

Monikieliset ja maahan muuttaneet yhteiskunnallisina vaikuttajina työryhmän kokousmuistio 5/2022

Vaikuttaminen vaalien välissä — Osallistuva demokratia

Mitä on osallistuva demokratia? Nina Suorsa

Edustuksellista demokratiaa täydentää suora demokratia ja osallistuva demokratia. Suora demokratia tarkoittaa siis vaikuttamista suoraan, ei valitun edustajan kautta (esim. mielenosoitukset, protestit, sosiaalisen median kampanjat, aloitteet). **Osallistuvassa demokratiassa** vaikuttaminen tapahtuu vaalien välillä, ja siinä osallistutaan erilaisten välineiden (esim. kansalaisfoorumit, erilaiset raadit, kuntalais- ja kansalaispaneelit) kautta poliittiseen agendaan eli siihen, mistä politiikassa keskustellaan ja miten. Suorsan mukaan osallistuva demokratia on erityisen tärkeää, mitä tulee ryhmiin joiden ääni ei muutoin kuulu. Osallistuvaa demokratiaa voidaan toteuttaa ennakkoon rajatuissa ryhmissä, esimerkiksi niin että osallistujat kutsutaan mukaan kieliryhmän perusteella.

Millä tavoin kunta voi edistää vieraskielisten ja maahanmuuttaneiden äänen kuulumista kunnassa? Sirkka-Liisa Piipponen, Kuntaliitto

Kuntalain 22 § sisältää esimerkkiluettelon osallistumisen ja vaikuttamisen keinoista. Osallisuus voi toteutua eri tasoilla, ja erilaiset osallisuuden muodot voivat toteutua monin tavoin kunnan eri organisaatioissa. Kuntia ohjeistetaan, että osallisuustyötä johdetaan ja suunnitellaan kunnissa ja että se huomioidaan kunnan budjetissa. Noin kolmanneksessa kunnista osallisuusohjelma tai -suunnitelma on käytössä, noin puolet kunnista budjetoit tähän.

Kuntalain mukaan (29 §) kunnan pitää tiedottaa asukkaille osallistumisen mahdollisuuksista osana kunnan toimintaa. Yleisimmät muodot ovat keskustelutilaisuudet, kyselyt, kuulemistilaisuudet ja osallistuva budjetointi. Kunnat hyödyntävät erilaisia OM:n tarjoamia osallistumisen alustoja kuten kuntalaisaloite.fi ja lupapiste.fi.

Osallisuustyölle pitäisi asettaa tavoitteita (esimerkiksi tietyn asukasryhmän osallisuuden edistäminen). Osallisuustyötä voi olla esimerkiksi neljännen sektorin ja kuntalaisten omaehtoisen toiminnan tukeminen. Osallisuustyötä ja sen menetelmiä kehitetään jatkuvasti.

THL:n terveyden vertailutietojärjestelmä (Teaviisari) sisältää tietoa osallistumisen yleisyydestä sivistys-, liikunta-, ja kulttuuritoimesta.

Monikielisten ja maahanmuuttaneiden osallisuus näyttää valtaväestön osallistumista vähäisemmältä. Samalla ennusteet näyttävät, että vieraskielisten osuus kunnissa kasvaa tulevaisuudessa, erityisesti pääkaupunkiseudun suurissa kaupungeissa.

Kuntaliitto on kehittänyt lautapelin osallisuusteemasta.

Kommentit esitykseen

Mikä on Kuntaliiton näkemys siitä, miksi vieraskieliset keskittyvät suuriin kaupunkeihin? Voisi ajatella, että kotoutuminen on ja vuorovaikutus suomen- ja ruotsinkielisen väestön kanssa on rikkaampaa pienissä kunnissa. Kysymys vieraskielisen väestön maantieteellisestä jakaantumisesta on tärkeä. Minkälaisia ovat konkreettiset kotoutumismahdollisuudet pienemmissä kunnissa? Asenteet ovat myös iso osa tätä kysymystä.

Kuntaliiton edustajat kommentoivat: suoraa vastausta ei ole, mutta esimerkiksi Espoossa on sopeuduttu siihen, että vieraskieliset ovat osa kunnan asukkaita tarjoamalla palveluita englannin kielellä. Keskittyminen kaupunkiin on haaste, joka ei koske vain vieraskielisiä vaan koko väestöä. Tämä on tietysti myös poliittinen kysymys resurssien jakautumisesta. Kuntaliiton asiantuntijasivu "Maahanmuutto ja monikulttuurisuus" löytyy täältä. Kokouksessa pohdittiin haluttaisiinko kutsua esitys myös Kuntaliiton monikulttuurisuusasiantuntija Anu Wikman-Immoselta.

Miten tavoitetaan ihmiset, joita on vaikea tavoittaa? Esimerkiksi työn vuoksi Suomeen muuttaneita ei tavoita samat palvelut kuin turvapaikanhakijoita ja pakolaisia.

Tapasin vietnamilaisia kuntalaisia ja kysyin, mikä olisi tärkeintä heidän näkökulmastaan. He sanoivat, että esimerkiksi pysyvän oleskeluluvan sijaan, he vielä enemmän tarvitsisivat tietoa omista oikeuksistaan. Tämä on selvästi asia, joka ei toimi nyt.

Olen toiminut pitkään kunnanvaltuutettuna, ja jokaisen valtuustokauden alussa saan erilaisia materiaaleja, mutta näistä teemoista en ole koskaan saanut Kuntaliitolta mukaan. Onko niin, että monikielisten ja maahan muuttaneiden osallisuus ei ole niin korkealla prioriteettilistalla?

On selvää, että erilaiset tahot tuottavat paljon materiaaleja, mutta ne eivät aina tavoita erikielisiä ihmisiä.

Vertailu esimerkiksi Ruotsiin näyttää siltä, että kotoutumistoimenpiteet alkavat siellä paljon rivakammin, esimerkiksi mitä tulee syyrialaista pakolaisten kotouttamiseen. On tärkeää, että kielenopetus ja työelämäkontaktointi alkaa heti.

Vieraskielisten äänen vahvistaminen Helsingin kaupungin palveluiden kehittämisessä ja päätöksenteossa – Veli-Matti Hurtig ja Tiina Antila-Lehtonen, Helsingin kaupunki

Helsingissä kaupunkiympäristön toimialalla on haluttu vahvistaa erikielisten kaupunkilaisten ääntä toimialaa koskeissa kysymyksissä. Koska tällaisia kysymyksiä ovat mm. kaavoitusasiat, toimialalla arvioidaan, että kohderyhmään kuuluu pääasiassa jo jonkin aikaa Suomessa asuneita. Kehittämistyön pohjana on olleet työpajat maahan muuttaneiden järjestöjen kanssa. Työpajoissa pohdittiin mm. mitä osallistuminen Helsingissä tarkoittaa esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jos lähtömaassa ei ole ollut osallistumisen traditiota. Keskeinen asia on myös kielikysymys, ja **keskeinen tulos oli että selkokieli on tärkeää**. Osallistumisesta on tehty selkokielinen [Osallistu Helsingin suunnitteluun](#) –video

Käytännön toimenpiteen kaupunkiympäristön toimialalla ovat:

- Toimialan **asiantuntijoille järjestetään selkeän kielen** koulutusta ja kaupungin asiantuntijat harjoittelevat selkokieltä.
- **Asiakirjoja selkeytetään** kiinnittämällä huomiota ulkoasuun, rakenteeseen, kieleen ja sisältöön. Toimialalla käytetään myös **selkokielen kääntäjän** palveluita.
- **Tsekkauslista yhdenvertaisuuden** huomioimiseen tilaisuuksia järjestettäessä (suunnittelu, kutsuminen ja tilaisuuden kulku)
- Kohderyhmän tavoittamisessa oleellista on **onnistunut kutsu** (mm. suora puhuttelu; viesti monikielisesti yleisimmällä kielillä; selkosuomi, vaikeiden termien avaaminen; osallistumisohjeet ja kuvaus siitä, mitä tilaisuudessa tapahtuu ja mitä hyötyä osallistumisesta on; monimuotoisuus kuvituksessa)
- **Verkkokommentoinnin selkeyttäminen** eli selkokielinen kerrokantasi-palvelu: Palveluun pyritään pitkien asiakirjatekstien sijaan luomaan videomateriaalia, käytetään selkeää kieltä ja selkeää kuvitusta

Kokemukset demokratiakokeilusta ”Venäjänkielisten äänen vahvistaminen kaupungin palveluiden kehittämisessä ja päätöksenteossa”, jossa pyrittiin osallistamaan venäjänkielisiä helsinkiläisiä osallistuvaan budjetointiin. Lähtökohta tähän oli havainto, että monikieliset kaupunkilaiset osallistuvat suomen- ja ruotsinkielisiä vähemmän osallistuvaan budjetointiin ja siten yhdenvertaisuuden toteutumiseksi monikielisten osallistuminen tärkeää.

- Kiinnostus ei välttämättä käänny osallistumiseksi, vaan osallistuminen edellyttää toisinaan **kannustamista**. Luottamus ei myöskään synny heti – **”ovet pitää pitää**

auki pitkään". Hyviä kontaktihenkilöitä voivat olla oman äidinkielen opettajat ja omankieliset järjestöt

- Pelkkä omalla kielellä vastaanotettu viesti ei takaa osallistumista, viestinnässä pitää kertoa **miksi kannattaa osallistua**
- Ongelma voi olla se, että erikieliset nähdään usein vain kohteena. Tämä tarkoittaa, että ylhäältä-alas -asetelmaa pitää muuttaa
- Pelkät info- ja keskustelutilaisuudet eivät kannusta osallistumaan, vieraskielisille tulee tarjota **konkreettisia osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia**
- Hankkeessa koulutettiin venäjänkielisiä helsinkiläisiä **"muutosagenteiksi"**, jotka järjestävät omakielisiä työpajoja ja tukevat osallistumista. Tämä koettiin toimivaksi

Kommentit esitykseen

Omannäköisen ja omankielisen ihmisen kuuleminen ja tapaaminen erilaisissa tilaisuuksissa on tärkeää. Myös eri kieliryhmien järjestöt ovat tärkeä kontaktipinta.

"Olen pohtinut kaupungin järjestöyhteistyöstä suhteessa venäjänkielisiin. En ole itse venäjänkielinen, ja pohdin onko minulla mitään kontakteja. Oivalsin, että kuulun samaan uskonnolliseen yhteisöön monien venäjänkielisten kanssa. Pohdittaessa järjestöyhteistyötä olisikin hyvä laajentaa kulttuurijärjestöistä esimerkiksi erilaisiin uskonnollisiin ja hengellisiin yhteisöihin ja pohtia ihmisten tavoittamista näiden tapaamispaikkojen kautta." Kaupungin edustaja kommentoi ehdotusta, että sote-puolella tavoitellaankin ihmisiä myös uskonnollisten yhteisöjen kautta, mutta kaupunkisuunnittelun näkökulmasta tämä ei tunnu yhtä luontevalta.

Muutosagentit kuulostaa hyvältä toimintamallilta. Tärkeää olisi, että on toimijoita, joilla on pääsy yhteisöihin joihin esimerkiksi kuntatoimijoilla ei ole muutoin kontakteja. Tällainen henkilö voisi toimia agentti- ja mentoriroolissa, hän perehdyttäisi lähiyhteisöään eri kysymyksiin. Osallistumista edesauttaa kun asia viedään vielä lähemmäksi.

Oulun kaupungin maahanmuuttajaneuvosto — Priyanka Sood, Oulun kaupunki

Oulussa perustettiin 2015 maahanmuuttajaneuvosto. Maahanmuuttajaneuvoston perustamista edellytti poliittinen tahtotila eli se, että neuvosto nähtiin tärkeänä asiana. Toisin kuin vanhus-, vammais- ja nuorisotoimielinten kohdalla, lainsäädäntö ei edellytä maahanmuuttajaneuvostojen perustamista.

Sood valmisteli Oulun maahanmuuttajaneuvoston **perustamisprosessin**. Sitä varten hän selvitti ensin, minkälaisia toimikuntia on muissa kaupungeissa. Soodin mukaan vaikuttaa siltä että malleja on yhtä paljon kuin kaupunkeja: esimerkiksi Helsingissä maahanmuuttajaneuvosto koostuu poliittisten puolueiden edustajista ja Tampereella järjestöt nimeävät edustajansa neuvostoon. Oulussa kaikilla vieraskielisten ryhmillä ei ole

omia järjestöjä tai muuta edustusta. Siten monimuotoisen ja vieraskielisiä edustavan ryhmän kokoamiseksi Oulussa päätettiin käyttää avointa hakuprosessia. Kaikki hakeneet kutsuttiin yhteiseen työpajaan, jossa luotiin jäsenkriteerit (eri kieliryhmien ja erilaisten maahanmuuttotaustojen edustus; sukupuolten tasa-arvo). Yhdessä luotujen kriteerien perusteella neuvostoon valittiin 11 jäsentä ja 5 pysyvää viranomaisedustajaa.

Neuvosto on vaikuttamisen keino paikallisella tasolla. Toimielimiä voidaan tukea korvamerkitsemällä rahaa kaupungin budjetista tähän, Oulun maahanmuuttajaneuvostolla on oma budjetti ja päätösvalta budjetista on neuvostolla itsellään. Uusille neuvoston jäsenille tarjotaan koulutusta toiminnasta kunnan tasolla.

Yhtäältä neuvoston jäsenet toimivat **linkkeinä omiin verkostoihinsa**. Työskentelyssä on kartoitettu aktiivisesti kunkin jäsenen verkostot. Huomiota on kiinnitetty oman kieliryhmän lisäksi muihin verkostoihin, esimerkiksi asuinalue tai toimintaa uskonnollisessa yhteisössä jne. Yhtälailla tärkeitä ovat **verkostot viranomaisten ja päättäjien suuntaan**. Neuvostolla on **yhteisiä kokouksia kaupunginhallituksen** kanssa, neuvosto voi esittää kysymyksiä tai kehittämisehdotuksia. Näitä monenlaisia verkostoja pyritään hyödyntämään maahanmuuttajaneuvoston toiminta- ja vaikuttamisstrategiassa.

Tärkeä toimintamuoto on ollut **lausuntojen valmistelu**. Aluksi lausuntopyyntöjä tuli ainoastaan ”maahanmuuttaja-aiheista” (esim. kotoutumispalvelut, vieraiden kielten opetus jne.). Toisin sanoen aluksi neuvostoa ei nähty asiantuntijatoimielimenä, joka edustaa merkittävää ryhmää kuntalaisista. Aktiivisella työllä kaupungin suuntaan on saavutettu asennemuutos ja **neuvoston asemaa** on pystytty muuttamaan, ja esimerkiksi viime vuonna neuvosto tarjosi intersektionaalisia näkökulmia ikääntyneiden palveluihin ja kaupungin kansainvälisyysstrategiaan. Neuvosto on tehnyt myös **aloitteita**, yksi viimeisimpiä on yhdessä vammaisneuvoston kanssa tehty positiivinen erityiskohtelu rekrytoinnissa. Tämä otetaan käyttöön kaupungin seuraavassa henkilöstöohjelmassa. Lisäksi on järjestetty **yhteiseminaareja päättäjien kanssa**, näissä on kuultu myös tutkijoita. Esimerkki tästä on kokoontuminen sivistyslautakunnan kanssa vieraskielisten nuorten kysymyksistä – näistä nuorista aina puhutaan kotoutumisen näkökulmasta, vaikka he on syntyneet täällä.

Neuvoston jäsenille tarjotaan koulutusta vaikuttamistyöstä. Monet neuvoston jäsenet ovatkin aktivoituneet poliittisesti ja hakeutuneet ehdokkaaksi kunta- ja aluevaaleissa. Sood korosti lopuksi, että neuvoston tehtävä ei ole tehdä työtä viranomaisten puolesta jos siinä on puutteita.

Ei voi olla niin, että osallisuus kytketään kielitaitoon. Osallisuuden edellytys ei voi olla, että puhuu suomea. Viranomaisten on joustettava tässä, vaikka esimerkiksi englannin puhuminen tuntuisi hankalalta. Kaikki Oulun maahanmuuttajaneuvoston jäsenet eivät puhu suomea, vaan esimerkiksi englantia. Aluksi tämä herätti vastarintaa kaupungin taholta. Kieli ei kuitenkaan voi olla este. Jos vaikuttamisen kanavat on suunnattu vain suomenkieliselle väestölle, kyse on syrjinnästä.

Demokratiakokeilut 2020 – Elina Eerola, Sitra

Alueuudistuksen myötä kuntalaisaloitteen kaltainen aloiteoikeus otetaan käyttöön myös hyvinvointialueilla. Sitra pyrkii aloittamaan kokeiluja joidenkin hyvinvointialueiden kanssa.

Demokratiakokeilut 2020 –hankkeen perusteella tunnistettiin mm. seuraavat haasteet ja annettiin niitä koskevia suosituksia:

- Syrjään jääviä kohderyhmiä ei aina löydetä – syrjään jäävien ryhmien tavoittaminen edellyttää etsivää työtä
- Osallisuutta tukevien hankkeiden vaikutus päätöksentekoon voi jäädä heikoksi – vaikuttamismahdollisuuksien tulee olla kiinteä osa kuntien (ja hyvinvointialueiden) osallisuustyötä
- Viranomaisviestintä ei houkuttele osallistumaan – viestintää pitää tehdä houkuttelevasti ja selkokielellä

Alueuudistus, Silvia Ylikulju, STM

Hyvinvointialueilla valmistellaan nyt päätöksenteon ja vaikuttamisen rakenteita. Alueilla on itsehallinto, joten aluevaltuusto päättää toimielimistä. Nyt vaikuttaa siltä, että noin kolmasosalla hyvinvointialueista yhdenvertaisen osallisuuden edistämiseen keskittyvä lautakunta, jaosto tai monikulttuurineuvottelukunta. Alueiden välillä on sekeitä eroja.

Alueelliset ETNOt – Nina Suorsa, OM; Lisbeth Mattson Itä-Suomen ETNO; Minna Mattila, Etelä-Suomen ETNO; Vilppu Palmberg, Länsi-Suomen ETNO

Suorsa esitteli lyhyesti eri tasojen vaikuttamistoimielimiä ja maahan muuttaneiden erityisedustuksen mahdollisuutta niissä. Vuosina 2020-24 ELY-keskusten alla toimii seitsämän alueellista ETNOa. Eri alueilla niiden roolit ovat painottuneet hieman eri tavoin – joidenkin painopiste on rasminvastaisessa työssä toisten selkeämmin osallisuuden edistämässä.

Mattson kertoi **Itä-Suomen ETNO**n toiminnasta. Hän kertoi ensin "etsivästä maahanmuuttotyöstä" Kuopiossa. Osana kunnan matalan kynnyksen palvelu pyritään tavoittamaan kaikki kunnan palveluiden piiriin. Mattsonin mukaan rasminvastainen työskentely on kaikkien tehtävä, ja se pitäisi ymmärtää lakisääteisenä veloitteena viranomaistoiminnassa jota ohjaa yhdenvertaisuusperiaate. Osallisuuden edistämässä ensisijaista Mattsonin mukaan on se, että "maahanmuuttajia kannustetaan osallistumaan olemassa oleviin rakenteisiin sekä se, että "varmistetaan että tarvittava tieto näistä on

maahanmuuttajilla”. Toisin sanoen Mattson otti kantaa erillisten väylien luomista vastaan, tosin todeten ettei tämä ei sulje pois sitä, että toisinaan tarvitaan positiivista erityiskohtelua. Keskeinen vaikuttamisen ja osallisuuden edistämisen paikka olisi matalan kynnyksen vaikuttamisen edistäminen, mitä tulee tarjolla oleviin työllisyyspalveluihin, sote-palveluihin ja jopa palveluiden suunnitteluun. Mattsonin mukaan riittäviä systemaattisia palautteen antamisen kanavia ei ole. Lopuksi Mattson totesi, että kuntien erot pitää ottaa huomioon toimintaa suunniteltaessa. Itä-Suomessa on pieniä kuntia, ja kuntakohtaisten toimielinten perustaminen ei vaikuta kannattavalta esimerkiksi 3000 asukkaan kunnissa. Sen sijaan hyvä vaihtoehto voisi olla kuntien välinen tai maakunnallinen yhteistyö.

Mattila esitteli **Etelä-Suomen ETNOa**. Hän korosti aluksi, että osallisuus tarkoittaa paljon enemmän kuin ”että tietää milloin äänestää”. Samalla Mattilan mukaan tulee tunnistaa, että vaikuttamista voi tehdä pienessäkin mittakaavassa – asioiden edistäminen paikallisesti ja lähipiirissä voi olla vaikuttavampaa. Mitä tulee Mattsonin mainitsemaan kysymykseen palautteesta, Mattilan mukaan kotoutumiskoulutuksessa Uudellamaalla käytössä on palautelomake jossa voi jatkuvasti laittaa palautetta. Tietysti Uudenmaan kotoutumiskoulutuksen asiakasmäärät ovat suurempia kuin monilla muilla alueilla. Ennen pandemiaa oli käytössä myös asiakasraateja, osallisuutta tulisi kuitenkin edistää kaikissa palvelujen hankintaan ja kehittämiseen liittyvissä asioissa aktiivisesti.

Kuntaliitto on kehittänyt osallistavia työkaluja kuntien käyttöön, mutta näitä ei ole laajasti hyödynnetty kunnissa (hyvä kontaktihenkilö tässä olisi Jenni Airaksinen).

Osallisena -hankkeen yhteistyökunnissa kiintiöpakolaisena tulleet asiakkaat on otettu mukaan heitä koskevien palveluiden suunnitteluun ja kehittämiseen. Hankkeessa kehitettyä mallia voisi ehkä soveltaa myös muiden ryhmien kohdalla.

Palmberg **Länsi-Suomen ETNOsta** aloitti puheenvuoronsa toteamalla, että ETNO:n työskentelyssä on väistämättä tietty ylhäältä alas asetelma. Lisäksi kuntayhteistön haasteena on, että ETNO tulee kuntaa ulkoapäin. Osittain siksi Länsi-Suomen ETNOssa on erityisesti keskitytty vaalivaikuttamiseen, mikä ei ole niin kuntaan sidottua. Nyt suunnitelmissa on järjestää keskustelutilaisuuksia läpimenneiden maahanmuuttajataustaisen ehdokkaiden kanssa. Haasteita toiminnassa on muun muassa löytää tapoja esittää asiat sopivan kokoisina (riittävän rajattuina) kokonaisuuksina, joka tekee osallistumisesta mielekäästä. Toisaalta haaste voi olla, että ”kuullaan muttei kuunnella”. Mikäli osallistamistoimenpiteissä annetaan vaikutelma kuulemisesta mutta mekanismi ehdotusten ja ideoiden toteuttamiseen puuttuu tai kuuleminen tapahtuu vasta suuret ratkaisut on tehty, osallisuus jää hyvin pinnalliseksi.

Vaikka työnantajien tavoittaminen ei varsinaisesti kuulu ETNOlle, suurempi työnantajayhteistyö todennäköisesti kannattaisi. Palmbergin mukaan ”rasisminvastaiseen rekrytointiseminaariin eivät varmasti osallistu ne, jotka tietoa eniten tarvitsisivat”.

Poliittisen puolueet tuntuvat kunnostautuneen vieraskieliset ehdokkaiden mukaan ottamisessa (tässä tietysti voi olla omat haasteensa, jos kyse on vain äänien kalastelusta). Kokonaan toinen kysymys on virkamieskoneisto ja työelämä, mitä väliä on politiikalla jos ei pääse mukaan näin.

Vieraskielisten pääsyä palveluihin ja osallisuutta tulee tarkastella yhdenvertaisuuskysymyksenä. Ensinnäkin, vaikka kunnassa olisi vain muutama vieraskielinen, palvelut tulee olla kaikkien kuntalaisten saavutettavissa. Demokratialupaus ei myöskään toteudu, mikäli osallistumisen mahdollisuuksia ei ole kaikille kuntalaisille – näiden kielitaitoon katsomatta.

Omassa kunnassani kunnan tarjoama info vaaleista oli hyvin suppeaa, ja siten vaaleista tiedottaminen jäi käytännössä poliittisten puolueiden harteille.

Nyt on menossa monenlaisia uudistuksia, alueuudistus ja kotoutumislain uudistaminen – tässä on kehittämisen paikka, mutta miten taataan kehitys. Toivottua ei ole se, että uudistuksesta huolimatta samat ihmiset jatkavat samaa rataa, mitä tulee esimerkiksi kotoutumispalveluihin.

Puolueita pitäisi kannustaa käyttämään ainakin osa niille myönnetystä rajoituksesta selkokieliseen ja monikieliseen viestintään.