

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Kotouttaminen • 2021:30

# Yhteisölähtöisen kotoutumisen mahdollisuudet Suomessa



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2021:30

# Yhteisölähtöisen kotoutumisen mahdollisuudet Suomessa

Kati Turtiainen, Henna Sapir

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2021

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Työ- ja elinkeinoministeriö

© 2021 tekijät ja työ- ja elinkeinoministeriö

ISBN pdf: 978-952-327-659-8

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

## Yhteisölähtöisen kotoutumisen mahdollisuudet Suomessa

<b>Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2021:30</b>		<b>Teema</b>	Kotouttaminen
<b>Julkaisija</b>	Työ- ja elinkeinoministeriö		
<b>Tekijä/t</b>	Turtiainen, Kati ja Sapir, Henna		
<b>Kieli</b>	Suomi	<b>Sivumäärä</b>	64
<b>Tiivistelmä</b>	<p>Raportissa tarkastellaan yhteisölähtöisen kotoutumisen kehittämistä yhteistyössä valtion, kuntien, järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tavoitteena oli saada tietoa siitä, miten yhteisölähtöisen kotoutumisen malli sopisi pakolaisten uudelleensijoittamisohjelmaan Suomessa. Yhteisölähtöisestä kotoutumisesta kysyttiin pakolaisia vastaanottavilta kunnilta, järjestöiltä, uskonnollisten yhteisöjen edustajilta, tutkijoilta ja yksittäisiltä vapaaehtoisilta.</p> <p>Mahdollinen ohjelma sai myönteisen vastaanoton. Suomalaisen ohjelman toivotaan tehostavan erityisesti alkuvaiheen asettumista, sosiaalisten verkostojen löytymistä ja realistista tulevaisuuden suunnittelua. Tukea kielen oppimiseen ja työllistymismahdollisuuksien parantamista pidettiin myös tärkeinä.</p> <p>Raportissa ehdotetaan, että ohjelmalla olisi valtakunnallinen koordinaattori, jonka tehtävänä olisi huolehtia ohjelman tavoitteiden toteutumisesta mm. kouluttamalla ja tukemalla paikallisia toimijoita. Lisäksi paikallinen koordinaattori rekrytoisi yhteisökummeja, saattaisi kummit yhteen pakolaisten kanssa ja vastaisi julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyöstä.</p> <p>Onnistuessaan yhteisölähtöinen ohjelma tukisi kotoutumista ja estäisi väliinpuotoamista. Ohjelma voisi luoda pysyviä rakenteita viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyölle hankepainotteisen yhteistyön sijaan.</p> <p>Selvitys on tuotettu työ- ja elinkeinoministeriön ja sisäministeriön yhteistyönä.</p>		
<b>Asiasanat</b>	maahanmuuttajat, kotouttaminen, kotoutuminen, maahanmuutto, yhteisöt, kotouttamispolitiikka		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-659-8	<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
<b>Julkaisun osoite</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-659-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-659-8</a>		

## Möjligheter till ideella sponsorprogram i Finland

<b>Arbets- och näringsministeriets publikationer 2021:30</b>		<b>Tema</b>	Integration
<b>Utgivare</b>	Arbets- och näringsministeriet		
<b>Författare</b>	Turtiainen, Kati och Sapir, Henna		
<b>Språk</b>	Finska	<b>Sidantal</b>	64
<b>Referat</b>	<p>I rapporten granskas utvecklingen av ideella sponsorprogram i samarbete mellan staten, kommuner, organisationer och det civila samhället. Syftet har varit att få information om hur ideella sponsorprogram passar för vidarebosättningsprogrammet för flyktingar i Finland. Kommuner, organisationer, representanter för religiösa samfund, forskare och enskilda frivilliga som tar emot flyktingar fick svara på frågor om ideella sponsorprogram.</p> <p>Ett eventuellt program fick ett positivt mottagande. En förhoppning är att ett finländskt program ska effektivisera särskilt etableringen i inledningsskedet, hittandet av sociala nätverk och realistisk framtidsplanering. Det ansågs också viktigt att stödja språkinläring och förbättra möjligheterna att hitta arbete.</p> <p>I rapporten föreslås att programmet ska ha en nationell samordnare vars uppgift är att se till att målsättningarna för programmet uppnås, bland annat genom att utbilda och stödja lokala aktörer. Dessutom ska en lokal samordnare rekrytera faddrar för samarbete, föra samman faddrarna med flyktingar och svara för samarbetet mellan offentliga sektorn och det civila samhället.</p> <p>Ett framgångsrikt ideellt sponsorprogram stöder integration och motverkar marginalisering. Ett program kan skapa bestående strukturer för samarbete mellan myndigheter och det civila samhället, istället för ett projektbaserat samarbete.</p> <p>Utredningen har producerats i samarbete mellan arbets- och näringsministeriet och inrikesministeriet.</p>		
<b>Nyckelord</b>	invandrare, integrationsfrämjande, integration, invandring, gemenskap, integrationspolitik		
<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-659-8	<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
<b>URN-adress</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-659-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-659-8</a>		

## Opportunities for community-sponsored integration in Finland

---

<b>Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2021:30</b>	<b>Subject</b>	Integration
--	----------------	-------------

<b>Publisher</b>	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland
------------------	--

---

<b>Authors</b>	Turtiainen, Kati and Sapir, Henna
----------------	-----------------------------------

<b>Language</b>	Finnish
-----------------	---------

<b>Pages</b>	64
--------------	----

---

### Abstract

The report examines the development of community-sponsored integration in cooperation with the State, municipalities, organisations and civil society. The aim was to obtain information on how a community sponsorship model of integration would fit into the refugee resettlement programme in Finland. The respondents included municipalities receiving refugees, organisations, representatives of religious communities, researchers and individual volunteers.

A possible programme was positively received. In particular, the respondents hoped that the national programme would make it easier for refugees to settle in early, find social networks and plan their future realistically. Support for language learning and improved employment opportunities were also considered important.

The report proposes that a national coordinator be named for the programme whose task would be to ensure the programme meets its objectives, for example by training and supporting local operators. Meanwhile, a local coordinator would recruit community sponsors to be matched with the refugees and take responsibility for cooperation between the public sector and civil society.

If successful, a community-sponsored programme would support integration and prevent marginalisation. The programme could create permanent cooperation structures between authorities and civil society instead of cooperation based on individual projects.

The report has been produced in co-operation between the Ministry of Economic Affairs and Employment and the Ministry of the Interior.

<b>Keywords</b>	immigrants, integration, immigration, communities, integration policy
-----------------	---

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-327-659-8
-----------------	-------------------

<b>ISSN PDF</b>	1797-3562
-----------------	-----------

---

<b>URN address</b>	<a href="http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-659-8">http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-659-8</a>
--------------------	---

---

# Sisältö

<b>Yhteenveto</b> .....	7
<b>Summary</b> .....	9
<b>1 Selvityksen lähtökohdat</b> .....	11
<b>2 Pakolaistilanteesta meillä ja muualla</b> .....	13
2.1 Maailman pakolaistilanteesta .....	13
2.2 Kiintiöpakolaiset Suomessa .....	14
<b>3 Yhteisölähtöiseen kotoutumiseen liittyvät sopimukset ja suunnitelmat</b> .....	16
3.1 Yhteisölähtöisen kotouttamisen perusta kansainvälisissä sopimuksissa.....	16
3.2 Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisen eurooppalainen perusta .....	18
3.3 Kohti yhteisölähtöistä kotouttamista Euroopassa .....	19
<b>4 Yhteisölähtöisen kotouttamisen määrittelyä</b> .....	21
<b>5 Yhteisölähtöinen kotoutuminen eri maissa</b> .....	24
5.1 Kanadan pakolaisten yksityinen sponsorointi ohjelmien lähtökohtana.....	24
5.2 Yhteisölähtöiset kotoutumisohjelmat Euroopassa .....	26
5.3 Eurooppalaisten ohjelmien käytäntöjä .....	29
<b>6 Yhteisölähtöisen kotoutumisen edistämisen toteutettavuus Suomessa</b> .....	33
6.1 Kansalaisyhteiskunnan kotouttava työ ohjelman perustana.....	33
6.2 Kuntien ja järjestöjen välisen yhteistyön kehittäminen yhteisökummitoiminnan lähtökohtana .....	36
6.3 Yhteisökummiohjelman koordinointi.....	38
6.4 Ohjelmaan otettavien pakolaisten valinta .....	40
6.5 Kuka kummiksi.....	41
6.6 Yhteisökummien määrä ja tehtävät.....	43
6.7 Yhteisökummien koulutus ja tuki .....	48
<b>7 Pilottiohjelman hahmottelua</b> .....	50
<b>8 Yhteisökummitoiminnan lisäarvo ja kriittiset pisteet</b> .....	53
<b>9 Johtopäätökset ja suositukset</b> .....	57
<b>Lähteet</b> .....	60
<b>Liite 1 Haastatteluihin osallistuneet henkilöt ja haastattelupäivämäärät</b> .....	63

## YHTEENVETO

Raportissa tarkastellaan Suomen mahdollisuuksia kehittää yhteisölähtöisiä kotouttamisen malleja yhteistyössä valtion, kuntien, järjestöjen ja muun kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tutkimuksen tavoitteena on saada tietoa siitä, miten malli sopisi Suomen pakolaisten uudelleensijoittamisohjelmaan ja -perinteeseen. Tutkimuksella selvitetään ohjelman oikeudellista ja käytännön toteutettavuutta sekä arvioidaan ohjelman edellytyksiä ja mahdollisia haasteita Suomen kontekstissa. Selvityksen suositukset sekä mahdollisten seuraavien askelten kartoitus pohjustaisivat mahdollista ohjelman perustamista ja pilottiprojektista käytävää keskustelua ja päätöksentekoa.

Yhteisölähtöisen kotoutumisen mahdollisuuksista kysyttiin pakolaisia vastaanottavilta kunnilta, kotouttavaa työtä tekevilta järjestöiltä, kirkkojen ja uskonnollisten yhteisöjen edustajilta, tutkijoilta ja yksittäisiltä vapaaehtoistyössä toimivilta henkilöiltä. Kaikkiin kiintiöpakolaisia vastaanottaviin kuntiin lähetettiin Webropol-kysely, johon vastasi yhteensä 32 kuntaa eri puolilta Suomea. Tämän lisäksi toteutettiin 20 haastattelua, joihin osallistui yhteensä 37 henkilöä edellä mainituilta tahoilta.

Mahdollinen ohjelma sai myönteisen vastaanoton kotouttamistyön toimijoilta. Ohjelma asettuisi kiintiöpakolaisten kotoutumisen vahvistamiseen. Suomalaisen ohjelman pääpainoksi toivotaan erityisesti alkuvaiheen asettumisen tehostamista, sosiaalisten verkostojen löytymistä eri elämän alueille ja realistista tulevaisuuden suunnittelua. Myös kielen oppimisen tuki ja työllistymismahdollisuuksien parantaminen olisivat yhteisökummien keskeisiä tehtäviä.

Raportissa ehdotetaan, että ohjelmalla olisi valtakunnallinen koordinaattori, jonka tehtävänä on huolehtia ohjelman tavoitteiden toteutumisesta muun muassa järjestämällä koulutusta ja tukemalla paikallisia toimijoita. Ohjelmalla tulisi olla myös paikallinen koordinaattori, joka huolehtii yhteisökummien rekrytoinnista, kummien ja pakolaisten yhteen saattamisesta sekä julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan tiiviistä yhteistyöstä. Eri toimijoiden kumppanuuksiin perustuvaa toimintaa voidaan nimittää hybridimalliksi.

Yhteisölähtöisten kotoutumisohjelmien avulla voitaisiin tarjota kohdennettuja resursseja pakolaisten kotouttamiseen keinoilla, joihin perinteisessä, valtio- ja kuntajohtoisessa kotouttamismallissa ei ole mahdollisuuksia. Onnistuessaan yhteisölähtöinen ohjelma tukisi kotoutumista ja estäisi väliinpuotoamista. Ohjelmalla voidaan myös saavuttaa pysyviä rakenteita viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan väliseen yhteistyöhön hankepainotteisen yhteistyön sijaan.



Ohjelman käyttöön ottamisessa tunnistetaan käytännöllisiä riskejä, jotka liittyvät muun muassa valtion ja kuntien välisen yhteistyön yhteensovittamiseen sekä alueellisiin toimijoiden välisiin kumppanuuksiin. Selvityksessä ehdotetaan ohjelman pilotointia muutamassa kunnassa. Pilotoinnin aikana kehitettäisiin ja testattaisiin ohjelman arviointityökaluja. Onnistuessaan yhteisökummitoiminta voisi nopeuttaa kotoutumista, selkiyttää tähän toimintaan kohdennettuja rakenteita ja avata uusia pysyviä ratkaisuja pakolaisille tulevaisuudessa.

## SUMMARY

The report examines Finnish opportunities to develop community-based integration models in cooperation with the state, municipalities, non-governmental organizations and other civil society. The aim of the study is to obtain information on how the model would fit into the Finnish refugee resettlement program and tradition. The study examines the legal and practical feasibility of the possible program and assesses the programme's possibilities and challenges in the Finnish context. The recommendations of the study, as well as the planning of possible next steps, would pave the way for a discussion and decision-making on the possible establishment of a pilot project and a program.

Opportunities for community-based integration were asked of refugee host municipalities, organizations working for integration, representatives of churches and religious communities, researchers, and individuals volunteering. A Webropol survey was sent to all municipalities receiving quota refugees, to which a total of 32 municipalities across Finland responded. In addition, 20 interviews were conducted with a total of 37 participants from the above-mentioned parties.

The potential program was very welcomed by those involved in integration work. The program would be aimed at strengthening the integration of quota refugees. The main contribution of the Finnish program is to improve the efficiency of the settlement phase, to find social networks in different areas of life and realistic planning for the future. Supporting language learning and improving employment opportunities would also be key tasks for community sponsors.

The report proposes that the program have a national coordinator to ensure that the programme's objectives are met, inter alia by providing training and supporting local actors. The program should also have a local coordinator responsible for recruiting community sponsors, bringing sponsors and refugees together, and working closely with the public sector and civil society. Activities based on partnerships between different actors can be called a hybrid model.

Community-based integration program could provide targeted resources for the integration of refugees through means that are not possible alone in a traditional, state- and municipality-led integration model. If successful, a community-based program would support integration and prevent marginalisation. The program can also achieve permanent structures for cooperation between public authorities and civil society, rather than project-based cooperation.

The implementation of the program identifies risks related to, among other things, the coordination of cooperation between the state and municipalities and regional partnerships between actors.

The report proposes piloting the program in a few municipalities. During the pilot, program evaluation tools will be developed and tested. If successful, community-based model could improve integration, clarify the structures and open up new permanent solutions for refugees in the future.

# 1 Selvityksen lähtökohdat

Maailman pakolaistilanne on hälyttävä. Pakolaisten määrä on lähes kaksinkertaistunut viimeisen vuosikymmenen aikana, eivätkä olemassa olevat keinot riitä luomaan heille kestäviä ratkaisuja. Tämän takia YK:n pakolaisista vastaava päävaltuutettu on vedonnut valtioihin, jotta ne ottaisivat käyttöön perinteisiä uudelleensijoitusta täydentäviä ohjelmia pakolaisille turvallisten reittien käyttöönottamiseksi. Myös New Yorkin julistus (YK: n yleiskokous 2016)<sup>1</sup> ja pakolaisia koskeva maailmanlaajuinen kompakti (YK: n yleiskokous 2018)<sup>2</sup> sisältävät kehotuksen täydentävien mallien luomisesta pakolaisten uudelleen sijoittamisessa. Erilaiset uudelleensijoittamista täydentävät ohjelmat ovatkin herättäneet maailmanlaajuista kiinnostusta.

Euroopan komissio antoi 23.9.2020 tiedonannon<sup>3</sup> muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta sekä suosituksen laillisista väylistä pakolaisille suojelun saamiseksi EU:ssa. Komissio rohkaisee jäsenmaita edistämään uudelleensijoittamista, humanitaarista maahanpääsyä ja muita täydentäviä maahantulon väyliä, sekä perustamaan yhteisölähtöisiä nk. community sponsorship -ohjelmia yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tämän selvityksen taustalla on komission vuonna 2018 julkaisema tutkimus<sup>4</sup> siitä, miten yhteisölähtöinen kotoutuminen voisi tuoda lisäarvoa EU:n uudelleensijoittamistoimiin.

Tässä toteutettavuustutkimuksessa tarkastellaan Suomen mahdollisuuksia kehittää yhteisölähtöisiä kotouttamisen malleja yhteistyössä valtion, kuntien, järjestöjen ja muun kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tutkimuksen tavoitteena on saada tietoa siitä, miten malli sopisi Suomen uudelleensijoittamisohjelmaan ja -perinteeseen. Tutkimuksella selvitetään ohjelman oikeudellista ja käytännön toteutettavuutta sekä arvioidaan ohjelman edellytyksiä, lisäarvoa ja mahdollisia haasteita Suomen kontekstissa.

Vastauksia yhteisölähtöisen kotouttamisohjelman mahdollisuuksista kysyttiin niiltä kunnilta, jotka ovat laatineet ELY-keskusten kanssa sopimuksen kiintiöpakolaisten

1 United Nations, New York Declaration for Refugees and Migrants, paragraph 14(a), 2016.

2 UNHCR Global Compact on Refugees.

3 Euroopan komissio, New Pact on Migration and Asylum, 23.9.2020.

4 Euroopan komissio 2018.

vastaanottamisesta.<sup>5</sup> Kaikkiin viime vuosina kiintiöpakolaisia vastaanottaneisiin kuntiin lähetettiin Webropol-kysely työ- ja elinkeinoministeriön ja ELY-keskusten yhteyshenkilöiden kautta. Kyselyyn vastasi yhteensä 32 kuntaa eri puolilta Suomea. Kyselyyn vastanneet kunnat ovat erilaisia niiden suuruuden, pakolaisten vastaanottohistorian ja pakolaiskiintiön koon suhteen. Siksi vastaukset edustavat hyvin kiintiöpakolaisten vastaanottokuntien erilaisuutta ja eri aikoina muotoutuneita kotouttamisen käytäntöjä.<sup>6</sup>

Kunnille lähetetyn kyselyn lisäksi selvitystä varten haastateltiin valtakunnallisten ja paikallisten järjestöjen edustajia, vapaaehtoisia sekä tutkijoita. Haastateltavat järjestöt ja muut tahot valikoituivat sen mukaan, mitkä mainittiin kuntien kyselyssä keskeisiksi yhteistyötahoiksi. Paikallisten järjestötoimijoiden tai vapaaehtoisten haastattelut valikoituivat kolmen kunnan kotouttavan työn fokusryhmähaastattelujen perusteella. Tämän lisäksi selvitystä varten on haastateltu Saksan ja Irlannin toimijoita näissä maissa toteutettujen ohjelmien organisoinnista, sisällöistä ja onnistumisen edellytyksistä<sup>7</sup>.

Selvitystä taustoitetaan kuvaamalla lyhyesti globaalia pakolaistilannetta, Suomessa toteutettavaa pakolaisten uudelleensijoitusohjelmaa (pakolaiskiintiö) ja ulkomaalaistilannetta. Tämän jälkeen avataan kansainvälisiä ja eurooppalaisia pakolaisten vastaanottoon liittyviä sopimuksia ja perusteluja yhteisölähtöisille ohjelmille sekä määritellään yhteisölähtöisyyden käsitettä. Seuraavaksi kuvataan olemassa olevat eurooppalaiset ja maailmanlaajuiset yhteisölähtöisen kotouttamisen ohjelmat. Tämän jälkeen siirrytään tarkastelemaan Suomessa mahdollisesti toteutettavan yhteisölähtöisen kotouttamisen mahdollisia toimijoita, heidän välistä yhteistyötään, ohjelman sisältöä, haasteita, lisäarvoa ja mahdollisuutta ohjelman pilotointiin. Toteutettavuustutkimuksen tulosten on tarkoitus pohjustaa mahdollisesta pilottiprojektista käytävää keskustelua ja päätöksentekoa.

5 Vuosina 2016–2020 kaiken kaikkiaan 101 eri kuntaa on vastaanottanut kiintiöpakolaisia. Viime vuosina kiintiöpakolaisia vastaanottaneiden kuntien lukumäärät vaihtelevat seuraavasti: vuonna 2016 62 kuntaa, vuonna 2017 66 kuntaa, vuonna 2018 49 kuntaa, vuonna 2019 56 kuntaa ja vuonna 2020 48 kuntaa. (Migri).

6 Osa kunnista oli ottanut vastaan kiintiöpakolaisia yli 30 vuotta, osa noin 10 vuotta ja muutamat kunnat olivat aloittaneet kiintiöpakolaisten vastaanoton viime vuosina. Vuosittainen kuntien pakolaiskiintiön koko vaihteli vajaasta kymmenestä henkilöstä yli sataan. Kyselyyn vastanneet henkilöt työskentelivät maahanmuutto- tai kotoutumiskoordinaattorina tai kotouttavan työn sosiaalityöntekijöinä tai ohjaajina, kunnan johtotehtävissä maakuntatason kotouttamistyön vastaavana työntekijänä ja joissakin kunnissa kotouttamistyön tiimi osallistui kyselyyn vastaamiseen.

7 Varsinaisia Zoom-alustan avulla toteutettuja haastatteluja on 20, joihin osallistui yhteensä 37 henkilöä. Lista haastatelluista henkilöistä on tämän selvityksen liitteenä asianosaisten luvalla.

## 2 Pakolaistilanteesta meillä ja muualla

### 2.1 Maailman pakolaistilanteesta

Maailman pakolaistilanne kasvaa määrällisesti, laajenee maantieteellisesti ja kestävien ratkaisujen löytymisen monimutkaistuu entisestään. Vuoden 2019 lopussa kotoaan on paennut sotien, aseellisten konfliktien tai muiden ihmisoikeusloukkausten takia noin 79,5 miljoonaa henkilöä. Heistä 26 miljoonaa on pakolaisia, 4,2 miljoonaa turvapaikanhakijoita ja 45,7 miljoonaa kotimaansa sisällä siirtymään joutuneita henkilöitä. Lisäksi 3,6 miljoonaa venezuelalaista on muuttanut maastaan ulkomaille. Kaikista maastaan paenneista henkilöistä 85 prosenttia on päätenyt sellaisiin kehittyviin maihin, jotka itse kamppailevat vakavien taloudellisten ongelmien kanssa.<sup>8</sup> Samanaikaisesti pakolaisten uudelleensijoituksen tarpeet ovat kaksinkertaistuneet viimeisten vuosien aikana ollen vuonna 2021 1,445 miljoonaa henkilöä. Määrällisesti suurin tarve uudelleensijoitukselle on syyrialaisilla pakolaisilla (40 prosenttia kaikista pakolaisista), toiseksi suurin tarve on Etelä-Sudanin alueelta paenneilla henkilöillä (14 prosenttia) ja kolmantena Kongon Demokraattisesta tasavallasta paenneilla henkilöillä (11 prosenttia).<sup>9</sup>

Uudelleensijoittamisohjelmiin päässeiden pakolaisten määrä on laskenut vuodesta 2016 lähtien. Tuolloin uudelleensijoittajamaat vastaanottivat UNHCR:n esityksestä yhteensä 126 000 pakolaista ja lisäksi valtion omien ohjelmien kautta uudelleensijoitettiin noin 36 700 pakolaista. Vuonna 2019, 26 maata otti vastaan yhteensä 107 800 pakolaista uudelleensijoitusohjelmien kautta, joista 63 700 UNHCR:n uudelleensijoittamana.<sup>10</sup>

Euroopan unionin alueelle tulleista kansainvälistä suojelua saaneista henkilöistä noin 90 % saapui niin kutsuttuja epäsäännöllisiä ja usein hengenvaarallisia reittejä pitkin. Vuoden 2020 alussa Euroopan pakokolaisista suurin osa, yli 4 miljoonaa, oli Turkissa. UNHCR:n arvion mukaan vuonna 2021 Turkista tapahtuvan uudelleensijoitettavien tarve on noin 423 700 henkilöä. Vuonna 2019 Eurooppaan saapui 29 066 pakolaista uudelleensijoitusohjelman avulla.<sup>11</sup>

8 UNHCR GLOBAL TRENDS – Forced displacement in 2019.

9 UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2021.

10 UNHCR GLOBAL TRENDS – Forced displacement in 2019; UNHCR – Resettlement data.

11 UNHCR – Resettlement data.

## 2.2 Kiintiöpakolaiset Suomessa

Suomessa asuvien ulkomaan kansalaisten määrä on ollut varsin pieni verrattuna muihin Pohjoismaihin. Merkittävänä syynä vähäiseen maahanmuuttoon on se, että viime vuosisadalla Suomi ei ole houkuttellut ulkomaista työvoimaa alueelleen esimerkiksi samoin kuin muut Pohjoismaat. Sen sijaan Suomesta on tapahtunut merkittävää työvoimaperusteista maastamuuttoa erityisesti taloudellisten lamakausien aikoina. Suomesta on muuttanut pois arviolta miljoona ihmistä 1900-luvulla. Aina 1980-luvun lopulle saakka maahanmuutto Suomeen oli suurimmaksi osaksi Ruotsista tapahtuvaa paluumuuttoa tai perheperustaista muuttoa Suomeen avioitumisen myötä. 1990-luvun alun jälkeen maahanmuutto kasvoi muun muassa inkerinsuomalaisten paluumuuttajien ja Suomesta turvapaikkaa hakevien henkilöiden myötä. Vuosikymmenen lopulla maahanmuutto kasvoi EU:n vapaan liikkuvuuden myötä. Vuoden 2019 lopussa ulkomaan kansalaisten osuus oli 4,8 prosenttia koko väestöstä.<sup>12</sup>

Suomi tunnetaan vuosikymmenten ajan jatkuneesta kiintiöpakolaisten vastaanotosta. Ensimmäiset pakolaiset saapuivat Suomeen vuonna 1973 Chilestä. Vuosien 1979–1990 välisenä aikana Suomeen saapui noin 800 vietnamilaispakolaista. He olivat ensimmäisiä niin kutsuttuja kiintiöpakolaisia Suomessa.<sup>13</sup> Kiintiöpakolaisella tarkoitetaan henkilöä, joka on saanut YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun (UNHCR) myöntämän pakolaisaseman<sup>14</sup> ja joka saapuu maahan Suomen eduskunnan vuosittain päättämän pakolaiskiintiön puitteissa suoraan pakolaisleireiltä mutta myös kaupungeista. Kiintiöpakolaiset valitaan Suomeen yhteistyössä UNHCR:n kanssa uudelleensijoittamisprosessin avulla (resettlement), joka tarjoaa pakolaiselle turvallisen väylän oleskeluluvan myöntämään kolmanteen maahan. Uudelleensijoittamisen tarkoituksena on tarjota pakolaisille vakituinen asuinpaikka ja mahdollistaa kansalaisuuden saaminen myöhemmin. Uudelleensijoittamisen lisäksi muita UNHCR:n mahdollistamia pysyviä ratkaisuja ovat turvallinen paluu kotimaahan tai integroituminen ensimmäiseen maahan, josta haetaan turvapaikkaa.<sup>15</sup>

12 Tilastokeskus.

13 Valtonen 2019.

14 A refugee is any person who "owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it". UN General Assembly, Protocol Relating to the Status of Refugees, 30 January 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606.

15 UNHCR Resettlement Handbook: Chapter 1.

Suomeen on saapunut vuosittain kiintiöpakolaisia vuodesta 1985 lähtien. Suomen vuosittainen pakolaiskiintiö oli 1990-luvulla 500 henkilöä ja vuodesta 2001 alkaen 750 henkilöä. Vuosina 2014 ja 2015 kiintiöpakolaisia saapui poikkeuksellisesti 1 050 Syyrian tilanteen vuoksi. Vuonna 2020 Suomen kiintiö korotettiin 850 henkilöön ja vuonna 2021 1 050 henkilöön. Viime vuosina Suomen pakolaiskiintiö on kohdennettu syyrialaisien ja kongolaisien pakolaisten valintaan sekä Libyasta evakuoituihin pakolaisiin ja hätätapauksiin.<sup>16</sup> Viime vuosina kiintiöpakolaisille kohdennettuja kuntapaikkoja on ollut enemmän kuin pakolaiskiintiössä valittuja henkilöitä, joten kunnat eivät ole välttämättä saaneet vastaanottokiintiötään täytettyä. Suomen pakolaiskiintiö on melko pieni esimerkiksi verrattuna Ruotsin pakolaiskiintiöön, joka on viime vuosina ollut 5 000 henkilöä.

Suomeen on saapunut vuosikymmenten ajan myös henkilöitä, jotka hakevat kansainvälistä suojelua. Vuonna 2015 Suomeen saapui 32 476 turvapaikanhakijaa, mikä on enemmän kuin koskaan aikaisemmin. Turvapaikanhakijoiden määrä kuitenkin laski huomattavasti seuraavina vuosina. Vuonna 2019 turvapaikkaa haki enää 4 550 henkilöä, joista vähän yli puolet oli ensikertalaisia ja vajaa puolet laati uusintahakemuksen.

---

16 UNHCR Resettlement Handbook: Country Chapter – Finland.



## 3 Yhteisölähtöiseen kotoutumiseen liittyvät sopimukset ja suunnitelmat

### 3.1 Yhteisölähtöisen kotouttamisen perusta kansainvälisissä sopimuksissa

Joulukuussa 2018 YK:n yleiskokouksessa hyväksytyn maailmanlaajuisen pakolaiskompaktin ja UNHCR:n kolmevuotisen (2019–2021) pakolaisten uudelleensijoittamisen ja täydentävien väylien strategian tavoitteena on laajentaa pakolaisten suojelua perinteisten uudelleensijoittamisohjelmien ulkopuolelle.<sup>17</sup> YK:n pakolaisasioista vastaava päävaltuutettu kannusti valtioita vaihtoehtoisten laillisten reittien kehittämiseen vuonna 2016 syyrialaisien pakolaisten tilanteen parantamiseksi.<sup>18</sup>

Pakolaiskompaktin<sup>19</sup> yhtenä neljästä tavoitteesta on laajentaa pakolaisten kolmansiin maihin uudelleensijoittamista ja tätä täydentäviä mahdollisuuksia, kuten yhteisölähtöisen kotoutumisen ohjelmia.<sup>20</sup> Kolme muuta tavoitetta liittyvät ensinnäkin sellaisten maiden tilanteen helpottamiseen, joihin pakolaiset ovat paenneet omista maistaan, toiseksi pakolaisten selviytymismahdollisuuksien tukemiseen ja kolmanneksi lähtömaiden turvallisuustilanteen parantamiseen siten, että pakolaiset voisivat palata takaisin. Vuoden 2018 Pakolaiskompaktin mukaan perinteisiä uudelleensijoitusohjelmia täydentävät mallit voivat olla yksityisten henkilöiden tai erilaisten yhteisöjen tukemia ohjelmia, kuten Kanadan perinteiset yhteisölliset vastaanottomallit, jotka ovat olleet maailmanlaajuisen pakolaisten vastaanottomallien kehittämisen perusta.<sup>21</sup> Käytännössä UNHCR tukee Kanadan globaalia aloitetta, jonka tarkoituksena on tarjota opastusta ja työvälineitä niille maille, jotka ovat kiinnostuneita luomaan yhteisölähtöisiä pakolaisten vastaanottomalleja.<sup>22</sup>

Muita täydentäviä malleja voivat olla humanitaariset viisumit ja muut konfliktialueilta pois pääsyä tukevat mallit (humanitarian corridors), pakolaisten koulutusmahdollisuuksien tukeminen myöntämällä apurahoja ja opiskeluviiusumeita esimerkiksi hallitusten ja

17 Global Compact on Refugees; UNHCR The Three-Year Strategy (2019–2021).

18 UNHCR. Pathways for admission of Syrian refugees.

19 Global Compact on Refugees.

20 Ibid.

21 Global Compact on Refugees; Global Refugee Sponsorship Initiative (GRSI).

22 Ibid.

akateemisten organisaatioiden välisten kumppanuuksien avulla sekä pakolaisten työvoiman liikkuvuusmahdollisuuksien tukeminen muun muassa tunnistamalla sellaiset pakolaiset, jotka työllistyvät suoraan kolmansiin maihin. YK:n pakolaiskompaktin tavoitteena on varmistaa, että täydentävien mallien mukaiset reitit toimivat järjestelmällisesti, sukupuolisensitiivisesti ja ottavat huomioon pakolaisten suojelutarpeet.

Kesäkuussa 2019 UNHCR julkaisi kolmevuotisen toimintasuunnitelman<sup>23</sup> pakolaisten uudelleensijoittamiseksi ja tätä täydentäviksi strategioiksi. Toimintasuunnitelma syntyi kuulemalla useita sidosryhmiä kuten valtioita, kansallisia ja kansainvälisiä kansalaisjärjestöjä, yksityistä sektoria, tutkijoita, uskonnollisia organisaatioita, pakolaisia ja muita YK:n järjestöjä. Kolmevuotinen strategia perustuu tarpeeseen löytää pysyvä ratkaisu miljoonille pakolaisille tulevina vuosina<sup>24</sup>. Suunnitelman tavoitteena on vastuun jakaminen pakolaisväestöä tukevien valtioiden kesken, keskinäisen solidaarisuuden osoittaminen sekä pakolaisten siirtymismahdollisuuksien lisääminen uudelleensijoittamisen ja täydentävien maahantuloväylien kautta. Toimintasuunnitelman konkreettisena tavoitteena on miljoonan pakolaisen uudelleensijoittaminen ja kahden miljoonan pakolaisen sijoittaminen täydentävien väylien avulla vuoteen 2028 mennessä. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tarvitaan mukaan uusia valtioita ja perinteisiä uudelleensijoitusohjelmia täydentäviä mahdollisuuksia. Tämä kolmevuotinen toimintasuunnitelma loi perustan maailmanlaajuisten täydentävien mallien kehittämiseksi perinteisen uudelleensijoituksen lisäksi.

Heinäkuussa 2018 Argentiinan, Kanadan, Irlannin, Uuden-Seelannin, Ison-Britannian ja Espanjan maahanmuuttoministerit antoivat yhteisen julkilausuman, jossa he sitoutuivat toteuttamaan yhteisölähtöistä kotouttamista yhtenä keinona jakaa vastuuta maailmanlaajuisen pakolaiskriisin hoitamisessa, kotouttamisen tehostamisessa ja innovatiivisten ratkaisujen etsimisessä pakolaisten suojelemiseksi.<sup>25</sup> Nykyisin malleja kehitetään eri puolilla maailmaa ja niistä on tullut osittain pysyviä käytäntöjä muun muassa Argentiinassa, Australiassa, Saksassa, Irlannissa, Uudessa-Seelannissa ja Isossa-Britanniassa.

Vuoden 2019 joulukuussa järjestettiin ensimmäinen maailmanlaajuinen pakolaisfoorumi<sup>26</sup> yhteistyössä valtioiden, kansainvälisten rahoitusjärjestöjen, yksityisen sektorin, kehitysyhteistyöhön liittyvien toimijoiden, pakolaisten ja kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa. Foorumissa laadittiin yli 800 laaja-alaista ja merkittävää sitoumusta,

23 UNHCR The Three-Year Strategy (2019–2021).

24 Projected Global Resettlement Needs 2021.

25 Joint Statement – Ministers from Canada, the United Kingdom, Ireland, Argentina, Spain and New Zealand underline their support for community-based refugee sponsorship, 16 July 2018.

26 UNHCR. 2019 Global Refugee Forum.

jotka tukevat pakolaisia ja heidän yhteisöjään työllistymisessä, koulunkäynnissä ja uudelleensijoittumisessa.

## 3.2 Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamisen eurooppalainen perusta

Euroopan komissio hyväksyi toimintasuunnitelman ja konkreettiset toimenpiteet kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseksi 7.6.2016.<sup>27</sup> Toimintasuunnitelman tavoitteena on tukea jäsenvaltioita kotouttamispolitiikkansa kehittämisessä ja vahvistamisessa. Vaikka suunnitelma kohdistuu kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin EU:ssa, se sisältää myös toimia pakolaisten kohtaamien erityisten haasteiden ratkaisemiseksi.

Suunnitelma sisältää toimia kaikilla kotoutumisen kannalta keskeisillä politiikan aloilla:

- Lähtöä ja saapumista edeltävät toimenpiteet: maahanmuuttajien perehdytys ja paikallisyhteisöjen valmistautuminen vastaanottamaan muuttajia
- Kotoutumiskoulutus: kielikoulutus, maahanmuuttajalasten osallistuminen varhaiskasvatukseen, yhteiskuntaan perehdyttäminen, opettajien ja koulujen muun henkilöstön monimuotoisuuden ymmärtämisen vahvistaminen, maahanmuuttajataustaisten opettajien rekrytointi kouluihin
- Työllisyys ja ammatillinen koulutus: varhaisen työmarkkinoille integroitumisen ja maahanmuuttajien yrittäjyyden edistäminen muun muassa arvioimalla ja tunnustamalla mahdollisimman nopeasti kolmansien maiden kansalaisten mahdolliset taidot ja tutkinnot hyödyntämällä EU:ssa käytössä olevia välineitä
- Peruspalveluiden saavutettavuus, esimerkiksi tarpeita vastaava terveydenhuolto ja terveydenhuoltohenkilöstön koulutus, luodaan esimerkiksi pakolaisten mielenterveyttä käsitteleviä terveysalan asiantuntijoiden osaamisverkostoja yhteistyössä terveysviranomaisten, kansalaisjärjestöjen ja terveysalan ammattilaisten järjestöjen kanssa ongelmien ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi varhaisessa vaiheessa sekä tuen ja hoidon antamiseksi
- Maahanmuuttajien aktiivinen osallistuminen yhteiskuntaelämän kaikilla osa-alueilla: lisätään kolmansien maiden kansalaisten osallistumista paikallisiin demokraattisiin rakenteisiin, edistetään vuorovaikutusta vastaanottavan yhteiskunnan kanssa vapaaehtoistoiminnalla sekä urheilu- ja kulttuuritoimilla,

<sup>27</sup> Euroopan komissio. Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskeva toimintasuunnitelma.

panostetaan rasismiin ja muukalaisvihan torjuntaan sekä luodaan ohjelmia ennakkoluulojen purkamiseksi

Edellä kuvattujen tavoitteiden toteuttamiseksi EU:lla tulee olla vahva rooli eri toimijoiden ja sidosryhmien välisessä koordinoinnissa ja yhteydenpidossa maahanmuuttajien kotouttamisen alalla. Tästä syystä Euroopan komissio on perustanut eurooppalaisen kotouttamisasioiden verkoston<sup>28</sup>, joka koordinoi jäsenvaltioiden vastavuoroista oppimista muun muassa kohdennetuilla koulutustoimilla. Lisäksi verkoston tavoitteena on edistää yhteistyötä kansallisten sekä paikallisten ja alueviranomaisten, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja jäsenvaltioiden muiden EU:n tason verkostojen kanssa kotouttamiseen liittyvässä toiminnassa. EU:lla itsellään ei ole yhteistä kotouttamispolitiikkaa, vaan kotouttamispolitiikkaa kuuluu kansallisesti päätettäviin asioihin.

Euroopan muuttoliikefoorumi<sup>29</sup> on kansalaisyhteiskunnan ja EU:n toimielinten välinen vuoropuhelufoorumi, jossa tarkastellaan kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen liittyviä asioita. Foorumi kokoaa yhteen kansalaisyhteiskunnan toimijoita, alueellisia viranomaisia sekä jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten edustajia. Foorumin tavoitteena on lisätä muun muassa ymmärrystä kotouttamisen keskeisistä haasteista ja löytää tapoja, joilla toimijoita tuetaan muuttajien tarpeisiin vastaamisessa. Lisäksi Euroopan komissio on perustanut kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman<sup>30</sup> kolmansien maiden kansalaisten kotouttamiseen liittyvissä asioissa. Ohjelman tavoitteena on tehostaa vuoropuhelua paikallisten yhteisöjen ja kansalaisyhteiskunnan (ml. maahanmuuttajayhteisöt ja -järjestöt) kanssa säännöllisillä tapaamisilla, joissa keskustellaan kotouttamistoimista ja niiden rahoittamiseen liittyvistä kysymyksistä.

### 3.3 Kohti yhteisölähtöistä kotouttamista Euroopassa

Vuonna 2016 laadittu aloite maailmanlaajuisen pakolaisten vastaanottomallin kehittämiseksi<sup>31</sup> vauhditti eurooppalaisten yhteisölähtöisten kotouttamisohjelmien luomista. Aloitteen tarkoituksena oli kannustaa ja tukea valtioita perustamaan pakolaisten sponsorointiohjelmiä paikallisiin yhteiskuntiin sopiviksi soveltamalla Kanadassa kehitettyjä ohjelmia. Myös UNHCR:n kolmevuotinen strategia vauhditti täydentävien mallien konkreettista toimeenpanoa Euroopassa. Yhteisölähtöisten ohjelmien avulla Eurooppaan onkin saapunut noin 30,000 henkilöä vuosina 2013–2018.

28 European Commission. European Website on Integration.

29 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea.

30 European Commission. Inclusion of migrants and refugees in cities.

31 Global Refugee Sponsorship Initiative (GRSI).

Turvallisten reittien suuren tarpeen takia Euroopan komissio rohkaisee tiedonannossaan 23.9.2020<sup>32</sup> jäsenmaitaan perustamaan yhteisölähtöisiä ohjelmia yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa. Kaiken kaikkiaan tiedonannossa kehoitetaan jäsenmaita laajentamaan kansainvälisen suojelun tarpeessa ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden pääsyä alueilleen. Humanitaaristen maahanpääsyväylien lisäämiseksi jäsenvaltioita kehoitetaan tekemään tiivistä yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa siten, että yksityiset tukijat, yksityishenkilöistä muodostetut ryhmät tai voittoa tavoittelemattomat järjestöt osallistuvat ohjelman eri vaiheisiin alkaen suojelun tarpeessa olevien henkilöiden tunnistamisesta EU:n ulkopuolisissa maissa aina uudelleensijoitusmaahan saapumisen jälkeiseen kotouttamiseen saakka.<sup>33</sup>

---

32 European Commission. KOMMISSION SUOSITUS (EU) 2020/1364, annettu 23 päivänä syyskuuta 2020, laillisista väylistä suojelun saamiseksi EU:ssa: uudelleensijoittamisen, humanitaarisen maahanpääsyn ja muiden täydentävien väylien edistäminen.

33 Ibid.

## 4 Yhteisölähtöisen kotouttamisen määrittelyä

Yhteisölähtöiselle pakolaisten vastaanottomallille on monia määritelmiä, mutta yhteistä niille on vastuun jakaminen pakolaisten vastaanotosta julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan kesken<sup>34</sup>. Eri puolille maailmaa perustettujen ohjelmien käytännöllisenä ja käsitteellisenä perustana on Kanadassa jo 40 vuotta sitten käyttöön otettu ”pakolaisten yksityisen sponsoroinnin malli” *private sponsorship of refugees (PSR)*<sup>35</sup>, joka mahdollistaa yksityisten ihmisten, yhteisöjen ja järjestöjen sekä valita että ottaa vastaan pakolaisia valtion uudelleensijoitusohjelman lisäksi. Keskeistä käsitteessä on se, että yksilöt ja ryhmät tarjoavat taloudellista, emotionaalista ja käytännöllistä tukea pakolaisille heidän asettumisessaan ja kotoutumisessaan uuteen maahan.<sup>36</sup>

Yleisellä tasolla yhteisölähtöiset kotouttamishjelmat sisältävät seuraavia periaatteita<sup>37</sup>:

- Suunnitelmallinen pakolaisten maahan saapuminen
- Turvalliset ja lailliset reitit – parhaimmillaan lisänä olemassa oleville uudelleensijoittamisohjelmille – suojelun toteuttamiseksi
- Tietyllä aikavälillä tapahtuvan taloudellisen ja sosiaalisen tuen vastuun jakautuminen valtion, kansalaisyhteiskunnan ja yksittäisten ihmisten välillä
- Valtiolla säilyy päävastuu pakolaisten kotouttamisessa

Euroopassa käyttöön otetuille ohjelmille ei ole olemassa yhteistä määritelmää. Kaikille ohjelmille yhteistä on kuitenkin se, että ne sisältävät ainakin osavastuun siirtämisen valtioilta yhteisöille valittavien pakolaisten tunnistamisesta, ennen maahantuloa tapahtuvasta työstä sekä vastaanottavaan ja kotouttavaan työhön liittyvistä tehtävistä. Toimijoina ovat kansalaisyhteiskunnan erilaiset organisaatiot tai yksityiset ihmiset. Tehtävät vaihtelevat taloudellisesta tuesta (esimerkiksi varojen keruu) palveluiden ja tuen tarjoamiseen.

34 Euroopan komissio 2018..

35 The Canadian Private Sponsorship of Refugees (PSR) Program.

36 UNHCR, 'Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries: Key considerations'.

37 Euroopan komissio 2018..

Tehtävien sisältöjen siirtyminen valtioilta yksityisille toimijoille vaihtelee ohjelmakohtaisesti. Euroopan komission tuottaman raportin<sup>38</sup> mukaan EU-maissa toteutettavat ohjelmat sisältävät seuraavia konkreettisia elementtejä:

- Tunnistetaan ja valitaan pakolainen/perhe
- Järjestetään ja/tai rahoitetaan ennen matkaa tapahtuva perehdyttäminen ja terveystarkastus
- Järjestetään ja/tai rahoitetaan matkat määränpäähän
- Järjestetään tai tarjotaan materiaalista apua vastaanottovaiheessa (esim. asunto, taloudellinen tuki, ruoka, vaatetus)
- Järjestetään tai rahoitetaan terveydenhuoltoon liittyvät kustannukset (esim. sairausvakuutus)
- Järjestetään tai tarjotaan tukea kotoutumiseen (esim. tutustuttaminen uuteen yhteisöön, kielen opetus, työpaikkojen etsintä)<sup>39</sup>

Yhteisölähtöisen kotoutumisen käsitteen tarkan määrittelemisen vaikeus liittyy ohjelmien moninaisuuteen ja laajenemiseen eri puolilla Eurooppaa ja myös globaalisti. Tämän takia yhteisölähtöisten kotoutumisen käsitteistä – *private sponsorship tai community sponsorship* – onkin muodostunut kattokäsite eri maissa ja erilaisissa paikallisissa konteksteissa toteutettaville ohjelmille. Yhteisölähtöisen kotouttamisen mallit voidaan jakaa niihin, joiden tarkoituksena on täydentävien maahanpääsyreittien lisääminen ja toisaalta niihin, joissa yhteisölähtöisyys on työkalu muiden reittien kautta otettujen pakolaisten tukemiselle. Ensin mainituissa ohjelmissa sponsorit tukevat nimeämiensä pakolaisten maahan saapumista ja kotoutumista uuteen maahan. Näissä ohjelmissa henkilöiden suojelun tarve on keskiössä. Ohjelmien avulla pyritään lisäämään pakolaisten uudelleensijoitusmahdollisuuksia ja edistämään vastuunjakoja pysyvien ratkaisujen löytämiseksi suojelun tarpeessa oleville henkilöille. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa puolestaan yhteisöt ja yksityiset henkilöt osallistuvat pakolaisten vastaanottoon ja kotouttamiseen uudelleensijoittamisohjelmien tai muiden reittien kautta tulleille henkilöille. Näitä reittejä voivat olla esimerkiksi koulutuspolut tai humanitaariset viisumit.

Tässä selvityksessä *community sponsorship* -käsitteellä tarkoitetaan viimeksi mainittua. *Community sponsorship* -käsite voidaan kääntää yhteisölähtöisen kotoutumisen ohjelmaksi, jossa on keskeistä selkeä toimijoiden valinta, heidän roolinsa ja toiminnalle asetettavat tavoitteet. Tässä selvityksessä sponsoreita kutsutaan yhteisökummeiksi. Yhteisölähtöisen kotoutumisen mallissa keskeisenä tavoitteena on vahvistaa pitkällä aikavälillä

---

38 Ibid, 36.

39 Ibid, 37.

täydentäviä maahanmuuton väyliä (*complementary pathways*) ja nostaa pakolaiskiintiötä. Tämä tavoite erottaa yhteisölähtöisen ohjelman perinteisestä vapaaehtoistoiminnasta.

Yhteisökummitoiminnan ja vapaaehtoistyön toinen keskeinen ero on siinä, että vapaaehtoistyö voi olla joustavampaa, väljästi määriteltyä ja esimerkiksi muotoutua vapaaehtoisen ja "tuettavan" välisessä suhteessa. Tosin vapaaehtoistyökin voi olla myös erilaisiin sopimuksiin perustuvaa tavoitteellista toimintaa. *Community engagement* eli yhteisöjen läsnäolo kotoutumisen tukemisessa voidaan nähdä myös laajempaan erilaisten yhteisöjen sitoutumisena kotoutumisen tukemiseen. Yhteisöjen läsnäolon tarkemmalla fokuoimisella ja erityisesti jäsentensä erilaisiin tehtäviin sitoutumisella voidaan tarkoittaa yhteisölähtöistä kotoutumisen ohjelmaa.



## 5 Yhteisölähtöinen kotoutuminen eri maissa

### 5.1 Kanadan pakolaisten yksityinen sponsorointi ohjelmien lähtökohtana

Kanadassa vuonna 1978 perustettu pakolaisten yksityisen sponsoroinnin malli *Private Sponsorship of Refugees Programme (PSR)* on ohjelmista tunnetuin ja laajin. Kanadan PSR-ohjelmassa on kolme erilaista toteuttamisvaihtoehtoa. Vanhimmassa ohjelmassa sponsorit hakevat ja valitsevat nimeämänsä pakolaiset Kanadaan sekä vastaavat heidän vastaanottoonsa liittyvistä kustannuksista. Vähintään viiden henkilön sponsoriryhmä nimeää hakemuksessaan henkilön tai perheen uudelleensijoitettavaksi. Mikäli hakemus hyväksytään, sponsoriryhmä vastaa vuoden ajan taloudellisesta, henkisestä ja muuhun kotoutumiseen liittyvästä tuesta. Kyseisen ohjelman kautta Kanadaan saapuu erityisesti muiden yksityisten sponsorointimallien tai hallituksen uudelleensijoitusohjelman kautta aiemmin saapuneiden perheenjäseniä.

Toisessa, niin kutsutussa *Blended Visa Office Referred (BVOR)* –ohjelmassa<sup>40</sup> sponsorit valitsevat pakolaiset vastaanotosta vastuussa olevien viranomaisten avustuksella UNHCR:n hallinnoimasta pakolaisrekisteristä. Pakolaisten vastaanotosta vastaavat valtion viranomaiset maksavat kuuden kuukauden ajan tukea toimeentuloon. Sponsorit tarjoavat kaiken muun tuen.

Kolmas ohjelma on harvemmin toteutettu mutta kuitenkin vaihtoehto sellaisille pakolaisille, joilla on terveydenhoitoon tai muihin syihin liittyviä erityistarpeita. Niin kutsuttu *Joint Assistance Sponsorship (JAS)* toimii kuten edellinen ohjelma, mutta valtio korvaa vuoden ajan tukea yhdessä sponsoreiden kanssa. Riippumatta siitä, minkä ohjelman kautta pakolaiset tulevat, heille tehdään turvallisuuteen ja terveyteen liittyvät tarkastukset ennen oleskeluluvan myöntämistä.

Viime vuosina UNHCR, Kanadan maahanmuuttovirasto ja Amnesty International ovat tukeneet BVOR-ohjelmaa käyttämättömän vastaanottokapasiteetin täyttämiseksi. Sponsorit

---

40 Immigration, Refugees, and Citizenship Canada (IRCC).

puolestaan haluavat toimia täysin yksityisissä ohjelmissa, koska muuten heidän tukemiensa perheiden jäsenet, kuten vanhemmat ja sisarukset, eivät pääsisi maahan.<sup>41</sup>

Kaikki Kanadaan eri ohjelmien avulla tulevat pakolaiset saavat pysyvän oleskeluluvan. Lisäksi he saavat kaikki hallituksen rahoittamat vastaanottopalvelut ja Kanadan kansalaisuuden kolme vuotta oleskeluluvan saamisen jälkeen. Pakolaisen puoliso ja lapset ovat oikeutettuja perheenyhdistämiseen, mikäli ensisijainen tuen saaja laatii hakemuksen vuoden kuluessa maahan saapumisesta.

Kanadan yksityisen sponsoroinnin malleihin on sitoutunut merkittävä määrä kansalaisyhteiskunnan järjestöjä ja yksityisiä henkilöitä. Merkittävyyttä kuvaa se, että Kanadaan on saapunut lähes 300 000 pakolaista ohjelmien avulla. Esimerkiksi vuonna 2017 lähes puolet noin 40 000 syyrialaisesta pakolaisesta tuli Kanadaan yksityisten sponsorioimina.<sup>42</sup>

Kanadan ohjelmat ovat osoittautuneet tehokkaaksi keinoksi pakolaisten vastaanotossa ja kotouttamisessa. Keskeinen ohjelman menestystekijä on liittynyt siihen, että pakolaiset pääsevät osalliseksi sponsoreiden valmiista verkostoista ja saavuttavat verkostojen avulla sosiaalista pääomaa. Sponsorit solmivat myös paikallisia kumppanuuksia sellaisten toimijoiden kanssa, jotka ovat mukana joko maahanmuuttajien kotouttamistyössä tai taloudellisessa avustamisessa. Näitä toimijoita voivat olla kuntien ja alueelliset maahanmuutosta vastaavat toimijat, liittovaltion ja maakunnan edustajat, työnantajajärjestöt, terveydenhuoltojärjestöt, etnis-kulttuuriset ja uskonnolliset järjestöt, koulut ja akateemiset yhteisöt. Kanadan uudelleensijoittamishjelmasta laaditut viimeaikaiset tutkimukset<sup>43</sup> osoittavat, että yksityisesti sponsoroitujen pakolaisten työllisyysaste on korkeampi ja he käyttävät vähemmän julkisia etuuksia kuin valtion tukemat pakolaiset.

Kanadan mallia on sovellettu muun muassa Australiassa ja Uudessa-Seelannissa. Australiassa ohjelmat vakiintuivat vuonna 2017 tavoitteenaan avustaa vuosittain 1 000 pakolaista, joilla on hyvät mahdollisuudet integroitua australialaisille työmarkkinoille. Siksi yritykset toimivat sponsoreina ja pyrkivät järjestämään työpaikan jo ennen Australiaan saapumista.<sup>44</sup> Samoin Uusi-Seelanti on pilotoinut Kanadan mallia vuodesta 2017 lähtien. Sponsoriohjelma jatkuu ainakin vuoteen 2024 saakka tavoitteenaan 150 pakolaisen avustaminen 1 500 pakolaiskiintiössä valitun pakolaisen lisäksi. Hallitus on laatinut sopimuksen järjestöjen kanssa, jotka huolehtivat pakolaisten vastaanotosta.<sup>45</sup>

41 The Global Refugee Sponsorship Initiative (GRSI).

42 Hyndman, Payne, & Jimenez 2017.

43 Ibid.

44 Euroopan komissio 2018, 35.

45 New Zealand Immigration. Refugee and protection.

Myös Argentiina aloitti vuonna 2014 *Programa Siria* -nimellä tunnetun yhteisölähtöisen uudelleensijoitusohjelman, jossa mikä tahansa kolmen henkilön tai yhteisön muodostama ryhmä kustantaa kaikki syyrialaista pakolaisten vastaanotosta, asumisesta ja muusta elämisestä syntyvät kulut kolmen vuoden ajan maahan saapumisesta. Käytännössä Argentiinan hallitus on laatinut sopimuksen pakolaisia tukevan *Hebrew Immigrant Aid Society* (HIAS) -järjestön kanssa, joka on avustanut yli 400 pakolaisen maahan saapumisen vuoteen 2020 mennessä.<sup>46</sup>

## 5.2 Yhteisölähtöiset kotoutumishjelmat Euroopassa

Monissa Euroopan maissa on kehitetty ja pilotoitu erilaisia yhteisölähtöisiä kotoutumishjelmiä. Ensimmäiset ohjelmat käynnistettiin vuonna 2013 vastauksena Syyrian ja Irakin pakolaiskriisiin. Ohjelmat lisääntyivät vuoden 2015 jälkeen runsaan turvapaikanhakijamäärän ja ihmisten kasvaneen auttamishalukkuuden seurauksena. Muutama ohjelmista päättyi pilottijakson jälkeen ja osa vakiintui osaksi maiden kotouttamistoimintaa. Viime vuosina yhteisölähtöisiä kotoutumishjelmiä on ollut käynnissä muun muassa Isossa-Britanniassa, Saksassa, Irlannissa, Espanjassa, Italiassa ja Ranskassa. Euroopassa yhteisölähtöistä kotoutumista on sovellettu perheenjäsenille suunnatuissa malleissa, humanitaarisilla viisumeilla ja muilla konfliktialueilta pois pääsyä tukevilla malleilla (Humanitarian Corridors -ohjelmat) sekä kiintiöpakolaisille suunnatuissa malleissa. Ohjelmille yhteistä on kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen sitoutuminen pakolaisen vastaanottoon ja kotouttamiseen. Useimmissa maissa ohjelmien avulla on myös pystytty kasvattamaan vastaanotettavien pakolaisten määrää, mikä on ollut keskeinen motivaatiotekijä kansalaisyhteiskunnan ohjelmiin sitoutumiselle.<sup>47</sup>

**Kiintiöpakolaisille suunnatut yhteisölähtöiset kotoutumishjelmat** on kehitetty Kanadan mallin pohjalta. Ensimmäinen kiintiöpakolaisille suunnattu ohjelma käynnistettiin Isossa-Britanniassa vuonna 2016 ja seuraavina vuosina myös Portugalissa, Irlannissa ja Espanjan Baskimaassa. Tässä mallissa UNHCR vastaa pakolaisten valinnasta ja pakolaiset voivat itse päättää, haluavatko mieluummin osallistua perinteiseen valtiojohtoiseen vai yhteisölähtöiseen kotoutumishjelmaan. Myös Saksassa pilotoitiin yhteisölähtöinen kotouttamishjelma, johon UNHCR valitsi perinteisen pakolaiskiintiön lisäksi enemmän pakolaisia. Kiintiöpakolaisille suunnatuissa ohjelmissa järjestöt tukevat vapaaehtoisia yhteisökummeja pakolaisten vastaanotossa ja kotouttamisessa.<sup>48</sup>

46 Bond ym. 2019.

47 Euroopan komissio 2018.

48 Euroopan komissio 2018; SHARE 2019; Saksalaisten ja irlantilaisten yhteisölähtöisten kotouttamishjelmien toimijoiden haastattelut.

**Perheenjäsenille suunnatut mallit** olivat ensimmäisiä yhteisölähtöisiä kotoutumishjelmiä Euroopassa ja ne suunnattiin Euroopan unionissa laillisesti oleskelevien henkilöiden perheenyhdistämiskriteerien ulkopuolelle jääville sukulaisille. Perheenjäsenille suunnattu ohjelma otettiin käyttöön Saksassa vuonna 2013 ja myöhemmin myös esimerkiksi Ranskassa. Näissä ohjelmissa esimerkiksi Saksassa pysyvästi asuvat syyrialaiset ja irakilaiset ryhtyivät heidän kotimaissaan asuvien sukulaistensa yhteisökummeiksi. Sukulaiselle myönnettiin kahden vuoden oleskelulupa humanitaarisin perustein. Yhteisökummit sitoutuivat vastaamaan kaikista pakolaisen taloudellisista kustannuksista. Ohjelmaa on kritisoitu erityisesti yhteisökummeille asetettujen taloudellisten kuluihin kattamisvelvoitteiden vuoksi. Kritiikin seurauksena kansalaisjärjestöt ovat ryhtyneet avustamaan yhteisökummeja keräämällä pieniä (10–20 euron) kuukausilahjoituksia. Perheenjäsenille suunnattujen mallien etuna voidaan pitää sitä, että pakolaista vastaanottamassa on jo valmiiksi sukulaisista muodostuva yhteisö, joka on avuksi kotouttamisessa ja ehkäisee pakolaisen yksinäisyyden ja eristäytymisen kokemuksia. Toisaalta perheenjäsenistä muodostuva yhteisö voi hidastaa muuhun yhteiskuntaan tutustumista. Perheenjäsenille suunnatuissa malleissa järjestöjen mukanaolo voikin toimia siltana perheiden ja muun yhteiskunnan välillä.<sup>49</sup>

**Humanitaarisia viisumeita ja muita konfliktialueilta pois pääsyä tukevia malleja (Humanitarian Corridors -ohjelmat)** on ollut käytössä Italiassa, Ranskassa ja Belgiassa vuodesta 2015 lähtien. Ohjelmien tarkoituksena on tarjota vaaralliselle Välimeren ylitykselle vaihtoehtoinen keino päästä turvaan konfliktialueelta. Ohjelmien käynnistystä edelsi kansalaisten lisääntynyt solidaarisuus pakolaisia kohtaan ja paavi Franciksen uskonnollisille yhteisöille suunnattu rohkaisu osallistua pakolaisten vastaanottoon. Monet kristilliset yhteisöt ja järjestöt, kuten Sant’Egidion yhteisö ja Caritas, sopivat valtion kanssa vastaanotettavien pakolaisten määrästä. Vuoden 2019 tilaston mukaan ohjelmien avulla on vastaanotettu Italiassa yli 2 000 pakolaista, Ranskassa lähes 400 pakolaista ja Belgiassa 150 pakolaista. Ohjelmissa kristilliset yhteisöt ja järjestöt sopivat valtion kanssa vastaanotettavien pakolaisten määrästä ja osallistuvat koko vastaanottoprosessiin pakolaisten valinnasta kotouttamiseen. *Humanitarian Corridors* -ohjelmien avulla on tarjottu suojelua erityisen haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, kuten lapsiperheille ja ikäihmisille, joilla ei todennäköisesti olisi mahdollisuuksia päästä turvaan kiintiöpakolaisena. Suojelua tarvitsevien henkilöiden valinnassa on hyödynnetty laajasti lähtömaissa toimivia järjestöjä, kirkkoja ja UNHCR:ää. Pakolaiset tulevat kohdemaahan humanitaarisella viisumilla ja hakevat kohdemaassa turvapaikkaa. Turvapaikan myöntämiseen saakka järjestöt vastaavat pakolaisten kustannuksista ja paikalliset yhteisökummiryhmät osallistuvat pakolaisperheen tukemiseen sovitun ajanjakson.<sup>50</sup>

49 Euroopan komissio 2018; SHARE 2019, 12–14.

50 SHARE 2019: Fostering Community Sponsorship Across Europe, 15–18.

UNHCR on selvittänyt yhteisölähtöisen kotouttamisohjelman sovellettavuutta Ruotsissa ja Tanskassa. Toistaiseksi päätöksiä ohjelmien käynnistämisestä ei ole tehty. Pohjoismaisten selvitysten tulokset tarjoavat kuitenkin tärkeää tietoa tälle selvitykselle.

**Tanskan** selvityksessä hahmotellaan eurooppalaisen kiintiöpakolaisille suunnatun mallin rakenteelle pohjautuvan ohjelman toimintaedellytyksiä. Selvityksessä ehdotetaan valtion tekemän sopimuksen muutamien kansalaisjärjestöjen kanssa ohjelman käynnistämisestä. Maahanmuuttoviranomaiset ilmoittaisivat järjestöille ohjelmaan tulevista pakolaisista, minkä jälkeen järjestöt valitsisivat ja kouluttaisivat yhteisökummit ja saattaisivat heidät yhteen pakolaisten kanssa. Järjestöjen roolina olisi myös yhteisökummien tukeminen. Yhteisökummit olisivat joko jonkin avustusjärjestön vapaaehtoisia tai viiden tai useamman henkilön muodostamia ryhmiä, jotka joko järjestö tai viranomaiset ovat hyväksyneet tehtävään. Kuntien rooliksi nähdään yhteistyö ja kokemusten välittäminen yhteisökummiryhmille sekä vastuunotto pakolaisten kotouttamistoiminnasta yhteisökummien sopimusajan päätyttyä.

Tanskan selvityksessä tuodaan esille se, että kiintiöpakolaisilla on tanskalaisen lainsäädännön perusteella oikeus muun muassa ilmaiseen koulutukseen, terveydenhuoltoon, perheenyhdistämiseen ja sosiaalietuuksiin. Ennen tanskalaisen yhteisölähtöisen kotoutumisohjelman käynnistystä tulisikin selvittää, miten valtio ja yhteisökummit jakaisivat pakolaisen alkuvaiheen kustannukset. Yhtenä vaihtoehtona nähdään, että valtio vastaisi pakolaisten lentolipuista, yhteiskuntaorientaatiosta ja kielikoulutuksesta. Yhteisökummit puolestaan vastaisivat pakolaisten asuntojen kalustamisesta ja työllistymisen tuesta. Yhteisökummien antama työllistymisen tuki olisi konkreettista verkostojen hyödyntämistä sekä avustamista CV:n laatimisessa ja työhakemuksissa. Työllistymisen tuen ulkoistamisen yhteisökummeille nähtäisiin vähentävän valtion työllistymisen tuen kustannuksia. Yhteisökummien ei tulisi antaa rahaa suoraan pakolaisille, koska sitä pidetään haitallisena yhteisökummissuhteelle. Selvityksessä ehdotetaan, että yhteisökummiohjelman pakolaiset saisivat valtiolta tarvittavat etuudet, jotka yhteisökummit maksaisivat takaisin valtiolle yhteisökummiajan päätyttyä. Vaihtoehtoisesti yhteisökummit voisivat maksaa sovitun summan valtion rahastoon tai kunnille, jotka vastaisivat etuuksien maksamisesta pakolaisille kuukausittain.

Tanskan selvityksen johtopäätöksissä todetaan, että yhteisölähtöisen kotoutumisohjelman avulla voidaan parantaa pakolaisten kotoutumista ja mahdollisesti säästää valtion kustannuksia lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Tanskan vahva vapaaehtoistyön perinne sekä kansalaisyhteiskunnan viime vuosien aktiivisuus kotouttamistyössä toimisivat hyvänä pohjana yhteisölähtöiselle kotoutumisohjelmalle. Tanskassa poliitikot, viranomaiset ja järjestöt ovat osoittaneet kiinnostustaan ohjelman pilotoimiselle. Tanskan korkean verotuksen ja elinkustannukset huomioiden yhteisökummien taloudellisen tuen antamiseen suhtaudutaan varauksella, mutta sitä ei pidetä mahdottomana. Yhteisölähtöisen kotoutumisen etuna

nähdään muun muassa paremmat väestösuhteet ja tehokkaampi kotoutuminen. Tanskassa puolestaan haasteeksi nähdään mahdollinen paradigman muutos maahanmuuttopolitiikassa kohti väliaikaisen suojelun tarjoamista. Myös yhteisökummien halukkuus ja mahdollisuudet osallistua pakolaisten kotoutumiskustannusten kattamiseen voivat muodostua ohjelman esteeksi.<sup>51</sup>

**Ruotsin** selvityksessä painotetaan, että vastuu pakolaisten kotouttamisesta tulisi säilyä valtiolla. Yhteisökummien tehtävien tulisi olla hyvin käytännöllisiä eikä kohtuuttoman vaativia. Yhteisökummius voisi kestää vuoden määräajan ja kattaa yhteisöön tutustuttamista ja sosiaalisten kontaktien luomista. Yhteisökummit voisivat auttaa myös asunnon löytämisessä. Ruotsin selvityksessä pidetään tärkeänä, että jo olemassa olevia hyviä kuntien ja järjestöjen toimintakäytäntöjä hyödynnetään tai laajennetaan yhteisölähtöisen kotouttamisen pilotissa. Ruotsalaisessa selvityksessä suurimmaksi haasteeksi nähdään syvään juurtunut ajatus kotouttamisesta ensisijaisesti viranomaistoimintana. Erityisesti kansalaisyhteiskunnan toimijoiden keskuudessa on esitetty huoli siitä, että valtion vastuut yksityistetään tai siirretään järjestöille. Järjestöjen rooli kotouttamistyössä onkin kasvanut viime vuosina, mutta järjestöjen haasteena nähdään työn koordinoinnin ja rahoituksen puute. Lisäksi vuoden 2015 suuren turvapaikanhakijamäärän yhteydessä kansalaisyhteiskuntaan kohdistuneiden odotusten seurauksena monet pakolaisten parissa toimineet vapaaehtoiset uupuivat. Ruotsissa pelkona on myös ohjelman mahdolliset vaikutukset maahanmuuttopolitiikkaan. Tällä tarkoitetaan sitä, että yhteisölähtöisellä kotouttamisella ja laillisen maahan pääsyn keinojen edistämällä ei tulisi korvata oikeutta hakea turvapaikkaa.<sup>52</sup>

### 5.3 Eurooppalaisten ohjelmien käytäntöjä

Eurooppalaisten yhteisökummi-ohjelmien koordinointi, yhteisökummien valinta, tehtävät ja koulutus vaihtelevat maittain. Ohjelmien koordinoinnin osalta valtiot ovat sopineet tehtävään soveltuvien valtakunnallisten järjestöjen kanssa. Järjestöillä on keskeinen rooli ohjelman suunnittelussa, kehittämisessä ja toimeenpanossa. Järjestöt ovat muun muassa koordinoineet ohjelmaa, rekrytoineet ja kouluttaneet vapaaehtoisia yhteisökummeiksi, vastanneet yhteisökummien ja pakolaisten tukemisesta ohjelman aikana sekä toimineet siltana viranomaisten ja yhteisökummien välillä. Yhteistyöhön valikoituneilla järjestöillä on ollut aiempaa pakolaistyön ja erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten parissa tehtävän työn kokemusta, sekä useimmiten myös yhteyksiä paikallistason toimintaan. Paikallistasolla järjestöt ovat rekrytoineet yhteisökummeja omista verkostoistaan.

51 Feith Tan, 2019.

52 Feith Tan, 2020.

Saksassa yhteisökummiohjelman suunnitteluun perustettiin ohjausryhmä, joka koostui sisäministeriön, maahanmuuttoviraston, useiden pakolaistyötä tekevien valtakunnallisten järjestöjen ja säätiöiden edustajista. Varsinaiseen pilottiohjelmaan valittiin kolme järjestötoimijaa (Punainen Risti, Caritas ja Westphalenin protestanttinen kirkko), jotka perustivat kolme yhteisökummien tukipistettä eri puolille Saksaa ja vastaavat yhteisökummien rekrytoinnista ja tukemisesta. Yhteisökummit voivat olla tarvittaessa yhteydessä oman alueensa tukipisteeseen. Mikäli yhteisökummisuhde jostain syystä katkeaisi, tukipisteessä pyritäisiin löytämään pakolaiselle uusi yhteisökummiryhmä.

Myös Isossa-Britanniassa perustettiin erillinen toimijaryhmä, *Reset*, koordinoimaan ja kehittämään valtakunnallista yhteisökummiohjelmää. *Resetin* työntekijät ovat muun muassa pakolaistyön ja järjestökentän asiantuntijoita. *Reset* tarjoaa koulutusta, ohjausta ja tukea ohjelman eri sidosryhmille. Paikallisella tasolla uskonnolliset yhteisöt ja kansalaisjärjestöt toimivat yhteistyöjärjestöinä ja käytännössä yhteisökummiryhmät muodostuvat usein järjestöjen omista verkostoista.<sup>53</sup>

Yhteisölähtöisten ohjelmien tavoitteet määrittävät sen, keitä ja missä pakolaisprosessin vaiheessa ohjelmaan valitaan. Yhteisökummiryhmät ovat muodostuneet paikallisista henkilöistä, jotka ovat useimmiten tunteneet toisensa jo entuudestaan. Yhteisökummiryhmissä on yleensä viidestä kymmeneen vapaaehtoista. Yhteisökummit ovat useimmiten ohjelmassa mukana olevien järjestöjen ja kirkkojen tai uskonnollisten yhdistysten aktiivisia jäseniä tai heidän verkostoistaan tehtävään rekrytoituja henkilöitä. Toisaalta ohjelmat ovat mahdollistaneet sen, että kuka tahansa voi hakea yhteisökummiksi, koska yhteisökummi-valinta tapahtuu pääsääntöisesti virallisen hakuprosessin kautta. Yhteisökummien valinnassa kartoitetaan vapaaehtoisten motiiveja, vahvuuksia ja edellytyksiä tehtävään sitoutumisessa. Yhteisökummiryhmät kuvaavat hakemuksessa valmiuksiaan ja soveltuvuuttaan tehtävään sekä esittelevät yhteisökummisuunnitelman, jossa on listattu paikallisia toimijoita ja huomioitu myös kaikkien osapuolten turvallisuutta varmistavat- ja tietosuojakäytännöt. Yhteisökummeilta on edellytetty myös rikosrekisteriote. Monissa maissa turvallisuus selvitys nähdään tärkeäksi ennen kuin henkilö voi aloittaa yhteisökummina.

Monissa ohjelmissa yhteisökummien tehtävät ovat varsin laajat ja kattavat, eikä niitä voi soveltaa suoraan suomalaisen hyvinvointivaltion palvelujärjestelmään. Ohjelmissa varainkeruu, pakolaisten taloudellinen tukeminen ja asunnon hankkiminen pakolaisille ovat olleet keskeinen osa yhteisökummiryhmän toimintaa. Joissain maissa järjestöt ovat kantaneet merkittävän taloudellisen vastuun pakolaisten elinkustannuksista. Joissakin maissa tämä tehtävä on yhteisökummiryhmillä (esim. Irlanti). Laajojen tehtävien myötä

---

53 Reset UK. 2021.

yhteisökummiryhvät ja usein kummien edustamat laajemmat yhteisöt ovat sitoutuneet pakolaisten vastaanottamiseen ja kotouttamiseen.

Eurooppalaisissa malleissa yhteisökummius on suunnitelmallista ja tavoitteellista toimintaa, eikä sitä voi verrata perinteiseen vapaaehtoistoimintaan. Yhteisökummit ovat vastanneet käytännössä lähes kaikesta pakolaisten asettumiseen liittyvistä tehtävistä lukuun ottamatta sosiaali- ja terveyspalveluita. Yhteisökummien tehtävänä voi kuitenkin olla pakolaisten ohjaaminen tarvittaviin palveluihin. Esimerkiksi Irlannissa yhteisökummit ovat huolehtineet alkuvaiheessa ajanvarauksista terveysasemalle, lasten ilmoittamisesta kouluun, kielenopetuksen järjestämisestä ja sosiaalipalveluihin ohjaamisesta. Lisäksi yhteisökummit ovat tarjonneet pakolaisille käytännön apua arjen asioimisessa ja huolehtineet pakolaisten kuljettamisesta sovittuihin tapaamisiin. Yhteisökummit ovat tutustuttaneet pakolaisia uuteen asuinpaikkakuntaansa ja siellä asuviin ihmisiin. He ovat hyödyntäneet omia verkostojaan ja toisaalta avustaneet pakolaisia verkostoitumaan työllistymisen edistämiseksi.<sup>54</sup>

Yhteisökummeille on järjestetty lyhytkestoinen koulutus tehtävään. Koulutuksen laajuus on vaihdellut muutamasta tunnista muutamaan päivään. Monilla yhteisökummeilla ei ole ollut aiempaa kokemusta pakolaisten kanssa toimimisesta, jolloin järjestöiltä ja viranomaisilta saatava riittävä tuki on ollut keskeisessä tehtävän mahdollistamiseksi. Yhteisökummit ovat saaneet myös vertaistukea ja mentorointia kokeneemmilta kummeilta.

Eurooppalaisissa ohjelmissa valtakunnalliset yhteisölähtöisen kotoutumisohjelman ohjausryhmät ja koordinaatiosta vastaavat tahot seuraavat ja arvioivat ohjelman toteutumista ja kehittämiskohteita. Isossa-Britanniassa Birminghamin yliopiston *Institute for Research into Superdiversity* on laatinut kolmivuotinen arviointitutkimuksen yhteisölähtöisestä kotoutumisohjelmasta.<sup>55</sup> Iso-Britanniassa on 12 paikallista aluetta kohden maahanmuutosta vastaava taho, joka tukee sponsoreita ja tekee tarkastuskäyntejä kolme kertaa vuodessa toiminnan aloittamisen jälkeen. He keskustelevat ja haastattelevat yhteisökummeja ja pakolaisia. Saksassa laaditaan parhaillaan ohjelman arviointikriteereitä. Espanjan Baskimaalla käynnissä olevaa pilottiohjelmaa on myös alustavasti arvioitu. Ohjelman pilotointivaihe arvioitiin onnistuneeksi perustaksi ohjelman laajentamiselle.<sup>56</sup> Myös Kanadassa on kehitetty erilaisia ohjelman arviointimalleja, joissa tarkastellaan ohjelman relevanssia, hallintoa, yksityisen sponsorointiohjelmien muotoja, kustannuksia sekä

54 kts. esim. Government of UK. Community Sponsorship Guide 2018; Government of Ireland. Community Sponsorship Ireland.

55 Phillimore, Reyes & Hassan 2020.

56 Manzanedo 2019.



kehittämisehdotuksia. Kanadassa suunnitellaan myös laajaa vertailevaa tutkimusta vastaanottopalveluihin osallistuvien ja osallistumattomien pakolaisten välille.<sup>57</sup>

Eurooppalaisia ohjelmia on rahoitettu eri tavoin. Saksassa toiminnan rahoittajina ovat säätiöt, jotka osallistuivat ohjelman perustamiskustannuksiin. Saksassa ja Espanjassa kristilliset järjestöt kantavat pääasiallisen vastuun pakolaisten taloudellisesta tuesta ja asumiseen liittyvistä kustannuksista. Isossa-Britanniassa perustettiin erillinen toimija, *Reset*, joka saa rahoitusta sisäministeriöltä ja järjestöiltä. Joissakin maissa rahoitus tulee AMIF-rahastolta. Muutamissa eurooppalaisissa malleissa rahoituksen kerääminen esimerkiksi pakolaisten alkuvaiheen vuokrien maksuun, vaatetukseen, huonekaluihin ja muiden hyödykkeiden hankintaan näyttäisi olevan ”sponsoreiden” yksi merkittävä tehtävä.

---

57 Global Refugee Sponsorship Initiative (GRSI).

## 6 Yhteisölähtöisen kotoutumisen edistämisen toteutettavuus Suomessa

### 6.1 Kansalaisyhteiskunnan kotouttava työ ohjelman perustana

Kotoutumisen tukemiseen liittyvä järjestökenttä on hyvin laaja ja monimuotoinen. Järjestökentällä on valtavasti potentiaalia ja jo olemassa olevia rakenteita mahdolliselle yhteisölähtöisen kotoutumisen ohjelmalle. Tässä luvussa kuvataan sitä, minkälaista työtä erityyppiset valtakunnalliset ja paikalliset järjestöt tekevät kotouttamisen kentällä joko perustehtävänä tai osana omaa toimintaansa.

Muutamit vuosikymmeniä toimineet valtakunnalliset järjestöt, kuten SPR ja Suomen Pakolaisapu, ovat vakiinnuttaneet paikkansa maahanmuuttajien kotoutumisen tukena. SPR<sup>58</sup> koordinoi muun muassa valtakunnallista vastaanotto toiminnan ja kotoutumisen tuen järjestöverkostoa. Verkostotyöskentelyn tarkoituksena on vahvistaa viranomaisten ja kolmannen sektorin yhteistoimintaa kotoutumisen edistämässä, edistää järjestöjen osaamisen kehittämistä, vaikuttamistyötä ja vapaaehtoistoimintaa kotoutumisen tukena. Tapaamisissa päivitetään tietoa kolmannen sektorin kotoutumista tukevasta toiminnasta, vahvistetaan vuoropuhelua vastuuviranomaisten ja kolmannen sektorin toimijoiden välillä sekä jaetaan kaksisuuntaisen kotoutumisen hyviä käytäntöjä. SPR on kehittänyt jo olemassa olevan kotouttamistoiminnan näkyvyyden lisäämiseksi eri toimijoiden välille kotoutumistarjottimen, johon kootaan järjestöjen toteuttamaa kotoutumistoimintaa paikallisesti, alueellisesti ja valtakunnallisesti.

Myös Suomen Pakolaisavulla<sup>59</sup> on pitkät perinteet erilaisten kotoutumista tukevien käytäntöjen kehittämisessä. Tällä hetkellä Pakolaisapu tekee kiinteää yhteistyötä kiintiöpakolaisia vastaanottavien kuntien kanssa. Hankkeessa on perehdytetty noin parikymmentä eri kielistä kouluttajaa järjestämään kunnissa alkuvaiheen yhteiskuntaorientaatiota uusille pakolaisille. Pakolaisavun järjestöhautomossa koulutetaan maahanmuuttajajärjestöjä ja tuetaan heidän toimintaansa. Arabian ja somaliankieliset työntekijät toimivat myös kulttuuritulkkeina maahanmuuttajien ja työntekijöiden välillä. Lisäksi vapaaehtoiset tukevat eri tavoin maahanmuuttajia muun muassa opettamalla suomen kieltä.

58 Punainen Risti 2021.

59 Pakolaisapu 2021.

Monet valtakunnalliset kattojärjestöt ja verkostot keskittyvät myös kotouttavaan toimintaan. Esimerkiksi Moniheli ry.<sup>60</sup> on kotouttamistyöhön keskittyvä maahanmuuttajataustaisten henkilöiden perustama valtakunnallinen verkosto, jossa on mukana yli 140 järjestöä ja yli 50 eri kansallisuutta. Järjetön päätavoitteena on pakolaisten ja muiden maahanmuuttajien kotouttaminen Suomeen ja suomalaisuuteen. Järjestö on valittu myös ainoana järjestönä Suomesta kehittämään kotoutumista Euroopan komission maahanmuuttajien näkemyksiä edustavaan asiantuntijatyöryhmään<sup>61</sup>. Jäsenjärjestöt ovat pääasiassa maahanmuuttajataustaisia, mutta jäsenenä on myös suomalaisia yhdistyksiä.

Myös maahanmuuttajayhdistykset ovat perustaneet valtakunnallisia tai alueellisia kattojärjestöjä, joiden tehtävänä on tukea esimerkiksi jonkun tietyn etnisen tai kansallisen ryhmän kotoutumista. Kattojärjestöjen kotouttamiseen keskittyvä toiminta järjestetään pääasiassa paikallisten yhdistysten kautta. Valtakunnalliset järjestöt saattavat keskittyä myös tietyn kieliryhmän parissa tehtävään kotouttavaan työhön. Esimerkiksi Suomi-Syyriä ystävyysseura ry.<sup>62</sup> toimii siltana uusien tulijoiden ja kantaväestön välillä. Seuran yksi keskeinen tehtävä on arabiankielisen väestön keskuudessa tapahtuva viestintä muun muassa oikean tiedon välittämiseksi ajankohtaisista asioista. Seuran toimintaan kuuluu esimerkiksi palveluohjausta, asiointipalvelua ja ryhmätoimintaa, jossa perehdytetään uusia tulijoita suomalaiseen yhteiskuntaan ja kulttuuriin.

Järjestöjen kotouttava toiminta voi suuntautua selkeästi myös tietyn asian ympärille. Esimerkiksi Luetaan yhdessä -verkosto<sup>63</sup> koordinoi 30 paikkakunnalla noin 600 vapaaehtoisen verkostoa, jossa opetetaan suomen kielen luku- ja kirjoitustaitoa maahanmuuttajille, erityisesti naisille. Kielen oppimisen fokuksena ovat arjessa toimimisen taidot. Ryhmiin osallistuu ensisijaisesti henkilöitä, jotka saattavat jäädä kotoutumiskoulutuksen ulkopuolelle, kuten kotivanhemmat, seniorit ja luku- ja kirjoitustaidottomat. Järjestön voimavarana ovat erittäin sitoutuneet, pitkäaikaiset vapaaehtoiset.

Järjestöt kehittävät myös asiantuntijuutta erityistarpeita omaavien pakolaisen kotouttamisen tukemiseen. Esimerkiksi Jyväskylän Settlementti Jyvälän toiminta on keskittynyt maahanmuuttajataustaisten matalan koulutustaustan ja erityisen tuen tarpeita omaavien nuorten kouluttamiseen. Erityisen tuen tarve voi tarkoittaa oppimisvaikeuksia tai hyvin vähäistä koulutustaustaa, minkä takia kotoutumiskoulutus tai aikuisten perusopetus ei ole onnistunut tai se ei ole tarjonnut riittäviä valmiuksia jatko-opintoihin.

---

60 Moniheli ry.

61 Kyseisen asiantuntijaryhmän tehtävänä on antaa neuvoja ja asiantuntemusta maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamispolitiikassa.

62 Suomi-Syyriä ystävyysseura ry.

63 Luetaan yhdessä verkosto.

Monet perinteiset järjestöt, kuten Martat, Suomen kylät, 4H-järjestö tai Settlementiliike suuntaavat myös toimintaansa kotoutumisen tukemiseen. Paikallistasolla on varovasti arvioiden satoja järjestöjä, jotka toimivat joko tietyn valtakunnallisen järjestön alla tai itsenäisinä yhdistyksinä. Monet edellä mainituista kotouttavista tehtävistä järjestetään vapaaehtoisvoimin, mutta suuri osa järjestöjen toiminnasta perustuu hankerahoitukseen. Pienet paikalliset yhdistykset saattavat kuitenkin olla merkittäviä paikallisia toimijoita kotouttamisen kentällä. Esimerkiksi Jyväskylässä toimivalla Paremmiin yhdessä ry:llä on kymmenen työntekijää ja useita kotoutumiseen liittyviä hankkeita. Haastatteluissa tulee vahvasti esille, että lukuisat kotouttamistyöhön liittyvät hyvät käytännöt eivät ole vakiintuneet rahoituksen loppumisen jälkeen.<sup>64</sup>

Järjestöjen pitkäjänteisen kotouttamistyön kehittämisen perustana onkin ollut pysyvä rahoitus. Monissa kaupungeissa on kehitetty esimerkiksi matalan kynnyksen kohtaamispaikkoja, jotka palvelevat äskettäin maahan muuttaneita ja jo pitempään Suomessa asuneita henkilöitä sekä kokoavat työhönsä myös laajoja joukkoja vapaaehtoisia. Esimerkiksi Tampereella toimivan Naistari on kehittänyt erityisesti maahan muuttaneiden naisten ja heidän perheidensä parissa tapahtuvaa toimintaa. Toiminta tarjoaa vertaisuutta esimerkiksi lastenkasvatukseen liittyvistä asioista ja siellä pohditaan myös kouluttautumista tai työllistymistä. Naistari korvaa monille naisille puuttuvaa sukulaisten verkostoa.

Kirkoilla ja uskonnollisilla yhteisöillä on merkittävä rooli maahanmuuttajien kotoutumisen tukemisessa. Suomen evankelisluterilaisen kirkon diakoniatyö on tehnyt kotouttavaa työtä jo 1990-luvun alusta saakka. Seurakuntien maahanmuuttajatyöllä ja monien kuntien kotouttavalla työllä on vakiintuneita rakenteita ja käytäntöjä. Esimerkiksi Kotkassa kunnalla ja seurakunnalla on yhteinen maahanmuuttajatyön koordinaattori. Joillakin paikkakunnilla diakoniatyö osallistuu konkreettisesti uusien kiintiöpakolaisten vastaanottoon. Vapaaehtoiset ovat myös seurakuntien keskeinen voimavara. Diakoniatyö myöntää myös taloudellista tukea sellaisissa tilanteissa, johon ei voi saada tukea kunnasta tai Kelalta. Tällaisia tilanteita syntyy esimerkiksi perheenyhdistämisen yhteydessä. Seurakunnilla on myös tukihenkilö-, ystäväperhe- ja vertaistukitoimintaa. Vapaaehtoiset saattavat järjestää suomen kielen alkeisryhmiä esimerkiksi tilanteissa, joissa juuri tulleet pakolaiset eivät vielä pääse kielikoulutukseen. Kiintiöpakolaisryhmille järjestetään myös informaatio- ja tutustumispäiviä sekä retkiä ja leirejä, joissa tutustutaan suomalaiseen yhteiskuntaan, luontoon ja ihmisiin. Monissa kunnissa diakoniatyöntekijät auttavat myös pakolaisia löytämään oman hengellisen yhteisön uskontokunnasta riippumatta. Joissakin kunnissa omaan hengelliseen yhteisöön

---

64 Esimerkiksi Osallisena Suomessa –hankkeessa pyrittiin mahdollisimman kattavasti hyödyntämään erilaisissa hankkeissa kertynyttä tietoa ja kokemusta sekä etsittiin hyviä käytänteitä, joilla olisi valtakunnallista käyttöarvoa. Pelkästään EU-rahoitteisia ja Raha-automaattiyhdistyksen rahoittamia hankkeita oli käynnissä miltei 200 Pöyhönen, S., Tarnanen, M., Vehviläinen, E.-M., Virtanen, A. & L. Pihlaja 2010.

ohjaaminen on sosiaaliohjaajien tehtävä. Myös muilla kristillisillä kirkkoilla ja uskonnollisilla yhteisöillä on runsaasti kotoutumista tukevaa toimintaa.

Suomalaisessa yhteiskunnassa moskeijat ovat myös osa kansalaisyhteiskuntaa. Monissa moskeijoissa uskonnollisen ja sosiaalisen vuorovaikutuksen lisäksi selkeänä tavoitteena on jäsentensä positiivisen kotoutumisen edistäminen suomalaiseen yhteiskuntaan samalla säilyttäen islamilaiset arvot. Perheitä tuetaan vanhemmuudessa, pohditaan lastensuojelun kysymyksiä, tuetaan läksyissä ja tarjotaan taloudellista tukea. Uskonnon opetus ei ole pelkästään Koraanin opiskelua, vaan samalla pohditaan myös vanhemmuutta tai tehdään tulevaisuuden suunnitelmia esimerkiksi opiskelujen suhteen. Moskeijat toimivat myös tärkeänä sosiaalisena tilana, jossa verkostoidutaan ja tavataan ystäviä.<sup>65</sup> Suomessa asuvat muslimit ovat erittäin heterogeeninen ryhmä, eivätkä moskeijat edusta kuin osaa Suomen muslimeista. Monet eivät myöskään halua, että rekisteröidyt uskonnolliset yhteisöt edustavat heitä, koska esimerkiksi moskeijoiden työskentelytavoissa on isoja eroja. Moskeijoiden uskonkäsityksissä on myös suuria eroja samoin kuin kristillisten kirkkojen ja yhteisöjen välillä. Siksi onkin merkittävää tiedostaa muslimien erot ja tarkastella esimerkiksi mahdollisen sateenvarjoajattelun kriittiset pisteet samoin kuin ekumeniassa. Monilla Moskeijoilla on taloudellisia haasteita ja työtä tehdään lähinnä vapaaehtoisten voimin.

## 6.2 Kuntien ja järjestöjen välisen yhteistyön kehittäminen yhteiskummitoiminnan lähtökohtana

Kuntien kyselyssä nimettiin 80 erilaista valtakunnallista tai paikallista kansalaisyhteiskunnan toimijaa, joiden kanssa tehdään kotoutumista tukevaa yhteistyötä. Monissa kunnissa on myös vakiintunut kotouttamistyön toimijoiden verkostoja. Kunnissa, joissa kiintiöpakolaisia on vastaanotettu vuosikymmeniä, yhteistyökäytännöt järjestöjen kanssa ovat vakiintuneita. Yhteistyön keskeisiksi tekijöiksi nimetään järjestöjen oma halu osallistua kotouttamistyöhön, järjestöjen asiantuntijuus sekä laaja vapaaehtoisten verkosto.

Lähes kaikissa kunnista yhteistyö järjestöjen kanssa onkin vakiintunutta ja kaikissa kunnissa tehdään yhteistyötä vähintään yhden julkisen sektorin ulkopuolisen toimijan kanssa. Puolella kyselyyn vastanneista kunnista toiminta on vakiintunutta SPR:n kanssa. Toimivina yhteistyötahoina mainitaan myös maahanmuuttajien yhdistykset, Setlementti, Martat, Mannerheimin lastensuojeluliitto, urheiluseurat, Luetaan yhdessä -verkosto, erilaiset oppilaitokset ja opistot sekä kunnassa toimivat vapaaehtoistyöntekijät. Osassa kunnista

<sup>65</sup> al-Sharmani 2018; Tiilikainen, al-Sharmani & Mustasaari (toim.) 2019.

yhteistyötä kehitetään aktiivisesti ja järjestöjen tukeen turvaudutaan joustavasti pakolaisten tarpeiden mukaan.

Yli puolet kunnista tekee yhteistyötä seurakuntien ja uskonnollisten yhteisöjen kanssa. Evankelis-luterilainen kirkko on panostanut työntekijöidensä palkkaamiseen pakolaisten kotoutumisen tukemiseksi sekä toiminnan järjestämiseksi. Evankelis-luterilaisen kirkon asema suomalaisessa yhteiskunnassa on hyvin erilainen verrattuna pieniin uskonnollisiin yhteisöihin verotusoikeutensa takia. Osassa kunnista yhteistyö toteutuukin lähinnä evankelis-luterilaisen paikallisseurakunnan kanssa, mutta monissa kunnissa mainittiin erikseen muita kristillisiä seurakuntia tai esimerkiksi islamilainen seurakunta. Rekisteröityjen moskeijoiden toivotaan olevan mukana yhteisölähtöisessä kotouttamisessa. Myös asuinalueiden epäviralliset ja organisoitumattomat muslimien verkostot, esimerkiksi naiset, voisivat toimia uusien maahanmuuttajien tukena. Heillä voisi olla paljon annettavaa uusille muuttajille.

Haastatteluiden ja kyselyn perusteella erilaisia toimivia malleja kuvattiin runsaasti. Esimerkkinä paikallisesti toimivasta verkostosta on Jyväskylän Paremmiin Yhdessä Ry:n Domino-hankkeen perustama verkosto (mm. Facebook -ryhmä), jossa jokainen toimija voi esitellä maahanmuuttajille suunnattua toimintaansa. Verkoston tarkoituksena on tuoda yhteen kantasuomalaisia ja maahanmuuttajia. Monissa kunnissa järjestöt tekevät kiintiöpakolaisille suunnattua digineuvontaa, asumiseen liittyvää ohjausta, yhteisöihin perehdyttämistä ja omankielistä (puhelin)neuvontaa, koulutehtävissä avustamista, liikunta- ja muihin harrasteryhmiin ohjaamista sekä järjestävät leirejä, retkiä ja ystäväperhetoimintaa. Viime aikoina järjestöt ovat perustaneet myös WhatsApp-ryhmiä erilaisia kohdennettuja asioita varten.

Yleisesti ottaen kunta järjestää tehtäväksi antonsa mukaiset sosiaalihuoltolain mukaiset palvelut, mutta monissa vastauksissa kuvataan kaikkien muiden palveluiden järjestämisen mahdollisuutta yhteistyössä järjestöjen kanssa. Palvelutarpeen arviointi nähdään selkeästi kuntien työksi. Monissa vastauksissa Kelan ja TE-toimiston kanssa tehtävä yhteistyö ja näissä palveluissa asioinnin tukeminen nähdään kunnan tehtäväksi. Joissakin kunnissa järjestöjen tehtäväksi nähdään myös hakemuksissa ja ajanvarauksissa auttaminen, mutta pääasiallisena järjestöjen tehtäväksi nimetään arjen verkostojen luominen. Monissa kuntien vastauksissa tuodaan esille, että kunta vastaa järjestöyhteistyön koordinoinnista ja toimii alueen verkostojen koollekutsujana. Kunnissa tuetaan myös pakolaisten kanssa työskenteleviä vapaaehtoisia. Joissakin kunnissa yhteistyö on tiivistä ja suunnitelmallista ja toimintaa kehitetään yhdessä järjestöjen kanssa.

Kyselyssä ja haastatteluissa tuodaan esille, että kunnan ja järjestöjen välinen yhteistyö on kirjattu lakiin kotoutumisen edistämisestä, mutta yhteistyö saattaa olla kiinni siitä, onko kunta halukas hyödyntämään hankerahoitusta ja miten kunnan varojen käyttöä

priorisoidaan. Yhteistyö saattaa olla kiinni myös siitä, saavatko järjestöt ulkoista, lähinnä projektirahoitusta, kotouttavaan toimintaan.

Kuntien ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyö on siis varsin laajaa ja vahvasti paikallisesti muodostunutta. Olemassa olevia hyviä käytäntöjä sekä kansalaisjärjestökentän asiantuntijuutta tulisikin hyödyntää yhteisölähtöisen kotoutumishjelman suunnittelussa, kehittämisessä ja toimeenpanossa. Kansalaisyhteiskunnan osaamista voitaisiinkin jakaa esimerkiksi mahdollisessa yhteisölähtöisen kotoutumishjelman ohjausryhmässä. Monilla valtakunnallisilla järjestöillä, kuten Pakolaisavulla, SPR:llä ja Monihelillä, on vahvaa osaamista maahanmuutosta, kotoutumisesta ja pakolaisten lähtömaista, valtakunnallista yhteistyötä kiintiöpakolaisia vastaanottavien kuntien kanssa sekä paikallisia jäsenverkostoja. Luetaan yhdessä -verkostolla on kymmenen vuoden kokemus siitä, miten onnistutaan vapaaehtoisten rekrytoinnissa ja sitouttamisessa.

Kaiken kaikkiaan jo olemassa oleva kuntien ja järjestöjen välinen yhteistyö tarjoaisi toimivan perustan yhteisökummiohjelmalle.

### 6.3 Yhteisökummiohjelman koordinointi

Eri maissa toteutettujen ohjelmien onnistumisen takaaja on ollut toiminnan huolellinen suunnittelu ja koordinointi. Suomessa ohjelma tulisi suunnitella jo olemassa olevia valtakunnallisia ja paikallisia rakenteita hyödyntäen. Uutta ja työlästä byrokratiaa ei kaivata ja siksi tärkeänä nähdään se, että jo olemassa olevat resurssit saadaan kanavoitua uusien pakolaisten hyödyksi. Järjestöillä on yhteneväinen näkemys siitä, että valtakunnallisesti tulisi olla taho, joka koordinoi ohjelmaa sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti sekä järjestää koulutusta paikallisille toimijoille. Näin samaa tietoa voidaan hyödyntää ympäri Suomea. Koordinoiva taho tekisi myös yhteistyötä muun muassa *Global refugee sponsorship initiative* (GRSI) -organisaation kanssa. Ohjelman valtakunnalliseen koordinointiin on ilmenyt myös halukkuutta.

Koordinoiva järjestö kokoaisi asiantuntija- ja toimijaryhmän palvelemaan paikallista yhteisökummitoimintaa. Asiantuntijaverkostoon tulisi kuulua maahanmuuttajajärjestöjä, kotoutumisen edistämiseen keskittyneitä sekä uusia että perinteisiä järjestöjä ja lisäksi sellaisia järjestöjä, jotka ovat laajentaneet toimintaansa maahanmuuttajien kotouttamiseen. Näitä järjestöjä voisivat olla esimerkiksi edellä kuvatut valtakunnalliset järjestöt ja perinteiset suomalaiset asiantuntijajärjestöt (esim. Väestöliitto, MLL ja Pela).

Verrattuna eurooppalaisiin ohjelmiin, Suomessa kunnilla on vahva autonomia pakolaisten vastaanotto- ja kotouttamispalveluiden järjestämisessä<sup>66</sup>. Selvitykseen osallistuneiden henkilöiden lähes yksimielinen näkemys on, että paikallisella tasolla tapahtuvaa konkreettista yhteisökummitoimintaa ei voida koordinoida vain valtakunnalliselta taholta käsin, koska kunnat ovat hyvin erilaisia. Kunnissa on myös toimivia rakenteita, joita tulisi hyödyntää paikallisessa yhteisökummitoiminnassa (kts. luku 6.2.). Näitä ovat muun muassa paikallisesti toimivien järjestöjen, kuntien, seurakuntien ja uskonnollisten yhteisöjen olemassa olevat verkostot. Myös kunnat ovat kouluttaneet vuosikymmeniä vapaaehtoisia kotoutumista tukevaan työhön. Yhteisökummitoimintaa tulisi laajentaa myös jo toimivien järjestöjen ja kuntien vapaaehtoisten lisäksi heille, jotka eivät halua sitoutua minkään järjestön toimintaan.

Kunnista yli puolet esitti kiinnostuksensa yhteisökummitoiminnan koordinointiin. Sellaiset kunnat, joissa jo nyt koordinoidaan vapaaehtoistyötä, voisivat luontevasti laajentaa tehtäväänsä yhteisökummitoiminnan suuntaan. Osassa kuntia heidän roolikseen nähdään toiminnan mahdollistaminen esimerkiksi tilojen tarjoamisena sekä yhteisökummien kouluttamisena yhteistyössä järjestöjen kanssa sekä tuen tarjoaminen yhteisökummeille esimerkiksi työnohjauksen avulla. Kuntien rooliksi nähdään myös pakolaisten ja yhteisökummien yhteen saattaminen pakolaisten tarpeiden ja yhteisökummien valmiuksien perusteella. Kunnan roolina voisi olla myös yhteisökummitoiminnasta tiedottaminen yhteisökummeille ja pakolaisille. Toiminnan paikallisesta koordinoinnista voisi käytännössä vastata myös toiminnan koordinointiin nimetyn järjestön ja kunnan työpari. Viimeksi mainittu työtapa on järjestöjen lähes yksimielinen näkemys ja se nimetään myös onnistuneen ohjelman keskeiseksi edellytykseksi. Vain parissa kunnassa korostetaan kuntien ja järjestöjen tasavertaisen, tiiviin ja vastavuoroisen yhteistyön merkitystä toiminnan suunnittelussa, arvioinnissa ja kehittämisessä.

Selvityksen yhtenä vahvana juonteena on, että kolmannen sektorin ja laajemmin koko kansalaisyhteiskunnan tulisi voida toimia omista lähtökohdista ja vahvuuksista käsin. Mikäli julkinen sektori toimii yhteisökummitoiminnan koordinaattorina, nämä lähtökohdat tulisi ottaa vakavasti. Aidoissa kumppanuuksissa kaikki osapuolet tunnistavat toistensa vahvuudet. Esimerkiksi Kotkan nykyisessä mallissa verkostot todetaan toimiviksi ja sopimuksia laaditaan siitä, mitkä pakolaisten vastaanottoon liittyvät tehtävät kenellekin kuuluvat.

Kaiken kaikkiaan paikallistason toimintaa tulisi koordinoida sellaisen tahon, jolla on kokemusta ja asiantuntijuutta kotoutumisesta, suomalaisen palvelujärjestelmän toiminnasta ja jolla on vahva luottamus paikallisten verkostojen keskuudessa. Kuten edellä kuvataan,

---

66 Laki Kotoutumisen edistämisestä (1386/2010).



valtaosa järjestöistä näkee paikallisen järjestön koordinoivana tahona. Tällä varmistetaan se, että malli toimisi yhteisölähtöisyyden hengessä eikä ainoastaan viranomaisten kotouttamistyön määrittelemillä ehdoilla. Koordinoivan tahon keskeisenä tehtävänä olisi huolehtia yhteisökummien valinnasta, pakolaisten ja yhteisökummien yhteen saattamisesta, yhteistyön toimivuudesta ja roolien selkeydestä. Erityisesti alkuvaiheen kotoutumisen tukeminen tapahtuisi konkreettisesti ja kiinteässä yhteistyössä kunnan kotouttavan työn kanssa.

## 6.4 Ohjelmaan otettavien pakolaisten valinta

Suomessa yhteisökummitoiminta tulisi koskemaan jo Suomeen valittuja kiintiöpakolaisia. Lähtökohtaisesti ketään ei haluta rajata ohjelmien ulkopuolelle. Yhteisökummien ja pakolaisten tulee sopia toistensa tarpeisiin ja siksi olemassa olevan kummiryhmän osaaminen on keskeinen kummien ja pakolaisten yhteensopivuuden peruste. Sekä kuntien että järjestöjen näkemykset poikkesivat jossain määrin toisistaan siinä, ketä ohjelmaa tulisi valita. Noin viidennes kunnista olisi valmis valitsemaan ohjelmaan kaikki kuntaan tulevat pakolaiset varsinkin, jos kunnan vastaanottamien pakolaisten määrä on pieni. Muutamissa vastauksissa ehdotetaan, että yhteisökummi-ohjelma tulisi räätälöidä tilannekohtaisesti siten, että pakolaiset ohjautuisivat ohjelmaan esimerkiksi palvelutarpeen arvioinnin perusteella ja suhteuttamalla pakolaisten tarpeet yhteisökummien valmiuksiin. Kenenkään vastauksissa ei tullut esille mitään tiettyä perustetta, miksi pakolaiset eivät voisi osallistua ohjelmaan. Ohjelmasta pois jättäminen saattaa näyttytyä jopa epäoikeudenmukaisena. Ohjelmaan osallistumisen pitäisi kuitenkin olla vapaaehtoista ja hyödyt pakolaisille perusteltuja.

Sekä kuntien että järjestöjen edustajat nimeävät kuitenkin ryhmiä, esimerkiksi luku- ja kirjoitustaidottomat henkilöt, jotka saattavat tarvita runsaasti tukea asettumisvaiheessa, eikä kolmen vuoden kotoutumisaika välttämättä riitä itsenäiseen palveluiden käyttämiseen ja toimivien verkostojen luomiseen uudessa ympäristössä. Haavoittuvassa asemassa olevien pakolaisten valitseminen ohjelmaan sopii hyvin UNHCR:n esittämien kiintiöpakolaisten valintakriteereihin. Myös kiireellistä uudelleensijoitusta tarvitsevana henkilöinä eli niin kutsuttuina hätätapauksina tulevat pakolaiset ovat usein haavoittuvassa asemassa ja tarvitsevat paljon tukea kotoutumisen eri vaiheissa<sup>67</sup>. Muutamissa kuntien vastauksissa pohditaan sitä, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevien pakolaisten tilanteet saattavat olla yhteisökummeille vaativia ja kuormittavia ja siksi toiminta edellyttäisi hyvää perehdytystä, riittävää tukea ja saumatonta yhteistyötä kuntien työntekijöiden kanssa.

<sup>67</sup> Kiireellisen uudelleensijoituksen avulla Suomeen pakolaiskiintiöön valitaan vuosittain UNHCR:n esittämänä noin 100 henkilöä. Suomen valtion edustajat eivät haastattele heitä toisin kuin muita pakolaiskiintiössä valittavia henkilöitä.

Haavoittuvassa asemassa olevat pakolaiset ja usein myös hätätapauksina valitut henkilöt saattaisivat hyötyä esimerkiksi konkreettisen arjen sujumiseen liittyvästä lisätuesta. Myös esimerkiksi jonkun perheenjäsenen vakava sairaus voi viedä perheen voimavaroja ja siksi jotkut perheenjäsenet saattavat jäädä yksin. Näissä tilanteissa yhteisökummin tuki elämän ”normalisoimiseksi” voisi olla merkittävä apu perheelle.

Haastatteluissa tuli myös esille, että suomalaisittain suurempiin kaupunkeihin muuttavat pakolaiset voivat jäädä helpommin palveluiden ja verkostojen katveisiin kuin maaseutu-paikkakunnille muuttavat pakolaiset. Tosin haasteet maaseudulla ja kaupungeissa ovat erilaiset. Monilla pienillä paikkakunnilla verkostojen luomiseen on panostettu ja nämä verkostot voivat toimia pienellä lisäpanostuksella yhteisölähtöisen kotoutumisen mallina. Haastatteluissa tuli esille, että suurissa kaupungeissa kaksisuuntainen kotoutuminen saattaa jäädä tapahtumatta, koska siellä on helpompi elää omissa yhteisöissä. Siksi paikkakuntien erilaisuus on otettava huomioon pakolaisten valinnassa yhteisökummitoimintaan.

Sekä kuntien että järjestöjen yksimielinen näkemys on, että pakolaisten valinta ohjelmaan tapahtuisi kuntaan saapumisen jälkeen mahdollisen alkuorientaation yhteydessä. Mikäli ensimmäisten viikkojen aikana tapahtuva alkuvaiheen opastus tapahtuisi kunnan ja maahanmuuttajajärjestöjen yhteistyönä, on tämä vaihe luonteva jatkosopimusten tekemiselle. Pakolaisten valinta ohjelmaan tapahtuisi koordinoinnista vastaavan järjestön ja kunnan yhteistyönä siten, että kuntaan muuttanut pakolainen on itse läsnä ja tietää, mistä on kysymys. Yli puolet kuntien vastaajista ehdottaa kuntien maahanmuuttaja- ja kotoutumispalveluiden työntekijöitä vastaamaan pakolaisten ohjelmaan valinnasta. Ehdotusta perustellaan sillä, että kuntien maahanmuuttajapalveluiden työntekijät tuntevat henkilöt parhaiten ja osaavat arvioida tuen tarvetta suhteessa yhteisökummien osaamiseen. Lähes puolet kuntien vastaajista edottaa kuitenkin pakolaisten valinnan tapahtuvan useiden tahojen yhteistyössä. Joissakin vastauksissa ehdotetaan eri tahojen muodostamaa arviointiryhmää.

Paikallinen koordinoiva taho olisi vastuussa yhteisökummien ja pakolaisten yhteen saattamisesta. Käytännön toiminta tulisi räätälöidä kunnan koon ja erilaisten toimijoiden kesken siten, ettei liian monimukainen järjestelmä vie voimavaroja itse toiminnalta.

## 6.5 Kuka kummiksi

Tähän selvitykseen osallistuneiden järjestöjen edustajien ja kuntien näkemysten perusteella yhteisökummeille ei voi määritellä tarkkoja kriteereitä näin monitahoisessa toiminnassa. Suurin osa kunnista ehdotti yhteisökummiryhmien muodostuvan erilaisten kotouttamistyön kokemusta omaavista järjestöistä ja vapaaehtoisista. Monet vastaajat pitivät tärkeänä, että järjestöillä ja vapaaehtoisilla on aiempaa kokemusta ja ymmärrystä

pakolaisuuden ja kotoutumisen teemoista. Sekä kuntien että järjestöjen vastauksissa tuli esille myös näkemys, että lähtökohtaisesti yhteisökummiudelle ei tarvitse olla muuta vaatimusta kuin kiinnostus asiaan. Kaiken kaikkiaan yhteisökummien toivotaan olevan paikallisia, sitoutuneita ja tehtävään koulutettuja.

Selvityksen perusteella näyttäytyy vahvasti, että maahanmuuttaja- ja muiden järjestöjen, kirkkojen, uskonnollisten yhteisöjen ja kuntien jo olemassa olevat vapaaehtoisverkostot luovat yhden selkeän pohjan yhteisökummien rekrytoinnille. Lähes kolmasosa kuntien vastaajista ja kaikki järjestöt mainitsivat maahanmuuttajien omat yhdistykset ja jo kotoutuneet maahanmuuttajat mahdollisiksi yhteisökummeiksi. Tämän lisäksi erityisesti järjestöissä toivotaan yhteisökummeilla olevan yhteyksiä myös työelämään esimerkiksi yrittäjä- ja eri alojen järjestöjen (esim. kaupan ala) kautta. Myös maahanmuuttajien työelämään pääsyä tukevien järjestöjen edustajat voisivat toimia yhteisökummeina (esim. Pakolaisapu, Startup Refugees), koska heillä on tietoa toimivien yritysten tarpeista.

Tämän lisäksi oppilaitosten työelämäjaksojen liittämistä yhteisökummitoimintaan voidaan kehittää alueilla, joissa on tehtävään soveltuvia oppilaitoksia ja tiedekuntia. Tästä hyvänä esimerkkinä oli ERF-rahoitteinen Helmi-hanke, jossa muun muassa opettajaksi opiskelevat suorittivat opetusharjoittelun pakolaislasten läksykerhoissa. Oppilaitosten kautta voidaan rekrytoida yhteisökummeja laajemminkin. Monissa kunnissa oppilaitokset ovatkin olleet merkittävä kanava vapaaehtoisten löytämiseksi.

Paikallinen yhteisökummitoimintaa koordinoiva taho olisi vastuussa yhteisökummien rekrytoinnista. Haku voisi tapahtua avoimella haku- ja haastattelumenettelyllä. Yhteisökummien motivaatio sitoutua toimintaan on tärkeä kriteeri. Parhaimmillaan yhteisökummiryhmä voisi olla sellainen, jossa sosiaalisten verkostojen löytämisen ja luomisen lisäksi olisi erilaista osaamista esimerkiksi vanhemmuuden tukemisesta, ammatteihin tai työelämään perehdyttämisestä ja erilaisesta muusta vertaistuesta (kts. luku 6.6.). Esimerkiksi äskettäin eläkkeelle jääneitten vapaaehtoisten joukossa on paljon korkeasti koulutettuja, erilaista osaamista omaavia henkilöitä, jotka voisivat hyödyntää yhteisökummitoiminnassa myös omia olemassa olevia verkostojaan. Yhteisökummiryhmässä olisi myös mahdollisuuksien mukaan kantasuomalaisia ja itse maahanmuuttajina Suomeen tulleita henkilöitä. Aikaisemmin maahan muuttaneiden läsnäolo yhteisökummitoiminnassa nähdään jopa välttämättömäksi.

Yhteisökummit tulisi valita sekä jo toimivien vapaaehtoisten keskuudesta että vapaaehtoistoiminnan ulkopuolelta. Kotouttamistyössä tai muissa tehtävissä toimivien vapaaehtoisten lisäksi yhteisökummiryhmää tulisi laajentaa siten, että lähtökohtana ei ole ainoastaan tiettyyn tehtävään rekrytoituminen vaan erityisesti henkilöiden oma osaaminen, jota he voivat hyödyntää yhteisökummina. Esimerkiksi tietyt ammatit, yrittäjyys ja samanlainen elämäntilanne voisivat olla yhteisökummiuden fokuksessa. Nuorten maahanmuuttajina

tulleiden sekä kantaväestön edustajien mukaantulo toimintaan nähdään myös merkittävänä. Nuoret toimivat vertaisina ja antavat kasvot onnistuneelle kotoutumiselle.

Järjestöjen kautta tapahtuva yhteisökummien rekrytointi edellyttää juuri kyseisen järjestön arvoihin ja mahdollisiin ohjeistuksiin sitoutumista. Yhteisökummiuden tulisi kuitenkin perustua juuri tähän tehtävään määriteltyihin perusarvoihin sitoutumista. Erityisesti yhteisöllisyyden tavoittelu ja erilaisuuden kunnioitus nähdään merkittävänä arvona.

## 6.6 Yhteisökummien määrä ja tehtävät

Yhteisökummitoiminta on sopimukseen perustuvaa, kummiryhmän ja paikallisen koordinaattoritahon kanssa yhdessä sovittujen roolien ja vastuiden jakamista. Yhteisökummi-ryhmä puolestaan sopii keskenään siitä, mikä on kenenkin osaamisalue ja sen mukainen tehtävä. Yhteisökummi-ryhmän suuruudeksi arvioidaan noin viittä henkilöä. Monet kunnat arvioivat, että sopiva määrä voisi olla kahdesta viiteen henkilöä tai tahoja. Kummeja tulisi olla kuitenkin riittävä määrä, ettei yksi henkilö kuormittuisi liikaa. Yhteisökummi-ryhmä voidaan määritellä myös yhdelle perheelle, jolloin mahdolliset kummit voidaan valita perheen tarpeiden mukaan.

### Yhteisökummien tehtävät pakolaisten asettumisvaiheessa

Yhteisökummitoiminnan aloittaminen Suomessa kohdentuisi kiintiössä valittujen pakolaisten kotoutumisen tukemiseen. Kunnissa on kehitetty toimivia malleja pakolaisten alkuvaiheen kotoutumisen tukemiseksi yhdessä vapaaehtoisten kanssa. Pienissä kunnissa, joihin tulee muutamia pakolaisperheitä, ystäväperheiden- ja järjestöjen kanssa tapahtuva kiinteä yhteistyö saattaa olla jo nykyisin kattavaa. Ystäväperheiden tehtävät ovat nykyisin tavalliseen arkeen tutustumista, verkostojen laajentamista, kielen oppimista tukemista ja joissakin kunnissa työelämään ohjaamista.

Esimerkkinä alkuvaiheen kotouttamiseen kehitetystä toimivasta mallista oli Euroopan pakolaisrahaston (ERF) rahoittama 3V-hanke (Voimavarat, Vaikuttaminen, Vuorovaikutus), jota hallinnoi Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus yhteistyössä Keski-Suomen, Pohjois-Karjalan ja Varsinais-Suomen TE-keskusten kanssa. Hankkeen ensisijaisena tavoitteena oli kehittää pakolaisyhteisöjen ja yhdistysten roolia ja osallisuutta pakolaisten kuntavastaanoton alkuvaiheessa. Hankkeessa mallinnettiin pakolaisten vastaanottoprosessi siltä osin, miten maa-hanmuuttajayhdistykset olivat mukana kuntien kanssa tehtävässä yhteistyössä. 3V-hanke toteutettiin pakolaisten kodeissa ja lähiympäristössä. Keskeisimmät tehtävät olivat vastaanotto lentokentällä ja kotiin vieminen yhdessä kunnan työntekijän kanssa, asumiseen liittyviin sääntöihin ja kaupunkiin sekä erilaisiin verkostoihin tutustuminen.

Hankkeessa oli samoja elementtejä kuin monien kuntien ja järjestöjen kanssa tehtävässä yhteistyössä. Keskeistä mallissa oli konkreettisten tehtävien suunnitteleminen järjestöjen ja kunnan kotouttavien työntekijöiden kanssa. Malliin sitouduttiin määräajaksi. Hankkeessa oli samoja elementtejä kuin esimerkiksi SPR:n vapaaehtoisten asumisen tukemiseen liittyvässä toiminnassa, johon sitoudutaan kolmeksi tai kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan. Näissä tilanteissa molemmille osapuolille on selkeää, että kyseessä on määräaikainen toiminta.

Toisena esimerkkinä alkuvaiheen kotoutumisen tuesta on Tampereen Kototorilla kehitetty malli, jossa kiintiöpakolaisille nimetään oma vapaaehtoistyöntekijä, jolle annetaan koulutusta ja työohjausta. Vapaaehtoiselle annetaan tavoitteet: 1) tunne koti 2) tunne alue 3) tunne palvelut ja järjestöt. Mikäli vapaaehtoisella ja äskettäin maahan tulleella henkilöllä ei ole yhteistä kieltä, vapaaehtoisen kanssa vietetty aika perustuu toimintaan ja yhteiseen tekemiseen.

Sekä kuntien että järjestöjen nimeämä yhteisökummien tehtävä voisi olla myös alkuvaiheen omankielistä palveluihin ohjausta ja neuvontaa. Esimerkiksi 3V-hankkeen omankielisen ohjauksen läpikäyneiden kokemuksenä oli, että henkilöt omaksuivat nopeasti konkreettisen arjen hallinnan. Maahanmuuttajayhdistykset toimivat ikään kuin ”sisäänheittäjinä” uuteen yhteiskuntaan. Haastatteluissa tuli esille, että heti alussa tapahtuva yhteisöllinen vastaanotto muistuttaa myös siitä, että ihminen ei kotoudu maahanmuuttopalveluihin vaan yhteisöihin. 3V-hankkeessa myös viranomaisia auttoi alkuvaiheessa se, että yhteisön tehtävänä oli huolehtia uudet tulijat sovittuihin tapaamisiin.

### **Yhteisökummien tehtävät asettumisvaiheen jälkeen**

Yhteisökummien keskeinen tehtävä olisi sosiaalisten verkostojen luominen eri elämänaluilla. Merkittävää toiminnassa olisi toimia siltana sosiaalisiin verkostoihin ja avata erilaisia toimijuuksia yhteiskunnan jäsenenä. Näitä verkostoja voivat olla kohtaamispaikat, järjestöjen ja vapaa-ajan viettoon liittyvät ryhmät tai esimerkiksi vanhemmuuteen, ammattiin tai krooniseen sairauteen liittyvä vertaisuus. Tärkeänä lisäarvona nähdään myös erilaiseen vaikuttamistoimintaan liittyvät verkostot. Esimerkiksi monet omassa maassaan yhteiskunnalliseen tai globaaliin vaikuttamiseen keskittyneet henkilöt hakevat välittömästi kyseisiä mahdollisuuksia uusissa olosuhteissa ja se voi olla heidän kotoutumisensa kulmakivi<sup>68</sup>.

Noin puolet kuntien vastaajista näkee, että yhteisökummien tehtävät keskittyisivät arjessa annettavaan konkreettiseen käytännön apuun, ohjaukseen, tukeen ja rinnalla

68 Myös Turtiainen 2012.

kulkemiseen. Tehtäviksi nimettiin muun muassa ohjaamisen asumiseen liittyvissä asioissa, digitaitojen harjoittelussa ja tuki kielen oppimisessa. Myös matalankynnyksen kohtaamispaikkoihin ohjaaminen ja erityisesti erilaiseen toimintaan sitouttaminen nähdään yhteisökummien tehtäväksi. Esimerkiksi lasten ja nuorten urheiluharrastuksissa koetaan paljon pettymyksiä jo heti alkuvaiheessa väärinkäsitysten takia. Pelkästään kimppekyyti tai vanhempien vastuiden hahmottumattomuus saattavat jättää ulos harrastuksista. Sama koskee aikuisten osallistumismahdollisuuksien löytymistä.

Yhteisökummien tehtäväksi ehdotetaan asuinyhteisöön, erimerkiksi asukasyhdistystoimintaan tutustuttamista. Vastauksissa tuodaan esille, että myös kantasuomalaiset naapurit saattavat olla arkoja uusia muuttajia kohtaan, eivätkä ota uusiin naapureihin aktiivisesti yhteyttä. Alueen ohuillakin sosiaalisilla kontakteilla tiedetään olevan hyvinvointia ja osallisuuden tunnetta vahvistava vaikutus.<sup>69</sup> Verkostojen olemassaolo avaisi myös mahdollisuuksia suomen tai ruotsin kielen käyttämiselle jo heti alusta saakka.

Kuntien ja järjestöjen yhteinen näkemys on, että yhteisölähtöisessä kotoutumisohjelmassa lainsäädännölliset viranomaistehtävät, kuten palvelutarpeen arviointi, suunnitelmat, lastensuojelu ja muu sosiaalihuolto ovat selkeästi kuntien tehtäviä. Kolmannes kunnista toivoo myös viranomaisasioinnissa avustamisen ja neuvonnan säilyvän kunnan tehtävänä. Monissa kuntien vastauksissa painotetaan kunnan vastuuta pakolaisten taloudelliseen tilanteeseen ja etuuksiin liittyvässä ohjauksessa ja neuvonnassa. Muutamassa vastauksessa mainittiin erityisesti pankkikortin hankkimiseen ja verkkopankkiasiointiin liittyvät riskit. Joissakin järjestöissä on myös periaatteena, etteivät heidän vapaaehtoisensa käsittele raha-asioita.

Kuntien pakolaisten kodeissa ja arjessa tapahtuva sosiaalityö ja sosiaaliohjaus voisi tapahtua erikseen sovittaessa myös yhteistyössä yhteisökummin kanssa. Yhteisökummi voisi olla mukana sovitusti myös muissa viranomaisten tapaamisissa, mikäli pakolainen näin haluaa. Vapaaehtoisten, ystäväperheiden tai uskonnollisten yhteisöjen jäsenten läsnäoloa sosiaalityöntekijän, sosiaaliohjaajan tai psykologin tapaamisilla onkin toteutettu monissa kunnissa ja siitä on saatu hyviä kokemuksia. Tämä malli vähentäisi myös virheellisen informaation mahdollisuuksia ja voi vahvistaa asioiden viemistä arjen käytäntöihin. Viranomaisilla ja järjestöjen edustajilla on kokemusta siitä, että yhteistyö vahvistaa kaikkien keskinäistä luottamusta ja informaation prosessointia. Yhteisökummien ja kunnan saumattoman yhteistyön tärkeys näyttäytyy vastauksissa myös siten, että yhteisökummit saattaisivat tunnistaa olemassa olevaa vahvemman tuen tarpeen, jolloin he voisivat ohjata sovitusti pakolaiset ammatillisen tuen piiriin, esimerkiksi sosiaalityöhön tai psykologille. Yhteisökummien ei tarvitse tuntea koko järjestelmää. Tätä varten ovat ammattilaiset.

---

69 Kts. Kokkonen 2010.

Yhteenvedon voidaan todeta, että kunnilla on lainmukainen vastuu maahanmuuttotyön koordinoinnista (tehtävien yleinen ja yhteensovittamisvastuu) alueellaan, mutta viranomaisvastuulla olevaa päätöksentekoa ja erityisosaamista vaatia palveluja lukuun ottamatta kaikkien muiden tehtävien työnjaosta voidaan sopia kuntien työntekijöiden ja yhteisökummien välillä. Mikäli yhteisökummien työ ei jostakin syystä onnistu sovitulla tavalla, vastuu olisi kuitenkin aina kunnalla.

Seuraavassa kaksi erityisesti järjestöjen haastatteluissa esille tullutta yhteisökummien tehtävää, jotka vaativat oman tarkastelunsa. Nämä tehtävät liittyvät tulevaisuuden suunnitteluun, joka kulminoituu koulutukseen ja työelämään pääsemiseen. Nämä tehtävät ovat myös monien maiden keskeisiä yhteisökummin tehtäviä.

### Koulutukseen pääsemisen tukeminen

Virallisen ohjausjärjestelmän rinnalla tapahtuva pakolaisten tulevaisuuden suunnittelussa tukeminen olisi yksi tärkeä yhteisökummien tehtävä. Haastatteluissa tulee vahvasti esille se, että tulevaisuuden suunnitteluun liittyvässä virallisessa ohjausjärjestelmässä ei ole riittävästi aikaa ja yksilöllisen ohjauksen mahdollisuuksia erityisesti nuorten tarpeisiin. Järjestöt tuovat esille, että vaikka heidänkin toiminnassaan panostetaan virallista järjestelmää täydentävään ohjaukseen, silti tulevaisuuden suunnitteluun tarvittaisiin sellaisia aikuisia, jotka paneutuisivat nuorten elämäntilanteisiin ja luovat uskoa tulevaisuuteen. Yhteisökummit voisivat tuoda näkyväksi ammattien kirjoja ja koulutuspolkuja siten, että ne tukevat realistista ja konkreettista tulevaisuuden suunnittelua.<sup>70</sup> Koulutuspolkujen mahdollisuuksien avaaminen nähdään keskeiseksi, koska pakolaistaustaiset nuoret saavat harvoin riittävästi tietoa ja tukea kotoa tai nuoriin kohdistuvat odotukset saattavat olla epärealistisia. Myös palvelujärjestelmässä nuoret ohjautuvat usein tavoitteitaan matalampaa koulutustaustaa vaativiin ammatteihin. Yhteisökummin tehtävänä ei olisi vain avata tulevaisuuden näköaloja vaan myös luoda uskoa pakolaisten omiin mahdollisuuksiin. Juuri tähän tehtävään tarvitaan vuorovaikutuksellisia positiivisia suhteita. Erityisesti traumatisoituneitten pakolaisten itsetunto on nujertunut, eivätkä omat voimat riitä tulevaisuuden pohdintaan. Haastattelujen perusteella näihin tehtäviin tarvitaan yhteisökummeja, joilla on osaamista ja motivaatiota toimia näillä elämänalueilla.

### Tulevaisuuteen suuntautuminen ja työelämä

Tulevaisuuden suunnittelu, esimerkiksi urasuunnittelun osalta, kulminoituu työelämään pääsemiseen. Kaikki koulutetutkaan maahanmuuttajat eivät löydä paikkaansa tai etene suomalaisessa työelämässä. Haastattelujen perusteella tässä työssä yhteisökummeilla

<sup>70</sup> Maahanmuuttajien korkeakoulutukseen ohjaamisen tueksi on perustettu mm. SIMHE (Supporting Immigrants in higher education in Finland), jossa on keskeistä maahanmuuttajien opintojen tunnistaminen, korkeakoulutukseen ohjaus ja verkostoituminen. SIMHE.

riittäisi runsaasti haasteita ja heitä tarvitaan. Työelämään pääsemiseksi tarvitaan sellaisia sosiaalisia verkostoja, joiden avulla saavutetaan kontakteja ja suosittelijoita. Yhteisökummien tehtävänä olisi myös toimia yhteistyössä jo olemassa olevien työllistymiseen tähtäävien hankkeiden ja verkostojen kanssa. Mentorointia, yrittäjyyteen tukemista, työelämätaitojen kehittämistä ja yritysten sekä maahanmuuttajien tarpeiden yhteensovittamista tehdäänkin sekä valtakunnallisissa että alueellisissa verkostoissa ja hankkeissa<sup>71</sup>. Haastatteluissa tuli esille se, että edellä mainituissa tehtävissä myös maahanmuuttajataustaisten yhteisökummien rooli toimisi lisäksi esikuvina pakolaisille jo maahan saapumisesta lähtien. Tulevaisuuteen suuntautuvalla yhteisökummitoiminnalla pyrittäisiin ennalta ehkäisemään tilanteita, joissa erityisesti matalasti ja myös korkeasti koulutetut jäävät kotoutumisajan jälkeen jumiin niin kutsutuille välityömarkkinoille tai pitkäaikaistyöttömiksi.

Yhteisökummit voisivat olla myös henkilöitä, joilla on ”pelisilmää” paikallisen työelämän tarpeista. Tämä voisi tarkoittaa työntekijän palkkaamista työnantajalle mahdollisimman helpoksi. Hankkeet saattavat kuulostaa yrityksen näkökulmasta hankalilta ja siksi työelämää ja pakolaisen vahvuuksia tunteva henkilö voi olla ehdottamassa yritykselle työntekijää. Tätä tapahtuu esimerkiksi pienemmissä kunnissa, joissa sosiaaliset verkostot ovat vahvoja. Tämänkaltaisesta toiminnasta on saatu hyviä kokemuksia muun muassa WIISE-verkostossa.<sup>72</sup>

Työllistymiseen ja tulevaisuuden suunnitteluun liittyvä näkökulma tuli esille myös erilaisten monikulttuurisuuskeskusten tai kohdennettujen avointen tilojen merkityksestä sellaisissa elämäntilanteissa, joissa tarvitaan arjen kannattelua.<sup>73</sup> Esimerkiksi monilapsiset kotivanhemmat eivät ajattele, että he lähtisivät töihin tai opiskelemaan lähiaikoina, mutta jatkuva tieto mahdollisuuksista ja koulutusjärjestelmästä aktivoivat oman elämän suunnittelua. Arjen kohtaamisia mahdollistavat matalan kynnyksen kohtaamispaikat kannattelevat sellaisten ihmisten arkea, jotka saattaisivat muuten jäädä kotiin ilman mahdollisuutta puhua suomen kieltä. Esimerkiksi ryhmämuotoiset arjen sosiaaliset suhteet edesauttavat myös kielen oppimista.<sup>74</sup> Arjen kannattelua ei pidä väheksyä myöskään yhteisökummitoiminnassa, koska sillä on arvo sinänsä ja sillä voi olla kauaskantoiset positiiviset seuraukset tulevaisuudessa. Erityisesti maahanmuuttajanaisten työllistyminen on sekä työelämän rakenteisiin että maahanmuuttajien elämäntilanteisiin, esimerkiksi sukupuolirooleihin, liittyvä haaste, johon tulisi kiinnittää erityistä huomiota.<sup>75</sup>

71 Esim. Startup Refugees Finland, Auroras, Pakolaisavun hankkeet ja monet paikallisten yhdistysten hankkeet.

72 WIISE.

73 Esimerkiksi Naistarin toiminnasta noin 200 kävijää on siirtynyt työelämään tai koulutukseen.

74 Kts. Remes 2016.

75 Saukkonen 2020, 190–196.



Arjen kannattelu, kouluttautumisen mahdollisuudet ja työelämään suuntautuminen nähdään tärkeäksi osaksi kotoutumista myös luku- ja kirjoitustaidottomina maahan tulleille henkilöille, joilla on taitoja ja osaamista, mutta ne eivät kohtaa työelämatarpeita. Työllistymisen tärkeys nähdään myös erittäin merkittävänä sukupolvien välisenä mallina, koska kotona työttömänä olevilla vanhemmilla saattaa olla riski syrjäytyä. Haastatteluissa tulee vahvasti esille se, että vaikka maahanmuuttajien työelämävalmiuksiin panostetaan erilaisissa projekteissa ja yleisessä sivistystyössä, työllistymisen eteen tulisi panostaa tavalla, joissa mennään syvemmälle myös työllistymisen esteisiin. Joskus syyt löytyvät työelämän syrjivien rakenteiden lisäksi sukupuolirooleista, perhedynamiikasta tai edellä kuvatusta uskon puutteesta omiin kykyihin.

Tässä luvussa kuvatut yhteisökummien tehtävät on koottu yhteen mahdollista pilottiohjelmaa kuvaavassa luvussa 7 (Kuvio 1).

## 6.7 Yhteisökummien koulutus ja tuki

Yhteisökummien koulutuksesta voisi vastata ohjelman valtakunnallinen koordinaattori. Koulutuksessa tulisi painottaa erityisesti yhteisökummien roolit, tehtävät, eettiset kysymykset ja pakolaisten oman osallisuuden vahvistamiseen liittyvät tekijät. Koulutuksessa olisi myös tärkeä tuoda selkeästi esille yhteisökummina ja vapaaehtoisena tai yksityishenkilönä toimimisen erot. Koulutuksessa voidaan hyödyntää muissa maissa, esimerkiksi Kanadassa, tuotettua materiaalia soveltuvin osin.<sup>76</sup>

Kaksi keskeistä koulutuksessa huomioitavaa periaatetta otettiin esille monissa haastatteluissa. Toinen liittyy liiallisen aktivoinnin korostamiseen tilanteissa, joissa tarvittaisiin tukea ja huolenpitoa. Saman asian toinen puoli on puolesta tekemisen ja passivoinnin vaara silloin kun ihmisen omaa toimijuutta tulisi vahvistaa. Tämä huolenpidon ja toimijuuden dilemma liittyy vahvasti yhteisökummitoimintaan, jossa sekä tuen että uuteen ympäristöön liittyvän toimijuuden vahvistamisen elementit ovat läsnä.

Toinen keskeinen koulutuksellinen periaate liittyy kaksisuuntaiseen kotoutumiseen. Vaillinaisesti ymmärrettynä kaksisuuntaisuudella voidaan ymmärtää maahanmuuttajien itsensä jättämistä ulos ohjelman toteuttamisesta. Asian pitäisi olla juuri päinvastoin, toisin sanoen aiemmin tulleilla maahanmuuttajataustaisilla tulisi olla vahva rooli ohjelman suunnittelussa ja toteuttamisessa. Haastatteluissa muistutettiinkin vanhasta periaatteesta: ei meidän puolestamme vaan yhdessä meidän kanssamme.

<sup>76</sup> Global Refugee Sponsorship Initiative.

Haastatteluissa tuotiin esille, että perinteisessä vapaaehtoistoiminnassa törmätään aika ajoin ennakkoluuloihin esimerkiksi uskonnoista, kulttuureista ja sukupuolirooleista. Siksi koulutuksessa tulisivat kiinnittämään huomiota kulttuuri- ja sukupuolisensitiivisyyteen ja uskontojen lukutaitoon. Erityisesti pakolaistaustaiset haastateltavat toivat esille sen, että poliittisiin, uskonnollisiin ja pakolaisuuden taustoihin liittyvä ”utelun” voi herättää eloon traumoja, joiden kanssa joudutaan elämään. Haastateltavien mielestä nämä asiat kuuluvat ensisijaisesti ammattilaisten kanssa työskentelyyn. Myös rasismien ja vihapuheiden teemat voisivat näkyä koulutuksessa. Monissa vastauksissa koulutuksen teemoiksi ehdotetaan myös pakolaisten psykososiaaliseen tukeen tai traumoihin liittyviä teemoja. Valtakunnallisilla järjestöillä on myös paljon tietoutta pakolaisten lähtömaista, joista toivotaan koulutusta.

Valtakunnallisilla järjestöillä on runsaasti erilaista koulutusta, jota voidaan hyödyntää soveltuvien osien yhteisökummikoulutuksessa. Esimerkiksi Pakolaisavun vertaisohjaajakoulutukset tapahtuvat viikonloppuisin. SPR on kehittänyt viime aikoina koulutusta siten, että vapaaehtoinen voi kerätä itselleen sopivan koulutuksen lyhyistä moduuleista. Valtakunnallisia koulutuksia voidaan järjestää myös verkkovälitteisesti.

Paikallisilla järjestöillä ja kunnilla on vaihtelevia käytäntöjä vapaaehtoisten kouluttamisessa. Mikäli yhteisökummi tulee järjestön kautta, on hänen taustallaan jo oletettavasti perehtyneisyyttä pakolaisuuden kysymyksiin. Kunnissa ja järjestöissä on myös jatkuvaa vapaaehtoisen koulutustoimintaa, joka voidaan liittää soveltuvien osien yhteisökummitoimintaan. Järjestöissä ja kunnissa vapaaehtoisten koulutusta järjestetään myös kohdennetusti johonkin tiettyyn tehtävään, esimerkiksi kielen opettamiseen, asumisen ohjaukseen, koulunkäynnin tukemiseen tai ystäväperhetoimintaan. Myös näitä koulutuksia voi hyödyntää suoraan yhteisökummeille heidän tehtäviensä mukaisesti.

Alkuvaiheen asettumiseen liittyvän toiminnan perehdyttämisessä voidaan laatia kunnan ja yhteisökummien tehtävien jakoon liittyviä konkreettisia listoja. Näitä malleja on kehitetty muuan muassa 3V-hankkeessa sekä kuntien ja järjestöjen yhteistyössä eri puolilla Suomea.

Koulutuksen lisäksi yhteisökummeille tulisi järjestää säännöllistä tukea ja ohjausta yhteisökummiuden aikana esille tulevien kysymysten, työnjaon tarkentamisen ja tiedon jakamisen muodoissa. Myös yhteisökummien vertaistuki nähdään yhtenä tärkeänä tuen muotona. Tämentyypistä toimintaa on jo olemassa runsaasti sekä järjestöissä, kirkoissa ja kunnissa. Olemassa olevia rakenteita voidaan hyödyntää sekä koulutuksen että jatkuvan tuen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Kerran vuodessa voidaan järjestää valtakunnallinen seminaari, jossa tarkastellaan yhteisökummitoimintaan liittyviä akuutteja kysymyksiä sekä Suomessa että muualla Euroopassa.

## 7 Pilottiohjelman hahmottelua

Mahdollinen pilottiprojekti noudattelsi edellä kuvattua yhteisökummi-ohjelman rakennetta ja käytäntöjä. Ohjelman koordinaattoriksi valittaisiin valtakunnallinen järjestö, joka olisi vastuussa ohjelman koordinoimisesta kuntiin tai palveluita järjestäville alueille. Valtakunnallinen koordinoiva järjestö ja ohjelmaan valittavat kunnat neuvottelisivat erikseen pilottiprojektiin valittavista paikallisista koordinaattoreista, joka tulisivat olemaan vastuussa alueensa yhteisökummiryhmien valinnasta. Pilottiprojektiin tulisi valita keskenään erilaisia kuntia tai palveluiden järjestämisalueita, jolloin saataisiin erilaisia kokemuksia ja vertailtavaa tietoa ohjelman soveltuvuudesta erilaisilla alueilla. Pilottikunnat olisivat erilaisia suuruudeltaan, pakolaisten vastaanottohistorialtaan, pakolaiskiintiön kooltaan ja järjestö- sekä vapaaehtoistyön järjestämisen organisoinniltaan. Kuntien lukumäärä voisi olla esimerkiksi 5-7.

Pakolaiset valittaisiin ohjelmaan kuntaan saapumisen jälkeen. Lähtökohtaisesti ketään ei haluta rajat ohjelman ulkopuolelle, mutta yhteisökummiensa osaaminen on pohjana sille, ketä ohjelmaan voidaan valita. Kuntien toiveena on, että ohjelmaan voitaisiin valita myös haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä, koska he voisivat hyötyä yhteisökummin tuesta erityisesti arjen konkreettisissa asioissa. Valtakunnallisen ja paikallisen koordinaattorin tehtävät sekä yhteisökummiensa tehtävien lähtökohdat ja sisällöt on kuvattu taulukossa 1.

Pilottiprojektin keston tulisi olla kahdesta kolmeen vuoteen. Pilotin alkuvaiheessa ohjelma organisoituu ja yhteisökummit valitaan, joten pakolaisten valinta ohjelmaan tapahtuu vasta tämän jälkeen. Yhteisökummiensa ja pakolaisten yhteinen sitoutunut toiminta-aika tulisi vaihdella vuodesta korkeintaan kahteen vuoteen tehtävän mukaan. Pilottiprojektin valmistelu-aika riippuu siitä, miten hanke rahoitetaan. AMIF-rahasto olisi luonteva pilottivaiheen rahoitusinstrumentti. Valtakunnallinen järjestö olisi ensisijaisesti vastuussa pilottivaiheen hallinnollisista järjestelyistä. Valtakunnallisen koordinaattorin lisäksi alueellisia toimijoita tulisi rahoittaa siten, että alueen kummiryhmä ja yhteistyötä koordinoiva järjestö saa rahoitusta.

Kuvio 1. Yhteisöllä lähtöisen kotouttamisen toimijat, tehtävät ja prosessi.



Pilottiohjelman yhtenä onnistumisen kriteerinä voidaan pitää sitä, että ohjelman onnistumiseen ja haasteisiin liittyvät tekijät tulevat näkyväksi. Ohjelman keskeisiä onnistumisen kriteereitä voivat olla esimerkiksi, miten ohjelmaan osallistuvat saavuttavat sosiaalista ja inhimillistä pääomaa ja ylipäätään kokevat ohjelman mielekkääksi oman kotoutumisensa kannalta, miten yhteisökummit ja pakolaiset sitoutuvat ohjelmaan sekä miten yhteistyö kunnan, ohjelman koordinaattoreiden ja yhteisökummien kesken toteutuu. Mikäli ohjelmaan valittavat pakolaiset ovat saapuneet maahan haavoittuvaan asemaan liittyvillä kriteereillä tai kotoutumisessa on erityisiä haasteita, tulisi tämä näkökulma ottaa huomioon esimerkiksi hitaampana etenemisenä koulutukseen ja työelämään. Pilottivaiheessa tulisi näkyväksi myös se, minkälaisia yhteisökummeja tarvittaisiin lisää ja miten heille suunnattua koulutusta ja tukea tulisi järjestää. Yhtenä pilottivaiheen arvioinnin kohteena tulisi olla yhteisökummien riittävyys ja monipuolinen osaaminen. Lisäksi tulisi arvioida valtakunnallisen ja paikallisen toiminnan välisiä suhteita. Kaiken kaikkiaan arvioinnin tavoitteena on tuoda esille ohjelman tuoma lisäarvo perinteisiin toimintatapoihin nähden.

Pilottiohjelman yhtenä tehtävänä on kehittää ohjelman edellä kuvattuja seuranta- ja arviointikriteereitä Suomen malliin soveltuvaksi. Arvioinnin kehittämistä voidaan toteuttaa yhdessä paikallisten ja sellaisten kansainvälisten toimijoiden kanssa, joissa vastaavia ohjelmia toteutetaan. SPR:n koordinoiman kotouttamistyön järjestöverkoston toimintasuunnitelmaan on kirjattu vuodelle 2021 järjestöjen kotouttamistyön vaikuttavuusmittarin kehittäminen, josta voisi olla osittaista tukea esimerkiksi yhteisölähtöisen kotoutumisen pilottivaiheessa.

## 8 Yhteisökummitoiminnan lisäarvo ja kriittiset pisteet

Yhteisölähtöisen ohjelman mahdolliset hyödyt nähdään sekä järjestöissä että kunnissa hyvin monimuotoisena. Seuraavassa haastatteluissa ja kuntien kyselyssä esille tulleita ohjelman mahdollistamia hyötyjä.

### Kotoutumisen alkuvaihe nopeutuu

- Asettumiseen liittyvät positiiviset kokemukset ja käytännön asioiden sujuvuus nähdään merkittäviksi hyvän kotoutumisen kannalta. Sekä omien yhteisöjen että kantaväestöön kuuluvien yhteisökummien panostus nähdään tärkeänä heti maahan saapumisen jälkeen, jotta pakolaiset tuntevat itsensä tervetulleeksi yhteisöön. Alkuvaiheen nopeus tulee suhteuttaa ihmisten erilaisiin taustoihin ja konkreettisiin elämäntilanteisiin.<sup>77</sup>

### Kuntien, järjestöjen ja yhteisökummien yhteistyö selkiytyy ja kumppanuudet tunnustetaan

- Kunnissa, joissa yhteistyö järjestöjen kanssa on jäsentymätöntä, sattumanvaraista ja päällekkäistä, ohjelma selkiyttäisi rakenteita kunnan ja järjestöjen välillä. Ohjelman myötä järjestöjen tekemälle työlle tulisi myös nykyistä selkeämpi status kuntien yhteistyökumppanina.

### Yhteisökummien osaamisen tuoma lisäarvo ja sitoutuneisuus

- Ohjelman avulla voidaan kohdentaa paremmin nykyistä vapaaehtoisten osaamista ja löytää uusia henkilöitä, joiden osaamisella on selkeä lisäarvo viranomaisten tekemälle työlle. Lisäarvo tulisi uudenlaisen osaamisen lisäksi myös ajankäytöllisenä sitoutumisena.

---

77 Kts. myös Saukkonen 2020, 183–170.

## Arjen kumppanuudet ennaltaehkäisevät psykososiaalisia ongelmia

- Yhteisökummien tehtävänä olisi varmistaa vertaistuen saaminen ja arjen kumppanuudet. Pakolaiset voisivat päästä osallisiksi yhteisökummien olemassa olevista verkostoista, ja yhteisökummit voisivat aktiivisesti laajentaa pakolaisille muita tarpeellisia sosiaalisia verkostoja. Siksi yhteisökummitoiminta voisi parhaimmillaan ehkäistä yksinäisyydestä ja arjen kumppanuuksien puutteesta syntyvää pahoinvointia ja psykososiaalisia ongelmia.<sup>78</sup> Sosiaaliset suhteet kantaväestöön kuvataan yhtä tärkeäksi kuin katto pään päällä.

## Kotoutumiseen liittyvä motivaatio säilyy ja vahvistuu

- Ohjelman keskeiseksi hyödyksi nähdään tulevaisuuteen suuntautumiseen liittyvän motivaation - toivon - ylläpitäminen. Eri elämänvaiheissa tulevaisuuteen suuntautuneisuus näkyy eri tavoin. Motivaation ylläpitämisen tärkeyttä perustellaan sillä, että kadottuaan motivaatiota ja uskoa itseen ja omiin mahdollisuuksiin on hankala herätellä takaisin. Siksi yhteisökummien tehtävänä olisikin huolehtia julkisen sektorin tekemää työtä täydentävän tuen löytymisestä esimerkiksi koulunkäyntiin, opiskeluun, työllistymismahdollisuuksiin ja arjen kannatteluun.

## Positiiviset väestösuhteet vahvistuvat

- Yhteisökummitoiminnan lisäarvona nähdään hyvien väestösuhteiden vahvistuminen. Ohjelma lisäisi sekä laajan järjestökentän että erityisesti pakolaisten osallisuuksia ja vaikuttamismahdollisuuksia alue- ja paikallistasolla sekä järjestöyhteistyön kautta myös kotouttamispolitiikan suunnittelussa ja toimeenpanossa.

## Sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja keskinäinen luottamus vahvistuu

- Sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistuminen nähdään yhteisökummitoiminnan keskeisenä lisäarvona. Erityisesti luottamuksen vahvistumista korostettiin viranomaisten, järjestöjen, yhteisökummien ja juuri maahan muuttaneiden lisääntyneenä vuorovaikutuksena ja kumppanuuksina. Luottamus

<sup>78</sup> Kuusio ym. 2020.

korostuu myös turvallisuuden tunteen lisääntymisenä ja välittämisen kokemuksena.

### Alueellinen segregaatio lieventyy

- Rakenteellisella tasolla ohjelman hyöty voisi näyttäytyä alueellisen segregaa-tion lieventymisenä. Tämä hyöty voidaan saavuttaa muun muassa parempana kiinnittymisenä maaseutukuntiin tai pieniin kaupunkeihin. Pakolaiset muuttavat pienistä kunnista kasvukeskuksiin ja kiinnittyvät siellä ensisijaisesti oman-kielisiin yhteisöihinsä.

### Tulevaisuuden pakolaiskiintiö kasvaa

- Ohjelman keskeisenä pitkän aikavälin hyötynä nähdään poliittisten intres-sien herättelemisen siten, että pakolaiskiintiötä voitaisiin kasvattaa tulevai-suudessa. Tämä mahdollistaisi pieneltä osin turvallisten ja laillisten reittien lisäämisen pakolaisten maahan saapumiselle ja samalla lisäksi kestäviä rat-kaisuja heille, jotka odottavat vuosia pakolaisleireillä tai muissa tilapäisissä olosuhteissa.

Seuraavassa kuvataan tässä selvityksessä esille tulleita yhteisökummitoiminnan mahdolli-sia kriittisiä pisteitä. Esille tulleiden, lähinnä käytännöllisten huolten kuvaaminen nähdään tärkeäksi, koska niihin tulisi kiinnittää erityistä huomiota mahdollisen ohjelman suunnit-telu- ja toteuttamisvaiheessa.

### Huoli paikallisen ja valtakunnallisen toiminnan yhteensovittamisesta

- Ohjelman haasteeksi tunnistetaan valtakunnallisen ja paikallisen toiminnan yhteensovittaminen, vaikka sen tulisi parhaimmillaan olla ohjelman yksi kes-keinen vahvuus. Paikalliset yhteisölähtöisen kotouttamistoimisen hyvät käy-tännöt tulisi myös laajentua valtakunnallisesti.

### Huoli paikallisten kumppanuuksien toimivuudesta

- Järjestöt tuovat esille huolen kumppanuuksien toteutumattomuudesta si-ten, että viranomaiset ja yhteisökummit tekevät samaa työtä tai osapuo-let eivät tunnista toistensa tehtäviä. Tämän takia tulisikin olla tarkkana, että



yhteisökummiohjelman tavoitteiden mukaisesti luodaan kumppanuuksia, jossa kaikki osapuolet tunnustavat ja tunnustavat toistensa työn lisäarvon ja sen myötä kaikkien toimijoiden erilainen osaaminen tulisi yhteiseen käyttöön.

### Huoli byrokratian ja hanketyön lisääntymisestä

- Keskeinen huoli liittyy byrokratian lisääntymiseen ja yhteisökummitoiminnan hyödyn valumiseen esimerkiksi hanketyöhön. Kunnissa, eikä varsinkaan järjestöissä kaivata uusien hankehakemusten mukanaan tuomaa byrokratiaa, joka vie voimavaroja varsinaiselta toiminnalta. Tämän takia ohjelmalta toivotaan pysyviä rakenteita ja rahoitusta.

### Huoli virheellisen informaation antamisesta ja vastavuoroisuuden puuttumisesta

- Yhteisökummitoiminnan riskinä nähdään mahdollinen virheellisen informaation antaminen tai informaation tuominen siinä muodossa, että se vahingoittaa yhteistyötä ja lisää epäluottamusta viranomaisten ja pakolaisten välille. Riskinä on myös tiedon tuominen normittavasti ja epäkunnioittavasti "ei-saa-tehdä -listoina" tai "meillä Suomessa -listoina", jolloin vaihtoehtoja, vertaisuutta tai suhteen vastavuoroisuutta ei tunnisteta. Yhteisökummi mahdolliselle auttamistyön eetokselle voi olla tarvetta monissa yhteisökummiin tehtävissä, mutta sen riskinä saattaa olla pakolaisten oman toimijuuden vahvistamisen puuttuminen.

### Huoli toimintaan sitoutumisesta ja roolien hämärtymisestä

- Ohjelman onnistumisen kriittisenä tekijänä tunnustetaan sekä pakolaisten että yhteisökummiin sitoutuminen toimintaan ja epärealistiset tai virheelliset odotukset puolin ja toisin. Myös viranomaisten sitoutuminen nähdään keskeisenä toiminnan onnistumisen edellytyksenä. Virheellisistä odotuksista voisi seurata roolien hämärtymistä. Roolien selkeys voidaan taata riittäväällä perehdyttämällä ja tuella.

## 9 Johtopäätökset ja suositukset

Uusia sponsoriohjelmiä on otettu eri maissa käyttöön yhdistämällä poliittista tahtoa ja hallinnollista luovuutta. Tutkijat<sup>79</sup> ovat vertailleet Kanadan, Iso-Britannian, Uuden-Seelannin ja Argentiinan yhteisölähtöistä kotoutumista oikeudellisista ja hallinnollisista näkökulmista. Ohjelmat eivät vaadi laajamittaisia lainsäädännöllisiä uudistuksia. Tosin Kanadan perinteiset mallit ovat tästä poikkeus. Eri maiden ohjelmien onnistumisen keskeisenä kriteerinä on huolellinen panostaminen niiden toimeenpanoon. Yhteisökummien tulisi myös kokea toimintansa mielekkääksi ja merkitykselliseksi, jotta ohjelmilla olisi toiminta- ja laajentumisedellytyksiä. Ohjelmien vertailun lopputulemana tutkijat ovat vakuuttuneista siitä, että ohjelmat ovat parantaneet sekä pakolaisten että heitä vastaanottavien yhteisöjen elämää. Tulosten perusteella he toivottavatkin tervetulleiksi uusia luovia ratkaisuja pakolaisten uudelleensijoittamisessa.

Eurooppalaisessa kontekstissa<sup>80</sup> yhteisölähtöisten kotouttamisohjelmien suunnittelu, toimeenpano ja tavoitteet ovat vaihdelleet maasta toiseen. Joidenkin ohjelmien avulla on pyritty lisäämään vastaanotettavien pakolaisten määrää (esim. Humanitarian Corridors -ohjelmat), joissakin puolestaan pyritty mahdollistamaan kiintiön ulkopuolisten ryhmien maahanpääsy (esim. perheenyhdistämiskriteerien ulkopuolelle jäävät sukulaiset) ja joidenkin ohjelmien tavoitteena on ollut parantaa pakolaisten kotoutumista (esim. kiintiöpakolaisille suunnattu ohjelma Isossa-Britanniassa). Ohjelmien suunnittelu ja toteutus ovat riippuneet ohjelmien tavoitteista, valtioiden oikeudellisista raameista, palvelurakenteista ja kansalaisyhteiskunnan toimintakulttuurista. Yhteisenä nimittäjänä erilaisille ohjelmille on vastuiden jakautuminen sovituilta osin julkisen sektorin ulkopuolisille toimijoille.

Suomen mahdollinen ohjelma asettuisi kiintiöpakolaisten kotoutumisen vahvistamiseen heidän maahan saapumisensa jälkeen. Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan universaalien palveluiden logiikkaan ja yhdenvertaisuuslain perinteisiin ei kuulu palveluiden järjestämisen turvaaminen yksityisten henkilöiden tai yritysten rahoittamana. Tämän takia sellaiset yhteisölähtöiset mallit, joissa yksityiset henkilöt tai järjestöt rahoittavat esimerkiksi pakolaisten alkuvaiheen asumista tai muita palveluita, ei sovellu suomalaiseen yhteiskuntaan. Mahdollisessa suomalaisessa mallissa julkisen sektorin rooli pakolaisten vastaanotossa ja kotouttamisessa ei tulisi kapenemaan vaan viranomaistyön fokus keskittyisi

79 Bond ym. 2019.

80 European Commission, 'Study on the feasibility and added value of sponsorship'.

osittain kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävän yhteistyön vahvistamiseen yhteisölähtöisen ohjelman periaatteiden mukaisesti. Tältä osin julkisen sektorin kotouttavaan työhön tulisi palveluparadigman muutos ainakin niillä alueilla, joissa julkisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan välillä ei ole konkreettiseen työhön liittyviä aitoja kumppanuuksia.

Selvityksessä tunnistettiin jossain määrin huolta valtioiden perinteisten pakolaisten uudelleensijoittamisvelvoitteiden heikkenemisestä tai pakolaisten valitsemisesta työvoiman tarpeisiin<sup>81</sup>. Mahdollisessa suomalaisessa mallissa valtion roolin ei kuitenkaan ole tarkoitus kaventua, koska esimerkiksi kiintiöpakolaisten valintaan, matkojen järjestämisvastuuseen tai kuntakorvauksiin mallilla ei tulisi olemaan vaikutuksia. Tässä selvityksessä ohjelmaan liittyvät riskit näyttäytyvät lähinnä käytännöllisinä palvelurakenteisiin ja eri osapuolten ohjelmaan sitoutumiseen liittyvinä haasteina, joihin voidaan vastata ohjelman huolellisella suunnittelulla ja toteuttamisella.

Ohjelman keskeinen lisäarvo liittyy kaksisuuntaisen kotoutumisen vahvistamiseen. Uusi ohjelma voisi toimia muutoksen mahdollistajana niissä paikallisyhteisöissä, joissa pakolaiset asuvat.<sup>82</sup> Yleisesti ottaen kansalaisyhteiskunnalla on merkittävä rooli monikulttuurisen kansakunnan rakentamisessa.<sup>83</sup> Tähän tehtävään malli toisi lisäarvoa tarjoamalla kohdennettuja resursseja pakolaisten kotouttamiseen keinoilla, joihin perinteisessä, valtio- ja kuntajohtoisessa kotouttamismallissa ei ole mahdollisuuksia. Ohjelmalla voitaisiin myös saavuttaa pysyviä rakenteita viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan väliseen yhteistyöhön ja todellisiin kumppanuuksiin hankepainotteisen ja osittain sattumanvaraisen yhteistyön sijaan.

Yhteisökummitoiminta asettuisi täydentämään sekä kuntien että valtion kotouttavaa työtä. Ohjelma sopisi hyvin suomalaisen pakolaisten kotouttavan työn perinteeseen, koska suomalaisen kansalaisyhteiskunnan jo olemassa oleva potentiaali näyttäytyy vahvana toiminnan perustana. Työ tapahtuisi yhteisökummien ja viranomaisten tiiviissä yhteistyössä, jota voidaan nimittää hybridimalliksi. Toiminnan lähtökohtana olisi melko väljät raamit, jotka mahdollistavat laajasti eri toimijoiden, yksittäisten ihmisten, yhteisöjen ja järjestöjen osallistumisen ohjelmaan.

Konkreettisena seuraavana askeleena tulisi selvittää se, kuka tai ketkä ryhtyisivät pilotoimaan ohjelmaa valtakunnallisella tasolla. Pilottivaiheen rahoitus voitaisiin hakea AMIF-rahastosta. Ohjelman valtakunnallinen koordinointi kirkastaa yhteisökummitoiminnan fokuksen, luo ohjelman arviointikriteerit ja selvittää jatkorahoitusmahdollisuudet.

81 Myös Fraztke ym. 2019, 5; 2020; Euroopan komissio 2018, 35.

82 Myös Van Selm 2020, 139.

83 Myös Saukkonen, 2020, 235.

Ulkopuolinen rahoitustarve kohdistuu ensisijaisesti ohjelman valtakunnalliseen ja paikalliseen koordinointiin. Lisäksi rahoitustarve kohdistuu vähän resursseja omaavien pienten yhdistysten, erityisesti maahanmuuttajayhdistysten yhteisökökumien toimintaan.

Pilotointivaiheen konkreettinen suunnittelu voidaan toteuttaa tämän selvityksen lopputuloksena saatujen ehdotusten pohjalta luvussa 7. kuvatulla tavalla. Alueellisten yhteisökökumien rekrytoimisessa tulisi ottaa huomioon alueiden erilaisuus ja olemassa oleva kuntien ja järjestöjen yhteistyö. Yhteisökökumien etsimisessä tulisi ottaa huomioon myös pienet yhdistykset ja itse aiemmin Suomeen maahanmuuttajina tulleet henkilöt.

Selvityksen lopputuloksena on, että onnistuessaan yhteisökökumitoiminta nopeuttaa kotoutumista, selkiyttää tähän toimintaan kohdennettuja rakenteita ja voisi avata pysyvät ratkaisut pakolaisille. Pilottivaiheesta saatujen kokemusten perusteella ohjelmaa voidaan kehittää ja sen toivotaan laajenevan uusiin kuntiin. Vaikka tällä hetkellä eurooppalaiset yhteisölähtöiset ohjelmat ovat pienimuotoista toimintaa, voivat ne tarjota suunnan vastaanotto-ohjelmille pitemmällä tähtäimellä<sup>84</sup>.

Selvityksessä esille tulleena toiveena on, että pilottivaihe onnistuisi niin hyvin, että yhteisöjen kiinteämmällä läsnäololla kotouttamisessa voitaisiin perustella vähintäänkin pakolaiskiintiön korottamista. Mahdollinen kiintiön korottaminen vaatii poliittisia toimenpiteitä. Tavoite pakolaiskiintiön kasvattamisesta on kuitenkin yhteisölähtöisen kotouttamisen ytimessä.<sup>85</sup>

---

84 Van Selm 2020.

85 Feith Tan 2021.

## LÄHTEET

- Al-Sharmani, Mulki. 2018. Uskonnollinen perheriitojen sovittelu suomalaisissa moskeijoissa: Kehittyviä rooleja ja muovautuvia käytäntöjä. Teoksessa: Johanna Hiitola, Merja Anis ja Kati Turtiainen (toim.) *Maahanmuutto, palvelut ja hyvinvointi. Kohtaamisissa kehittyviä käytäntöjä*. Tampere: Vastapaino, 53–75.
- Auroras. Saatavilla: <https://auroras.fi/> Luettu 10.2.2021.
- Bond, Jennifer & Kwadrans, Ania. 2019. Resettling Refugees through Community Sponsorship: A Revolutionary Operational Approach Built on Traditional Legal Infrastructure. *Refuge: Canada's Journal on Refugees* 35(2), 87–109. Saatavilla: <https://doi.org/10.7202/1064822ar>. Luettu 15.12.2020.
- Euroopan komissio. *Kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskeva toimintasuunnitelma. Strasbourg 7.6.2016*. COM (2016) 377, 6-15. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0377&from=EN>. Luettu 15.11.2020.
- Euroopan komissio, Muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto 2018. *Study on the feasibility and added value of sponsorship schemes as a possible pathway to safe channels for admission to the EU, including resettlement. Luxembourg: EU Publications Office*. Saatavilla: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1dbb0873-d349-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-77978210>. Luettu 11.2.2021.
- Euroopan komissio 2020. *New Pact on Migration and Asylum*. Saatavilla: [https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en). Luettu 11.2.2021.
- Euroopan komissio. European web site on integration. Saatavilla: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/>. Luettu 2.12.2020.
- Euroopan komissio. *Inclusion of migrants and refugees in cities*. Saatavilla: [https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/inclusion-migrants-and-refugees-cities\\_en](https://ec.europa.eu/info/eu-regional-and-urban-development/topics/cities-and-urban-development/priority-themes-eu-cities/inclusion-migrants-and-refugees-cities_en). Luettu 4.12.2020.
- Euroopan komissio. *Komission suositus (EU) 2020/1364, 23.9.2020, laillisista väylistä suojelun saamiseksi EU:ssa: uudelleensijoittamisen, humanitaarisen maahanpääsyn ja muiden täydentävien väylien edistäminen*. Saatavilla: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1364&from=EN>. Luettu 30.11.2020.
- Euroopan talous- ja sosiaalikomitea. *Euroopan muuttoliikefoorumi*. Saatavilla: <https://www.eesc.europa.eu/sections-other-bodies/other/european-migration-forum>. Luettu 30.11.2020.
- Feith Tan, Nikolas. 2021. *Community Sponsorship in Europe: Taking Stock, Policy Transfer and What the Future Might Hold*. *Frontiers in Human Dynamics: Refugees and Conflict*. Saatavilla: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3781399&download=yes](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3781399&download=yes). Luettu 18.2.2021.
- Feith Tan, Nikolas. 2020. *A Study on the potential for introducing a community sponsorship program of refugees in Sweden*. Saatavilla: <https://www.unhcr.org/neu/wp-content/uploads/sites/15/2020/12/UNHCR-Study-on-Community-Sponsorship-Program-in-Sweden.pdf>. Luettu 13.1.2021.
- Feith Tan, Nikolas 2019. *The feasibility of Community-based Sponsorship of refugees in Denmark*. Saatavilla: <https://amnesty.dk/media/6130/feasibility-study-community-based-sponsorships.pdf>. Luettu 15.1.2021.
- Fratzke, Suzan, Kaintz, Lena, Beirens, Hanne, Dorst, Emma & Bolter, Jessica. 2019. *Refugee Sponsorship Programmes: A Global State of Play and Opportunities for Investment*. Migration Policy Institute Europe. December 2019. Issue No 15. Saatavilla: [https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIE-SponsorshipInvestment\\_FINAL.pdf](https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIE-SponsorshipInvestment_FINAL.pdf). Luettu 17.2.2021.
- Fratzke, Suzan. 2017. *Engaging communities in refugee protection*. Migration Policy Institute 2017/9.
- Global Compact on Refugees para 7. Complementary pathways identified in the Compact are family reunification pathways, private refugee sponsorship, humanitarian visas and labour and educational opportunities for refugees.
- Global Refugee Sponsorship Initiative (GRSI). Saatavilla: <https://refugeesponsorship.org/>. Luettu 11.2.2021.
- Global Refugee Sponsorship Initiative. *Joint Statement – Ministers from Canada, the United Kingdom, Ireland, Argentina, Spain and New Zealand underline their support for community-based refugee sponsorship, 16 July 2018*. Saatavilla: [http://refugeesponsorship.org/\\_uploads/5b4ca01e5c883.pdf](http://refugeesponsorship.org/_uploads/5b4ca01e5c883.pdf). Luettu 13.12.2020.

- Government of Canada. *The Canadian Private Sponsorship of Refugees (PSR) Program*. Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/guide-private-sponsorship-refugees-program/section-2.html>. Luettu 12.2.2021.
- Government of Canada. *Immigration, Refugees, and Citizenship Canada (IRCC)*. Saatavilla: <https://www.canada.ca/en/services/immigration-citizenship.html>. Luettu 12.2.2021.
- Government of Ireland. *Community Sponsorship Ireland 2021*. Saatavilla: [http://www.integration.ie/en/isec/pages/community\\_sponsorship\\_ireland](http://www.integration.ie/en/isec/pages/community_sponsorship_ireland). Luettu 10.2.2021.
- Government of UK. 2018. *Community Sponsorship Guide 2018*. Saatavilla: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/694789/MiniGuide\\_16th\\_June.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/694789/MiniGuide_16th_June.pdf). Luettu 4.12.2020.
- Hyndman, Jennifer; Payne, William & Jimenez, Shauna. 2017. Private refugee sponsorship in Canada. *Forced Migration Review* 2017:54, 56–59.
- Jyväskylän yliopisto. *Ohjaus maahanmuuttajille*. Saatavilla: <https://www.jyu.fi/fi/hakijalle/nain-haetmiten-ja-mihin-voin-hakea-jyvaskylan-yliopistossa/ohjaus-maahanmuuttajille>. Luettu 3.2.2021.
- Kaupan liitto. *IKEA Suomi tukee pakolaisten työllistymistä*. Saatavilla: <https://kauppa.fi/uutis-huone/2021/01/26/ikea-suomi-tukee-pakolaisten-tyollistymista/>. Luettu 12.2.2021.
- Kokkonen, Lotta. 2010. *Pakolaisten vuorovaikutussuhteet: Keski-Suomeen muuttaneiden pakolaisten kokemuksia vuorovaikutussuhteistaan ja kiinnittymisestäään uuteen sosiaaliseen ympäristöön*. Jyväskylän yliopisto. Saatavilla: <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/25577>. Luettu 8.2.2021.
- Kuusio, Hannamaria, Anna Seppänen, Anna, Jokela, Satu, Somersalo, Laura & Lilja Eero (toim.) (2020). *Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa FinMonik-tutkimus 2018–2019*. THL, Raportti 1/2020.
- Laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010). Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101386>. Luettu 12.2.2021.
- Luetaan yhdessä -verkosto. Saatavilla: <https://luetaan yhdessä.fi/>. Luettu 4.2.2021.
- Manzanedo, Cristina. 2019. *Community-based refugee sponsorship in Spain: What are the experiences?* Saatavilla: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/budapest/15599.pdf>. Luettu 14.12.2020.
- Migri. Saatavilla: <https://migri.fi/etusivu>. Luettu 3.5.2021.
- Moniheli. Saatavilla: <https://www.moniheli.fi/>. Luettu 31.1.2021.
- New Zealand Immigration. *Refugee and protection*. Saatavilla: <https://www.immigration.govt.nz/about-us/what-we-do/our-strategies-and-projects/supporting-refugees-and-asylum-seekers/refugee-and-protection-unit>. Luettu 4.1.2021.
- Pakolaisapu 2021. *Työmme Suomessa*. Saatavilla: <https://pakolaisapu.fi/tyomme-suomessa/>. Luettu 31.1.2021.
- Phillimore, Jenny; Reyes, Marisol & Hassan, Sara. 2020. *Community Sponsorship in the UK: Formative evaluation 2017–2020*. Saatavilla: <https://www.birmingham.ac.uk/news/latest/2020/06/community-sponsorship-refugee-resettlement-scheme-can-be-strengthened-if-more-support.aspx>. Luettu 14.1.2021.
- Punainen Risti 2021. *Kotoutumistarjotin*. Saatavilla: <https://rednet.punainenristi.fi/kototarjotin>. Luettu 31.1.2021.
- Punainen Risti 2021. *Valtakunnallinen vastaanottotoiminnan ja kotoutumisen tuen järjestöverkosto*. Saatavilla: <https://rednet.punainenristi.fi/jarjestoverkosto>. Luettu 31.1.2021.
- Pöyhönen, Sari; Tarnanen, Mirja; Vehviläinen, Eeva-Maija; Virtanen, Aija & Pihlaja, Lenita. 2010. *Osallisen Suomessa. Kehittämissuunnitelma maahanmuuttajien kotoutumisen edistämiseksi*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto ja Suomen Kulttuurirahasto, 31–32. Saatavilla: <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/47528/978-951-39-4102-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Luettu 8.2.2021.
- Remes, Silja 2016. *Yhteisölliset lukutaidot. Tutkimus maahanmuuttajanaisten lukutaitoryhmästä*. Yhteisösosiaalityön erikoisala. Jyväskylän yliopisto.
- Reset UK. Saatavilla: <https://resetuk.org/about>. Luettu 14.1.2021.
- Saukkonen, Pasi. 2020. *Suomi omaksi kodiksi. Kotouttamispolitiikka ja sen kehittämismahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.
- SHARE 2019. *Fostering community sponsorships across Europe*. Saatavilla: <https://www.caritas.eu/wordpress/wp-content/uploads/2019/10/Share-publication-2019-EN.pdf>. Luettu 12.12.2020.
- Startup Refugees in Finland. Saatavilla: <https://startuprefugees.com/about/>. Luettu 1.2.2021.
- Suomi-Syyria ystävyyseura ry. Saatavilla: <https://ssys.fi/>. Luettu 4.2.2021.

- Tiilikainen, Marja; al-Sharmani, Mulki & Mustasaari, Sanna (toim.) 2019. *Wellbeing of Transnational Muslim Families: Marriage, Law, and Gender*. Oxfordshire, U.K.: Routledge.
- Tilastokeskus. *Ulkomaan kansalaiset*. Saatavilla: <https://www.stat.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa/ulkomaan-kansalaiset.html>. Luettu 11.2.2021.
- Turtiainen, K. 2012. *Possibilities of trust and recognition between refugees and authorities: Resettlement as a part of durable solutions of forced migration*. Jyväskylä: University of Jyväskylä.
- UNHCR. 2019. *Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries: Key considerations*. Saatavilla: <https://www.refworld.org/docid/5cebf3fc4.html>. Luettu 12.12.2020.
- UNHCR – *Resettlement data*. Saatavilla: <https://www.unhcr.org/resettlement-data.html>. Luettu 09.03.2021.
- UNHCR. *Global Compact on Refugees*. Saatavilla: [https://www.unhcr.org/gcr/GCR\\_English.pdf](https://www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf). Luettu 11.2.2021.
- UNHCR. 2019 *Global Refugee Forum*. Saatavilla: <https://www.unhcr.org/programme-and-practical-information.html>. Luettu 12.11.2020.
- UNHCR. *Global Trends – Forced displacement in 2019*. Saatavilla: <https://www.unhcr.org/global-trends2019/>. Luettu 11.2.2021.
- UNHCR. *Pathways for admission of Syrian refugees*. Saatavilla: <https://www.unhcr.org/pathways-for-admission-of-syrian-refugees.html>. Luettu 11.2.2021.
- UNHCR. *Projected Global Resettlement Needs 2021*. Saatavilla: <https://www.unhcr.org/protection/resettlement/5ef34bfb7/projected-global-resettlement-needs-2021.html>. Luettu 11.2.2021.
- UNHCR. *Resettlement Handbook: Chapter 1 - Resettlement within UNHCR's Mandate: International Protection and the Search for Durable Solutions*. Saatavilla: <https://www.unhcr.org/3d464b239.html>. Luettu 11.2.2021.
- UNHCR. *Resettlement Handbook: Country Chapter – Finland*. Saatavilla: <https://www.unhcr.org/3c5e57f07.html>. Luettu 11.2.2021.
- UNHCR. *The Three-Year Strategy (2019–2021) on Resettlement and Complementary Pathways 2019*. Saatavilla: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/5d15db254.pdf>. Luettu 11.2.2021.
- United Nations 2016. *New York Declaration for Refugees and Migrants, paragraph 14(a)*. Saatavilla: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/1](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1). Luettu 11.2.2021.
- UN General Assembly. *Protocol Relating to the Status of Refugees 30.1.1967*. United Nations, Treaty Series vol. 606, 267. Saatavilla: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3ae4.html>. Luettu 11.2.2021.
- Valtonen, Kathleen 2019. *Nordic Vietnamese – Our Community in Finland. Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2019:37*.
- Van Selm, Joanne 2020. *Complementary Pathways to Protection: Promoting the Integration and Inclusion of Refugees in Europe? The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 690(1), 136–152.
- WIIE. *Work integration for immigrants service*. Saatavilla: <https://wiise.fi/>. Luettu 28.1.2021.

## Liite 1 Haastatteluihin osallistuneet henkilöt ja haastattelupäivämäärät

- 14.12.2020 Ben Malinen, kotimaan ohjelmajohtaja, Suomen Pakolaisapu
- 16.12. 2020 Johanna Matikainen: Maahanmuuttajaohjelman kehittämisspällikkö ja Maria Pikkarainen, kotoutumistuen koordinaattori, Suomen Punainen Risti
- 18.12.2020 Ulla Siirto, asiantuntija, monikulttuurisuus ja maahanmuuttajat, Kirkkohallitus  
Lea Periaho, maahanmuuttotyön diakoni, Jyväskylän seurakunta  
Maarit Koskensalo-Tiainen, maahanmuuttajatyön koordinaattori Kymsote ja Kotkan seurakunta  
Pia Sahi, diakoni Kuopion ev. lut. seurakuntayhtymä
- 21.12.2020 Mania Alkhatib, toiminnanjohtaja ja Emmiina Vesalainen, Siltoja arabiankielisille -toiminnan asiantuntija, Suomi-Syyria Ystävyyssseura ry.
- 21.12.2020 Sirkku Paajanen, kehittäjä sosiaalityöntekijä, Joonas Kiviranta, vastaava sosiaaliohjaaja, Kototori, Tampereen kaupunki
- 22.12.2020 Marita Häkkinen, suunnittelija, SIMHE - Supporting Immigrants in Higher Education in Finland, Jyväskylän yliopisto
- 29.12.2020 Jassin Rezai, nuorisotyön ohjaaja, Jyväskylän Afganistanilaisten yhdistys ry.
- 8.1.2021 Pietarsaaren alueen toimijoiden ryhmähaastattelu:  
Pia Fraktman, Kotouttamis- ja työllisyyskoordinaattori, Pietarsaaren alue  
Melina Saari, Nykarleby  
Linnea Svenlin, vänfamilj
- 11.1.2021 Paul Abbey, Jyväskylän Afrikka-yhdistys, Wari ry. (Keski-Suomen Monikulttuuristen yhdistysten liitto)
- 13.1.2021 Jyväskyläläisten toimijoiden ryhmähaastattelu:  
Arja Seppälä, toiminnanjohtaja ja Anu Juurakko, vapaaehtoistoiminnan vastaava ohjaaja, Monikulttuurisuuskeskus Gloria  
Margarita Goda-Savolainen, johtava sosiaalityöntekijä Jyväskylä kaupungin kotoutumispalvelut  
Emmanuel Sibomana, toiminnanjohtaja (myös Maahanmuuttajien osaamiskeskuksen työntekijä) Paremmiin Yhdessä ry.
- 14.1.2021 Giuliano Prisada, Wiise (Work integration for immigrant service)
- 18.1.2021 Abdirahim Hussein, toiminnanjohtaja, Moniheli ry.
- 19.1.2021 Suvi Nieminen, yksikönjohtaja, Kansainvälinen naisten tapaamispaikka Naistari (Tampere)
- 19.1.2021 Saksalaisten toimijoiden ryhmähaastattelu:  
Katharina Mayr and Elena Knezevic, Civil society contact point  
Florian Tissot, Dr. Federal Office for Migration and Refugees (BAMF)  
Rebecca Einhoff, UNHCR/Berlin  
Franziska Harsch and Meike Struss, Immigration Law, Humanitarian Admission  
Federal Ministry of the Interior, Building and Community
- 21.1.2021 Roija Aflatuni, Koordinaattori-kouluttaja, Jyväskylä, Jyväskylän Settlementti ry.
- 21.1.2021 Henna-Maija Syrjälä, toiminnanjohtaja, Luetaan yhdessä -verkosto



- 22.1.2021 Sari Pöyhönen, professori ja Sonya Sahradyan, tutkija, Soveltavan kielentutkimuksen keskus, Jyväskylän yliopisto
- 25.1.2021 Lynne Glasscoe, private sponsor in Ireland
- 1.2. 2021 Mulki al-Sharmani, apulaisprofessori, Helsingin yliopisto, Islamin ja Lähi-idän tutkimus
- 2.2. 2021 Marwa Wahhoud, Public Relations Consultant (participant in private sponsorship program in Ireland)

20 haastattelua ja 37 eri henkilöä

# Yhteisölähtöisen kotoutumisen mahdollisuudet Suomessa

Yhteisölähtöisen kotoutumisen mahdollisuudet Suomessa -raportti tarkastelee yhteisölähtöisen kotoutumisen kehittämistä yhteistyössä valtion, kuntien, järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Tavoitteena oli saada tietoa siitä, miten yhteisölähtöisen kotoutumisen malli sopisi pakolaisten uudelleensijoittamisohjelmaan Suomessa. Mahdollinen ohjelma sai myönteisen vastaanoton. Suomalaisen ohjelman toivotaan tehostavan erityisesti alkuvaiheen asettumista, sosiaalisten verkostojen löytymistä ja realistista tulevaisuuden suunnittelua. Onnistuessaan ohjelma tukisi kotoutumista ja voisi luoda pysyviä rakenteita hankepainotteisen yhteistyön sijaan.

Verkkajulkaisu  
ISSN 1797-3562  
ISBN 978-952-327-659-8

Sähköinen versio: [julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)  
Julkaisumyynti: [vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)