäksi Euroopan neuvoston yleismaailmallisten normien alustaa käsittelevässä [White paper](#) -raportissa määriteltiin puolueeton julkinen valta yhdeksi kolmesta kulttuurienvälisestä integraatiota edistävän demokraattisen rakenteen määrittelevästä piirteestä David Heldin (2003: 169) kosmopoliittisuutta käsittelevän työn pohjalta. Siinä esitettiin, että puolueeton julkinen valta on välttämätön, jotta varmistetaan, että kulttuurienvälisen vuoropuhelun epäonnistuessa kulttuuriset vaatimukset käsitellään tavalla, jota kaikki pitävät oikeutettuna. (Muita piirteitä olivat jokaisen yksilön kunnioittaminen ihmisenä ja tämän yhdenvertaisen arvon vastavuoroinen tunnustaminen.)

Hyvinvointivaltio puolestaan on nähty kotoutumisen ratkaisevana tekijänä kaikissa Pohjoismaissa. Erityisesti sodanjälkeisen korkean työllisyyden aikana Pohjoismaissa on ollut vahva usko siihen, että kotoutumisen tulisi tapahtua työn kautta, jolloin työllistyminen määritellään etuoikeutetuksi väyläksi (Brochmann ja Hagelund, 2012). Tämän sivuvaikutuksena on ollut se, että ”työmarkkinaosapuolet” ovat osallistuneet monitasoiseen hallintoon työmarkkinoiden sääntelyn kautta.

Esimerkiksi Tanskassa työmarkkinaosapuolet sopivat hallituksen tukemana vuonna 2016 sopimuksesta, jolla helpotetaan pakolaisten ja yhdistettyjen perheenjäsenten integroitumista työmarkkinoille. Tämä virtaviivaisti ja nopeutti taitojen arviointia ja tunnustamista, tanskan kielen osaamista työelämässä ja työnvälitystä muun muassa paikallisviranomaisille asetettujen uusien vaatimusten avulla. Tukikehyksen myötä luotiin koulutusohjelma tulijoille, jotka eivät saaneet ammattiliittojen peruspalkkaa. Kehyksessä kannustettiin myös työharjoitteluihin tarjoamalla kehukseen osallistuville yrityksille tiettyä etuja.

Ruotsi on vastaavasti kehittänyt useita ”nopeutettuja menettelyjä”, joilla pakolaisten varhaista työllistymistä edistetään työmarkkinaosapuolten kanssa tehtyjen alakohtaisten sopimusten avulla. Myös Norjassa työmarkkinaosapuolten kumppanuus on helpottanut maahanmuuttajien integroitumista työmarkkinoille ja estänyt ”sosiaalista polkumyyntiä” (Søholt ja Tronstad, 2021: 42).

Ei siis ole yllättävää, että Suomen monitasoisesta hallinnosta on vastannut työ- ja elinkeinoministeriö (vuodesta 2011, vaikka monitasoinen hallinto kuului aiemmin sisäministeriön alle). Suomessa suuntaus on kuitenkin ollut kohti hajauttamista aluetasolle, ja vuonna 2010 annetussa laissa kotoutumisen edistämisestä annettiin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (15 ELY-keskusta) tehtäväksi valvoa valtuuttamiensa kuntien kotoutumissuunnitelmien hyväksymistä ja toteutusta. Niiden on tehtävä yhteistyötä alueellisten hallintovirastojen kanssa, ja ne voivat nimittää alueellisen työryhmän.

Vuosina 2015–2020 toteutetussa [Kotona Suomessa](#) -hankkeessa oli siis mukana kukin seitsemästä alueesta sekä kansallista koordinaatiota ja kuntien koordinaattoreita. Tämä toimi paremmin kuin se, että alueellista tasoa ei ollut ollenkaan, sillä alueet ymmärsivät kuntia paremmin kuin kansallinen hallinto Helsingistä käsin. Niinpä luottamukseen perustuvat suhteet asetettiin jälleen etusijalle.

Nämä lakisäätteiset velvoitteet Suomessa suosivat monitasoisen hallinnon ihanteellista ”fraktaalista luonnetta” – kaikilla tasoilla voidaan katsoa olevan samankaltaista hallintoa (mieltä rauhoittavalla tavalla). Kuntien ja valtionhallinnon välillä on kuitenkin ollut jännitteitä, jotka koskevat erityisesti tuen tasoa ja vaihtelevaa tehokkuutta. Tietyt tahot ovat olleet muita halukkaampia investoimaan resursseja paikallishallinnon kontekstiin (Koikkalainen, 2021).

Ruotsissa työministeriön julkinen työvoimapolvelu vastaa äskettäin saapuneiden maahanmuuttajien koordinoinnista ja maahantuonnista edellä kuvattua vastaavalla tavalla. Alueellisella tasolla 21 lääninhallitusta vastaavat alueellisesta koordinoinnista ja turvapaikanhakijoita koskevista varhaisista toimenpiteistä. Paikallistasolla 290 kuntaa vastaa ruotsin kielen ja kansalaisorientaation kurssien, asunon, esiopetuksen ja koulutuksen järjestämisestä maahanmuuttajille.

Työllistymiseen perustuvaa lähestymistapaa on tehostettu Ruotsin hallituksen vaihtumisen jälkeen vuonna 2010. Tämä *vähensi* integroitumista työelämään, ja vastuu pakolaisten kaksivuotisesta perehdytysohjelmasta siirrettiin kunnilta julkiselle työllisyyspalvelulle – osittain jälleen siksi, että kunnat osallistuivat siihen hajanaisella tavalla (Hudson et al, 2021).

Norjassa paikallisviranomaisten liitolla on hallituksen kanssa kahdenvälinen kotoutumista koskeva kumppanuus, jota arvioidaan säännöllisesti. Tämä mahdollistaa esimerkiksi keskustelut vastuunjaosta suhteessa pakolaishiintoihin, joihin liittyy keskushallinnon tarjoama asukaskohtainen tuki. Kaikki tietävät suunnilleen, kuinka paljon paikallisille viranomaisille syntyy pakolaiskohtaisia kustannuksia. Kansallisesti ei ole suurta merkitystä, kuka hallituksessa kulloinkin istuu, ja paikallisesti puolueiden välillä vallitsee yleisesti konsensus asiassa.

Norjan paikallis- ja alueviranomaisten keskusjärjestö ja hallitus kokoontuvat yhteen vähintään kahdesti vuodessa, ja kokouksen puheenjohtajana toimii keskusjärjestön puheenjohtaja. Kokoukseen osallistuvat hallituksen puolesta kotoutumisesta ja monimuotoisuudesta sekä maahanmuutosta vastaavat johtajat. Se on muodostanut taustan esimerkiksi Ukrainasta tulevan pakolaistulvan käsittelylle.

Norjassa vuonna 2021 hyväksytty kotoutumislaki asettaa suurimman osan tehtävistä kunnille, jotta ne voivat tarjota yksilöllisesti räätälöityjä palveluja. Viime vuosina valtion rahoitusta on jaettu enemmän kuntatasolle tunnustuksena siitä, että paikallisviranomaiset käyttävät sitä muita paremmin ja innovatiivisemmin tällä alalla.

Monitasoinen hallinto maiden välillä: Pohjoismainen kotouttamispoliittinen yhteistyö

Pohjoismaiden ministerineuvosto on toteuttanut vuodesta 2016 lähtien yhteistyöohjelmaa maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi. Pohjoismaiden ministerineuvostossa ovat mukana Norja, Tanska, Islanti, Suomi ja Ruotsi. Yhtä selkeää ja yhtenäistä pohjoismaista maahanmuuton mallia ei ole olemassa, mutta Pohjoismaissa on kehitetty yhteistyörakenteita, joissa jaetaan käytäntöjä ja opitaan toisilta. Ohjelman tavoitteena on tukea kotoutumisen edistämistä Pohjoismaissa vahvistamalla maiden välistä yhteistyötä sekä tukemalla hyvien käytäntöjen sekä uuden tiedon vaihtoa ja kehittämistä. Vuosille 2022–2024 on laadittu uusi kotoutumisen yhteistoimintaohjelma, jossa korostetaan koulutuksen ja työmarkkinoille pääsyn merkitystä juuri saapuneiden pakolaisten ja maahanmuuttajien kotoutumisessa. Ohjelmassa on useita osia, kuten Pohjoismaisen hyvinvointikeskuksen hallinnoima verkkosivusto: www.integration-norden.org, joka toimii tiedonvaihdon, valmiuksien kehittämisen ja verkostoitumisen keskuksena niiden keskeisten toimijoiden välillä, jotka työskentelevät tulokkaiden parissa. Näin tulokkaat pääsevät entistä paremmin pohjoismaisille työmarkkinoille ja liittymään yhteisöihin. Ohjelman toimintaan kuuluu myös aihekohtaisia seminaareja asiaankuuluville toimijoille. Lisäksi on perustettu kaksi asiantuntijaryhmää, joista toinen keskittyy työmarkkinoille integroitumiseen ja toinen sosiaaliseen kotoutumiseen laajemmassa merkityksessä.

Pohjoismainen maahanmuuttajien asiantuntijafoorumi on hyvä esimerkki monitasoisesta hallintorakenteesta, joka kokoaa yhteen maahanmuuttopoliittisten kysymysten asiantuntemusta kaikista Pohjoismaista. Lisäksi se esittää Pohjoismaiden ministerineuvostossa kotoutumista koskevia suosituksia pohjoismaisille kotoutumisesta vastaaville ministereille. Foorumin jäsenten tehtävänä on kertoa näkemyksistään viranomaisten ja muiden sidosryhmien kohtaamista haasteista sekä ratkaisuksista, joita heillä on tarjolla kotoutumiseen Pohjoismaissa. Maahanmuuttajien asiantuntijafoorumin viimeisin suositus julkaistiin Pohjoismaiden ministerineuvoston kokouksessa Reykjavikissa lokakuussa 2023. Se sisältää kolme toista suositusta kotouttamispolitiikan kehittämiseksi Pohjoismaissa (ks. <https://pub.norden.org/nord2023-033/index.html>)

Tapausanalyysi: Rasismin vastainen toimintasuunnitelma ja väestösuhteiden edistäminen

Kuten olemme pyrkineet kuvaamaan edellä, monitasoisen hallinnon osatekijät ovat vahvasti läsnä osallistavaa demokratiaa edistävässä oikeudellisessa kehityksessä ja käytännöissä Suomessa. Tämä on luultavasti yleisintä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden alalla, jossa lähestymistapaa on kehitetty vähemmistöryhmien poliittisen osallistumisen ympärille yhdenvertaisuuslain voimaantumisesta vuodesta 2004 lähtien. Yksi alan esteistä on kuitenkin ollut vastuuden epämääräisyys ja sellaisen sektorin puuttuminen, joka koostuisi vertikaalisesta ja horisontaalisesta täytöntöönpanomekanismista. Sen avulla voitaisiin toteuttaa tehokkaasti oikeudellisia ja poliittisia tavoitteita. Syrjimättömyyteen liittyviä kysymyksiä on käsitelty monilla eri aloilla, kuten kotouttamispolitiikassa, ihmisoikeuksien alalla, vammaisuuden ja toimintarajoitteiden osalta, rasismin torjunnassa ja ryhmäkohtaisessa politiikassa. Suomen yhdenvertaisuuslainsäädännön mukaan jokainen viranomainen ja suuret työnantajat ovat vastuussa syrjinnän torjumisesta kaikissa muodoissa ja kaikissa toimissa. Valitettavasti on kuitenkin niin, että jos jokin asia on kaikkien huolenaihe, se ei välttämättä ole kenenkään huolenaihe.

Puutteellisen koordinaation ongelma oli yksi tärkeimmistä syistä, miksi Suomessa laadittiin edellisellä hallituskaudella kansallinen toimintaohjelma rasismin torjumiseksi ja väestösuhteiden edistämiseksi. Toimintaohjelman yhtenä tavoitteena oli luoda monitasoisia hallintorakenteita, jotka johtaisivat entistä tehokkaampiin ja osallistavampiin toimenpiteisiin rasismin vastaisen politiikan suunnittelussa, edistämässä ja arvioinnissa sekä väestösuhteiden edistämässä. Näiden uusien rakenteiden ja politiikan keskeisiä elementtejä analysoitiin Euroopan neuvoston arviointiraportissa, joka sisältää suosituksia toimenpiteiden kehittämiseksi edelleen. Arviointiraportin mukaan tulevien hallitusten pitäisi ottaa huomioon esimerkiksi seuraavat suositukset monitasoisen hallinnon tehostamiseksi yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden osalta:

- ▶ Yhteisöllisen ja osallistavan valmistelun vahvistaminen eri kielillä, mikä lisää eri ryhmien yhdenvertaisuutta tulevaisuuden politiikan valmisteluprosesseissa.
- ▶ Konkreettisten tavoitteiden ja toimenpiteiden tunnistaminen, mikä saattaa edellyttää syventymistä aiempaa suppeampaan määrään elämänalueita. Silloin tietyt vaikuttamiskanavat ja toimenpiteet voidaan suunnitella

kokonaisuutena kaikilla hallinnon tasoilla ja kansalaisyhteiskuntaa ajatellen.

- ▶ Rasismin vastaisten toimintaohjelmien valmistelu, jota saattaisi vahvistaa se, että tiedonkeruuta rasismista ja sen ilmenemismuodoista kyseisellä elämänalueella kehitettäisiin mahdollisimman monella sektorilla.
- ▶ Hyvät väestösuhteet -pilotihankkeen toimenpiteet olivat erittäin tärkeitä toimintaohjelman toteutumisen kannalta alueellisella ja paikallisella tasolla. Tällaisia toimenpiteitä pitäisi myös sisällyttää tämän tyyppiseen toimintaan, kuten rasisminvastaisiin toimintaohjelmiin, jotta niiden tehokkuus voidaan myös varmistaa alueellisella ja paikallisella tasolla.
- ▶ Tulevien toimintaohjelman toimenpiteiden toteutumista tulee seurata riippumattoman seurantamekanismin avulla hallitusohjelman seurannan ja toimenpideohjelman sisäisen seurannan lisäksi.

Kaikissa näissä suosituksissa keskitytään monitasoisen hallinnon kriittisten osatekijöiden kehittämiseen. Arviointiraportti luovutettiin silloisen hallituksen työryhmälle, jonka tehtävänä oli laatia kesän 2023 aikana hallituksen tiedonanto eduskunnalle yhdenvertaisuuden, sukupuolten tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa. Tiedonanto koostuu tavoitteista ja toimenpiteistä, joita Suomen valtio voi luoda rasismin torjumiseksi ja väestösuhteiden edistämiseksi seuraavan neljän vuoden aikana. Tiedonannon laatimisessa kuultiin noin sataa kansalaisjärjestöjen, tutkijoiden ja muiden tahojen edustajaa. Tiedonannossa käsitellään myös hallintorakenteita, ja se koostuu monitasoisen hallinnon vahvistamiseen tähtäävistä osatekijöistä.

Seuraavaksi tarkastelemme tiedonannon sisältöä monitasoisen hallinnon keskeisten osatekijöiden näkökulmasta, joita Euroopan neuvostossa on kehitetty vuonna 2022. Nämä osatekijät on mainittu tutkimuksessa, joka liittyy Euroopan unionin kanssa toteutettuun kulttuurienvälisestä integraatiosta koskevaan hankkeeseen Kyproksella. Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin sitä, miten kulttuurienvälisen integraation monitasoista hallintoa, jota käsiteltiin Euroopan neuvoston ministerikomitean huhtikuussa 2022 hyväksymässä suosituksessa, voitaisiin ottaa käyttöön erilaisissa perustuslaillisissa konteksteissa ennen yleiseen käyttöön tarkoitettujen osatekijöiden valitsemista.

Nämä osatekijät olisi otettava huomioon tulevaisuuden poliittisissa prosesseissa.

Osatekijä 1: Kansallinen johtajuus ylhäältä päin

Yksi tärkeimmistä rakenteellisista muutoksista hallituksen rasisminvastaisen tiedonannon jälkeen on se, että valtioneuvoston kanslia ottaa johtoaseman kansallisen rasismiin vastaisen toimintasuunnitelman valmistelussa ja väestösuhteiden edistämisessä. Pääministeri on hallituksen johtaja, ja tämä päätös korostaa tiedonannon merkitystä. Johtoon asetetaan siis suomalaisen yhteiskunnan korkein poliittinen toimija. Koordinointirakenteen muutos avaa uusia mahdollisuuksia eri sidosryhmien välisen koordinoinnin vahvistamiseksi ja monitasoisten hallinnointimekanismien soveltamiseksi tulevan politiikan käytännön täytäntöönpanossa.

Tavoitteena on myös koota pääministerin alaisuuteen yhdenvertaisuuteen liittyvää osaamista ja tehostaa viranomaisten ja muiden yhdenvertaisuutta edistävien tahojen välistä yhteistyötä. Myös syrjimättömyyttä ja rasismia koskevaa tietopohjaa parannetaan. Hallitus käynnistää myös pääministerin johtaman vuosittaisen pyöreän pöydän keskustelun yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden edistämisestä. Pyöreän pöydän keskustelun tavoitteena on saada mukaan toimijoita sekä horisontaaliselta että vertikaaliselta tasolta eli hallinnon eri tasoilta, kansalaisyhteiskunnasta ja yksityiseltä sektorilta. Pyöreän pöydän kokoonpanoa ei ole vielä julkistettu, ja se voi olla joko temaattisesti valittu tai toimijoiden näkökulmiin pohjautuva. Olipa lopputulos mikä tahansa, **siinä tulisi huomioida monitasoisen hallinnon osatekijät ohjaavina periaatteina, kun luodaan uusia rasismien torjunnan ja väestösuhteiden edistämisen kuulemisrakenteita.**

Yksi edellä kuvattu tärkeä rakenne etnisten ja uskonnollisten vähemmistöjen ottamiseksi mukaan päätöksentekoon on etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO). ETNO toimii sekä kansallisella että alueellisella tasolla ja pyrkii tarjoamaan monitasoista asiantuntemusta etnisiin suhteisiin liittyvissä kysymyksissä. Rasisminvastaisen tiedonannon mukaan hallitus tukee etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) ja alueellisten ETNOjen työtä väestöryhmien välisen suhteiden edistämiseksi. Lisäksi neuvottelukunnille on osoitettu uusia resursseja valtion budjetista. Alueellisten ETNOjen roolia vahvistettiin Hyvät väestösuhteet -pilottihankkeen avulla vuosina 2021–2023. Pilottihanke toimi katalysaattorina alueellisten strategioiden kehittämisessä rasismien torjumiseksi eri puolilla maata, ja hanke sai paljon positiivista palautetta. **Hyvät väestösuhteet -pilottihankkeen toimenpiteet olivat erittäin tärkeitä toimintaohjelman toteutumisen kannalta alueellisella ja paikallisella tasolla. Tällaisia toimenpiteitä pitäisi myös sisällyttää rasisminvastaisiin toimintaohjelmiin,**

jotta niiden tehokkuus voidaan myös varmistaa alueellisella ja paikallisella tasolla.

Osatekijä 2: Asiantuntijuus

Rasisminvastaisessa tiedonannossa luvataan koota syrjinnän vastainen osaaminen valtioneuvoston kanslian alaisuuteen. Tavoitteena on tehostaa viranomaisten ja muiden yhdenvertaisuutta edistävien tahojen välistä yhteistyötä. Myös syrjimättömyyttä ja rasismia koskevaa tietopohjaa parannetaan. Rakenne suomalaista syrjimättömyyspolitiikkaa koskevan osaamisen kokoamiseen on jo olemassa. Syrjinnän seurantaryhmä 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 rasismiin vastaisessa toimintaohjelmassa sen eri vaiheissa. **Syrjinnän seurantaryhmän roolia voitaisiin kehittää edelleen seuraavan kansallisen rasismiin vastaisen toimintaohjelman valmistelussa.** Ryhmän keskeisiä tehtäviä olisivat asiaankuuluvan näyttöön perustuvan tiedon tarjoaminen päätöksenteon tueksi, analyysien ja toimintasuositusten tekeminen sekä hallinnon eri tasojen kuuleminen siitä, miten syrjintää koskevan tiedon keruuta voitaisiin kehittää.

Osatekijä 3: Horisontaalinen yhteistuotanto, koordinointi ja kuuleminen

Horisontaalinen yhteistuotanto ja koordinointi huomioidaan valtioneuvoston eduskunnalle antamassa yhdenvertaisuuden edistämistä koskevassa tiedonannossa. Hallitus tukee etnisten suhteiden neuvottelukunnan (ETNO) sekä alueellisten ETNOjen työtä. Niiden tehtävänä on koota yhteen asiantuntemusta ja tietoa etnisistä ja uskonnollisista ryhmistä eri puolilla maata. Useat hallintotasot voivat hyötyä ETNO-verkostoissa tuotetusta tiedosta. Hallitus parantaa myös keskusteluyhteyttä kansalaisjärjestöjen kanssa valmistelemalla niitä koskevan strategian ja sen toimeenpanosuunnitelman. **Kansalaisjärjestöstrategian painopisteitä ja tavoitteita ei ole vielä julkaistu, mutta strategian olisi edistettävä yhteistuotantoa, koordinointia ja kuulemista. Lisäksi tunnustamisen ja menettelytapojen oikeudenmukaisuuden mekanismit olisi otettava huomioon strategian tavoitteissa.**

Hallitus tekee yhteistyötä myös työmarkkinajärjestöjen kanssa edistääkseen syrjimättömyyttä, monimuotoisuutta ja yhdenvertaisia mahdollisuuksia työelämässä. Elinkeinoelämän roolia syrjinnän torjumisessa ei ole korostettu Suomessa riittävästi, ja politiikkaa tarvitaan rekrytointisyrjinnän vähentämiseksi ja monimuotoisuuden hallinnan edistämiseksi. **Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välille olisi luotava**

uusia yhteistyö- ja koulutuskanavia. Niitä voitaisiin toteuttaa julkisilla rahoitusvälineillä, jotka edellyttävät monialaista yhteistyötä.

Osatekijä 4: Kansallinen kulttuurienvälisen integraation suunnitelma

Suomessa ei ole kansallista kulttuurienvälisen integraation suunnitelmaa, mutta hallituksen suunnitelma jatkaa rasisminvastaista ja väestösuhteita edistävää Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelmaa sisältää elementtejä kulttuurienvälisestä lähestymistavasta. Suomalaista hyvien väestösuhteiden käsitettä kuvataan yksityiskohtaisesti tämän raportin Suomen nykytilannetta käsittelevässä luvussa. Hallituksen tiedonantoasiakirjan mukaan Euroopan unionin rasisminvastainen toimintaohjelma (2020–2025) otetaan huomioon laadittaessa uudistettua rasisminvastaista toimintaohjelmaa. Rasisminvastaisen toimintaohjelman lisäksi hallitus käynnistää vuosina 2024–2025 koko koulutusjärjestelmän kattavan yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa edistävän ohjelman. Ohjelmalla tuetaan varhaiskasvatuksen oppilaitoksia sekä muita oppilaitoksia niiden nykyisten yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa edistävien ohjelmien päivittäisessä käytännön toimeenpanossa. Ohjelman mukaista työtä toteutetaan jatkossa tavalla, joka kannustaa laajaan osallistumiseen, ja siinä hyödynnetään tiedonannon valmistelussa suoritettuja kuulemisia. **Näiden strategioiden väliset synergiat olisi tunnistettava ja niitä vahvistettava perustamalla vertikaalisia ja horisontaalisia hallintorakenteita, joilla on keskeinen rooli eri toimintasuunnitelmien tavoitteiden saavuttamisessa.**

Osatekijä 5: Paikallinen johtaminen ja suunnittelu

Paikallisen johtamisen ja suunnittelun osatekijää ei ole määritelty kovin hyvin hallituksen tiedonannossa. Tiedonannossa todetaan, että valtioneuvosto on tietoinen siitä, että eri kunnissa ja alueilla on erilaiset olosuhteet ja että keskustelua yhdenvertaisuuden edistämisestä, mukaan lukien eriytymisen ehkäisemisestä, jatketaan suurten kaupunkien verkostossa. Valtioneuvoston kanslia käynnistää myös rasisminvastaisen kampanjan, joka on tarkoitus toteuttaa yhteistyössä työmarkkina-, liikunta-, kulttuuri- ja kansalaisjärjestöjen kanssa. **Väestösuhteiden pilotihankkeessa on luotu alueellisia verkostoja väestösuhteiden edistämiseksi ja laadittu alueellisia toimintasuunnitelmia aluekohtaisine tavoitteineen ja toimenpiteineen. Nämä verkostot ja suunnitelmat voisivat toimia lähtökohtana paikallisten ja alueellisten näkökulmien ja toimenpiteiden jatkokehittämiseksi, kun hallituksen tiedonantoa on tarkoitus toteuttaa paikallis- ja aluetasolla.** Paikallisen johtajuuden roolia olisi vahvistettava sekä horisontaalisella että vertikaalisella tasolla. Paikallisen horisontaalisen

johdon tulisi sisältää poliittisia, hallinnollisia, yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan johtajia, jotka ovat sitoutuneet väestösuhteiden ja kulttuurienvälisen lähestymistavan edistämiseen. Vertikaalisen osatekijän olisi edistettävä synergioita valtion, alueellisen ja paikallisen tason toimenpiteiden välillä ja pyrittävä luomaan yhteistyötä sellaisten ruohonjuuritason kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kanssa, joilla on ensikäden tietoa naapurustojen ja yhteisöjen tilanteesta.

Osatekijä 6: Säännölliset kokoukset

Säännöllisten kokousten osatekijä on määriteltävä tarkemmin samalla, kun analysoidaan Suomen hallituksen tulevaa politiikkaa, ja samalla, kun hallitus toteuttaa tiedonantoaan yhdenvertaisuuden, sukupuolten tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa. Uusi koordinaatiomekanismi perustetaan valtioneuvoston kansliaan ja siihen tulee useita monitasoisen hallinnon osallistavia kanavia. Keskeisiä pohdittavia kysymyksiä ovat, miten uuteen rakenteeseen sisällytetään sekä vertikaalisia että horisontaalisia monitasoisen hallinnon osatekijöitä, ja mitkä ovat tärkeimmät osallistavat kanavat kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla. **Kokousten säännöllisyys olisi räätälöitävä tarkasti tarpeen mukaan ottaen huomioon tavoitteiden ja toimenpiteiden synkronoinnin ja synergiat politiikan täytäntöönpanon eri tasoilla.** Tämä edellyttää toimintasuunnitelmaa, jossa keskeiset rakenteet, toimet, aikataulut ja vastuualueet sekä arviointimekanismit on yksilöity. Kokouksissa olisi vahvistettava prosessin yleistä toteutusta ja arviointia vertikaalisella ja horisontaalisella tasolla.

Osatekijä 7: Oikeudenmukainen ja kestävä rahoitus

Tiedonannossa todetaan, että tulevan toiminnan rahoitus katetaan valtion budjetista, ja hallitus jakaa toimenpiteisiin riittävät resurssit. Toiminnan vuosibudjetti osoittautui kuudeksi miljoonaksi euroksi. Tiedonannon tavoitteiden saavuttamiseen käytetään valtion budjetin lisäksi Euroopan unionin eri rahoituskanavista ja kansallisista rahoitusohjelmista saatua hankerahoitusta. Rahoituksen oikeudenmukaisuus on aihe, josta monitasoisen hallinnon välineissä pitäisi keskustella toimenpiteiden vaikuttavuutta analysoitaessa. Kansalaisyhteiskunnan syrjimättömyyttä koskevien aloitteiden rahoitus on osa vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä, ja se pitäisi sisällyttää myös arviointikriteereihin. **Yksi ulkoisten arviointimenettelyjen aiheista voisi olla oikeudenmukainen rahoitus.**

Osatekijä 8: Arviointi

Tiedonannossa mainitaan useita arvioinnin osatekijöitä. Valtioneuvoston kanslia johtaa suunnitelman mukaisten toimenpiteiden seurantaa. Seuranta kuuluu

hallituksen seurantajaksoon, ja hallitus arvioi tilannetta ja jatkotoimien tarvetta puoliväliriihessä vuonna 2025. Ohjelman mukaista työtä toteutetaan jatkossa tavalla, joka kannustaa laajaan osallistumiseen, ja siinä hyödynnetään tiedonannon valmistelussa suoritettuja kuulemisia. Lisäksi hallitus tarkastelee vuosittain kansainvälisten ihmisoikeusjärjestöjen Suomelle antamia päätöksiä, johtopäätöksiä ja suosituksia sekä päättää tarvittavista toimenpiteistä. Tämän vuosikatsauksen muoto on vielä auki.

Varsinaiset arviointimenettelyt on todennäköisesti määritelty selkeämmin tulevassa toimintasuunnitelmassa, jonka avulla tiedonantoa toteutetaan jatkossa. Arviointimenettelyjä kehitettäessä olisi kuitenkin otettava huomioon useita keskeisiä tekijöitä monitasoisen hallinnon näkökulmasta. **Ensimmäiseksi**

on pohdittava, miten arviointimenettelyissä yhdistetään tietoa täytöntöönpanon eri tasoista (vertikaalinen osatekijä: kansallinen, alueellinen ja paikallinen), ja mitä tietoa niissä käsitellään. Toiseksi on selvitettävä, miten horisontaalinen arviointi on organisoitu hallinnon eri tasoilla. Sisäisten arviointimenettelyjen lisäksi olisi otettava huomioon myös ulkoinen arviointi. Suosittelemme Yhdenvertainen Suomi -toimintaohjelman arviointiraportissa, että **tulevien toimintaohjelman toimenpiteiden toteutumista tulee seurata riippumattoman seurantamekanismin avulla hallitusohjelman seurannan ja toimenpideohjelman sisäisen seurannan lisäksi.** Riippumattomia seurantamekanismeja on käytetty aiemminkin eri politiikan aloilla, kuten kestävän kehityksen politiikassa, ja hyviä käytäntöjä on tarjolla myös kansainvälisesti.

Yhteenvedo: suositukset

Kuten jokainen ihminen, myös jokainen valtio on ainutlaatuinen. Mutta jokaisella ihmisellä on aivot, luuranko, kudoksia ja verenkiertojärjestelmä. Niin myös kaikilla monitasoisen hallinnon järjestelyillä on neljä tämänkaltaista ominaisuutta.

Rakenteen ”aivot” ovat kansallinen keskus, jonne asiantuntemus keskitetään ja jossa toimeenpanopäätökset tehdään. Sen ”luuranko” on pino tasoja kansallisista paikallisiin, ja niiden on toimittava alhaalta ylöspäin yhtä tehokkaasti kuin ylhäältä alaspäin virallisten ja vankkojen suhteiden avulla. Sen yhdistävät ”kudokset” ovat kansallinen poliittinen viitekehys, joka antaa jokaiselle hallintojärjestelyn osa-alueelle paitsi selkeän paikan rakenteessa mutta määrittelee myös sen riippuvuussuhteen muihin osa-alueisiin. Sillä on myös ”verenkiertojärjestelmä” eli vuorovaikutus kansalaisjärjestöjen kanssa. Se ulottuu aina asuinalueiden tasolle, mikä taas edistää kaikkien luottamusta ja sitoutumista.

Tehokkaat monitasoisen hallinnon järjestelyt voivat paitsi lieventää hallinnon tasojen välisiä jännitteitä mutta luoda myös synergiaa poliittisen viitekehysten ja rahoitussäännösten välille (ylhäältä alaspäin) edistämällä käytännön innovaatioita ja oppimalla niistä (alhaalta ylöspäin), varsinkin kun tämä yhdistetään horisontaaliseen koordinointiin ja hyvien käytäntöjen levittämiseen. Tällaiset järjestelyt tekevät ”politiikan kehosta” kaiken kaikkiaan terveemmän ja tehokkaamman kuin osiensa summasta.

Kuten tässä raportissa pohdimme, Suomella on varsin vahvat lainsäädäntöperustat ja olemassa olevat rakenteet monitasoiselle hallinnolle. Haasteena on kuitenkin se, että monitasoisissa hallintorakenteissa määritellyt vastualueet politiikasta ja toimenpiteiden toteuttamisesta ovat epämääräisiä. Aina ei myöskään ole selvää, mikä on näiden rakenteiden ja verkostojen vaikutus ja millaiseksi toiminnan eri osapuolet kokevat osallistumisen merkityksellisyyden.

Tässä raportissa tarkastellaan yhdenvertaisuuden, väestösuhteiden ja kulttuurienvälisen toiminnan edistämiseen tähtäävien kansallisten aloitteiden tämänhetkistä kehitystä Suomessa. Kiinnitimme erityistä huomiota Suomen hallituksen eduskunnalle antamaan tiedonantoon yhdenvertaisuuden, sukupuolten tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistämisestä suomalaisessa yhteiskunnassa. Olemme lisäksi antaneet suosituksia siitä, miten monitasoisen hallinnon keskeiset osatekijät tulisi huomioida hallituksen tiedonannon varsinaisen toteutuksen alkaessa. Tiedonannossa julistettiin rakenteellisia muutoksia koordinaatiomekanismeihin siirtämällä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden koordinointi valtioneuvoston

kanslian alaisuuteen. Koordinoitirakenteen muutos avaa uusia mahdollisuuksia eri sidosryhmien välisen koordinoinnin vahvistamiseen ja monitasoisten hallintoimekanismien soveltamiseen tulevan politiikan käytännön täytäntöönpanossa.

Suosituksemme tämän politiikan jatkokehittämiseksi ovat seuraavia:

1. Suomen hallitusten tulisi huomioida monitasoisen hallinnon osatekijät ohjaavina periaatteina rakennettaessa uusia rasismin torjunnan ja väestösuhteiden edistämisen konsultointi- ja toimeenpanorakenteita.
2. Vertikaaliset ja horisontaaliset osatekijät, joihin kuuluu kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toimijoiden ja toimenpiteiden mukaan ottaminen, ovat olennainen osa politiikan suunnittelua, ja ne olisi otettava huomioon valmisteltaessa konkreettista toimintasuunnitelmaa hallituksen tiedonannon toteuttamisessa.
3. Syrjinnän seurantaryhmän roolia voitaisiin kehittää edelleen seuraavan kansallisen rasismin vastaisen toimintaohjelman valmistelussa. Ryhmän keskeisiä tehtäviä olisivat asiaankuuluvan näyttöön perustuvan tiedon tarjoaminen päätöksenteon tueksi, analyysien ja toimintasuositusten tekeminen sekä hallinnon eri tasojen kuuleminen siitä, miten syrjintää koskevan tiedon keruuta voitaisiin kehittää.
4. Näiden politiikkaohjelmien ja -strategioiden väliset synergiat olisi tunnistettava ja niitä olisi vahvistettava perustamalla vertikaalisia ja horisontaalisia hallintorakenteita, joilla on keskeinen rooli eri toimintasuunnitelmien tavoitteiden saavuttamisessa.
5. Kokousten säännöllisyys olisi rätätöitävä tarpeen mukaan ottaen huomioon tavoitteiden ja toimenpiteiden synkronoinnin ja synergiat politiikan täytäntöönpanon eri sektoreilla ja tasoilla.
6. Julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välille olisi luotava uusia yhteistyö- ja koulutuskanavia. Niitä voitaisiin toteuttaa julkisilla rahoitusvälineillä, jotka edellyttävät monialaista yhteistyötä.
7. Suunniteltujen toimenpiteiden osallistavissa osatekijöissä olisi otettava huomioon yhteistuotanto, koordinointi ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kuuleminen. Lisäksi tunnustamisen ja menettelytapojen oikeudenmukaisuuden mekanismit olisi otettava huomioon toimintasuunnitelman tavoitteissa.

8. Väestösuhteiden pilottihankkeessa on luotu alueellisia verkostoja väestösuhteiden edistämiseksi ja laadittu alueellisia toimintasuunnitelmia aluekohtaisine tavoitteineen ja toimineen. Nämä verkostot ja suunnitelmat voisivat toimia lähtökohtana paikallisten ja alueellisten näkökulmien ja toimien jatkokehittämiselle, kun hallituksen tiedonantoa on tarkoitus panna täytäntöön paikallis- ja alueetasolla.
9. Arviointimenettelyissä pitäisi yhdistää sekä vertikaalista että horisontaalista toteutusta koskevaa osaamista. Sisäisen seurannan lisäksi tulevien toimintaohjelmien toimenpiteiden täytäntöönpanoa olisi seurattava riippumattoman ulkoisen seurantamekanismin avulla. Yksi ulkoisten arviointimenettelyjen aiheita voisi olla oikeudenmukainen rahoitus.

Kaikissa yksilön kunnon parantamiseen tähtäävissä ohjelmissa aloitetaan siitä, mikä yksilön tilanne sillä hetkellä on sekä millaisia erityispiirteitä hänellä saat-
taa olla. Tässä esitetyt suositukset lähtevät liikkeelle Suomen nykyisestä ”poliittisesta toimijasta” ja keskittyvät sen monimutkaiseen, toteutettuun politiikkaan tällä alalla. Raporttimme on osoittanut, että politiikka on hieman hajanaista ja siinä on liikaa pehmustetta.

Suosituksemme pyrkivät tuomaan esiin sen erilaisia osatekijöitä.

Mikä tahansa kunto-ohjelma muuttuu ajan myötä entistä vaativammaksi. Ihanteellisessa maailmassa käytössä olisi entistä strategisempi ja järkevämpi kansallinen poliittinen viitekehys, jonka tavoitteet ovat selkeitä ja niistä johdetut ohjelmat tarkasti määriteltäviä. Ne kaikki toimisivat myös yhdessä nykyistä johdonmukaisemmin ja tehokkaammin. Tässä yhteydessä kotoutumisen monitasoisen hallinnon pitäisi olla ”tarkoituksenmukainen”: järjestelyjä pitäisi kehittää siten, että ne voidaan räätälöidä rakenteiltaan, mekanismeiltaan ja rooleiltaan niiden poliittisten tavoitteiden mukaisesti, joita Suomen kansalaiset demokraattisesti asettavat tämän keskeisen 2000-luvun politiikan piirissä.

Visiona pitäisi olla ajatus siitä, että ajan myötä Suomi voi oppia laajemmista eurooppalaisista kokemuksista, koordinoida hyviä käytäntöjä erityisesti Pohjoismaissa sekä toteuttaa entistä parempia järjestelyjä, joilla hallitaan kulttuurista monimuotoisuutta kokonaisvaltaisesti ja edistetään myönteistä osallisuutta ja kotoutumista yhdessä rasismien ja kaikenlaisen suvaitsemattomuuden torjunnan kanssa.

Referenssit

Brochmann, Grete and Anniken Hagelund (2012), *Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945-2010* (Basingstoke, Yhdistynyt kuningaskunta: Palgrave Macmillan)

Conference of Peripheral Maritime Regions (2022), *REGIN Project: Final Publication* (Rennes ja Bryssel: CPMR)

Hay, Colin ja Daniel Wincott (2012), *The Political Economy of European Welfare Capitalism* (Basingstoke, Yhdistynyt kuningaskunta: Palgrave Macmillan)

Held, David (2003), "From executive to cosmopolitan multilateralism", teoksessa Held and Mathias Koenig-Archibugi (toim.), *Taming Globalization: Frontiers of Governance* (Cambridge: Polity Press), 160-86

Hirst, Paul (1997), *From Statism to Pluralism* (Lontoo: University College London Press)

Hooghe, Lisbet ja Gary Marks (2001), *Multi-Level Governance and European Integration* (Lanham, MD: Rowman and Littlefield)

Hudson, Cristine, Katarina Giritli-Nygren, Gustav Lidén ja Linda Sandberg (2021), "Between central control and local autonomy: the changing role of Swedish municipalities in the implementation of integration policies", teoksessa Jochen Franzke ja José M Ruano de la Fuente (toim.), *Local Integration of Migrants Policy: European Experiences and Challenges* (Cham, Sveitsi: Palgrave Macmillan), 11-34

Koikkalainen, Saara (2021), "Finland's immigration policy: state objectives, local solutions", teoksessa Jochen Franzke ja José M Ruano de la Fuente (toim.), *Local Integration of Migrants Policy: European Experiences and Challenges* (Cham, Sveitsi: Palgrave Macmillan), 53-71

Organisation for Economic Co-operation and Development (2022) *Allocation of Competences in Policy Sectors Key to Migrant Integration*, OECD Regional Development Papers (Pariisi: OECD (2018).

Rothstein, Bo (2005), *Social Traps and the Problem of Trust* (Cambridge: Cambridge University Press)

Scholten, Peter ja Rinus Penninx (2016), "The multilevel governance of migration and integration", teoksessa Blanca Garcés-Mascareñas ja Rinus Penninx (toim.), *Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors* (Cham, Sveitsi: Springer), 91-108

Søholt, Susanne ja Kristian Rose Tronstad (2021), "The Norwegian case: integration through local autonomy and institutionalization", teoksessa Jochen Franzke ja José M Ruano de la Fuente (toim.), *Local Integration of Migrants Policy: European Experiences and Challenges* (Cham, Sveitsi: Palgrave Macmillan), 35-52

Wilson, Robin (2018), *Meeting the Challenge of Cultural Diversity in Europe: Moving Beyond the Crisis* (Cheltenham, Yhdistynyt kuningaskunta: Edward Elgar).

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