

9/2011

Maahanmuuttajien  
yhteiskunnallisen  
osallistumisen tukeminen  
julkishallinnossa ja  
puolueissa

*oikeusministeriö  
justitieministeriet*



# Maahanmuuttajien yhteiskunnallis- poliittisen osallistumisen tukeminen alue- ja paikallishallinnossa sekä poliittisissa puolueissa

---

Laura Ahokas  
Marjukka Weide  
Niklas Wilhelmsson



Tämä julkaisu on tuotettu osana YES - Yhdenvertaisuus EtuSijalle -hanketta, joka on saanut rahoitusta Euroopan yhteisön työllisyyttä ja sosiaalista yhteisvastuuta koskevasta PROGRESS -ohjelmasta (2007-2013).

Julkaisussa ilmaistut mielipiteet ovat kirjoittajan omia, eikä Euroopan komissio vastaa julkaisun sisällön käytöstä. Tämän julkaisun sisältö ei välttämättä edusta Euroopan komission kantoja tai näkemyksiä.

YES - Yhdenvertaisuus EtuSijalle on hallinnon, viranomaisten sekä syrjintävaarassa olevia ryhmiä edustavien elinten ja järjestöjen välinen yhteistyöprojekti, jonka tavoitteena on edistää syrjimättömyyttä ja yhdenvertaisia mahdollisuuksia. Projektia toteuttavat sisäasiainministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, puolustusvoimien Pääesikunta sekä Saamelaiskäräjät ja syrjinnän vaarassa olevia tahoja edustavat järjestöt ja neuvottelukunnat. Lisätietoa osoitteesta [www.yhdenvertaisuus.fi](http://www.yhdenvertaisuus.fi).

17.3.2011

**Julkaisun nimi** Maahanmuuttajien yhteiskunnallisen osallistumisen tukeminen julkishallinnossa ja puolueissa

**Tekijä** Laura Ahokas, Marjukka Weide, Niklas Wilhelmsson

**Oikeusministeriön julkaisu** 9/2011  
Selvityksiä ja ohjeita

<b>OSKARI numero</b>	OM	<b>HARE numero</b>	OM
<b>ISSN-L</b>	1798-7059		
<b>ISSN (nid.)</b>	1798-7059	<b>ISSN (PDF)</b>	1798-7067
<b>ISBN (nid.)</b>	978-952-259-076-3	<b>ISBN (PDF)</b>	978-952-259-077-0

**URN** URN:ISBN: 978-952-259-077-0  
**Pysyvä osoite** <http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-259-077-0>

**Asia- ja avain-sanat** Demokratia, yhteiskunnallinen osallistuminen, maahanmuuttaja

**Tiivistelmä** Tässä selvityksessä on kartoitettu suomalaisten alue- ja paikallishallinto- viranomaisten sekä eduskuntapuolueiden toimia maahanmuuttaneiden yhteiskunnallis-poliittisen osallistumisen tukemiseksi. Lisäksi on tarkasteltu yhteiskunnallista ja poliittista osallistumista koskevien aiheiden opetusta ja käsittelyä kotoutumiskursseilla. Kartoitusta varten kerätty aineisto on saatu vastauksista kyselyihin, joita on lähetetty ELY-keskuksille, suurimmille kunnille, eduskuntapuolueille ja kotoutumiskursseja järjestäville oppilaitoksille.

Selvitys on tehty osana Yhdenvertaisuus Etusijalle 3 (YES 3) -hanketta. YES -hanke on kansallinen syrjinnän vastainen toimintaohjelma, jonka tavoitteena on kasvattaa tietoisuutta ja valmiuksia yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden toteutumiseksi sekä edistää monimuotoisuuden hyväksymistä yhteiskunnassa. Hankkeita ovat rahoittaneet EU-komission PROGRESS-ohjelma (2007–2013) sekä hankkeeseen osallistuneet organisaatiot. Oikeusministeriö on osallistunut YES 3-hankkeeseen omalla osahankkeellaan, jonka tavoitteena on ollut Suomessa asuvien maahanmuuttotustaisten henkilöiden yhteiskunnallisen osallisuuden, osallistumiskanavien ja perusoikeustietoisuuden lisääminen.

17.3.2011

**Publikationens titel** Stödande av samhälleligt deltagande av invandrare inom den offentliga förvaltningen och partierna

**Författare** Laura Ahokas, Marjukka Weide, Niklas Wilhelmsson

**Justitieministeriets publikation** 9/2011  
Utredningar och anvisningar

<b>OSKARI nummer</b>	OM	<b>HARE numero</b>	OM
<b>ISSN-L</b>	1798-7059		
<b>ISSN (häft.)</b>	1798-7059	<b>ISSN (PDF)</b>	1798-7067
<b>ISBN (häft.)</b>	978-952-259-076-3	<b>ISBN (PDF)</b>	978-952-259-077-0

**URN** URN:ISBN: 978-952-259-077-0  
**Permanent adress** <http://urn.fi/URN:ISBN: 978-952-259-077-0>

**Sak- och nyckelord** Demokrati, samhälleligt deltagande, invandrare

**Referat** I denna utredning har det kartlagts de åtgärder som de finska regionala och lokala förvaltningsmyndigheterna och riksdagspartierna har vidtagit för att stöda invandras samhällliga och politiska deltagande. Dessutom har man betraktat undervisningen om och behandlingen av teman som gäller samhälleligt och politiskt deltagande på integrationskurser. Materialet som utnyttjas vid kartläggningen har samlats in genom förfrågningar, som har sänts till ELY-centralerna, de största kommunerna, riksdagspartierna och de läroanstalter som ordnar integrationskurser.

Utredningen hör till projektet Likabehandling på första plats 3 (YES 3, på finska Yhdenvertaisuus etusijalle). YES-projektet är en nationell kampanj mot diskriminering vars mål är att öka medvetenheten om och beredskapen för likabehandling och icke-diskriminering och att främja godkännandet av pluralism i samhället. Projektet finansieras av EU-kommissionens PROGRESS-program (2007-2013) samt av de organisationer som deltagit i projektet. Justitieministeriet har deltagit i YES 3-projektet med ett eget delprojekt, vars mål är att öka invandras samhällliga delaktighet, deras kanaler för deltagande och deras kunskaper om de grundläggande rättigheterna.

# Sisällysluettelo

<b>1</b>	Johdanto.....	9
1.1	Yhdenvertaisuus Etusijalle 3 -hanke.....	10
1.2	Selvityksen käsitteitä.....	12
<b>2</b>	Maahanmuuttaneiden poliittisen kansalaisuuden raamit.....	15
2.1	Maahanmuutto Suomessa.....	15
2.2	Maahanmuuttoasioiden koordinointi Suomessa.....	16
2.3	Vieraskieliset äänioikeutettuina.....	16
<b>3</b>	ELY-keskukset ja kunnat maahanmuuttajien yhteiskunnallisen osallistumisen tukijoina.....	23
3.1	ELY-keskukset.....	23
3.2	Kunnat.....	26
<b>4</b>	Kokemuksia yhteiskuntatiedon opetuksen toteuttamisesta kotoutumiskursseilla.....	38
<b>5</b>	Puolueet poliittisen osallisuuden edistäjinä.....	41
5.1	Vieraskieliset vuosien 2007 ja 2008 vaaleissa.....	41
5.1.1	Eduskuntavaalit 2007.....	42
5.1.2	Kunnallisvaalit 2008.....	44
5.2	Puolueiden maahanmuuttaneille suuntaama toiminta.....	50
<b>6</b>	Päätelmät.....	57
6.1	Kyselyn yhteenvetoa.....	57
6.2	Maahanmuuttaneiden näkemyksiä yhteiskunnallisesta osallistumisesta ja julkishallinnon toimista osallistumisen tukemiseksi.....	58

Taulukko 1. Äänioikeutetut kunnallisvaaleissa 2008 kielen ja maakunnan mukaan	17
Kuvio 1. Kunnallisvaalien 2008 suomen-, ruotsin-, ja saamenkielisten sekä vieraskielisten äänioikeutettujen ikäjakauma	18
Taulukko 2. Vieraskieliset äänioikeutetut kielen mukaan kunnallisvaaleissa (KV) 2008 ja eduskuntavaaleissa (EKV) 2007	18
Taulukko 3. Ulkomaan kansalaisten äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa 1996-2008	19
Taulukko 4. Ulkomaan kansalaisten äänestysaktiivisuus Helsingissä sekä Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan vaalipiirien kaupunkimaisissa kunnissa 1996-2008	20
Taulukko 5. Äänestysaktiivisuus Euroopan unioniin vaaleissa Suomessa 1996-2009	21
Taulukko 6. Suomessa asuvat ehdokkaat ja äänioikeutetut kielen ja maakunnan mukaan eduskuntavaaleissa 2007	42
Taulukko 7. Eduskuntavaalien 2007 Suomessa asuvat ehdokkaat kielen mukaan	43
Taulukko 8. Vuoden 2007 eduskuntavaalien Suomessa asuvat ehdokkaat kielen ja puolueen mukaan	43
Taulukko 9. Ehdokkaat ja valitut kielen ja maakunnan mukaan kunnallisvaaleissa 2008	45
Kuvio 2. Ehdokkaiden ja valittujen ikäjakauma kielen mukaan	46
Taulukko 10. Ehdokkaiden ja valittujen sukupuolijakauma kielen mukaan	46
Taulukko 11. Naisten osuus ehdokkaista ja äänioikeutetuista kielen mukaan	47
Taulukko 12. Valitut sukupuolen ja kielen mukaan	48
Taulukko 13. Ehdokkaat ja valitut puolueen ja kielen mukaan	49
Taulukko 14. Puolueiden maahanmuuttaneille suuntaaman toiminnan pääpiirteet	51



# 1 Johdanto

Demokratian perusedellytykset ovat muuttuneet sekä Suomessa että maailmalla viimeisten vuosikymmenten aikana. Muun muassa globalisaatio, maailmanlaajuiseen muuttoliikkeeseen liittyvä moninaistuminen sekä hyvinvoinnin epätasainen jakautuminen ovat merkittäviä haasteita demokratian näkökulmasta. Maahanmuuttajien määrä Suomessa on moninkertaistunut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Samalla heidän onnistuneesta kotoutumisestaan ja osallisuudestaan suomalaiseen yhteiskuntaan on tullut yhä tärkeämpi yhteiskunnallinen kysymys.<sup>1</sup> Esimerkkejä aiheen ajankohtaisuudesta ovat muun muassa yhteiskunnallisesti aktiivisten maahanmuutaneiden suunnitelmat siirtolaisparlamentin perustamisesta Suomeen sekä maahanmuuttoaiheisten kysymysten esille nouseminen mediassa kevään 2011 eduskuntavaalien alla. Myös uusi kotoutumislaki on astumassa voimaan vuonna 2011, suosittaa, että kunnat sisällyttäisivät kotouttamisohjelmiinsa suunnitelman hyvien etnisten suhteiden ja kulttuurin välisen vuoropuhelun edistämisestä, johon liittyy maahanmuuttajien osallisuuden vahvistaminen.

Perustuslaki (14.3§) velvoittaa julkista valtaa edistämään yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Poliittisista oikeuksista ja osallistumis-oikeuksista säädetään myös kansainvälisissä sopimuksissa. Tämän lisäksi yhteiskunnallinen

osallistuminen ja osallistumattomuus muodostavat myös tärkeän kysymyksen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä Suomessa erityisinä kohderyhminä tehostetuille tiedotustoimille on nostettu esille nuoria äänestysikään varttuvaa, maahanmuuttajia sekä matalan äänestysaktiivisuuden alueita Suomessa.<sup>2</sup>

Tässä selvityksessä kartoitetaan julkishallinnon ja eduskuntapuolueiden toimia Suomessa asuvien maahanmuuttotaustaisten henkilöiden yhteiskunnallis-poliittisen osallistumisen tueksi. Julkishallinnon osalta erityisenä tarkastelun kohteena ovat asukasmäärältään maan suurimmat kunnat; maahanmuuttajien kotoutumisesta aluetasolla vastaavat elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY) sekä kotoutuskoulutusta järjestävät tahot. Kartoitus pohjautuu kyseisille tahoille vuoden 2010 syksyllä tehtyyn kyselyyn. Tarkentavana aineistona on käytetty vieraskielisten vaaliosallistumista koskevia tilastotietoja kunnallis- ja eduskuntavaalien osalta. Selvitys on toteutettu osana Yhdenvertaisuus Etusijalle 3 (YES 3) hanketta. Yhdenvertaisuus etusijalle (YES) -hanke on EU-komission PROGRESS-ohjelman rahoittama kansallinen syrjinnän vastainen toimintaohjelma. Hankkeen tavoitteena on kasvattaa tietoisuutta ja valmiuksia yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden toteutumiseksi sekä edistää monimuotoisuuden hyväksymistä yhteiskunnassa.

1) Demokratiapolitiikan suuntaviivat (2010) Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 14/2010; Maahanmuuttajien integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan elämän eri osa-alueilla, Esiselvitys (2009). Sektoritutkimuksen neuvottelukunta. Työterveyslaitos, Kuntoutussäätiö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

2) Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 14/2010.

## 1.1 Yhdenvertaisuus Etusijalle 3 -hanke

Maahanmuuttaneiden osallistuminen yhteiskunnalliseen toimintaan on monilta osin syntyperäistä väestöä vähäisempää. On muun muassa havaittu, että joidenkin negatiivisten ilmiöiden taustalla on vielä toisen tai kolmannen sukupolven kohtaamia osattomuuden, rasmin ja syrjinnän kokemuksia. Tästä syystä maahanmuuttajien osallistuminen ja osallisuus on teemoina nostettu yhä enemmän esiin yhteiskunnallisissa keskustelussa; osallistumista koskeissa akateemisissa tutkimuksissa; hallinnon kansalaisosallistumisen edellytyksiä tukevista toimenpiteistä ja kotoutumislain uudistuksessa. Useissa selvityksissä on äänestysaktiivisuuden parantamiseen peräänkuulutettu tiedotusta, kansalaiskasvatusta ja erilaisia aktivointitoimia. Suomessa maahanmuuttaneiden äänestysaktiivisuus on toistaiseksi ollut varsin vaatimatonta ja vähemmistöjen aliedustus vaaleilla valituissa elimissä on selkeä suhteessa niiden väestöosuuteen. Myös muunlainen poliittinen osallistuminen ja järjestötoiminta ovat maahanmuuttajien keskuudessa olleet melko vähäistä. Esteitä poliittiselle ja muulle yhteiskunnalliselle osallistumiselle ovat mm. tiedonpuute ja luontevien yhteyksien ja kanssakäymisen puute valtaväestön kanssa, ennakkoluulot ja syrjintä. Tutkimuksista käy ilmi, että erityisesti maahanmuuttajanuoret ja maahanmuuttajanaiset ovat ne ryhmät, jotka äänestävät kaikkein vähiten ja joiden osallistumista erityisesti tulisi tukea.<sup>3</sup>

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä Suomessa 4.2.2010<sup>4</sup> valtioneuvosto linjaa, että erityisesti nuoriin ja maahanmuuttajiin kohdistuvaa vaalitiedotustoimintaa tulisi vahvistaa ja että kuntien käyttöön valmistellaan äänestysaktiivisuustyössä hyödynnettävää materiaalia. Periaatepäätöksen mukaan uutta teknologiaa ja sosiaalisen median mahdollisuuksia tulisi

hyödyntää vaalitiedottamisessa ja eri väestöryhmien yhdenvertaisia osallistumismahdollisuuksia ja väestöryhmien välistä vuoropuhelua tulisi tukea. Samalla tulisi lisätä tietoa vähemmistökulttuureista ja uskonnoista sekä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteista ja jakaa hyviä käytäntöjä eri väestöryhmien välisten suhteiden edistämiseksi, sekä järjestää tiedotustoimintaa perusoikeuksien tunnetuksi tekemiseksi. Periaatepäätöksen linjausten mukaisesti oikeusministeriön Demokratia- ja kieliasioiden yksikössä on viime vuosien aikana toteutettu useita toimenpiteitä ja projekteja maahanmuuttajien yhteiskunnallis-poliittisen osallistumisen tueksi – esimerkiksi osana EPACE-projektia rakennettu pääkaupunkiseudun maahanmuuttajajyhdistysten Monimos-verkkosivusto.<sup>5</sup>

Tämä selvitys on tehty osana Yhdenvertaisuus Etusijalle 3 (YES 3) -hanketta. YES -hanke on kansallinen syrjinnän vastainen toimintaohjelma, jonka tavoitteena on kasvattaa tietoisuutta ja valmiuksia yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyyden toteutumiseksi sekä edistää monimuotoisuuden hyväksymistä yhteiskunnassa. YES -hankkeita on toteutettu vuodesta 2007 alkaen yhteistyössä eri ministeriöiden sekä syrjinnän vaarassa olevia ryhmiä edustavien kattojärjestöjen ja neuvottelukuntien kanssa. Hankkeita ovat rahoittaneet EU-komission PROGRESS-ohjelma (2007–2013) sekä hankkeeseen osallistuneet organisaatiot. Oikeusministeriö on osallistunut YES 3-hankkeeseen omalla osahankkeellaan, jonka tavoitteena on ollut Suomessa asuvien maahanmuuttotastaisten henkilöiden yhteiskunnallisen osallisuuden, osallistumiskanavien ja perusoikeustietoisuuden lisääminen. Osaprojekti on toteutettu yhdessä Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi ry:n kanssa. Yhteistyötahoina hankkeeseen on

3) Esim. Demokratipoliitiikan suuntaviivat (2010) Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 14/2010.

4) Oikeusministeriö 17/2010.

5) Lisätietoa EPACE-projektista: <http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Tutkimusjakehitys/EPACE>.

osallistunut myös maahanmuuttajajärjestöjä, poliittisia nuoriso- ja opiskelijajärjestöjä sekä tutkijoita.

Tässä selvityksessä on kartoitettu suomalaisten alue- ja paikallishallintoviranomaisten sekä eduskuntapuolueiden toimia maahanmuuttaneiden yhteiskunnallis-poliittisen osallistumisen tukemiseksi. Lisäksi on tarkasteltu yhteiskunnallista ja poliittista osallistumista koskevien aiheiden opetusta ja käsittelyä kotoutumiskursseilla. Kartoitusta varten kerätty aineisto on saatu vastauksista kyselyihin, joita on lähetetty ELY-keskuksille, suurimmille kunnille, eduskuntapuolueille ja kotoutumiskursseja järjestäville oppilaitoksille. Tämän selvityksen ulkopuolelle rajautuvat kansainvälistä vertailua koskeva tarkastelu sekä valtionhallinnon (lähinnä ministeriöiden) toimet.<sup>6</sup>

Kyselyn kautta saatuihin vastauksiin on myös pyydytty Suomessa asuvien maahanmuuttaneiden näkemyksiä YES 3 -hankkeen puitteissa järjestetyssä kommentointityöpajassa. Kutsu kommentointityöpajaan lähetettiin Helsingin kaupungin ylläpitämän Infopankki-sivuston käyttäjäraautilaisille. Tällä valinnalla haluttiin alleviivata sitä, että työpajan osallistujien ei

odotettu olevan maahanmuuttaneiden kotoutumisen ja osallistumisen asiantuntijoita yksin henkilökohtaisen maahanmuuttotaustansa voimasta, vaan tarkoituksena oli mahdollisuuksien mukaan soveltaa työpajakeskustelussa käyttäjäraautilaisille kertynyttä laajempaa tietoa kotoutumisesta ja ammattitaitoa julkishallinnon konsultoinnista tähän tematiikkaan liittyen. Selvityksen päätelmiä on mahdollisuuksien mukaan tarkasteltu myös muiden YES 3 -hankkeen puitteissa järjestetyissä työpajoissa esiintuotujen näkemysten valossa.<sup>7</sup>

Maahanmuuttaneiden poliittista osallistumista Suomessa on tarkasteltu tässä selvityksessä erityisesti vaaliosallistumisen näkökulmasta. Tilastokeskuksen julkaistujen vaalitulosten lisäksi on käytetty hanketta varten erikseen tilattuja tilastotietoja vieraskielisistä ääni-oikeutetuista, ehdokkaista ja valituista vuoden 2007 eduskuntavaaleissa ja 2008 kunnallisvaaleissa.

Luvun 1 loppuosa käsittelee hankkeen lähtökohtia ja tekstissä käytettyjä termejä. Siinä selvennetään hankkeen rajauksia ja valintoja, ja haastetaan lukijaa miettimään erilaisia tulokulmia maahanmuuttaneiden osallistumisen tematiikkaan.

---

6) Ministeriöiden kotouttamiseen liittyviä toimenpiteitä on käsitelty esim. selvityksessä Maahanmuuttohallinnon viestinnän kehittämishanke (2010). Projektiryhmän loppuraportti. Sisäasianministeriön julkaisuja 6/2010.

7) Työpajat on järjestetty yhdessä Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssin, maahanmuutto- ja monikulttuurisuusjärjestöjen sekä poliittisten nuoriso- ja opiskelijajärjestöjen kanssa.

## 1.2 Selvityksen käsitteitä

Suomeen muuttaneita ihmisiä koskevalle keskustelulle ja tutkimukselle on ominaista laaja käsitteellisten kysymysten tarkastelu. Keskustelu ei rajoitu siihen, mitä käsitettä olisi käytettävä, vaan kyseessä on perustavanlaatuisempi kysymys: onko sopivaa puhua maahanmuuttajista aivan kuin he olisivat yhtenäinen ryhmä, tai ylipäänsä ryhmä – vastakohtana alkuperäisille asukkaille – vai olisiko tarkoituksenmukaisempaa käsitellä Suomeen muuttaneita jollakin muulla tavoin erilaisten etnisten taustojen ja moninaisten maahanmuuton syiden vuoksi? Samalla, kun tässäkin selvityksessä on käsitelty maahanmuuttaneita ”ylipäänsä”, on erityisesti vaaliosallistumista koskevien tietojen kohdalla esitelty lukuja soveltuvin osin myös äidinkielen mukaisesti.

Keskustelussa käytetään monia vaihtoehtoisia ja osittain päällekkäisiä termejä, kuten *maahanmuuttajat*, *maahanmuuttajataustaiset henkilöt*, *siirtolaistaustaiset asukkaat*, *ulkomaalaiset* ja *uussuomalaiset*. Näillä käsitteillä on erilaisia vivahteita eri maissa ja eri yhteyksissä. Käytännössä termit saavat todellisen merkityksensä käyttöyhteydessään.<sup>8</sup> Aina ei ole selvää, mikä käsite on asianmukaisin. Tämä pätee erityisesti kansainvälisissä hankkeissa, joilla on useita sidosryhmiä, ja joissa pyritään vertailemaan maahanmuuttajien kotouttamiskäytäntöjä.

### Maahanmuuttaja – maahanmuuttanut

Arkikielessä maahanmuuttaja on yleisnimike, jolla tarkoitetaan esimerkiksi siirtolaisia, paluumuuttajia, pakolaisia ja turvapaikanhakijoita. Maahanmuuttaja-termiä käytetään yleensä henkilöstä, joka on syntynyt ulkomailla. Tällöin voidaan puhua myös ensimmäisen sukupolven maahanmuuttajasta. Toisella

sukupolvella taas viitataan ihmisiin, jotka ovat syntyneet Suomessa, ja joiden vanhemmista ainakin toinen on maahanmuuttaja. Maahanmuuttotaustaa voidaan käsitellä tutkimuksissa myös esimerkiksi kielen ja kansalaisuuden kautta.<sup>9</sup>

Tässä raportissa puhutaan muun muassa maahanmuuttaneista sekä vieraskielisistä ja maahanmuuttotaustaisista ihmisistä. Yritämme näiden termien käytöllä löytää tarkempia ilmauksia sille, mihin yleensä käytetään sanaa maahanmuuttaja. Merkittävin syy tälle on maahanmuuttajan kielellinen epätarkkuus: maahanmuuttaja viittaa ihmiseen, joka on juuri muuttamassa. Ne ihmiset, joiden osallistumisen tukemisesta tässä raportissa puhutaan, ovat jo muuttaneet ja asettuneet aloilleen. Sana maahanmuuttajataustainen puolestaan tekee maahanmuuttajuudesta huomion kohteen, vaikka varsinaisesti taustatekijänä onkin maahanmuutto. Alan tutkijoiden ja toimijoiden piirissä maahanmuuttaja-sanaa sekä kritioidaan että käytetään kieleen vakiintuneena.

Vieraskielisyys liittyy kahdella tavalla selvitystyön raamiin. Perinteinen poliittinen osallistuminen puoluetoiminnan kautta vaatii useimmiten suhteellisen hyviä suomen tai ruotsin kielen taitoja. Poliitikassa aktiiviset maahanmuuttaneet ovat tuoneet esille kielen olevan heille hankala asia suomalaisessa politiikassa toimimisessa heidän hyvistä taidoistaan huolimatta.<sup>10</sup> Siten nimenomaisesti se, onko (potentiaalisen) osallistujan äidinkieli Suomessa julkisen keskustelun kieli, tulee merkitykselliseksi. Toinen syy tarkastella ”vieraskielisiä” yleensä, eikä ainoastaan osallistujia äidinkieltensä mukaan, liittyy uusien etnisten vähemmistöjen pienuuteen Suomessa.

9) Pyykkönen Miiika (2007) Järjestäytyvät diasporat. Etnisyys, kansalaisuus, integraatio ja hallinta maahanmuuttajien yhdistystoiminnassa. Jyväskylän yliopisto.; Maahanmuuttajien integroituminen suomalaisen yhteiskuntaan elämän eri osa-alueilla, Esiselvitys (2009). Sektoritutkimuksen neuvottelukunta. Työterveyslaitos, Kuntoutussäätiö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

10) Weide, Marjukka (2009). Ulkomailla syntyneenä suomalaisessa kunnallispolitiikassa. Maahanmuuttotaustaisten kunnanvaltuutettujen edustajuuskäsitykset, motivaatio sekä suhde maahanmuutto- ja kulttuuritaustaansa puheessa politiikassa toimimisesta. Helsingin yliopisto, Kuntaliitto, s. 80.

Vain suurimpien ryhmien kohdalla on mielekästä esittää tilastolukuja vaalien äänioikeutetuista, ehdokkaista ja valituista äidinkielen mukaan.

Tilastotiedoissa mainittua äidinkieli-tietoa voidaan käyttää karkeana työvälineenä, kun halutaan tarkastella maahanmuuton myötä syntyneitä uusia vähemmistöryhmiä. Kielitietoon liittyy kuitenkin useita mielessä pidettäviä seikkoja. Ensinnäkin kieli on vain yksi piirre, joka saattaa määrittää etnistä tai kulttuurista ryhmää. Yhtäältä kokemus etnisestä yhteenkuuluvuudesta ei välttämättä ”tarvitse” kieltä, kuten on englantia äidinkielenään puhuvien walesilaisten kohdalla. Toisaalta yhden kielen piiriin voi kuulua monia itsensä enemmän tai vähemmän erillisiksi ryhmiksi mieltäviä väestönosia, kuten on Suomen venäjänkielisten kohdalla. Äidinkieli-tieto ei myöskään mene yksiin maahanmuuttotaustan kanssa. Etnisyydeltään ruotsalaiset ruotsinkieliset maahanmuuttaneet sujahtavat kotimaisten kielten kategoriaan, samoin suomea äidinkielenään puhuvat inkerinsuomalaiset, eivätkä tämän selvityksen tilastotiedot siksi kata heitä. Oma ongelmansa liittyy kielitiedon tilastointiin Suomessa: kukin voi rekisteröidä vain yhden kielen. Kaksi- ja monikielisyys ei siksi näy tilastoissa. Heikossa asemassa olevien kielten kuten saamen kielten ja Suomen romanikielen kohdalla kaksikielisen ihmisen vahvin ja rekisteröity kieli on useimmiten suomi. Äidinkieli-tilasto ei siten heijasta kielellistä moninaisuutta kovin tarkasti, mutta tämän selvityksen tarkoitusta varten riittävästi.<sup>11</sup>

### **Kotoutuminen – kotouttaminen**

Kotoutumisella tarkoitetaan dynaamista, pitkäkestoista prosessia, jossa maahanmuuttanut tulee osalliseksi yhteiskuntaan ja uuteen elinympäristöönsä sosiaalisesti, taloudellisesti ja poliittisesti. Kotoutumisen käsite

sisältää myös ajatuksen oman kielen ja kulttuurin säilyttämisestä uuden asuinmaan yhteiskuntaan osallistumisen ohella. Kotoutumista tulee lähestyä maahanmuuttajien ja suomalaisen yhteiskunnan välisen kaksisuuntaisen integraation näkökulmasta eli selvittää kotoutumista ja siihen liittyviä tekijöitä eri osapuolten suunnalta.<sup>12</sup>

Kotoutumisprosessi voi kestää monia vuosia, joskus kauemmin kuin kansalaisuuden saaminen, ja se voi vaikuttaa toiseen ja kolmanteen sukupolveen. Kotouttamispolitiikassa on siksi nähty sitoutuminen kotoutumisen edellytyksenä: vastaanottavan yhteiskunnan on toivottava maahanmuuttajat tervetulleiksi ja tarjottava heille mahdollisuuksia tutustua yhteiskuntaan monipuolisesti, ja maahanmuuttajien on puolestaan osoitettava sitoutumista vastaanottavan yhteiskunnan osaksi tulemisessa.

Maahanmuuttajien kotouttaminen yhteiskuntaan on tärkeä, joskin monimutkainen ja omalla tavallaan herkkä tehtävä. Euroopan maat kohtaavat kotouttamisprosessiansa kehittämisessä osin samantyyppisiä haasteita.<sup>13</sup> Kotouttamisen merkityksestä keskustellaan vilkkaasti ja käsite on melko kiistanalainen. Eräs keskustelun aihe on, pitäisikö politiikkalinjauksissa korostaa sopeutumista vai monikulttuurisuutta, vai ovatko molemmat käsitteet jo vanhentuneet.

Suomessa kotoutuminen on määritelty maahanmuuttajien ja vastaanottavan maan keskinäisen sopeutumisen kaksisuuntaiseksi prosessiksi. Tässä kotoutumisen määritelmässä huomio kiinnitetään vastaanottavien yhteiskuntien, niiden kansalaisten, rakenteiden ja järjestöjen tapoihin. Kun uudet muuttajat saapuvat, muodostavat he osan näistä yhteiskunnista ja muokkaavat tulevaisuuttaan erilaisen yhteiskunnallisen ja taloudellisen

11) Kielitilastoinnista ks. Latomaa, Sirkku & Minna Suni (2010). Toisen sukupolven kielelliset valinnat. Teoksessa Tuomas Martikainen & Lotta Haikkola (toim.) Maahanmuutto ja sukupolvet. Suomalaisen kirjallisuuden seura, s. 152–160.

12) Maahanmuuttajien integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan elämän eri osa-alueilla, Esiselvitys (2009).

13) Maahanmuuttajien demokraattisen osallistumisen ja integroitumisen edistäminen (2010) EPACE-teemajulkaisu. <http://www.kansanvalta.fi/Etusivu/Tutkimusjakehitys/EPACE/EPACEjulkaisutpa>

osallistumisen avulla. Siksi kotoutumista ei pitäisi ymmärtää kapeasti jonakin, joka koskee vain saapuvia maahanmuuttajia vaan myös vastaanottavaa yhteiskuntaa ja sen kykyä mukautua kasvaneeseen moninaisuuteen.

### **Poliittinen osallistuminen – poliittinen kansalaisuus**

Kaikkien sellaisten sosiaalisten tilanteiden ja asiantilojen, joihin liittyy erimielisyys jostakin normista, voidaan ajatella olevan poliittisia.<sup>14</sup> Poliittinen osallistuminen puolestaan voi olla monenlaista toimimista suhteessa tuohon erimielisyyteen. Perinteisiksi poliittisen osallistumisen muodoiksi kutsutaan esimerkiksi vaaliosallistumista, poliittiseen puolueeseen tai etujärjestöön kuulumista ja sellaisessa toimimista sekä yhteydenpitoa poliitikkoihin. Epämuodollisempia mutta vakiintuneita osallistumisen tapoja ovat esimerkiksi toiminta

nk. yhden asian liikkeissä, osallistuminen mielenosoituksiin ja yksityisten kulutusvalintojen suuntaaminen yhteisten poliittisten tavoitteiden mukaisesti.<sup>15</sup> Poliittisen kansalaisuuden käsitteellä viitataan siihen yksilön ja yhteiskunnan suhteen aspektiin, joka liittyy politiikkaan. Yhteiskunnan poliittinen kansalaisuus on toimijuutta, joka ei edellytä muodollista maan kansalaisuutta.

Tässä selvityksessä käsitellään pääasiallisesti vaaleihin ja puolueisiin kytkeytyvää politiikkaa. Rajaus liittyy oikeusministeriön YES 3-hankkeen aikapuitteisiin ja resursseihin. Maahanmuuttaneiden poliittista osallistumista esimerkiksi vaikuttamistoimintaan suuntautuneissa kansalaisjärjestöissä, yhden asian liikkeissä ja työmarkkinajärjestöissä olisi myös tärkeää tarkastella, mutta se vaatisi laajamittaisempaa työtä.<sup>16</sup>

---

14) Poliitikasta ja poliittisen käsitteestä ks. esim. Beck, Ulrich (1995) Poliitikan uudelleen keksiminen: kohti refleksiivisen modernisaation historiaa. Teoksessa Ulrich Beck, Anthony Giddens & Scott Lash. Refleksiivinen modernisaatio. Vastapaino.

15) Poliittisen osallistumisen muodoista ks. esim. Dalton (1988) Citizen Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany and France. Chatham House.

16) Ammattijärjestöjen ja maahanmuuttajien suhteesta Suomessa ks. Alho, Rolle (2008) Maahanmuuttajat suomalaisessa ay-liikkeessä – tapaus PAM. Teoksessa Going Global. AY-liikkeen menestysresepti globaalissa ajassa? Mika Helander (toim.). SoPhi 110. Minerva Kustannus, s.283–330.

## 2 Maahanmuuttaneiden poliittisen kansalaisuuden raamit

### 2.1 Maahanmuutto Suomessa

Ulkomaan kansalaisten osuus väestöstä on Suomessa noin kolmen prosentin luokkaa. Vaikka osuus onkin jatkuvassa kasvussa, on se edelleen EU-alueen pienimpiä. Suomen onkin todettu olevan maahanmuuton vastaavassa tilanteessa kuin Länsi-Euroopan maat muutama vuosikymmen sitten. Suomeen muuttavien taustat ja tulosyyt ovat moninaiset. Suomessa suurimmat yksittäiset maahanmuuttajaryhmät ovat venäläiset, virolaiset, ruotsalaiset, somalialaiset ja kiinalaiset. Myös arabian-, kurdin- ja albaniankielisiltä alueilta tulleita maahanmuuttajia on suhteellisen paljon. Lähtömaan lisäksi myös maahantulon syyt vaihtelevat. Ulkomaalaisia tulee Suomeen perhesyiden vuoksi, paluumuuttajina, turvapaikanhakijoina, pakolaisina ja työn takia. Erityisesti perhesyyt ovat 2000-luvun alkuvuosina korostuneet, mutta aivan viime aikoina hieman enemmän oleskelulupia on myönnetty työn perusteella. Samoin kuin syntyperäisessä väestössä, myös maahanmuuttaneiden joukossa esimerkiksi koulutustaustat ja perhemuodot vaihtelevat.<sup>17</sup>

Tutkimusten mukaan maahantulosy vaikuttaa kotoutumiseen ja siihen liittyviin ongelmiin uudessa maassa erityisesti oleskelun alkuvaiheessa. Suomessa maahanmuuttajien ikä-

rakenne on hyvin nuori. Maahanmuuttajissa yli 65-vuotiaiden määrä on huomattavan pieni koko väestöön verrattuna (6 % vs. 16 %), mutta vähitellen lisääntymässä. Tästä johtuen lähitulevaisuudessa muun muassa lapsiin, perheisiin ja työelämään sekä niihin kytkeytyviin palveluihin (esim. koulutus) liittyvät kysymykset tulevat olemaan keskeisiä. Sukupuolijakauman suhteen maahanmuutto-taustaiset ei juurikaan eroa kantäväestöstä. Kuitenkin kansalaisryhmittäin tarkasteltuna sukupuolijakaumassakin on eroja.

Vaikka maahanmuutto, maastamuutto ja kasvaneet muuttovirrat ovat globaali ilmiö, koskettaa monikulttuuristuminen toistaiseksi erityisesti tiettyjä alueita Suomessa. Maahanmuuttajaväestöstä noin puolet asuu Uudellamaalla. Etniset vähemmistöt keskittyvät lähinnä pääkaupunkiseudulle ja joihinkin suuriin kaupunkeihin. Maahanmuuttotaustaisten suhteellinen osuus on kuitenkin huomattavasti tätä suurempi, koska Suomen kansalaisuuden saaneet maahanmuuttajat eivät näy näissä tilastoissa. Suuressa osassa pienempiä kaupunkeja ja kuntia maahanmuuttajien määrä ja osuus on edelleen varsin vähäinen, poikkeuksena kuitenkin esimerkiksi Ahvenanmaan kunnat.<sup>18</sup>

17) Maahanmuuttajien integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan elämän eri osa-alueilla, Esiselvitys (2009). Sektoritutkimuksen neuvottelukunta. Työterveyslaitos, Kuntoutussäätiö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

18) Maahanmuuttajien integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan elämän eri osa-alueilla, Esiselvitys (2009). Sektoritutkimuksen neuvottelukunta. Työterveyslaitos, Kuntoutussäätiö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos; Tilastokeskus.

## 2.2 Maahanmuuttoasioiden koordinointi Suomessa

Ministeriötasolla maahanmuuttohallinnosta ja maahanmuuttopolitiikasta sekä kotouttamisen yhteensovittamisesta vastaa sisäasianministeriö. Se kehittää maahanmuuttoa kotouttamista, ihmiskauppaa ehkäisevää toimintaa ja laittoman maahanmuuton torjuntaa sekä edistää hyviä etnisiä suhteita ja etnistä yhdenvertaisuutta.

Sisäasiainministeriön alaisuudessa toimii Maahanmuuttovirasto, joka käsittelee ja ratkaisee yksittäisiä henkilöitä koskevia, ulkomaalaisten maahantuloon, maassa oleskeluun, maasta poistamiseen, pakolaisuuteen ja kansalaisuuteen liittyviä asioita. Sisäasiainministeriön hallinnonalalla maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä hoitavat myös rajavartiolaitos ja poliisi. Alueellisella tasolla maahanmuuttoa, kotoutumista ja hyviä etnisiä suhteita edistävät toimenpiteet kuuluvat ELY-keskusten vastuulle ja paikallistasolla puolestaan kunnille.

### Kotouttamisasioiden toimeenpano

Kirjoittamishetkellä voimassa olevan lain maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (L 493/1999)

mukaan kotouttamisasioiden toimeenpano toteutuu siten, että sisäasiainministeriö ohjaa elinkeino, liikenne- ja ympäristökeskuksia, joilla on alueellinen vastuu maahanmuutto- ja kotouttamisasiosta. Kunnalla on alueellaan yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Kunta järjestää kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä ja palveluja maahanmuuttajille.<sup>19</sup>

Kotouttamisen tarkoitus on tarjota maahanmuuttajalle mahdollisimman pian maahantulon jälkeen mahdollisuus hankkia suomalaisen yhteiskunnan aktiivisen ja tasavertaisen jäsenen tarvitsemat valmiudet. Kotouttamisen tavoitteena tulee olla maahanmuuttajan oman aktiivisuuden edistäminen. Onnistuneessa kotoutumisessa maahanmuuttaja saavuttaa muun väestön kanssa tasavertaisen aseman yhteiskunnassa niin oikeuksien kuin velvollisuuksienkin osalta. Suomalaisessa kotouttamispolitiikassa on yleensä korostettu kielitaidon saavuttamista ja työllistymistä.<sup>20</sup>

## 2.3 Vieraskieliset äänioikeutettuina

Vieraskieliset muodostavat kasvavan osan niin eduskunta-, ja kunnallisvaalien kuin Euroopan parlamentin vaalienkin äänestäjäkunnasta Suomessa. Erilaisista osallistumisen kehyksistä ja oikeuksista johtuen osallistujien joukko muodostuu eri yhteyksissä erilaiseksi. Eduskuntavaaleissa osallistumisoikeus on Suomen kansalaisilla. Euroopan parlamentin vaaleissa puolestaan EU-maiden kansalaiset ovat oikeutettuja osallistumaan – ja asuessaan toisessa jäsenmaassa he voivat valita, äänestävätkö asuinmaassaan vai siinä maassa,

jonka kansalaisuus heillä on. Kunnallisvaaleissa osallistumisoikeus on kaikilla Suomessa pysyvästi asuvilla kansalaisuudesta riippumatta. EU:n ja Pohjoismaiden ulkopuolisten maiden kansalaisilta vaaditaan kuitenkin, että heillä on ollut kotikuntalain (L 201/1994) mukainen kotipaikka suomalaisessa kunnassa vähintään kahden vuoden ajan. Osallistumisoikeuden ulkopuolelle jäävät siten ihmiset, joiden oleskelu Suomessa on määritelty väliaikaiseksi, vaikka se olisikin kestänyt pitkään.

19) Uusi kotoutumislaki astuu voimaan vuoden 2011 aikana.

20) Ks. esim. <http://www.kunnat.net>.



Kunnallisvaalien kohdalla pystymme kattavimmin tarkastelemaan maahanmuuttoaustaista väestöä monenlaisen poliittisen osallistumisen potentiaalisina toimijoina. Taulukosta 1 nähdään, että vuoden 2008 vaalien

vieraskielisistä äänioikeutetuista yli puolet (53,8 %) asui Uudellamaalla, missä he muodostivat yli kuusi prosenttia äänioikeutetuista.<sup>21</sup> Etelä-Pohjanmaalla vieraskielisiä oli alle prosentti vaalipiirin kaikista äänioikeutetuista.

Taulukko 1. Äänioikeutetut kunnallisvaaleissa 2008 kielen ja maakunnan mukaan.

	Yhteensä	Suomen-, ruotsin- ja saamenkieliset	Vieraskieliset	Vieraskieliset, %
Koko maa	4 196 532	4 067 270	129 262	3,1
Uusimaa	1 104 836	1 035 265	69 571	6,3
Varsinais-Suomi	369 937	357 663	12 274	3,3
Itä-Uusimaa	71 961	70 071	1 890	2,6
Etelä-Karjala	109 602	106 766	2 836	2,6
Pohjanmaa	137 537	134 029	3 508	2,6
Kymenlaakso	148 254	144 478	3 776	2,5
Päijät-Häme	161 268	157 217	4 051	2,5
Pirkanmaa	383 215	374 069	9 146	2,4
Kanta-Häme	136 792	134 403	2 389	1,7
Keski-Suomi	215 624	212 081	3 543	1,6
Pohjois-Karjala	133 989	131 803	2 186	1,6
Etelä-Savo	128 750	126 896	1 854	1,4
Pohjois-Pohjanmaa	289 713	286 148	3 565	1,2
Pohjois-Savo	199 714	197 342	2 372	1,2
Satakunta	184 107	181 954	2 153	1,2
Kainuu	67 217	66 448	769	1,1
Lappi	146 948	145 301	1 647	1,1
Keski-Pohjanmaa	54 651	54 120	531	1,0
Etelä-Pohjanmaa	152 417	151 216	1 201	0,8

Eduskuntavaaleissa 2007 vieraskielisiä äänioikeutettuja oli 34 142 eli huomattavasti vähemmän kuin kunnallisvaaleissa. Samoin kuin kunnallisvaalien kohdalla, yli puolet heistä (56,6 %) asui Uudellamaalla. Uudenmaan lisäksi ainoastaan Varsinais-Suomessa, Pirkan-

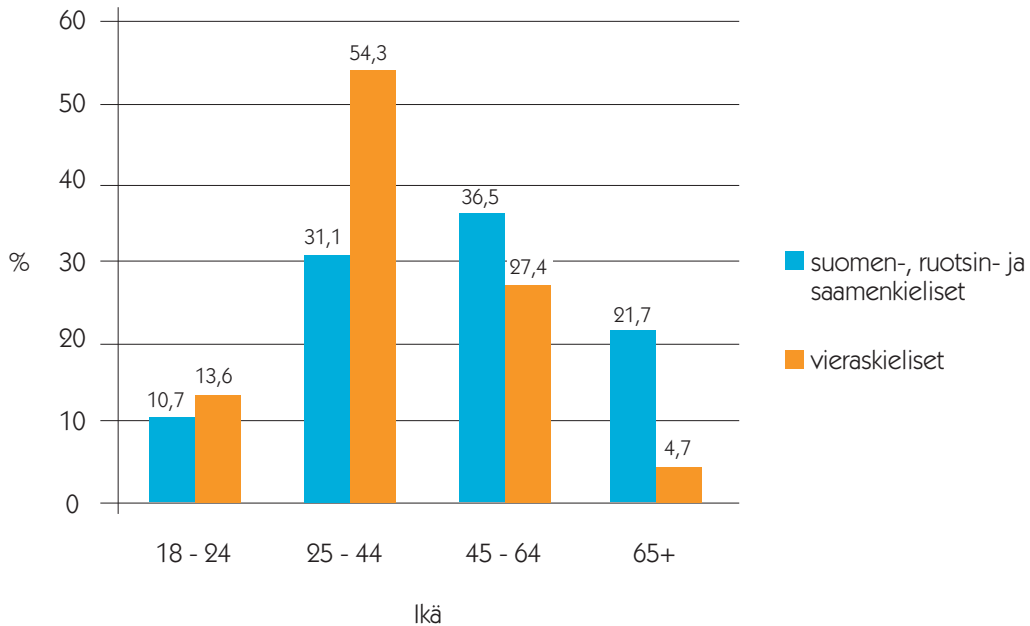
maalla ja Päijät-Hämeessä oli yli tuhat vieraskielistä äänioikeutettua. Eduskuntavaalien vieraskielisten äänioikeutettujen osuuden voi kuitenkin odottaa kasvavan lähivuosina kansalaistamisten myötä.

21) Kaikkien selvityksessä esitettyjen tilastotietojen lähde on Tilastokeskus, ellei toisin mainita. Kieli- ja syntymäaatioiden sisältävät taulukot ovat peräisin nk. analyysiaineistosta, jonka tiedot poikkevat hiukan Tilastokeskuksen verkkopalvelun PxWeb-taulukoista. PxWeb-palvelusta ei kuitenkaan ole saatavilla tietoja tässä selvityksessä tarvittujen taustamuuttujien mukaan. Tilastokeskuksen julkaisuista ja avoimesta verkkopalvelusta ovat sen sijaan peräisin tiedot taulukoissa 3, 4 ja 5.

Odotus kansalaistamisten määrän kasvusta liittyy paitsi maahanmuuton kasvuun yleisesti, myös nk. toisen sukupolven varttumiseen. On luontevaa, että maahanmuuttaneiden Suomessa syntyneet lapset hakevat Suomen kansalaisuutta ja sen saamisen myötä liittyvät myös eduskuntavaalien äänestäjäkuntaan. Kuviosta 1 käy ilmi, että kunnallisvaaleissa 2008 vieras-

kielisten äänestäjien joukko oli keskimäärin nuorempi kuin suomen-, ruotsin ja saamenkielisten: vieraskielisistä äänioikeutetuista yli puolet (67,9 %) oli alle 45-vuotiaita, kun taas suomen-, ruotsin- ja saamenkielistä yli puolet (58,2 %) oli yli 44-vuotiaita. Eduskuntavaaleissa 2007 jakauma oli samansuuntainen.

Kuvio 1. Kunnallisvaalien 2008 suomen-, ruotsin- ja saamenkielisten sekä vieraskielisten äänioikeutettujen ikäjakauma, %



Taulukossa 2 on esitetty yli tuhannen puhujan vieraat äidinkielet kunnallisvaalien 2008 ja eduskuntavaalien 2007 äänioikeutettujen joukosta. Kumpienkin vaalien vieraskielisessä äänestäjäkunnassa selvästi eniten oli venäjänkielisiä: eduskuntavaaleissa 0,3 % ja kunnallisvaaleissa 0,8 % kaikista äänioikeutetuista. Viroa äidinkielenään puhuvien määrän merkittävä ero eduskuntavaalien ja

kunnallisvaalien välillä heijastaa ehkä osin sitä, että Euroopan unionin maiden kansalaisten oikeudet ovat Suomen kansalaisten kanssa niin tasavertaiset, etteivät monet tunne tarvetta hakea Suomen kansalaisuutta. Läheisen naapurimaan ollessa kyseessä melko alhaiseen kansalaistamistasoon voi myös vaikuttaa liikkuvuus maiden välillä eri elämänvaiheissa.

Taulukko 2. Vieraskieliset äänioikeutetut kielen mukaan kunnallisvaaleissa (KV) 2008 ja eduskuntavaaleissa (EKV) 2007, n>1000

	venäjä	viro	englanti	arabia	somali	saksa	kiina	kurdi	albania	vietnam	turkki	espanja	thai	persia	ranska	puola	italia	unkari	serbokroatia
KV 2008	34 083	16 142	7818	5206	4640	4077	3831	3658	3290	3167	3148	2776	2647	2465	1946	1688	1209	1127	1097
EKV 2007	11 134	2335	1745	2326	1738	1024	1072	1199	<1000	1874	1184	<1000	<1000	<1000	<1000	<1000	<1000	<1000	<1000

Vieraskielisten äänestyskäyttäytymisestä Suomessa on saatavilla verraten vähän tietoja. Lähinnä viitteitä voidaan saada ulkomaan kansalaisten äänestysaktiivisuudesta tuotettavista tilastoista. Taulukossa 3 on esitetty ulkomaan kansalaisten äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa vuodesta 1996, jolloin nykyisenlaiset säännöt osallistumisoikeudesta tulivat käyttöön. Taulukosta käy ilmi, että ulkomaan kansalaisten äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on koko maassa yhteensä niukasti parinkymmenen prosentin tienoilla.

Vuosien 1996 ja 2008 vaalien äänestysaktiivisuuksien välillä on eroa noin prosenttiyksikön verran. Ulkomaisista tutkimuksista tiedetään äänestysaktiivisuuden olevan uudessa maassa asumisen alkuaikoina vähäisempää kuin myöhemmin.<sup>22</sup> Nykyinen, aikaisempaa hieman alhaisempi osallistumisaste voi siis heijastella ensimmäistä tai toista kertaa suomalaisissa kunnallisvaaleissa äänioikeutettuna olleiden kasvanutta osuutta kaikkien äänioikeutettujen ulkomaan kansalaisten joukossa.

Taulukko 3. Ulkomaan kansalaisten äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa 1996–2008

	Kaikki äänioikeutetut yhteensä	Ulkomaan kansalaiset yhteensä	Muiden EU- maiden, Islannin ja Norjan kansalaiset	Muut ulkomaan kansalaiset
2008	61,2	19,6	20,9	18,6
2004	58,6	15,3	17,9	13,5
2000	55,9	20,8	30,4	17,7
1996	61,3	20,7	32,0	16,7

Ulkomaan kansalaisten äänestysvilkkautta on mahdollista tarkastella myös alueittain. Taulukossa 4 on esitetty Helsingin, Uudenmaan, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen kaupunkimaisten kuntien<sup>23</sup> ulkomaalaisten äänestysprosentit vuosien 1996–2008 vaaleissa. Kaikissa näissä oli vuonna 2008 yli 6000 ulkomaalaista äänioikeutettua. Vuoden 1996 vaaleissa Hämeen läänin pohjoisessa vaalipiirissä oli alle kaksi tuhatta ulkomaalaista äänioikeutettua. Taulukosta nähdään, että Helsingin vaalipiirin ulkomaan kansalaisten yhteenlaskettu äänestysvilkkkaus on ollut kaikissa vaaleissa Pirkanmaan kaupunkimaisten kuntien vilkkautta hieman vähäisempi. Kaikilla tarkastelluilla alueilla ulkomaalaisten yhteen-

laskettu äänestysaktiivisuus on laskenut hieman vuodesta 1996, mutta ”muiden ulkomaan kansalaisten” sarakkeessa on nähtävissä myös pientä nousua.

Vuoden 2004 poikkeuksellisen alhaisille luvuille Uudenmaan ja Varsinais-Suomen vaalipiireissä ei ole tiedossa erityistä, alueen poliittiseen kontekstiin tai äänestäjäkuntaan liittyvää selitystä. Koska äänestysaktiivisuus vuoden 2008 vaaleissa näyttää palanneen lähes entiselle tasolle, ei voida sulkea pois, että vuoden 2004 tilastotietojen kokoamisessa olisi tapahtunut virhe. Tiedot vaalipäivänä äänestäneiden ulkomaan kansalaisten äänioikeuden käytöstä on kerättävä paperisista vaalilistoista käsin.

22) Wüst, Andreas M. (2010) Conclusion. Teoksessa *The Political Representation of Immigrants and Minorities. Voters, parties and parliaments in liberal democracies*. Karen Bird, Thomas Saalfeld & Andreas M. Wüst (toim.). Routledge, s.57.

23) Kunta määritellään kaupunkimaiseksi, jos taajamissa asuvan väestön osuus on yli 90 % tai suurimman taajaman väkiluku on vähintään 15 000 (<http://www.stat.fi/meta/luokitukset/kuntaryhmyks/001-2009/1.html>).

Taulukko 4. Ulkomaan kansalaisten äänestysaktiivisuus Helsingissä sekä Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan vaalipiirien kaupunkimaisissa kunnissa 1996–2008<sup>24</sup>

	Ulkomaan kansalaiset yhteensä				Muiden EU-maiden, Norjan ja Islannin kansalaiset				Muut ulkomaan kansalaiset			
	2008	2004	2000	1996	2008	2004	2000	1996	2008	2004	2000	1996
Vaalipiiri (vp)												
Helsingin vp	17,3	19,7	17,1	17,9	19,7	24,5	24,8	30,9	15,3	16,5	15,0	14,4
Uudenmaan vp, kaupunkimaiset kunnat (Espoo, Vantaa ym.); 1996: Uudenmaan vp, kaupungit	16,8	6,3	21,3	21,5	16,2	5,9	31,7	34,2	17,3	6,6	18,1	17,2
Varsinais-Suomen vp, kaupunkimaiset kunnat (Turku ym.); 1996: Turun läänin eteläinen vp	17,1	3,5	19,9	24,5	18,7	4,0	28,1	31,5	16,1	3,3	17,9	22,4
Pirkanmaan vp, kaupunkimaiset kunnat (Tampere ym.); 1996: Hämeen läänin pohjoinen vp	21,5	28,8	20,9	22,7	22,9	19,7	31,4	35,9	20,5	33,5	17,7	18,0

Huomiona taulukon ulkopuolelta voidaan todeta, että selvän poikkeuksen vuoden 2008 vaalien yleiskuvaan muodostavat Pohjois-Savon vaalipiirin kaupunkimaiset kunnat (Kuopio ym.): ulkomaalaisten äänestysaktiivisuus oli siellä 45,4 %. Niistä hiukan yli seitsemästä sadasta ulkomaalaisesta äänioikeutetusta, jotka eivät olleet EU-maan, Norjan tai Islannin kansalaisia, jopa 60,9 % äänesti. Maaseudulla äänestysviikkauksen tiedetään yleisesti olevan korkeammalla kuin kaupungeissa. Sama pätee ulkomaan kansalaisten kohdalla, ja esimerkiksi Uudellamaalla maaseutumaisissa kunnissa ulkomaan kansalaisten äänestysprosentti vuonna 2008 oli 25,2. Maaseutukunnissa ulkomaalaisia asuu kuitenkin melko vähän.

Eroa EU- ja Pohjoismaiden kansalaisten ja muiden ulkomaan kansalaisten äänestysaktiivisuuden välillä ei ole mahdollista selittää ilman kattavia tilastollisia analyysejä. Syiden

voidaan kuitenkin olettaa liittyvän esimerkiksi sosioekonomisiin eroihin.<sup>25</sup> Voidaan myös ajatella, että ne, joiden entisen kotimaan poliittinen järjestelmä muistuttaa suomalaista, kokisivat vaaliosallistumisen täällä erityisen luontevaksi.

Euroopan unionin vaaleissa äänioikeutetut, jotka asuvat toisessa unionimaassa, voivat valita äänestävänsä asuinmaassaan sen maan sijaan, minkä kansalaisia ovat. Tällöin heidän tulee ilmoittaa valinnastaan rekisterinpitäjälle. Suuri osa toisissa jäsenmaissa asuvista unionikansalaisista ei kuitenkaan tee kyseistä ilmoitusta, ja heidän oletetaan käyttävän äänioikeuttaan siinä maassa, jonka kansalaisia ovat. Käytännössä melko harva heistä lopulta käyttää äänioikeuttaan. Myös EU:n ulkopuolisissa maissa asuvilla Suomen kansalaisilla on oikeus osallistua EU-vaaleihin Suomessa.

24) Lähde: Tilastokeskuksen PX-Web-palvelu sekä julkaisut Kunnallisvaalit 2004 (2006), Kunnallisvaalit 2000 (2001), ja Kunnallisvaalit 1996 (1997).

25) Äänestämisen selittämisestä ks. esim. Wass, Hanna (2008) Generations and turnout. The generational effect in electoral participation in Finland. University of Helsinki, Acta Politica 35, s.12–20.

Ne muiden EU-maiden kansalaiset, jotka on laskettu äänioikeutetuiksi Suomessa, ovat ilmoittaneet halukkuudestaan äänestää asuinmaassaan, ja siten tähän joukkoon voi ajatella lukeutuneen vaaleista melko kiinnostuneita kansalaisia. Tämän pienen joukon (2500–6200 äänioikeutettua vuosina 1996–2009) äänestysaktiivisuus on ollut viimeisimpiä EU-vaaleja lukuun ottamatta Suomessa asuvia Suomen kansalaisia

korkeammalla tasolla, kuten taulukosta 5 käy ilmi. Myöhempänä tässä selvityksessä ei käsitellä EU-vaaleja erityisesti. EU-vaaleihin maahanmuuttaneiden poliittisen osallistumisen foorumina tulisi kuitenkin tarkastella tulevaisuudessa. Vastausta vailla on esimerkiksi kysymys, miksi muiden EU-kansalaisten äänestysprosentti ei ole suurempi, kun kaikki näistä äänioikeutetuista ovat joutuneet erikseen ilmoittautumaan äänioikeusrekisteriin.

Taulukko 5. Äänestysaktiivisuus Euroopan unionin vaaleissa Suomessa 1996–2009, %

	Äänestysprosentti yhteensä	Suomessa asuvat Suomen kansalaiset	Ulkomailla asuvat Suomen kansalaiset	Suomessa asuvat, äänioikeusrekisteriin ilmoittautuneet muut EU-kansalaiset
2009	38,6	40,3	3,9	35,9
2004	39,4	41,1	3,7	42,4
1999	30,1	31,4	2,7	35,2
1996	57,6	60,3	2,9	64,6

Maahanmuuttotaustaisten Suomen kansalaisten äänestysvilkkaudesta on saatavissa toistaiseksi verrattain vähän tietoja. Aihetta on käsitely joissakin akateemisissa tutkimuksissa.<sup>26</sup>

Maahanmuuttaneita koskevassa yksilötason tutkimuksessa on korostettu maassaoloajan, kielitaidon ja kansalaisuuden merkitystä vaaliosallistumisen kannalta. Poliittisen aktiivisuuden kehittyminen uudessa ympäristössä vaatii uuden kotimaan ja sen poliittisen järjestelmän tuntemusta. Vähän aikaa maassa asuneet äänestävät pitkään asuneita harvemmin, koska he eivät ole vielä ehtineet sosiaalistua yhteiskuntaan. Riittävä kielitaito on edellytys politiikan ja yhteiskunnallisten asioiden seuraamiselle. Kansalaisuuden myötä asuminen muuttuu puolestaan pysyväksi ja silloin saavutetaan myös täydet poliittiset oikeudet. Suomalaisten maahanmuuttaneiden vaaliosallistumista koskeva tutkimus osoittaa

lisäksi, että kansalaisuus ja järjestö-osallistuminen ovat yksilötasolla kiinteästi yhteydessä äänestämiseen. Myös maassaoloajalla, sukupuolella ja iällä oli selvä vaikutus. Koulutuksen ja kielitason merkitys jää sen sijaan tutkimuksen aineiston perusteella epäselväksi.<sup>27</sup>

Edellä esitetyn lisäksi sekä Suomen lyhyt maahanmuuttohistoria että varsin tiukka kansalaisuuslainsäädäntö vaikuttanevat maahanmuuttajien äänestysaktiivisuuteen. Monen maahanmuuttajaryhmän heikko työmarkkina-tilanne on myös omiaan heikentämään maahanmuuttaneiden osallistumisinnostusta. Tilanteeseen saattavat myös vaikuttaa puolueiden vasta hiljattain tapahtunut herääminen maahanmuuttajajäsenien ja -ehdokkaiden rekrytoimiseen. Yksilötasolla tarkasteltuna Suomen kansalaisuus ja osallistuminen yhdistystoimintaan näyttävät olevan tekijöitä,

26) Ks. esim. Wilhelmsson, Niklas (2007). Socialt kapital och politiskt deltagande. En studie av hur föreningsengagemang och sociala kontakter påverkar valdeltagandet bland invandrare i Finland. Statsvetenskapliga fakulteten vid Helsingfors universitet.

27) Wilhelmsson, Niklas (2007). Socialt kapital och politiskt deltagande. En studie av hur föreningsengagemang och sociala kontakter påverkar valdeltagandet bland invandrare i Finland. Statsvetenskapliga fakulteten vid Helsingfors universitet.

jotka tarkemmin selittävät vaaliosallistumista. Voitaneenkin todeta, että maahanmuuttaneiden osallistumista puolueiden ja järjestöjen toimintaan tulisi tukea. Tämän lisäksi näyttäisi perustellulta panostaa demokratiakasvatukseen ja vaalitiedotukseen.<sup>28</sup>

Migration Policy Institutin toteuttama kansainvälinen vertaileva tutkimus arvioi Suomen integraatiopolitiikan ja maahanmuuttaneiden osallistumismahdollisuuksien olevan kohtuullisen hyviä. Suomen suhteellinen vaalitapa, avoin listavaali, muodollisen äänikynnyksen puuttuminen ja ulkomaan kansalaisten oikeus osallistua kunnallisvaaleihin ja kunnallisiin kansanäänestyksiin nähtiin myönteisinä seikkoina vähemmistöjen edustetuksi tulemisen kannalta. Näistä puitteista huolimatta maahanmuuttaneiden poliittisen osallistumisen voidaan saatavilla olevien tietojen perusteella arvioida olevan melko vaatimattomalla tasolla. Suomessa äänioikeutetuille maahanmuuttaneille ei ole vielä ehtinyt kehittyä vakiintuneita siteitä suomalaisiin puolueisiin, eikä kerääntynyt riittävästi tietoa vaaleista ja laajemmin maan

poliittisesta järjestelmästä. Tähän viittaavat myös pääkaupunkiseudun elinolututkimuksen tulokset, joiden mukaan monet maahanmuuttaneet eivät ole olleet tietoisia äänioikeudestaan.<sup>29</sup> Ulkomaan kansalaisten äänestysaktiivisuudesta saadaan kuitenkin vain viitteitä siitä, kuinka aktiivisesti kansalaistetut maahanmuuttaneet mahdollisesti osallistuvat. Suomessa syntyneiden ja viimeistään äänestysikässä Suomen kansalaisuuden saaneiden nk. toisen sukupolven äänestyskäyttäytymisen arviointiin ulkomaan kansalaisten tilastoista ei välttämättä voi olettaa olevan apua.

Demokratiapolitiikan tavoitteena on, että kaikki poliittisen yhteisön jäsenet – kunnan kontekstissa sisältäen myös siellä asuvat ulkomaan kansalaiset – ovat tietoisia poliittisista oikeuksistaan heti niiden saavuttamisesta alkaen ja käyttävät oikeuksiaan yhdenvertaisesti toisten kanssa. Vaikka ulkomaan kansalaisten alhainen äänestysaktiivisuus saattaa vaikuttaa ymmärrettävältä ja mahdollisesti ”ajastaan korjaantuvalla” asialta, näyttää se demokratiapolitiikan tulokulmasta haasteena, jota tulee selvittää tulevaisuudessa syvällisemmin.

---

28) Wilhelmsson, Niklas (2008). Maahanmuuttajien äänestysaktiivisuus pääkaupunkiseudulla. Kvartti 3/2008. Helsingin kaupungin tietokeskus.

29) Riihelä, Juhani (2005). Maahanmuuttajien elinolut pääkaupunkiseudun kunnissa. Teoksessa Tuula Joronen (toim.) Maahanmuuttajien elinolut pääkaupunkiseudulla. Helsingin kaupungin tietokeskus.

# 3 ELY-keskukset ja kunnat maahanmuuttajien yhteiskunnallisen osallistumisen tukijoina

## 3.1 ELY-keskukset

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia (ELY) on koottu entisten TE-keskusten, alueellisten ympäristökeskusten, tiepiirien, lääninhallitusten liikenne- ja sivistysosaston sekä Merenkulkulaitoksen tehtäviä. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä ovat muun muassa alueellisesti maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät tehtävät; etnisen tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistäminen sekä työlupia koskevat kysymykset yrittäjyyttä koskeva neuvonta.

ELY-keskusten keskeisenä tehtävänä maahanmuuttajien kotouttamisessa on kotouttamislain toimeenpano ja toteutumisen seuranta alueellisesti sekä kotouttamistoimenpiteiden alueellinen yhteensovittaminen valtakunnallisten linjausten mukaisesti. Yhteistyötä kotouttamisessa tehdään mm. kuntien, työ- ja elinkeinotoimistojen, eri järjestöjen sekä lääninhallitusten kanssa.

ELY-keskuksia on yhteensä viisitoista. Toisinaan maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvät tehtävät on vastuutettu useamman ELY-keskuksen alueella yhdelle ELY-keskukselle. Näin ollen Uudenmaan ELY-keskus hoitaa oman hallintoalueensa ohella myös Hämeen ja Kaakkois-Suomen ELY-keskuksen toimialueen. Lisäksi Varsinais-Suomen ELY-keskus vastaa maahanmuuttoasioissa myös Satakunnan alueesta; Pirkanmaa Keski-Suomen alueesta; Pohjois-Savo Pohjois-Karjalan ja Etelä-Savon alueista; Pohjanmaa Etelä-Pohjanmaan alueesta ja Pohjois-Pohjanmaa Kainuun alueesta.

Yhdenvertaisuus Etusijalle 3 -hankkeen puitteissa lähetettiin kysely ELY-keskuksille niiden toimista maahanmuuttajien yhteiskunnallisen osallistumisen tukemiseksi. Kyselyssä tiedus-

teltiin ELY-keskusten meneillään olevista, päättyneistä ja suunnitteilla olevista toimenpiteistä maahanmuuttotaustaisten tai vieraskielisten henkilöiden yhteiskunnallispoliittisen osallistumisen tukemiseksi. Lisäksi kysyttiin, mitkä ovat olleet kuvattujen toimenpiteiden keskeisimmät haasteet ja toisaalta mitkä toimintamuodot ovat osoittautuneet erityisen menestyksekkäiksi.

Kyselyn toisessa osiossa keskityttiin viestintään ja kysyttiin, onko maahanmuuttotaustaiset tai vieraskieliset henkilöt huomioitu ELY-keskuksen viestinnässä ja jos kyllä niin millä tavoin. Lisäksi kysyttiin, mitä viestinnän kanavia keskus käyttää viestinnässään maahanmuuttaneille / vieraskielisille. Kyselyn viimeinen osio koski ELY-keskusten mahdollista yhteistyötä maahanmuuttajayhdistysten kanssa ja mahdollisen yhteistyön luonnetta.

Vain seitsemän – eli alle puolet – viidestätoista ELY-keskuksesta vastasi kyselyyn. Vastauksensa lähettivät Keski-Suomen, Satakunnan, Hämeen, Uudenmaan, Pohjois-Karjalan, Kaakkois-Suomen ja Varsinais-Suomen keskuksset. Yksi syy alhaiseen vastausaktiivisuuteen lienee ELY-keskusten uutuus. Voi olla, että ELY-keskukset vielä osittain hakevat rooliaan maahanmuuttajien kotoutumisen järjestäjinä TE-toimistojen ja kuntien rinnalla. Konkreettisenä osoituksena tästä on esimerkiksi se, että vielä vuoden 2010 lopussa ELY-keskusten maahanmuutosta kertovat verkkosivustot ohjasivat vanhojen TE-keskusten verkkosivuille. Lisäksi alueviranomaisina ELY-keskuksilla on vähemmän suoria kontakteja maahanmuuttajiin ja maahanmuuttajayhdistyksiin kuin esimerkiksi kunnilla, mistä syystä myös yhteistyö jäänee ohuemmaksi ja enemmän ylhäältäpäin ohjauvaksi.

## ELY-keskusten toimet maahanmuuttajien yhteiskunnallisen osallistumisen tueksi

Kyselyyn vastanneet ELY-keskukset antoivat vastauksissaan varsin erityyppisiä esimerkkejä toimistaan maahanmuuttotaustaisten tai vieraskielisten henkilöiden yhteiskunnallisen osallistumisen tukemiseksi. Useammassa

vastauksessa mainittiin alueellisten etnisten suhteiden neuvottelukuntien toiminta ja alueelliset maahanmuuttopoliittiset ohjelmat sekä EU-rahoitteiset projektit, joilla pyritään tukemaan erityisesti maahanmuuttajien työllistymistä.

### Seuraavassa esimerkkejä ELY-keskusten toimista:

*"ELY-keskuksen maahanmuuttohankkeessa on toteutettu paikallisradiossa kuultava Maahanmuuttajaradio-ohjelma, jonka maahanmuuttajat itse toimittavat säännöllisesti paikallislehdessä julkaistava maahanmuuttajan kirjoittama artikkelipalsta vuosittain toteutettava Maahanmuuttajan mahdollisuudet -tapahtuma, joka esittelee maahanmuuttajien osallistumismahdollisuuksia alueella (näytteilleasettajina järjestöt, oppilaitokset, kunnat yms.)"*

Pohjois-Karjala

*"Alueella toimiva ALKU-hanke kehittää mallia maahanmuuttajien alkuvaiheen neuvontaan ja pyrkii vahvistamaan toimijaverkoston yhteistyötä. Projektin tarkoituksena on luoda "one-stop-shop" -tyyppinen neuvontaa ja ohjausta antava keskus."*

Satakunta

*"Palapeli2projektissa on alettu toteuttaa yhteistyötä maahanmuuttajayhdistysten kanssa. Yhdistysten panos on vertaistuki juuri maahan tulleille pakolaisille ja muille maahanmuuttajille. ELY-keskuksen maahanmuuttoasioista vastaava työntekijä osallistuu Palapeli2 projektissa viranomaistiedon jakamiseen ns. infopäivissä. Yhteistyötä tehdään lisäksi esim. Jyväskylän kaupungin maahanmuuttajapalveluiden kanssa."*

Keski-Suomi

*"Uudenmaan ELY-keskus on jakanut useampana vuonna Kotomaa-Uusimaa palkinnon yhteisölle, yrityksille tai muille toimijoille, jotka ovat työssään erityisesti huomioineet maahanmuuttajat. Palkinnon myöntämiselle on asetettu kriteerit monialaisesta yhteistyöstä ja kotouttamisen kaksisuuntaisuudesta."*

Uusimaa

Toiminnan haasteita kysyttäessä useat vastaajat nostivat esille resurssien niukkuuden ja epävarmuuden, kuten oheisista vastauksista ilmenee. Maahanmuuttajien yhteiskunnallisen ja poliittisen osallistumisen tuen näkökulmasta haasteena näyttäytyy myös se, että monet vastauksissa mainituista toimista painottuvat

maahanmuuttajien työllistymiseen ja yleiseen tiedonsaantiin yhteiskunnallis-poliittisen osallistumisen sijaan. Esimerkiksi Kaakois-Suomen ELYn vastauksessa todettiin, ettei alueella ole ollut hanketta tai toimenpiteitä, missä osallisuuden tukeminen olisi ollut ensisijaisena tavoitteena.

*"Toimet perustuvat hankerahoitukseen ja hankkeen henkilöstöresurssien käyttöön, joten niiden jatkuvuus riippuu hanketoiminnan jatkumisesta. Kaikkia hankkeen mahdollistamia toimintamuotoja voi pitää erinomaisina väylinä maahanmuuttajien yhteiskuntatietouden lisäämiseksi. Koska toimet vaativat taloudellista panostusta sekä henkilöstöresursseja, toiminnan jatkuvuus edellyttää erillisen hankerahoituksen käyttömahdollisuutta."*

Pohjois-Karjala

*"Suurimmat haasteet liittyvät vähäisiin resursseihin; valmisteluun ja varsinkaan toimeenpanoon ei ole juuri mahdollisuutta. Etenkin maahanmuuttajajäsenet turhautuvat helposti siihen, ettei mitään konkreettista tapahdu."*

Varsinais-Suomi



### **Maahanmuuttaneiden huomioiminen ELY-keskusten viestinnässä**

Valtaosa kyselyyn vastanneista ELY-keskuksista kertoi, ettei maahanmuuttaneita tai vieraskielisiä ole huomioitu erityisryhminä niiden viestinnässä. Kielteisesti vastasivat Pohjois-Karjalan, Hämeen, Satakunnan ja Varsinais-Suomen ELY-keskukset. Tosin Varsinais-Suomen ja Satakunnan keskukset kertoivat käyttävänsä tiedottamisen väylinä maahanmuuttajayhdistyksiä ja Hämeen ja Satakunnan keskukset myös TE-toimistoja. Hämeen ELY-keskus painotti kuitenkin vastauksessaan, että heidän tarkoituksenaan on ohjata maahanmuuttajia käyttämään valtakunnallisia verkkosivuja tiedonhaussa.

Keski-Suomen ELY-keskus ei ottanut suoraan kantaa lomakkeessa esitettyyn kysymykseen maahanmuuttajien huomioimisesta omassa viestinnässään, mutta totesi tiedottamisen tapahtuvan etupäässä TE-keskusten ja kuntien kautta. Muista kyselyyn vastanneista ELY-keskuksista poiketen Kaakkois-Suomen ELY-keskus kertoi omassa vastauksessaan, että maahanmuuttajat ja vieraskieliset on huomioitu erityisryhminä viestinnässä. Käytännössä tämä on tarkoittanut tiedotusmateriaalin käännättämistä englanniksi ja venäjäksi.

### **ELY-keskusten yhteistyö yhdistysten kanssa**

Kyselyyn vastanneista seitsemästä ELY-keskuksesta kuusi ilmoitti tekevänsä yhteistyötä maahanmuuttajayhdistysten kanssa. Ainoastaan Hämeen ELY-keskus ilmoitti, ettei yhteistyötä yhdistysten kanssa ole ollut.

Uudenmaan ELY-keskus kertoi yhdistisyhteistyön tapahtuvan alueellisen ETNOn välityksellä ja yhteistyön merkitsevän käytännössä edustusta erilaisten hankkeiden ohjausryhmissä. Vastaavanlainen projektiperustainen malli yhdistisyhteistyölle on käytössä myös Kaakkois-Suomen ELY-keskuksella. Varsinais-Suomen ja Pohjois-Karjalan ELY-keskukset puolestaan painottivat vastauksissaan yhdistysten merkitystä tiedottamisen kanavina. Yhdistyksiä pidettiin hyvinä väylinä esimerkiksi tiedotusmateriaalien jakamisessa, sillä ne kykenevät vastaajien mukaan tavoittamaan huomattavasti suuremman joukon maahanmuuttajia kuin viranomaiset.

Keski-Suomen ELY-keskus kertoi vastauksessaan yhdistysten kanssa tehtävän yhteistyön painottuvan strategiasuunnitteluun sekä erilaisiin seuranta- ja kartoitustehtäviin. Maahanmuuttajayhdistykset ovat esimerkiksi osallistuneet Keski-Suomen maahanmuuttopoliittisen ohjelman puitteissa tehtyihin toimenpiteisiin ja ohjelman seurantaan. Lisäksi Keski-Suomen ELY-keskuksella on tarkoituksena lähitulevaisuudessa selvittää alueellaan toimivien maahanmuuttajayhdistysten toiminnan perusmuodot sekä kartoittaa niille mahdollisia rahoituslähteitä.

Kyselyyn saatujen vastausten perusteella yhdistisyhteistyö vaikuttaisi olevan monipuolisinta Satakunnan ELY-keskuksella, jonka vastauksen mukaan yhteistyössä toteutuvat kaikki muidenkin ELYjen mainitsemat yhteistyömuodot: projektiyhteistyö, suunnittelu ja tiedottaminen.

*"Pienellä alueella maahanmuuttajatyöhön osallistuvat viranomaiset, hankkeet ja yhdistykset ovat säännöllisesti yhteydessä keskenään projektein ohjausryhmätyössä, viranomaisverkostotapaamisissa ja tapaukkohtaisesti kutsutuissa tapaamisissa (koulutussuunnittelu, tapahtumien järjestäminen yhteistyössä, ym.) ELY keskus tiedottaa ja osin ohjeistaa uusien lakien, ohjeistusten ja strategioiden toimeenpanoa alueella."*

Satakunta

## 3.2 Kunnat

### Kunnat osallistumisen areenana

Kunnat ovat keskeinen toimintaympäristö maahanmuuttajien poliittis-yhteiskunnallisen osallistumisen kannalta erityisesti kunnallisvaaleja koskevan äänestysoikeuden ja erityisesti ulkomaan kansalaisten mahdollisuus asettua ehdolle kunnallisvaaleissa.<sup>30</sup> Kun valtiollisissa vaaleissa äänestysoikeus on varattu ainoastaan Suomen kansalaisilla, on kunnallisvaaleissa osallistumisoikeus kaikilla Suomessa pysyvästi asuvilla kansalaisuudesta riippumatta. EU:n ja Pohjoismaiden ulkopuolisten maiden kansalaisilta vaaditaan kuitenkin, että heillä on ollut kotikuntalain mukainen kotipaikka suomalaisessa kunnassa vähintään kahden vuoden ajan.

Suomessa myönnettiin jo 1970-luvun puolivälissä oikeus muiden pohjoismaiden kansalaisille osallistua kuntavaaleihin. Oikeus äänestää kuntavaaleissa laajeni vuonna 1992 koskemaan kaikkia pysyvästi Suomessa asuvia ulkomaan kansalaisia. Tällöin kuitenkin muilta kuin Pohjoismaiden kansalaisilta edellytettiin neljän vuoden pysyvää asumista Suomessa. Vuonna 1995 voimaan tulleen kuntalain mukaan EU-kansalaisten sekä pohjoismaalaisten oikeus osallistua kuntavaaleihin määräytyy samoin periaattein kuin Suomen kansalaisten oikeus. Muiden valtioiden kansalaisilta vaadittava asumisaika on sen sijaan kaksi vuotta. Kunnallinen äänioikeus koskee niitä ulkomaan kansalaisia, joilla on kotikuntalain (L 201/1994) mukainen kotipaikka Suomessa.<sup>31</sup>

Vuoden 2000 kunnallisvaaleissa äänesti noin 20 prosenttia äänioikeutetuista maahanmuuttajista. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa maahanmuuttajien äänestysaktiivisuus laski vain 15 prosenttiin äänioikeutetuista. Samanaikaisesti maahanmuuttajaehdokkaiden määrä kuitenkin

kasvoi pääkaupunkiseudun kunnissa jopa kaksinkertaiseksi. Maahanmuuttajaehdokkaiden määriä ei ole seurattu valtakunnallisesti.<sup>32</sup>

Kuntaliiton mukaan ulkomaalaisten määrän nopea kasvu on asettanut kunnille uusia haasteita etenkin suhteessa maahanmuuttaneiden kotoutumisen tukemiseen. Kuntaliiton näkökulmasta kuntien kannalta on tärkeää, että maahanmuuttopoliittisia ratkaisuja tehtäessä otetaan huomioon maahanmuuton eri syyt. Kunnan palveluissa on otettava huomioon maahanmuuttajien yksilölliset tarpeet. Oman haasteensa kunnille tuo myös väestöryhmien hyvien suhteiden edistäminen ja monikulttuurisuuden tukeminen paikallistasolla.<sup>33</sup>

### YES3-hankkeen kysely kunnille

YES3-hankkeen kunnille suunnatussa kyselyssä tarkasteltiin samoja teemoja kuin elinkeino-, liikenne ja ympäristökeskuksillekin suunnatussa versiossa. Kyselyssä tiedusteltiin kuntien meneillään olevista, päättyneistä ja suunnitteilla olevista toimenpiteistä maahanmuuttotaustaisten tai vieraskielisten henkilöiden yhteiskunnallis-poliittisen osallistumisen tukemiseksi sekä maahanmuuttajien ja vieraskielisten huomioimisesta kunnan viestinnästä. ELY-keskuksista poiketen kunnilta kysyttiin myös niiden mahdollisista toimista maahanmuuttaneiden äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi kunnallisvaaleissa. Lisäksi kuntien edustajia pyydettiin esittämään oma arvionsa siitä, mitkä ovat keskeisimmät haasteet maahanmuuttotaustaisten ja vieraskielisten kuntalaisten poliittiselle osallistumiselle.

YES3-hankkeen puitteissa tehtyä kyselyä pyrittiin lähettämään suurimpiin kuntiin sekä kuntiin, joissa asuu paljon ulkomaankansalaisia

30) Kunnallisvaalien merkitystä suomalaisessa päätöksentekojärjestelmässä käsitellään luvussa 5.1.2.

31) Äänioikeutetuilla on myös oikeus asettua ehdolle kuntavaaleissa sekä oikeus osallistua kunnalliseen kansanäänestykseen. Syyskuussa 2007 voimaan tulleen kotikuntalain muutoksen (L 399/2007) tarkoituksena on ollut määritellä edellytyksiä kotikunnan määrääntymiselle aikaisempaa selkeämmin ja kattavammin.

32) Kotouttamisen vaikuttavuus ja mittaaminen -projekti 2007. Projektin loppuraportti 13.6.2007. Työministeriö.

33) <http://www.kunnat.net>.

suhteessa niiden asukaslukuun. Yhteystietoja kuntien maahanmuuttokoordinaattoreista ja muista kotouttamistyötä tekevästä tahoista saatiin Kuntaliitolta.

Vastauksia kyselyyn saatiin yhteensä 15 eri kunnasta, jotka olivat Espoo, Helsinki, Hämeenlinna, Kerava, Kotka, Kouvola, Kuopio, Lappeenranta, Oulu, Pori, Raasepori, Rauma, Savonlinna, Tampere ja Vantaa. Sekä Helsingistä että Tampereelta saatiin kaksi erillistä vastausta kyselyyn. Lisäksi Kokkola ja Seinäjoki vastasivat, ettei kunnissa nykyisellään ole mitään kyselyn alaan liittyviä toimenpiteitä.

### **Kuntien toimet maahanmuuttajien yhteiskunnallisen osallistumisen tukemiseksi**

YES3-hankkeen kunnille suunnatun kyselyn keskiössä olivat kuntien toteuttamat toimenpiteet maahanmuuttajien yhteiskunnallisen ja poliittisen osallistumisen tueksi. Kyselyyn saadut vastaukset tarjoavat ainakin esimerkkien tasolla melko kattavan listauksen kuntien toimenpiteistä.

Vain kaksi kyselyyn vastanneista kunnista – Rauma ja Savonlinna – kertoivat vastauksissaan, ettei niillä ole maahanmuuttajien yhteiskunnalliseen osallistumiseen liittyviä toimia. Rauman vastauksessa todettiin, että kaupungin toimet kohdistuvat lähinnä työperäiseen

maahanmuuttoon liittyviin kysymyksiin. Myös Savonlinnassa kaupungin toimet ovat keskittyneet maahanmuuttajien työllistymisen ja opiskelujen tukemiseen, vaikkakin näiden ohella kaupungissa on ollut myös erilaisia suvaitsevaisuuteen ja eri kulttuurien tunnetavuuteen liittyviä projekteja.

Vastausten perusteella kuntien yleisesti käytössä olevia toimenpiteitä maahanmuuttajien yhteiskunnallisen osallistumisen tukemiseksi ovat ainakin maahanmuutto- ja monikulttuurisuusasian neuvottelukunnat; monikulttuurisuuteen ja kotouttamiseen liittyvä strategiatyö; kuntien yhteistyö järjestöjen kanssa; erilaisten tilaisuuksien järjestämien sekä projektimuotoinen työskentely. Kunnan koolla ja kunnassa asuvien maahanmuuttaneiden vaikuttaisi olevan yhteys käytössä olevien toimintojen suhteen. Esimerkiksi neuvottelukunnista vastauksissaan kertoivat vain suurimmat kaupungit. Seuraavassa on esitelty esimerkkejä kuntien toimista.<sup>34</sup>

### **Neuvottelukunnat**

Joissakin kyselyyn vastanneissa kunnissa toimii maahanmuutto- tai monikulttuurisuusasioiden neuvottelukunta. Näiden neuvottelukuntien toimenkuva vaihtelee tyypillisesti kunnasta toiseen esimerkiksi neuvottelukunnan jäsenpohjan, mandaatin ja resurssoinnin suhteen.

*"Helsingin maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden neuvottelukuntaan kuuluu 13 jäsentä tai varajäsentä, jotka ovat maahanmuuttajataustaisia. Neuvottelukunnan tehtävänä on kehittää kaupungin palveluita, edistää yhdenvertaisuutta kaupungin hallinto- ja toimintatavoissa sekä seurata Helsingin strategiaohjelman toimeenpanoa neuvottelukunnan toimeksiantoon kuuluvissa asioissa. Neuvottelukunta laatii lausuntoja mm. kaupunginhallitukselle tai suoraan sidosryhmille, tekee aloitteita ja laatii kannanottoja. Neuvottelukunta on toiminut vuodesta 2007 lähtien. Paikat määrittyvät puolueperustaisesti. Aikaisemmin neuvottelukunnan jäsenet koostuivat virastojen asiantuntijoista, joista muutama oli maahanmuuttajataustainen."*

*"Espoossa on monikulttuurisuusasiain neuvottelukunta, kokoaa yhteen virkamiehiä, valtuustoryhmien edustajat ja kieli- ja kulttuurivähemmistöjen edustajia."*

34) Mukaan esimerkkeihin on otettu myös kuntien vastauksia, joiden yhteys maahanmuuttajien yhteiskunnallis-poliittiseen osallistumiseen jää välilliseksi painotuksen olessa esim. maahanmuuttajien työllistymisessä. Kuten ELY-keskusten kohdalla, myös kuntien vastaukset kyselyyn sisälsivät usein tietoa maahanmuuttoon liittyvästä työstä ylipänsä.

"Vantaalla on jo vakiintunut monikulttuurisuusasiain neuvottelukunta. Neuvottelukunta on luottamusmiespohjainen (valtuustossa olevat ryhmät nimeävät edustajansa). Monet valtuustoryhmien nimeämät edustajat ovat maahanmuuttajataustaisia. Lisäksi neuvottelukunnassa on virkamiehedustus toimialoilta. Neuvottelukunta kuulee vuosittain maahanmuuttajajärjestöjä sykyisessä teemaseminaarissa."

"Tampereen kaupungin maahanmuuttajaneuvosto on kaupungin pysyvä neuvoo-antava elin, jonka jäsenet ovat kaikki maahanmuuttajataustaisia. Puhe- ja läsnäolo-oikeus on viran puolesta maahanmuuttajakoordinaattoreilla ja muilla nimetyillä virkamiehillä. Yhteistyötahoina ulkopuolelta kaupungin ovat järjestökenttä ja paikalliset puolueet. Maahanmuuttajaneuvosto on ollut tomielimenä vuodesta 2007."

Myös Kotkaan on harkittu perustettavaksi maahanmuuttajaneuvostoa ottamaan kantaa ja tekemään esityksiä maahanmuuttajia koskeissa asioissa. Suunnitelmat eivät kuitenkaan herättäneet tarpeeksi kiinnostusta eikä neuvostoa toistaiseksi ole toteutettu.

### **Strategiatyö ja monikulttuurisuusohjelmat**

Osa kyselyyn vastanneista kaupungeista nosti vastauksissaan esille kaupungin strategiaohjelmien linjaukset maahanmuuttajista tai kuntien erilliset nimenomaisesti maahanmuuttoon ja monikulttuurisuuteen liittyvät ohjelmat.

"Helsingin kaupungin strategiaohjelmassa 2009–2012 maahanmuuttajat ovat eräänä keskeisenä painopisteenä. Monimuotoisuus nähdään merkittävänä voimavarana. Strategiaohjelmasta on johdettu erillinen monimuotoisuus ja maahanmuutto toimeenpano-ohjelma, jossa keskeistä on maahanmuuttajien voimavarojen vapauttaminen kaupungin ja kaupunkilaisten parhaaksi. Helsingin kaupungilla on lisäksi ollut maahanmuuttajien kotouttamisohjelma vuodelta 2009."

"Vantaa kaupungilla on uusi monikulttuurisuusohjelma 2010–2013, joka korostaa erityisesti osallisuutta ja kumppanuutta järjestöjen kanssa."

"Kuopion monikulttuurisuustyön ja kansainvälistymisen tavoitteet sisältyvät Kuopion kansainvälistymisstrategiaan (2004), jota päivittävään. Vuoden 2007 kansainvälisyysohjelmaan 2007 yhtenä tavoitteena on monikulttuuristen palvelujen aikaansaaminen. Kuopio on hyväksynyt yhdenvertaisuussuunnitelman 2008 sekä Eurooppalaisen CEMRin tasa arvon peruskirjan."

### **Järjestöyhteistyö**

Useampi kunta raportoi vastauksissaan yhteistyön tekemisestä maahanmuuttajajärjestöjen kanssa. Järjestöyhteistyö on tyypillisesti järjestöjen avustamista rahallisena tukena, toimitilojen myöntämisenä tai hallinnollisella tuella tai yhteisten projektien ja tilaisuuksien järjestämistä. Järjestöyhteistyötä käsitellään tarkemmin kohdassa "Kuntien yhteistyö järjestöjen kanssa".

### **Viranomaisyhteistyö ja -verkostot**

Porin ja Kuopion kaupungit raportoivat kyselyyn lähettämässä vastauksissaan varsin laajoista viranomaisten välisistä yhteistyöverkostoista maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyen.

"Porissa toimii viranomaisyhteistyö ViVer, joka kokoontuu maahanmuuttoon liittyvien asioiden tiimoilta noin 3 kertaa vuodessa. Lisäksi kaupungissa toimii Monikulttuurisen työhön valmentava MK-koulutustyöryhmä ja Maahanmuuttajatyön koordinaattori MAKO. Maahanmuuttajatyön koordinaattori toimii verkostojen ja ryhmien vetäjänä ja koollektusijana."

"Kuopion alueella toimii viranomaistyön tukena maahanmuuttoasioiden verkosto, jossa mm. poliisin, kaupungin, seurakunnan oppilaitosten ym. edustus. Lisäksi kaupungissa toimii viranomaisten kesken maahanmuuttofoorumi."

### **Yhteispalvelu- ja maahanmuuttajapalvelu-pisteet**

Muutamit kaupungit (esimerkiksi Vantaa ja Hämeenlinna) raportoivat vastauksissaan yhteispalvelu- ja maahanmuuttajapalvelupisteiden toiminnasta.

*"Vantaan kaupunki on mukana pääkaupunkiseudun tasoisessa ESR-hankkeessa, jossa kehitetään maahanmuuttajien neuvontaa yhteispalvelupisteissä jne."*

*"Hämeenlinnan Maahanmuuttajan palvelupisteeseen tehtäviin kuuluu pakolaisten alkuvastaanotto sekä paluumuuttajien opastus ja neuvonta. Myös monikulttuurisen toiminnan, pienimuotoisen ryhmätoiminnan ja rinnasteisten toimenpiteiden järjestäminen ja koordinointi kuuluu palvelupisteelle. Palvelupisteellä on laaja ja toimiva yhteistyöverkosto eri hallintokuntiin, kansalaisjärjestöihin sekä maahanmuuttajaryhmiin. Kaikkia maahanmuuttajien palvelujen järjestämisestä se ei kuitenkaan kykene nykyisillä resursseilla järjestämään."*

### **Projektit**

Osa kyselyyn vastanneista kunnista kertoi vastauksessaan käynnissä olevista tai aikaisemmin toteutetuista projekteista, joissa maahanmuuttajien yhteiskunnallisen osallistumisen edistäminen on ollut ainakin yhtenä tavoitteena. Projektitoimintaa on järjestetty esimerkiksi Tampereella (Alueellinen - kehittämishanke ALMA), Hämeenlinnassa (ALPO-hankeverkosto) ja Oulussa (Homelike Oulu)

*"Lappeenrannan maahanmuuttopalveluiden yhteiskunnallisissa luennoissa yhtenä teemakokonaisuutena on yhteiskunnallisen osallistumisen tukeminen. Luentojen aiheena on mm. kunnan päätöksentekojärjestelmä, kunnan hallinto, vaalit, äänestäminen ja yhdistystoiminta. Lisäksi on tehty esimerkiksi matka Eduskuntaan paikallisen kansanedustajan vieraaksi. Luennot on tulkattu venäjän kielellä. Luennot ovat jatkuvaa toimintaa. Haasteena on kuitenkin, että ne tavoittavat vain osan kuntaan muuttavia henkilöitä."*

*"Kouvolan maahanmuuttopalvelut aloittaa yhteiskunnallista tietoutta sisältävät infotilaisuudet eri kieliryhmien kanssa. Tavoitteena on tehdä jatkuvaa työtä ja yrittää sisällyttää luennot kotoutumissuunnitelmiin. Lisäksi aloitamme yhteistyötä poliittisten puolueiden kanssa ja eri kansalaisjärjestöjen kanssa."*

*"Kotkan monikulttuurinen toimintakeskus Mylly järjestää monenlaista toimintaa, missä tutustutaan myös yhteiskunnan toimintaan."*

### **Muita toimia**

*"Kuopiossa on menossa erittäin massiivinen organisaatiouudistus vuoteen 2011, joka rakentaa asiakaslähtöisen prosessiorganisaation. Maahanmuuttajat ovat yksi asiakasryhmä, jolle kehitetään entistä joustavampia muuttajapalveluja. Kaupungissa on menossa useita monikulttuuristen palvelujen kehittämishankkeita."*

*"Helsingin tavoitteena on, että maahanmuuttajien osuus kaupungin työntekijöistä vastaa maahanmuuttajien osuutta kaupungin asukkaista. Helsingin kaupungilla on erilaisia hankkeita tukemaan työyhteisöjen valmiuksia ottaa vastaan maahanmuuttajataustaisia työntekijöitä."*

### **Kuntien yhteistyö järjestöjen kanssa**

Yhteistyö maahanmuuttajayhdistysten kanssa vaikuttaisi kyselyyn saatujen vastausten perusteella olevan varsin kunnissa yleisesti käytetty toiminnan muoto maahanmuuttajien yhteiskunnallisen osallistumisen tukemiseksi. Kyselyyn vastanneista kunnista ainoastaan kaksi

– Kerava ja Savonlinna – ilmoittivat, ettei niillä ole yhteistyötä maahanmuuttajayhdistysten kanssa. Savonlinnan vastauksessakin yhteistyön puuttumisen täsmennettiin johtuvan siitä, ettei kaupungissa tietyvästi ole maahanmuuttajayhdistyksiä, joilla olisi agendallaan yhteiskunnallisia kysymyksiä.

Savonlinnan ohella myös muutamat muut kunnat (esim. Hämeenlinna, Rauma, Lappeenranta ja Kouvola) kertoivat vastauksissaan, että niiden alueella toimii toistaiseksi melko vähän maahanmuuttajajärjestöjä, mikä on estänyt

yhteistyön vakiintumista kunnan ja yhdistysten välille. Toisinaan kunnat ovat myös aktiivisesti pyrkinet tukemaan maahanmuuttaja- tai monikulttuuristen yhdistysten perustamista alueelleen.

*"Lappeenrannassa maahanmuuttajayhdistyksiä on hyvin vähän. Yhteistyötä on ollut niiden kanssa, joita on. Tavoitteena ja toiveena on, että yhdistysten määrä lisääntyisi."*

*"Kannustamme perustamaan yhdistyksiä ja ohjaamme yhdistystoiminnassa. Teemme yhteistyötä suomalaisten kansalaisjärjestöjen kanssa. Kouvolassa ei ole ollut virolaisten ja venäläisten yhdistysten lisäksi muita maahanmuuttajayhdistyksiä. Joulukuussa 2009 autoimme perustamaan Kouvolan Somalia yhdistystä. Nyt on työn alla kurdien aloittamana kulttuuriyhdistys."*

*"Rauman kaupungissa vain muutama maahanmuuttajayhdistys, jotka hyvin homogeenisia ja harjoittavat lähinnä vain tietystä maasta tulleiden keskinäiseen kanssakäymiseen liittyvää toimintaa. Meneillään olevan maahanmuuton kehittämishankkeen yhtenä tavoitteena on monikulttuurisen yhdistyksen aikaansaaminen kaupunkiin."*

Tyypillisiä yhteistyön muotoja kuntien ja maahanmuuttajayhdistysten välillä vaikuttaisivat olevan kunnan tuki yhdistyksille tilojen

järjestämisessä; yhteisten tilaisuuksien toteuttaminen sekä yhdistysten tukeminen rahallisilla avustuksilla.

*"Konkreettisista yhteistyön muodoista Lappeenrannassa voi muun muassa mainita yhdistysten mahdollisuuden käyttää erilaisia tiloja ilman kustannuksia."*

*"Rahallinen apu (järjestöavustus) ja joitain yhdessä järjestettyjä tapahtumia."*

*"Yhteistyön muotona Tampereella ovat tapaamiset ja yhteiset tilaisuudet. Avustuksia jaetaan vuosittain noin 42 000 euroa. Avustukset kulttuuritoimelta ovat jatkuneet vähintään 10 vuotta ja ovat suhteellisesti suurempia kuin ns. suomalaisten yhdistysten vastaavat avustukset."*

Muutamia suurempia kaupungit, kuten Espoo, Oulu ja Tampere ovat tukeneet järjestöjä myös yhdistystoimilla hallinnon kanssa. Helsingin henkilöstökeskuksen maahanmuutto-osastolla on jopa erikseen nimetty henkilö, jonka tehtäväkuvaan liittyy järjestöyhteistyön kehittäminen. Vastausten perusteella Helsingin

kaupungin ja sen alueella toimivien maahanmuuttajayhdistysten välinen yhteistyö vaikuttaisi oleva laajinta ja vakiintuneita. Tämä on myös ymmärrettävää, kun otetaan huomioon, että valtaosa maahanmuuttajista asuu pääkaupunkiseudulla ja myös järjestötoiminta kaupungissa varsin aktiivista.

*"Helsingin maahanmuutto-osastolla on laaja suhdeverkosto maahanmuuttotyötä tekeviin järjestöihin. Osasto tiedottaa järjestöille ajankohtaisista kaupungissa tapahtuvista uudistuksista, ja toisaalta välittää järjestöjen tekemiä ehdotuksia ja tarvekartoituksia kaupungin virastoille. Osasto järjestää 2-3 kertaa vuodessa järjestöfoorumeita, joissa kansalaisyhteiskunnan edustajat voivat tavata toisiaan, vaihtaa mielipiteitä ja kertoa kaupungin edustajille huolistaan. Kaupungin edustajat kertovat puolestaan kaupungin kehittämishankkeista maahanmuuttajille jne. Järjestöfoorumit ovat avoimia kaikille maahanmuuton toimialalla työskenteleville järjestöille."*

Kunnille yhteistyö maahanmuuttajayhdistysten kanssa tarjoaa väylän alueella asuvien maahanmuuttajien tavoittamiseen sekä edesauttaa myös

kunnan omien kotoutumiseen liittyvien tavoitteiden toteutumista.

*"Yhdistysten kanssa pyritään yhteistyöhön tilaisuuksien ja tapahtumien järjestämisessä. Yhdistyksien kautta pyritään välittämään tietoa jne. Pyritään tukemaan yhdistyksiä vertaistukeen liittyvässä toiminnassa ja sen kehittämisessä ja omakielisessä tiedottamisessa jne. Tieto kulkee joskus paremmin yhteisöjen sisällä (esim. yhdistysten kautta)."*

*"Tavoitteena yhdistysyhteistyölle: maahanmuuttajien kotouttamisen edistäminen yhdistys toimii sosiaalisena verkostona sekä työllistämisen- ja työharjoittelupaikkana, jossa on mahdollisuus äidinkielen ylläpitämiseen ja suomen kielen käyttämiseen yms."*

*"Tavoitteena on saada heidät aktivoitumaan niin, että toimisivat itsenäisesti. Lisäksi tavoitteena, että maahanmuuttajayhdistykset toimisivat vertaistukena uusille oman maan maahanmuuttajille."*

*"Helsingin maahanmuutto-osaston järjestöyhteistyöllä on seuraavat tavoitteet: kehittää kaupungin osallistavaa hallintoa niin, että järjestöillä on aito mahdollisuus osallistumiseen ja vaikuttamiseen katalysoida kaupungin ja järjestöjen kehittymistä kumppaneiksi; parantaa järjestöjen toimintaedellytyksiä; sekä edistää kaupungin ja järjestöjen edustajien välistä vuorovaikutusta ja tiedonvaihtoa ja siten tarjota mahdollisuuksia innovaatioiden syntyyn ja nopeampaan reagointiin."*

### **Kuntien vaaliaktivointitoimet maahanmuuttajille**

Valtaosa kyselyyn vastanneista 15 kunnasta ilmoitti, etteivät ne ole toteuttaneet maahanmuuttajien vaaliaktivointiin liittyviä toimenpiteitä, tai niitä ei ole vastaajan tiedossa. Espoo, Helsinki, Hämeenlinna, Kerava, Kotka, Oulu, Raasepori, Rauma, Savonlinna ilmoittivat vastauksissaan, ettei vaaliaktivointitoimia ole järjestetty ja Kuopio ja Vantaa ilmoittivat, etteivät myöskään heidän kuntansa ole tiettävästi järjestäneet vaaliaktivointitoimia. Vantaan kaupungin vastauksessa kerrottiin kuitenkin, että kaupungilla on ollut sponsorisopimus SixDegrees -lehden kanssa, jonka puitteissa lehdessä on vaalivuosina kirjoitettu vaaleista ja esimerkiksi haastateltu vaalipäällikköä.

Kouvola ja Tampere puolestaan ilmoittivat vastauksissaan, etteivät kunnat ole toistaiseksi järjestäneet maahanmuuttajien vaaliaktivointiin liittyviä toimenpiteitä, mutta tarkoitus on kuitenkin järjestää niitä tulevaisuudessa. Esimerkiksi Tampereella on tarkoitus pitää kaikille puolueille suunnattuja koulutus-tilaisuuksia kevään 2011 eduskuntavaalien alla.

Vaaliaktivointitoimia on kyselyyn vastanneista kunnista järjestetty Lappeenrannassa ja Porissa. Porissa toiminta on ollut tiedottamista ja tulkkausavun tarjoamista sekä kunnallisvaaleihin että eduskuntavaaleihin liittyvissä asioissa. Lappeenrannassa puolestaan kaupungin maahanmuuttajapalvelut ja Etelä-Karjalan työ- ja asukastupayhdistys ovat järjestäneet vaalien alla keskustelutilaisuuksia, joihin on kutsuttu puolueiden edustajia ja maahanmuuttajia. Tilaisuuksissa on käynyt pääsääntöisesti Lappeenrannassa asuva venäjänkielistä väestöä.

Muutama vastaaja koki, ettei vaaliaktivointiin liittyvien toimenpiteiden tulisi olla kuntien vaan poliittisten puolueiden vastuulla.

### **Maahanmuuttajien huomioiminen ryhmän kuntien viestinnässä**

Maahanmuuttajien huomioiminen jonkinlaisena erityisryhmänä kuntien viestinnässä vaikuttaisi olevan kyselyyn saatujen vastausten perusteella suhteellisen yleistä ja lisäksi enenevässä määrin yleistymään päin. Ainoastaan muutama kyselyyn vastannut kunta jätti kokonaan vastaamatta kysymykseen, tai ilmoitti ettei maahanmuuttajia ole huomioitu erityisryhmänä kunnan viestinnässä.

*"Helsingissä kaupungin maahanmuuttopolitiikkaan liittyvästä edunvalvontatyöstä uutisoidaan laajasti: henkilöstökeskuksen maahanmuutto osaston viestintävälineissä 4 kertaa vuodessa ilmestyvässä uutiskirjeessä sekä osaston laajoilla www sivuilla (www.hel.fi/heke/maahanmuutto), jotka on käännetty kolmelle kielelle. Tavoitteena on tiedottaa avoimesti, laajasti ja ajantasaisesti yhteistyökumppaneille ja kuntalaisille maahanmuutto osaston toiminnasta, kehittämishankkeista ja suunnitelmista. Tavoitteena on myös edistää edunvalvontatyötä maahanmuuttoasioissa sekä lisätä maahanmuuttoasioiden läpinäkyvyyttä."*

Useampi kunta vastasi viestintää koskeviin kysymyksiin, että maahanmuuttajat on kyllä huomioitu viestinnän erityisryhmänä, mutta käytännössä maahanmuuttajille kohdennetun viestinnän järjestämisessä ollaan vielä alkuvaiheessa. Esimerkiksi Kouvolan vastauksessa kerrottiin, että kunnassa on tuotettu jonkin verran englannin- ja venäjänkielistä materiaalia ja Kouvolan maahanmuutto-ohjelman kääntäminen englanniksi ja venäjäksi on työn alla. Myös Lappeenrannan vastauksessa kerrottiin, että kunnassa on tiedostettu vieraskielisille tarvittava viestintä ja sen erityispiirteet ja asiaa pyritään kehittämään: maahanmuuttopalveluissa on aloittanut viestintäkoordinaattori, jonka yhtenä tehtävänä on kehittää erityisviestintää muun (kaikille tarkoitettun viestinnän) rinnalla.

Viestinnän kanavien suhteen verkkoviestintä vaikuttaisi olevan keskeisessä asemassa kuntien maahanmuuttajille suunnatussa viestinnässä. Tyypillisesti verkkoviestintää on käytetty tekemällä maahanmuuttajille suunnattu osio kaupungin verkkosivuilla (esim. Rauma) tai kääntämällä osa verkkosivuista eri kieliversioksi (esim. Kotka) tai sekä että (esim. Helsinki). Eniten sivustojen osittaisia kieliversioita lienee nykyisellään Helsingin kaupungilla (englanti, saksa, ranska, venäjä).

Etenkin suurimmat kaupungit esim. Helsinki ja Espoo ovat julkaisseet tiedotuslehdistään englanninkielisiä verkkoversioita tai liitteitä. Osa vastaajista kertoi puolestaan kuntansa julkaisseen tai aikovan julkaista myös maahanmuuttajille suunnattu paperiesitteitä (esim. Pori ja Vantaa).

Verkkoviestinnän osalta keskeisessä asemassa on myös Infopankki-sivusto, joka tarjoaa suomalaista yhteiskuntaa ja kuntia koskevaa tietoa 15 eri kielellä. Sivusto on alun perin

toteutettu 2000-luvun alussa Helsingin kaupunginkirjaston ja Kansainvälisen kulttuurikeskus Caisan yhteisenä projektina, mutta laajentunut myöhemmin useamman kunnan ja ministeriön yhteistyössä toteutetuksi portaaliksi. Myös useammalla kyselyyn vastanneella kunnalla on oma alueellinen sivukokonaisuutensa Infopankissa. Nykyisin Infopankki onkin yhteistyöhanke, jossa ovat mukana myös Helsingin seudun kaupungeista Espoo, Vantaa ja Kauniainen, valtionhallinto sekä pienemmällä rahoitusosuuksilla myös joukko muita kuntia ja jonka toimitusvastuu kuuluu Helsingin kulttuurikeskukselle.

Verkkoviestinnän ja esitteiden ohella myös suullinen viestintä vaikuttaisivat olevan keskeinen muoto maahanmuuttajille suunnatussa viestinnässä. Esimerkiksi Espoo, Kuopio, Lappeenranta ja Hämeenlinna painottivat vastauksessaan maahanmuuttopalveluiden kautta tarjottavan suullisen viestinnän merkitystä verkkopalveluiden rinnalla. Näistä kunnista esimerkiksi Kuopiossa on verkko-tiedottamisen lisäksi palkattu kaupungille kaksi kentällä liikkuvaa maahanmuuttoneuvojaa, joiden työkielinä ovat englanti ja venäjä.

Yllättävän harva kunta mainitsi vastauksessaan maahanmuuttajayhdistykset viestinnän kanavina. Yhdistysyhteistyön merkityksen viestinnän väylänä nostivat vastauksissaan esiin erityisesti Lappeenranta ja Pori.

Osassa kunnissa kaupallisen median välineet nähtiin viestinnän kanavina maahanmuuttajille suunnatussa tiedotuksessa. Esimerkiksi Helsinki kertoi vastauksessaan käyttävänsä maahanmuuttajille suunnatussa viestinnässä esimerkiksi Six Degrees ja Spektr -lehtiä sekä Radio Sputnikia.



Kaiken kaikkiaan kuntien maahanmuuttajille suunnatun viestinnän keinovalikoima näyttäisi vielä hakevan muotoaan. Monet kunnat ovat ennakkoluulottomasti lähteneet kokeilemaan useita erilaisia viestinnän kanavia saavuttaakseen kunnassa asuvat maahanmuuttajat. Esimerkiksi Helsinki järjesti 21.9.2010

ensimmäistä kertaa ulkomaalaistaustaisille asukkailleen kaupungintalossa ylipormestarin asukasillan, jollaisia jo 1970 luvulta lähtien on järjestetty Helsingin eri kaupunginosissa 3-4 kertaa vuodessa. Myös Hämeenlinnassa on käytössä ja suunnitteilla useita erilaisia maahanmuuttajaviestinnän muotoja.

*"Hämeenlinnan kaupungissa on kehitteillä sähköinen palveluopas useammalla eri kielellä sekä erikieliset nettisivut rakenteilla. Henkilökohtaista ohjausta on saatavilla kaupungin palvelupisteessä, jossa on myös jaossa materiaalia alueen palveluista ja toiminnoista useammalla eri kielellä. Suorapostitusta tapahtunut muutaman kerran, opastuksen jalkautuminen alueen oppilaitoksiin käytetään kerran viikossa sekä lähiökeskuksissa tapahtuvaa ohjausta ja neuvontaa kahdesti viikossa. Myös sähköpostilistat ovat käytössä."*

Maahanmuuttajille suunnatun viestinnän keskeisimmiksi haasteiksi mainittiin vastauksissa resurssien niukkuus ja eri hallintokuntien vaihtelevat viestintäkäytännöt, joita kumpaakin pidettiin esteenä käytäntöjen yhtenäistämiseksi ja käännösten tuottamiselle.

#### **Arviot osallistumisen haasteista maahanmuuttaneiden kannalta**

Kyselyyn vastanneet tahot toivat vastauksissaan esiin lukuisia maahanmuuttajien yhteiskunnalliseen ja poliittiseen osallistumiseen liittyviä

haasteita ja esteitä. Nämä haasteet vaikuttaisivat olevan pitkälti samoja kunnasta riippumatta. Osa vastaajien esiin nostamista haasteista koskee yhtäläillä myös kantaväestöä ja osa taas selkeästi tyypillisiä maahanmuuttajille. Maahanmuuttajille spesifeistä haasteista etenkin puutteellinen tai riittämätön suomen kielen taito mainittiin lähes jokaisessa vastauksessa. Useat vastaajat liittyivät riittämättömästä kielitaidosta johtuvat haasteet myös vähäiseen tietoon suomalaisesta yhteiskunnasta ja poliittisesta järjestelmästä.

*"Suomen kielen taitoon liittyvät kysymykset, suomalaisen yhteiskunnan tuntemus."*

*"Kielitaito ja suomalaisen poliittisen kulttuurin tuntemus."*

*"Kielitaidon puute. Ei tuntemusta suomalaisesta järjestelmästä ja poliittisen vaikuttamisen käytännöistä."*

*"Suomalaisen poliittisen järjestelmän ja suomalaisen demokratian oivaltaminen."*

Eräs vastaaja näki kielivaikeuksien aiheuttaman tiedon puutteen olevan korjattavissa ensi-

sijaisesti lisäämällä maahanmuuttajille suunnattua omakielistä kampanjointia.

*"Puutteellinen kampanjointi, maahanmuuttajille ei ole oman kielistä kampanjointia. Paradoksi sinänsä: ei pääse osallistumaan yhteiskunnalliseen keskusteluun tai aluehallinnon demokratian ylläpitoon ennen kuin olet hankkinut sellaisen kielitaidon, että ymmärrät suomea. Siihen asti toimintamahdollisuutesi vaikuttaa yhteiskunnassa ovat rajatut."*

Muutama vastaaja mielsi maahanmuuttajien oman aktiivisuuden tai kiinnostuksen puutteen

olevan haasteita osallistumiselle.

*"Haasteena on heidän oma aktiivisuutensa."*

*"Oma aktiivisuus puuttuu."*

Joissakin vastauksissa poliittisen aktiivisuuden puute yhdistettiin muihin integraatioon liittyviin haasteisiin, kuten työllistymiseen ja yleisesti vierauden tunteeseen uudessa kotimaassa tai aikaisempiin kokemuksiin entisessä kotimaassa. Vastausten taustalla lienee

ajatus siitä, että yhteiskunnallinen ja poliittinen aktiivisuus alkavat kiinnostaa ihmisiä vasta siinä vaiheessa kun muut elämisen raamit, esimerkiksi toimeentulo ja luottamus yhteiskunnan instituutioihin ovat kunnossa.

*"Poliittiseen toimintaan osallistumisen kynnyks voi olla korkea ja asiat tuntua vierailta. Eikä välttämättä tiedetä miten oikeasti voi mukaan päästä. Ainakin alkuvaiheessa maahanmuuttoa poliittinen osallistuminen voi tuntua kaukaiselta asialta."*

*"Haasteita ovat oma kiinnostus poliittiseen toimintaan ja omat kokemukset: poliittinen tilanne ja epäluottamus esim. politiikoihin tai viranomaisiin omassa kotimaassa (korruptio, lahjukset, mielivaltaisuus) sekä oman elämän sen hetken tilanne."*

*"Korkea työttömyys ja syrjäytyminen vie maahanmuuttajilta motivaatiota osallistumiselle."*

Toisaalta osa vastaajista oli myös sitä mieltä, että maahanmuuttajilla on kyllä kiinnostusta vaikuttaa yhteiskuntaan, mutta suomalaisen

poliittisen järjestelmän monimutkaisuus ja tarjolla olevan tiedon vähäisyys järjestelmästä muodostuvat esteiksi.

*"Kiinnostusta löytyy, mutta tietoa ei ole tarpeeksi suomalaisesta poliittisesta järjestelmästä."*

*"Raskas/vieras byrokratia."*

Eräs vastaajista mielsi maahanmuuttajien osallistumisen haasteiden olevan rakenteellisia

ja ennen kaikkea myös yhteisiä kantaväestölle.

*"Puolueiden ja maahanmuuttajien (sekä äänestäjinä että potentiaalisina puolueaktiiveina ja vaikuttajina) välillä vallitsee kohtaamattomuus. Maahanmuuttajilta, kuten muiltakin kuntalaisilta varmasti myös puuttuu tietoa siitä, miten asioihin voi vaikuttaa ja siitä, miten kaupungin päätöksenteko toimii (mm. eri toimijoiden roolit päätösten valmistelussa ja tekemisessä)."*

Toinen vastaaja puolestaan piti maahanmuuttajien mieltämistä erityisryhmäksi esteenä osallistumiselle ja koki, että maahanmuutto-

taustaiset kuntalaiset tulisi mieltää tavallisiksi kuntalaisiksi pikemmin kuin erillisenä maahanmuuttajaryhmänä.

*"Sulautuminen poliittiseen päätöksentekojärjestelmään tavallisina kuntalaisina, puolueisiin ja kansalaisjärjestöihin on avain tähän. Tähän on vielä henkisiä esteitä puolin ja toisin. Maahanmuuttajien "erityisyyden" asenteella luodaan samalla erottelua, joka pitää maahanmuuttajataustaiset helposti erillään politiikasta Suomessa. Ehkä osallistumiseen tulisi kannustaa heti kotoutumisen alkumetreillä, olen itse pitänyt esityksiä kaupunginvaltuustosta suomen kursseilla, ja todennut, että asia kyllä kiinnostaa."*

Ongelmien ja haasteiden esiin tuomisen ohella kyselyyn vastanneet tahot toivat esiin myös joitakin onnistumisia maahanmuuttajien yhteiskunnallisessa osallistumisessa. Onnistumisena nostettiin esiin esimerkiksi maahanmuuttajien aktiivisuus yhdistysten perustamisessa.

Kyselyyn vastanneiden kunnallisten toimijoiden välillä vallitsi jonkin verran erimielisyyttä siitä, minkä tahon tai tahojen ensisijaisena tehtävänä maahanmuuttajien yhteiskunnallisen osallistumisen tukeminen on. Muutamit vastaajat esimerkiksi kokivat, että poliittiset puolueet ovat toistaiseksi olleet turhan passiivisia maahanmuuttajien osallistumisen kannustamisessa.

*"Poliittiset ryhmät eivät ole tarpeeksi heränneet ja rekrytoineet jäseniä ja aktivisteja maahanmuuttajista."*

*"Poliittisten puolueiden tulisi olla paljon aktiivisempia piiritasolla kouluttamaan maahanmuuttajista 'poliitikkoja'."*

Lisäksi kuntien roolista maahanmuuttajien osallistumisen tukena vallitsi vastaajien keskuudessa eriäviä mielipiteitä. Osa vastaajista näki kuntien roolin maahanmuuttajien osallis-

tumisen tukemisessa varsin monipuolisena ja aktiivisena, kun taas erään vastaajan mielestä osallistumisen tukeminen ei kuulu kuntien tehtäväkenttään.

*"Kaupunki osaltaan voi edistää yhteiskunnallisten valmiuksien kehittämistä: vapaa sivistystyön mahdollisuudet työväenopistoissa ja aikuislukioissa, kielikurssit, työllistymisväylien tarjoaminen maahanmuuttajille, nuorisosiainkeskuksen työ nuorten maahanmuuttajien aktiivisuuden edistäjänä, samoin perusopetus/lukio opetus."*

*"Osallistumisen opastus ei ole myöskään kunnan tehtävä."*

### **Osallistumista tukevan toiminnan haasteet kuntien kannalta**

Kyselyssä kuntia pyydettiin kertomaan, mitkä ovat olleet niiden toteuttamien toimien keskeisimmät haasteet niiden oman organisaationsa kannalta. Useat kirjatuija haasteista

liittyivät toiminnan riittämättömään tai epävarmaan resurssointiin. Projektitoiminnassa myös projektikauden päättymisen on saattanut merkitä toimintojen päättymistä, mikäli toiminnoille ei ole järjestynyt ulkopuolista jatkorahoitusta.

*"Oulussa haasteellista on ollut päättäjien tuen ja tiedon vähäisyys, sekä toiminnan resurssien vähäisyys."*

*"Hankkeiden raskas hallinnointi on tuottanut hankaluuksia, lähinnä resurssipulan vuoksi."*

Vaikka kuntien toimet maahanmuuttajien integrointiin ja heidän yhteiskunnalliseen osallisuuteensa liittyen vaikuttaisivatkin olevan vakiintumassa ja yleistymässä, koettiin muutamassa vastauksessa myös tietynlainen historiattomuus ongelmalliseksi: toiminta ei ole

vielä vakiintunutta ja tämä aiheuttaa epävarmuutta toisaalta jatkuvuudesta ja toisaalta siitä, mitkä ovat parhaan toimintamuodot. Myös päättäjien tuen ja tiedon vähäisyys sekä raskas hankehallinto mainittiin haasteina.

*"Haasteita on paljon. Toteutuskokemus on vielä vähäinen."*

*"Myös sen välittäminen, miten voi konkreettisesti osallistua eikä pelkästään tietää asioista on haasteellista. Ihmisten (maahanmuuttajien) rohkeus lähteä vaikuttamaan asioihin saattaa olla heikkoa. Eikä oikein tiedetä miten."*

*"Haasteita on lyhytkestoisen opastuksen ja neuvonnan 'identiteetin' määrittäminen. Mitä ohjauksella tarkoitamme ja kuinka työmme määritämme."*

Vastaavasti muutokset kunnan toimintaympäristössä tai esimerkiksi kotouttamista koskevassa lainsäädännössä koettiin epä-

varmuutta aiheuttaviksi ja jatkuvuutta vaarantaviksi tekijöiksi.

*"Haasteita ovat kunnan isot organisaatiomuutokset ja nopeat muutokset maahanmuuttoasioissa. Lakiuudistukset vaativat perehtymistä, koulutusta, verkostoitumista yms."*

Myös maahanmuuttajien tavoittaminen ja on osoittautunut haasteelliseksi monella aktivoiminen mukaan järjestettyyn toimintaan paikkakunnalla.

*"Rauman seudulla on maahanmuuttajia hyvin suuri joukko, joita läheskään kaikkia ei tavoiteta. Maahanmuuttajien aktivoiminen ja saaminen mukaan esim. monikulttuuriseen yhdistykseen on haasteellista työtä."*

*"Lappeenrannan monikulttuurisen väestön saavuttaminen on haaste. Venäjänkielisten osalta onnistuu se paremmin, koska suurempi ryhmä. Suuri haaste on kuitenkin pienemmät kansallisuusryhmät ja heille tiedon välittäminen sekä omakielisen materiaalin tuottaminen ja tarjoaminen."*

*"Haasteena on myös palveluiden vaikea tavoitettavuus."*

Toisaalta myös maahanmuuttajataustaisen kunnassa koettiin esteenä toimintojen väestön vähäinen määrä tai hajanaisuus toteuttamiselle.

*"Haasteena Kuopion kaupungin 6000 työntekijän organisaation kannalta on ulkomaalaisväestön suhteellinen vähäisyys alueella. Kuopion väkiluku on 93000, ulkomaan kansalaisia on noin 1300 ja opiskelijat eli 1,3 % väestöstä. Tämän kokoinen ryhmä, joka koostuu 90 kansallisuudesta, ei vielä ole edes yhden kunnan lähiön kokoinen, jotta heille olisi järkevää resurssoida erillispalveluja."*

*"Se, ettei tämäntyyppisiä toimia ole edes ollut, on johtunut osaltaan maahanmuuttajien vähäisestä määrästä kunnassa, heidän omasta haluttomuudestaan osallistua yhteiskunnalliseen ja poliittiseen toimintaan."*

Erityisesti suuremmissa kaupungeissa toimivien maahanmuuttaja- ja monikulttuurisuusasian neuvottelukuntienkin toimintaan liittyy haasteita. Nämä esimerkiksi neuvottelukuntien epäselvään asemaan tai vähäiseen päätäntävaltaan liittyvät haasteet ovat tuttuja varmasti myös muille erityyppisille kunnissa toimiville alue- tai erityisryhmäperustaisille toimielimille.

*"Monikulttuurisuusasiain neuvottelukunnan epäselvä status Espoossa on haaste: koska kyseessä ei ole lautakunta, pohditaan usein neuvottelukunnan suhdetta kaupungin päätöksentekoon. Selkeintä olisi, jos puolueet huolehtisivat siitä, että niiden kautta myös maahanmuuttajataustaiset kaupunkilaiset voivat löytää aidon vaikutuskanavan. Virkakoneiston voimakas puuttuminen poliittiseen prosessiin ei ole luontevaa."*

### Toiminnan onnistumiset

Haasteiden ohella kunnat toivat vastauksissaan esiin myös esimerkkejä onnistuneista toiminnan muodoista maahanmuuttajien yhteiskunnallisen osallistumisen tukemiseksi.

Yleisesti ottaen toiminnan vakiintuminen ja yleistyminen koettiin onnistumisena, niissä kunnissa missä tietynlainen valtavirtaistuminen on maahanmuuttajatyön saralla tapahtunut.

*"Helsingissä merkittävää on mm. se, että koko kaupungin kattavassa strategiaohjelmassa on maahanmuuttajat huomioita kattavammin kuin koskaan aikaisemmin. Merkittäviä toimia mitä kaupunki itse tekee on mm. sen järjestämät maahanmuuttajien suomen kielen koulutukset (mm. ns. rinnasteisina koulutuksina). Mutta myös jo kaupungille työllistyneillä maahanmuuttajilla on mahdollisuus käydä suomen kielen kursseilla työaikana, räätälöidyissä oman ammattialan kielikoulutuksissa ns. ammatillisen pätevytyiskoulutuksena."*

*"Neuvoston työskentely kunnallisine kiemuroineen perehdyttää jäseniä ja taustajärjestöjä kunnallisen päätöksenteon rutiineihin, jonka tuella osallistuminen muissa elimissä on helpompaa."*

Erityisesti vastauksissa keuhuttiin ja pidettiin vuorovaikutukseen pohjaavia toimia ja tehokkaana ihmisten väliseen kasvokkaiseen omakielisyyttä.

*"Ihmisten "tasolla" olevat tapahtumat, keskustelutilaisuudet, toiminnot ovat tehokkaimpia. Yleinen materiaali voi jäädä ulkoiseksi eikä tavoita."*

*"Henkilökohtaisella tasolla vaikuttaminen on pienessä kaupungissa tehokkainta."*

*"Tampereella erityisesti maahanmuuttajaneuvoston teemakeskustelut paikalle kutsuttuine asiantuntijoineen ovat olleet hyvä vaikuttamisen kanava."*

*"Alustava kokemus on, että hankkeen asiakkaana olleet maahanmuuttajat ovat lähtökohtaisesti aktiivisia oman elämänsä hoitajia, jotka vain tarvitsevat oikeaa tietoa siitä kuinka asiat hoidetaan. Jos ja kun informaatio annetaan vielä kertaluontoisesti omalla kielellä, voidaan keskustelu käydä kerran ja perusteellisesti, jonka jälkeen useimmat ovat kyenneet itse viedä asioitansa eteenpäin."*

Yllättäen onnistumisia on syntynyt toisinaan Hakunilan esimerkki osoittaa. myös vaikeista lähtökohdista, kuten Vantaan

*"2000-luvun alussa Vantaalla oli Hakunilassa etninen konflikti. Tämän jälkeen on kaupungissa kehitetty etnisten konfliktien varalle toimintamalli poliisin, kaupungin ja maahanmuuttajayhteisöjen kanssa. Malli on nähtävissä kaupungin monikulttuurisuusohjelmassa ja siinä on koottu esimerkiksi maahanmuuttajayhteisöistä yhdyshenkilöverkosto. Etnisten konfliktien malli on ainutlaatuinen Suomessa ja perustuu luottamukseen poliisin, kaupungin ja maahanmuuttajayhteisöjen välillä. Neuvottelukunta perustettiin Hakunilan ongelmien jälkeen ja on tärkeä keskustelukanava ja vaikuttamiskanava maahanmuuttaja asioissa kaupungilla."*

## 4 Kokemuksia yhteiskuntatiedon opetuksen toteuttamisesta kotoutumiskursseilla

Kirjoittamishetkellä voimassaoleva laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (L 493/1999) antaa työttömille sekä työmarkkinatuen ja/tai toimeentulotuen piirissä oleville maahanmuuttaneille oikeuden kotouttamispalveluihin. Näihin kuuluvilla kursseilla, joille siis osallistuu vain osa kaikista maahanmuuttaneista, käsitellään myös poliittiseen osallistumiseen liittyviä asioita. Opetushallituksen kotoutumiskoulutuksen sisältöä ohjaavan suosituksen<sup>35</sup> kohdassa 4.5 Yhteiskuntatietous ja kulttuurintuntemus määritellään keskeisiksi sisällöiksi muun muassa

- yhteiskuntajärjestelmä
- paikallishallinto
- poliittinen järjestelmä ja poliittiset puolueet
- vaikuttamisen mahdollisuudet, järjestö-, yhdistys-, seuratoiminta
- elinkeinorakenne
- Suomen historia
- Suomen maantieteellinen sijainti ja ekosysteemi
- perustietoutta lainsäädännöstä (perustuslaki, yhdenvertaisuuslaki, kansalaisuuslaki)
- yksilön oikeudet ja velvollisuudet
- viranomaisjärjestelmä
- julkiset ja yksityiset palvelut
- verotus
- kuluttajan oikeudet.

Osana selvityshanketta kymmenessä suurimassa kaupungissa toimivia kurssijärjestäjiä pyydettiin kertomaan, miten heidän kursseillaan tätä kohtaa on toteutettu käytännössä, millaisia haasteita kyseisen osa-alueen opettamiseen ja oppimiseen liittyy, sekä millaista materiaalia oikeusministeriön toivottaisiin tuottavan poliittiseen osallistumiseen liittyen. Vastauksia saatiin viideltätoista ohjaavalta kouluttajalta, suomen kielen opettajalta ja esimieheltä seitsemästä kaupungista. Vastausten pituus ja tarkkuus vaihteli. Osa käsitteli maahanmuuttaneiden

opettamista yleisemmin, mutta tässä keskitytään ainoastaan vastauksiin, joissa kommentoitiin yhteiskuntatietouden alueeseen liittyviä seikkoja.

Yhteiskunnalliseen osallistumiseen liittyviä asioita käsitellään kotoutumiskoulutuksen kursseilla sekä kielenopetuksen osana että varsinaisilla yhteiskuntatietouden tunneilla, joita pitävät aihealueeseen erikoistuneet ohjaavat kouluttajat. Kaksi ohjaavaa kouluttajaa kuvasi yhteiskuntatiedon opetuksen laajuutta seuraavasti:

*Koko koulutusputken (Työelämän suomea 1–3+työelämäjakso, yht. n. 12 kk) aikana [ohjaavan kouluttajan] opetuspäiviä kertyy n. 35 (...). Käsiteltäviä aiheita ("keskeiset sisällöt") opetussuunnitelmaan näille osille on merkitty 48. (...) Esimerkiksi yhteiskunnalliselle osallistumiselle olen varannut yhden päivän, mutta siinä pitäisi käsitellä järjestötoiminnan (...) lisäksi myös [erilaiset] vaalit (...), eli aikaa ei ole paljon.*

35) Opetushallitus (2007). Aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus. Suositus opetussuunnitelmaksi [http://www.oph.fi/download/124652\\_koto\\_ops.pdf](http://www.oph.fi/download/124652_koto_ops.pdf).

*Aikapula on (...) tuttu haaste, jonka vuoksi joskus joutuu karsimaan opetettavia asioita, ja mikäli ryhmä on hitaasti etenevä (erityistä tukea tarvitseva), kaikkea ei (...) ehdi opettaa, kun kuitenkin opetuksen painopiste jo koulutusputken keskivaiheilla siirtyy voittopuolisesti työnhakuvalmiuksien vahvistamiseen (...) ja ylipäätään työolainsäädännön keskeisten asioiden opettamiseen. Nämä vievät paljon aikaa ja ne ovat toisaalta myös työvoimakoulutuksen keskeisiä tavoitteita, joiden rinnalla muu yhteiskunnallinen opetus kulkee, mutta joutuu – liika! – väistymään.*

Vastaajat kertoivat yhteiskuntatietouteen liittyviä asioita käsiteltävän muun muassa toiminnallisilla menetelmin. Monet mainitsivat myös museo- ja näyttelyvierailut sekä vierailut eduskuntaan. Kursseilla saattaa käydä vieraili-

joita, esimerkiksi ammattiliiton edustaja. Opetuksessa huomioidaan sekä kalenterivuoden kierto että yhteiskunnassa ajankohtaiset asiat, esimerkiksi vaalit:

*Vaalien alla järjestämme oppilaitoksessamme aina maahanmuuttajille tarkoitetun paneelikeskustelun, johon kutsumme panelisteiksi oikeita ehdokkaita kaikista puolueista/valitsijayhdistyksistä. (...) Lisäksi järjestämme oikeita vaaleja simuloivat vaalit, joissa äänestävät kaikki maahanmuuttajaopiskelijat ja kouluttajat.*

Opetuksessa pyritään siihen, että kaikki omaksuisivat oman senhetkisen tilanteensa näkökulmasta olennaisen tiedon suhteessa keskeisiin sisältöihin. Yksi vastaaja huomautti, että yhteiskuntatietoudessa on tärkeää korostaa opiskelijoiden kuntalaisuutta – tasavertaista mahdollisuutta käyttää esimerkiksi sivistys- ja vapaa-ajan palveluiden tarjontaa ja osallistua kunnalliseen päätöksentekoon. Opetuksen haasteiden kuvauksissa esille tuli erityisesti opiskelijoiden kielitaidon, koulutustaustan, oppimisvalmiuksien ja elämäntilanteiden suuri heterogeisuus. Yhtäältä hyvin yhteiskunnallisista asioista perillä olevat opiskelijat saattavat helposti pitkästyä, toisaalta joillekin nimenomaan tällaiseen melko abstraktiin aihealueeseen liittyvät asiat ovat vaikeita. Jos kielitaito on vasta kehittyvässä ja aikaisemmat tiedot yhteiskunnallisesta osallistumisesta ovat puutteelliset, tai nykyisen asuinmaan olosuhteisiin osin soveltumattomat, yhteiskunnallisten käsitteiden omaksuminen täytyy aloittaa perustavanlaatuisista asioista. Esimerkiksi käsitteet demokratia, poliittinen rakenne ja tasa-arvo voidaan ottaa kurssilla esille useaan otteeseen. Ensin niitä pyritään lähestymään mahdollisimman konkreettisesti, ja taitojen kasvaessa tarkastelun syvyyttä voidaan lisätä.

Useat vastaajat kiinnittivät huomiota nimenomaan edellä kuvatun kaltaisten tilanteiden vaativuuteen sekä opettajan että opiskelijan kannalta. Toinen, vähemmässä

määrin käsitelty haaste on opiskelijoiden joskus vähäinen kiinnostus yhteiskunnallisia asioita kohtaan. Eräs puki tämän ajatuksen sanoiksi seuraavasti: ”Opiskelijat haluavat olla rauhassa: monet haluaisivat vain tehdä yksinkertaista työtä ja olla perheen kanssa (...). Opiskelijoiden kokemukset yhteiskunnallisista toimijoista [ovat] vaikeita. Luottamuksen rakentaminen [on] ehkä tärkein opetuksen sisältö.” Toinen vastaaja puolestaan totesi, että konkreettisia ohjeita tarvitsevien opiskelijoiden lisäksi ”kotoutumiskoulutuksessa on paljon opiskelijoita, jotka ovat olleet kotimaassa poliittisesti aktiivisia, joten heitä kiinnostaa suomalainen poliittinen järjestelmä [ja] toiminta ylipäätään”. Näin aikaisemmista tiedoista ja kokemuksista pystytään luomaan vuoropuhelua.

Opetushallituksen ohjeessa mainitaan maahanmuuttajajärjestöt esimerkkinä mahdollisista yhteistyötahoista, ja kaksi vastaajaa kommentoi niitä erityisesti. Maahanmuuttajajärjestöjen edustajien vierailut tunnilla nähtiin periaatteessa toivottavaksi sisällöksi opetuksen, mutta niiden käytännön järjestämisen kerrottiin kohtaavan ongelmia, sillä yhdistysten edustajat ovat usein päivätöissä, eivätkä siksi pääse tulemaan tunneille, varsinkaan kun korvausta tulonmenetyksestä ei ole mahdollista järjestää. Toisaalta näiden vierailujen järjestämisen todettiin vievän paljon valmistelu-aikaa, jota kouluttajilla on lähtökohtaisestikin vähän.

Kyselyn kolmas kohta käsitteli toiveita mahdollisesti tuotettavalle materiaalille, jota voisi käyttää yhteiskuntatietouden opetuksessa kotoutumiskoulutuksessa. Ajatukset hyvästä oppimateriaalista olivat kahtalaiset: materiaalin tulisi olla selkeää ja kiinnostavaa. Temaattisia toiveita esitettiin vastauksissa vähän. Vaalit ja demokratian perusteet esitettiin alueina, joista aineistoa voisi tuottaa.

Selkokieliisyys oli useimmin mainittu yksittäinen kriteeri materiaalin käytettävyyden kannalta. Materiaalin toivottiin olevan opetettavalla kielellä ja sisältävän kuvia ja kotitehtäviä, sekä opettajalle virikkeitä toiminnalliseen työskentelyyn. Vastauksissa kiinnitettiin selvästi eniten huomiota niiden opiskelijoiden tarpei-

siin, joiden kielitaito ja aikaisemmat tiedot yhteiskunnallisesta osallistumisesta ovat koulutuksen alkaessa heikot. Heille sopiva aineisto sisältäisi paljon havainnollista, selkeää ja käytännönläheistä sisältöä lyhyesti esitettynä, jotta materiaalia voisi käyttää tuntikehyksen määrittämissä, melko suppeissa puitteissa. Myös audiovisuaalista materiaalia toivottiin.

Oppimateriaalin pitäisi herättää opiskelijan kiinnostus aihetta kohtaan. Hyvin heterogeenisten opiskelijaryhmien ollessa kyseessä materiaalia pitäisi tuottaa eritasoisena, ja sen olisi myös hyvä olla päivitettävissä asioiden muuttuessa. Fakta-aineiston lisäksi olisi käyttöä myös pohdiskevalle materiaalille, joka tarjoaisi kriittisiäkin näkökulmia yhteiskuntaan.

*Asioita ei saa liikaa yksinkertaistaa (...). Ei häitää, vaikka kaikki ei aukea yhdellä kertaa. Materiaalin pitää tukea omaa prosessia, ei tarjota viimeistä, ikuista totuutta.*



## 5 Puolueet poliittisen osallisuuden edistäjinä

Suomen poliittisessa järjestelmässä puolueilla on keskeinen ja laissa institutionalisoitu paikka. Muiden tehtäviensä ohella puolueet tarjoavat kansalaisille mahdollisuuksia aktiiviseen poliittiseen osallistumiseen kannattajina, äänestäjinä, aktiivineina ja luottamushenkilöinä. Ne siis voivat palvella yksilön tarvetta toteuttaa itseään yhteiskunnallisessa toiminnassa. Puolueet toimivat monella tapaa myös poliittisen järjestelmän portinvartijoina. Ne muotoilevat kansalaisten toiveista poliittisia tavoitteita. Niiden kautta myös kanavoituu edustus moneen sellaiseen paikkaan, jossa neuvotellaan vallasta ja käytetään sitä. Jos jokin kansanosaa ei lainkaan ole kiinnostunut puolueista tai puolueet siitä, jää tähän ihmisjoukkoon lukeutuville kapeammat mahdollisuudet vaikuttaa omaa elämäänsä koskettaviin kysymyksiin. Puolueilla on siis mahdollisuus sekä edistää että heikentää poliittista osallisuutta. Tämä puolueiden toiminnan osallistava (ja potentiaalisesti ulossulkeva) aspekti on esimerkiksi huomioitu Matti Vanhasen II hallitusohjelmassa siten, että puolueiden on vuodesta 2008 tullut ohjata 12 % valtiolta saamastaan puolueavustuksesta naisten poliittiseen toimintaan ja 12 % piirijärjestöjen toimintaan aikaisempien kahdeksan prosentin sijaan.<sup>36</sup> On siis katsottu, että puolueilla on velvollisuus luoda mahdollisuuksia osallistumiseen puitteissaan naisille sekä kaikissa osissa Suomea asuville.

Tässä luvussa puolueiden suhdetta maahanmuuttaneisiin lähestytään kahdesta näkökulmasta. Ensin esitellään Tilastokeskuksen tuottamia tietoja eduskuntavaaleista 2007 ja kunnallisvaaleista 2008. Luvun toisessa osassa kerrotaan puolueiden maahanmuuttaneille suuntaamasta toiminnasta niiden oman raportoinnin mukaan.

### 5.1 Vieraskieliset vuosien 2007 ja 2008 vaaleissa

Kuten luvussa 2.3 esiteltiin, eduskunta- ja kunnallisvaalit eroavat toisistaan sillä erityisesti tämän selvityksen kannalta merkittävällä tavalla, että eduskuntavaaleissa osallistumisoikeus on Suomen kansalaisilla – kunnallisvaaleissa myös Suomessa pysyvästi asuvilla ulkomaalaisilla. Koska maahanmuutto Suomeen on vilkastunut vasta viimeisen parinkymmenen vuoden aikana, Suomen kansalaisuuden saaneiden maahanmuuttaneiden sekä äidinkielenään jotain muuta kuin kotimaisia kieliä puhuvien, Suomessa syntyneiden Suomen kansalaisten määrä on vielä melko pieni. Vuoden 2007 eduskuntavaaleissa vieraskielisiä

Suomessa asuvia äänioikeutettuja<sup>37</sup> oli reilut 34 000 eli 0,8 % kaikista äänioikeutetuista. Kunnallisvaaleissa vieraskielisiä oli 3,1 % äänioikeutetuista. Yhtään vieraskielistä ehdokasta ei vuonna 2007 valittu kansanedustajaksi. Maahanmuuttotaustaisten vaaliosallistumista on näistä syistä toistaiseksi keskeisintä tarkastella kunnallisvaalien kohdalla. Koska voimme kuitenkin olettaa vieraskielisten ja Suomen kansalaisuuden saaneiden maahanmuuttotaustaisten äänestäjien ja ehdokkaiden määrän olevan kasvussa tulevana vuosina, esitämme tässä lukuja vuodelta 2007 myöhemmän vertailun pohjaksi.

36) Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia (2007), s. 82.

37) Eduskuntavaaleissa on osallistumisoikeus myös ulkomailla asuvilla Suomen kansalaisilla. Tilastokeskuksen analyysiaineistossa ulkomailla asuviksi oletetaan ne, joille ei löydy väestön keskusrekisteristä analyysissä käytettyjä taustatietoja, kuten kielitietoa. Ulkomailla asuvia äänioikeutettuja oli vuoden 2007 vaaleissa noin 208 000 ja ehdokkaita 8. Tämän luvun taulukoissa tarkastellaan ainoastaan Suomessa asuvia, ts. niitä äänioikeutettuja ja ehdokkaita, joille tarvittava taustatieto löytyy.

## 5.1.1 Eduskuntavaalit 2007

Yli puolet kaikista vieraskielisistä äänioikeutetuista asui vuonna 2007 Uudenmaan maakunnassa (ks. taulukko 6), missä heitä oli 1,9 prosenttia maakunnan kaikista Suomessa

asuvista äänioikeutetuista. Myös vieraskielisiä ehdokkaita oli eniten Uudellamaalla, 16 ehdokasta kaikkiaan kolmestakymmenestä yhdestä.

Taulukko 6. Suomessa asuvat ehdokkaat ja äänioikeutetut kielen ja maakunnan\* mukaan eduskuntavaaleissa 2007

	Ehdokkaat			Äänioikeutetut		
	suomen- ja ruotsinkieliset**	vieraskieliset	yhteensä	suomen-, ruotsin- ja saamenkieliset	vieraskieliset	yhteensä
<b>Koko maa</b>	1965	31 (1,6 %)	1996	4 055 807	34 142 (0,8 %)	4089949
<b>Uusimaa</b>	555	16 (2,8 %)	571	1 018 228	19 338 (1,9 %)	1037566
Varsinais-Suomi	164	2	166	355 258	3353	358611
Pirkanmaa	177	2	179	368 728	2245	370973
Keski-Suomi	121	1	122	210 600	934	211534
Pohjois-Pohjanmaa	113	3	116	282 435	781	283216
Etelä-Karjala	49	1	50	107 251	732	107983
Pohjois-Savo	80	1	81	197 451	606	198057
Kanta-Häme	68	1	69	132 274	563	132837
Pohjois-Karjala	64	1	65	132 280	551	132831
Satakunta	96	1	97	182 542	489	183031
Itä-Uusimaa	41	1	42	70 060	456	70516
Lappi	82	1	83	145 244	341	145585

\*) Taulukossa on esitetty ainoastaan maakunnat, joissa oli vieraskielisiä ehdokkaita. Päijät-Hämeen, Kymenlaakson, Etelä-Savon, Etelä-Pohjanmaan, Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan, Kainuun ja Ahvenanmaan maakunnissa asetettiin ainoastaan kotimaisia kieliä äidinkielenään puhuvia ehdokkaita.

\*\*) Yhtään äidinkielenään saamea puhuvaa ehdokasta ei asetettu.

Vieraskielisistä äänioikeutetuista ja ehdokkaista noin kolmasosa oli venäjänkielisiä. Taulukossa 7 on esitetty kielet, joiden puhujia oli ehdok-

kaina yli kolme. Vieraskielisistä ehdokkaista naisia oli 13 (41,9 %) ja miehiä 18 (58,1 %).

Taulukko 7. Eduskuntavaalien 2007 Suomessa asuvat ehdokkaat kielen mukaan

Kieli	Ehdokkaat
Suomi	1837
Ruotsi	128
Venäjä	10
Englanti	4
Muu tai tuntematon kieli	17
<b>Vieraskieliset yhteensä</b>	<b>31</b>
Kaikki yhteensä	1996

Kaikilla eduskuntapuolueilla Perussuomalaisia lukuun ottamatta oli vuoden 2007 eduskuntavaaleissa vähintään yksi Suomessa asuva ehdokas, jonka äidinkieli väestön keskusrekisterissä on muu kuin suomi, ruotsi tai saame (ks. taulukko 8).<sup>38</sup> Eduskuntapuolueista eniten vieraskielisiä ehdokkaita oli Kristillis-

demokraateilla, Vihreillä ja Keskustalla, vähiten Kokoomuksella. Pienpuolueista Suomen Kommunistisella Puolueella oli eniten vieraskielisiä ehdokkaita. Suhteessa puolueen koko ehdokasmäärään Ruotsalaisella kansanpuolueella oli listoillaan yhtä paljon vieraskielisiä kuin Kristillisdemokraateilla.

Taulukko 8. Vuoden 2007 eduskuntavaalien Suomessa asuvat ehdokkaat kielen ja puolueen mukaan

Ehdokkaat	Vieraskieliset		
	( % puolueen ehdokkaista)	suomen- ja ruotsinkieliset	yhteensä
Kristillisdemokraatit	5 (2,7 %)	182	187
Vihreä liitto	5 (2,5 %)	196	201
Suomen Keskusta	5 (2,2 %)	227	232
Suomen Kommunistinen Puolue	4 (2,3 %)	167	171
Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue	4 (1,7 %)	226	230
Ruotsalainen kansanpuolue	2 (2,7 %)	73	75
Vasemmistoliitto	2 (1,0 %)	206	208
Kansallinen Kokoomus	1 (0,4 %)	224	225
Perussuomalaiset	0 (0,0 %)	167	167
Muut	3 (1,0 %)	297	300
	<b>31 (1,6 %)</b>	<b>1965</b>	<b>1996</b>

38) Perussuomalaisillakin tiedetään olleen ainakin yksi Suomessa asuva maahanmuuttanut ehdokas vuoden 2007 eduskuntavaaleissa.

Vieraskielisten määrää ehdokaslistoilla voi lähestyä kahdesta näkökulmasta. Yhtäältä monien vieraskielisten ehdokkaiden asettaminen viestii puolueen avoimuudesta vieraskielisiä ihmisiä kohtaan. Puolue on silloin periaatteellisesti sitoutunut ajatukseen, että Suomen kansalaisia voi lakiasäättävässä elimessä edustaa myös ihminen, jonka äidinkieli ei ole yksi kotimaisista kielistä, ja joka ehkä on saanut

kansalaisuuden vasta aikuisiällä. Toisaalta vieraskielisten ehdokkaiden asettamiseen liittyy yleiseen haluun kattaa kaikki mahdolliset äänestävän väestön piirteet ehdokaslistalla, jotta mahdollisimman monet voivat samastua listaan ja antaa tukensa puolueelle. Tähän aiheeseen palataan seuraavassa luvussa kunnallisvaalien kohdalla.

### 5.1.2 Kunnallisvaalit 2008

Suomessa on pitkä vahvan kunnallisen itsehallinnon perinne. Kunnanvaltuusto on siten tärkeä poliittisen vaikuttamisen paikka siitä huolimatta, että monessa kunnassa tiukka taloudellinen tilanne kaventaa päätöksenteon vaihtoehtoja. Kunnallisvaaleissa ehdolla olleita mutta vaille valtuustopaikkaa jääneitä kutsutaan yleensä puolueiden edustajiksi lautakuntiin. Lisäksi kunnallisvaalien tulos vaikuttaa luottamuselinten kokoonpanoon kuntayhtymissä ja maakuntien liitoissa.<sup>39</sup> Kokonaiskuvan saamiseksi maahanmuuttaneiden osallistumisesta kunnallispolitiikkaan tarkastelu tulisi siksi ulottaa laajemmalle kuin ehdokkasiin ja valittuihin, joita tässä selvityksessä on mahdollista käsitellä.

Äänioikeutettuja ulkomaan kansalaisia oli vuoden 2008 kunnallisvaaleissa 96 371 eli 2,3 % äänestäjäkunnasta. Ehdokkaana ulkomaan kansalaisia oli 242 eli 0,6 % ehdokkaista. Ruotsin, Venäjän ja Viron kansalaisia oli ehdokkaina eniten, ja nämä kansalaisuudet muodostivat yhdessä yli puolet ulkomaalaisista ehdokkaista. Valituksi tuli 12 ulkomaan kansalaista, joista seitsemän oli Ruotsin kansalaisia. Yhtä pohjoisamerikkalaista lukuun ottamatta myös muut valitut ulkomaan kansalaiset olivat eurooppalaisten maiden

kansalaisia. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa ulkomaan kansalaisia oli ehdolla 264 ja valituksi tuli kaksitoista.<sup>40</sup> Ulkomaan kansalaisten vaaliosallistuminen on itsessään mielenkiintoinen aihe, mutta maahanmuuttaneiden ja näiden Suomessa syntyneiden lasten osallistumista kokonaisuudessaan pystytään arvioimaan paremmin kielitiedon avulla.

Taulukosta 9 käy ilmi, että kunnallisvaalien 2008 ehdokkaista vieraskielisiä oli 539 eli 1,4 prosenttia ehdokkaista. Ulkomailla syntyneitä ehdokkaita, joiden äidinkieli on muu kuin suomi, ruotsi tai saame, oli 527. Tästä voidaan päätellä, että suurin osa vieraskielisistä ehdokkaista oli maahanmuuttaneita. Vieraskielisten ehdokkaiden jakautuminen maakunnittain oli kunnallisvaaleissa tasaisempi kuin eduskuntavaaleissa. Siitä huolimatta, että kunnallisvaalien vieraskielisestä äänestäjäkunnasta (ks. taulukko 1 luvussa 2.3) asui yli puolet Uudellamaalla, ehdokkaista oli Uudellamaalla alle kolmasosa (27,6 %). Äänioikeutettujen ja ehdokkaiden suhdetta tarkasteltaessa vieraskieliset ovat selvästi aliedustettuina<sup>41</sup> Uudenmaan (3,4 prosenttiyksikköä) lisäksi Varsinais-Suomessa (2,0 prosenttiyksikköä).

---

39) Kainuussa on järjestetty maakuntatason vaaleja Kainuun hallintokokeilun (ks. laki 343/2003) puitteissa. Vieraskielisten osallistumista Kainuun maakuntavaaleihin ei käsitellä tässä selvityksessä.

40) Weide (2009), Tilastokeskuksen tiedoista.

41) Kun tässä puhutaan edustuksesta, sillä viitataan yhden väestöllisen taustatekijän esiintymiseen muissa kohdejoukoissa. Tässä selvityksessä ei ole mahdollista pohtia edustusta sisällöllisistä näkökulmista. Esimerkiksi Anne Phillips on tarkastellut vähemmistöjen ja naisten edustusta päätöksentekoeuromissa läsnäolon näkökulmasta teoksessaan *The Politics of Presence* (1995; Oxford University Press). Edustamisen teoreetikot ovat myös pitäneet edustettavan väestön piirteiden heijastumista edustuselimeen toissijaisena edustuksen toteutumiseksi (ks. esim. Pitkin, Hanna [1967]. *The Concept of Representation*. University of California Press).

Vieraskieliset menestyivät suhteessa parhaiten Päijät-Hämeessä, missä valituksi tuli neljä vieraskielistä muodostaen prosentin kaikista alueella toimivista kunnanvaltuutetuista. Uudellamaalla päästiin 0,9 prosenttiin.

Yhteensä vieraskielisiä tuli valituksi 34, mikä on yksi vuoden 2004 kunnallisvaaleja vähemmän.<sup>42</sup> Ulkomailla syntyneiden ja vieraskielisten valittujen määrät käyvät yksiin – kaikki vieraskieliset valitut lienevät siis maahanmuuttaneita.

Taulukko 9. Ehdokkaat ja valitut kielen ja maakunnan mukaan kunnallisvaaleissa 2008

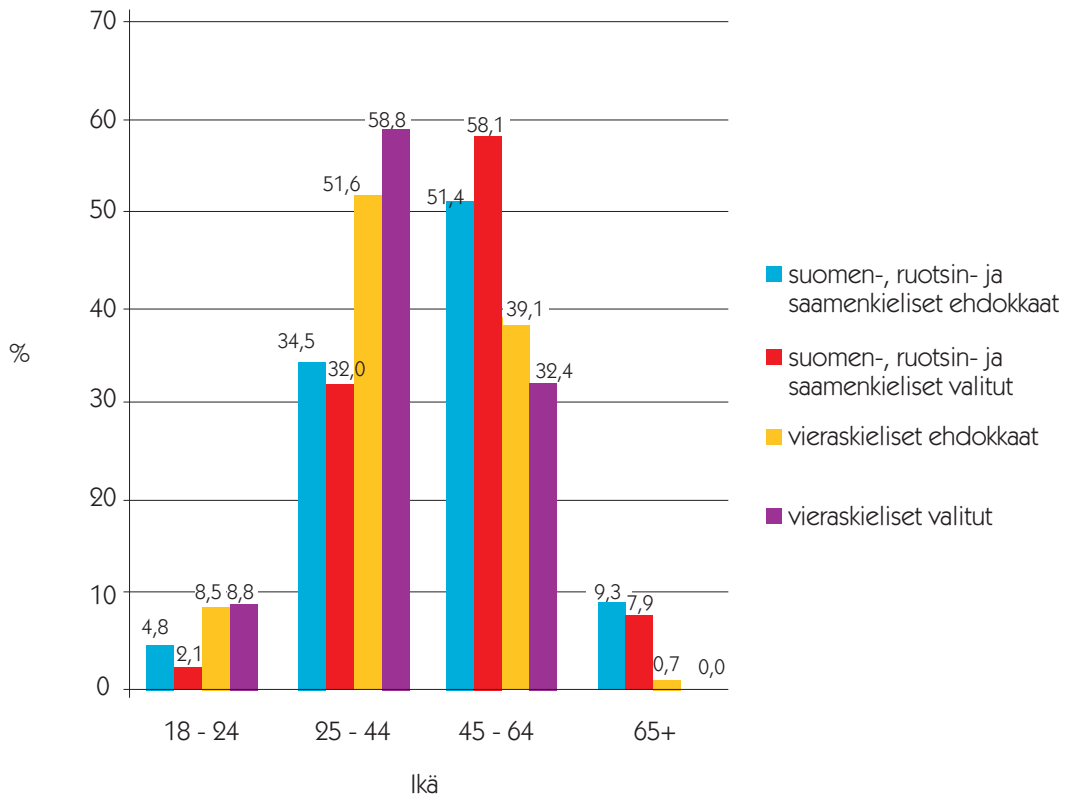
	Ehdokkaat				Valitut			
	suomen-, ruotsin- ja yhteensä	saamenkieliset	vieraskieliset	%	suomen-, ruotsin- ja yhteensä	saamenkieliset	vieraskieliset	%
KOKO MAA	38505	37966	539	1,4	10412	10378	34	0,3
Uusimaa	5188	5039	149	2,9	952	943	9	0,9
Päijät-Häme	1301	1276	25	1,9	392	388	4	1,0
Kymenlaakso	1198	1176	22	1,8	265	265	0	0,0
Kainuu	713	700	13	1,8	263	263	0	0,0
Pohjanmaa	1514	1489	25	1,7	509	506	3	0,6
Etelä-Karjala	1097	1081	16	1,5	331	330	1	0,3
Pohjois-Karjala	1540	1519	21	1,4	433	430	3	0,7
Kanta-Häme	1561	1540	21	1,3	389	388	1	0,3
Itä-Uusimaa	821	810	11	1,3	270	269	1	0,4
Keski-Pohjanmaa	756	746	10	1,3	221	221	0	0,0
Varsinais-Suomi	3914	3863	51	1,3	948	945	3	0,3
Pirkanmaa	3541	3497	44	1,2	830	827	3	0,4
Keski-Suomi	2279	2251	28	1,2	648	648	0	0,0
Etelä-Savo	1576	1558	18	1,1	488	487	1	0,2
Satakunta	2405	2382	23	1,0	626	625	1	0,2
Pohjois-Savo	2151	2132	19	0,9	649	647	2	0,3
Pohjois-Pohjanmaa	3080	3057	23	0,7	1015	1013	2	0,2
Lappi	1757	1744	13	0,7	603	603	0	0,0
Etelä-Pohjanmaa	2113	2106	7	0,3	580	580	0	0,0

42) Tieto perustuu YLE:n uutiseen Kuntavaalit lyhyesti, julkaistu yle.fi-palvelussa 24.10.2004.

Vieraskielisten äänioikeutettujen ikäjakauma on vieraskielisen väestön suomen-, ruotsin ja saamekielisiä ”nuorempi”, mistä mainittiin luvussa 2.3. Kuviossa 2 on esitetty vieraskielisten ehdokkaiden ja valittujen ikäjakauma.

Kaksi kolmasosaa vieraskielisistä valituista oli vaalien aikaan alle 45-vuotiaita. Suomen-, ruotsin ja saamenkielisistä valituista alle 45-vuotiaita oli puolestaan reilu kolmasosa.

Kuvio 2. Ehdokkaiden ja valittujen ikäjakauma kielen mukaan



Vieraskielisten ehdokkaiden ja valittujen sukupuolijakaumat eivät erosivat vain hieman suomen-, ruotsin- ja saamenkielisten jakaumasta (ks. taulukko 10). Huomataan kuitenkin, että naisten aliedustus on vieraskielisillä hieman lievempi kuin kotimaisia kieliä äidinkielenään puhuvilla. Koska kuitenkin

erityisesti vieraskielisten valittujen määrä on pieni, vaikuttaisi yhdenkin henkilön muutos prosenttiin selvästi. Äänioikeutettujen joukossa vieraskielisten sukupuolijakauma on erittäin tasainen (naisia 49,7 %), suomen, ruotsin- ja saamenkielisillä naisia on hieman miehiä enemmän (naisia 51,6 %).

Taulukko 10. Ehdokkaiden ja valittujen sukupuolijakauma kielen mukaan

	Vieraskieliset	Suomen-, ruotsin ja saamenkieliset, %
Naisehdokkaita	48,1 %	40,3 %
Naisvalittuja	38,2 % (13)	36,7 %
Miesehdokkaita	51,9 %	59,7 %
Miesvalittuja	61,8 % (21)	63,3 %

Kun tarkastellaan vieraskielisiä äänioikeutettuja, ehdokkaita ja valittuja kielen ja sukupuolen mukaan, tulevat eri kielten puhujien erilaiset sukupuolijakaumat esille. Yli tuhannen äänioikeutetun kielten joukossa jakauma vaihtelee naisten 21,4 % osuudesta (italia) 91 % osuuteen (thai). Sukupuolijakauman kallistuminen jompaankumpaan suuntaan näkyy myös ehdokkaiden sukupuolijakaumassa joillain kohdin jopa kärjistyen. Taulukossa 11 on esitetty naisten osuus ehdokkaista ja äänioikeutetuista vähintään viidentoista ehdokkaan vieraiden kielten osalta. Viimeinen sarake näyttää äänioikeutettujen ja ehdokkaiden prosenttiosuuksien suhteen. Jos ehdokkaiden sukupuolijakauma on sama kuin äänioikeutet-

tujen ko. kielen puhujien joukossa, suhdeluku on 1,0. Suomen-, ruotsin- ja saamenkielisillä suhdeluku on 0,8, eli naisia on hiukan vähemmän ehdokkaina kuin heidän osuutensa äänioikeutetuista. Suomen venäjänkielinen väestö on naisvaltaista, ja ehdokkaista vielä suurempi osa oli naisia. Vastaavasti sellaisten kielten puhujien kohdalla, joiden enemmistö äänioikeutetuista oli miehiä, naiset olivat usein selvästi aliedustettuina ehdokkaiden joukossa. Somalin, turkin, arabian ja kurdinkielisillä naisilla suhdeluku on pienempi kuin suomen-, ruotsin- ja saamenkielisillä. On kuitenkin edelleen tärkeä huomata, että pienten lukujen ollessa kyseessä prosentit muuttuisivat selvästi yhdenkin ehdokkaan erolla.

Taulukko 11. Naisten osuus ehdokkaista ja äänioikeutetuista kielen mukaan

	Ehdokkaita yhteensä	Naisia ehdokkaista, %	Naisia äänioikeutetuista, %	Naisten osuus ehdokkaista suhteessa osuuteen äänioikeutetuista
venäjä	151	74,8	64,2	1,2
viro	58	75,9	55,2	1,4
englanti	33	27,3	30,0	0,9
arabia	27	22,2	29,8	0,7
espanja	22	50,0	43,7	1,1
kurdi	19	26,3	42,1	0,6
saksa	19	36,8	37,9	1,0
somali	18	27,8	46,5	0,6
turkki	17	5,9	26,1	0,2

Kun siirrytään tarkastelemaan valittuja, kuva muuttuu hieman (ks. taulukko 12). Venäjänkielisiä ehdokkaita oli vieraskielisissä eniten, ja heitä tuli myös valituksi eniten. Viron-, englannin- ja somalinkielisiä ehdokkaita tuli valituksi yhtä monta. Lukujen pienuuden vuoksi kauaskantoisia päätelmiä ei voi tehdä, mutta on mielenkiintoista huomata,

että siinä missä naisten ylliedustus venäjänkielisten kohdalla toteutui valituissa, kaksi kolmesta vironkielisestä valitusta oli miehiä. Yksikään yhdeksästä englanninkielisestä naisehdokkaasta ei tullut valituksi, mutta kolmesta somalinkielisestä naisehdokkaasta valittiin kaksi ja kahdestatoista miesehdokkaasta vain yksi.

Taulukko 12. Valitut sukupuolen ja kielen mukaan

	Yhteensä	Miehet	Naiset
venäjä	6	2	4
viro	3	2	1
englanti	3	3	0
somali	3	1	2
muut kielet	19	13	6
<b>Yhteensä</b>	<b>34</b>	<b>21</b>	<b>13</b>

Kaikilla eduskuntapuolueilla oli vuoden 2008 kunnallisvaaleissa vieraskielisiä ehdokkaita. Taulukosta 13 nähdään, että määrällisesti eniten vieraskielisiä ehdokkaita oli suurilla puolueilla (Keskusta, Kokoomus, Sosialidemokraattinen puolue), mutta suhteessa eniten heitä oli pienemmillä puolueilla (Vihreät, Kristillisdemokraatit, Perussuomalaiset). Vieraskielisten yhteenlaskettua keskiarvoa paremmin vieraskieliset ovat edustettuina Vihreiden, Ruotsalaisen kansanpuolueen ja Sosialidemokraattisen puolueen valtuutettujen joukossa. Noin kolmannes kaikista valituista vieraskielisistä edustaa SDP:tä.

Kun tarkastellaan, kuinka suuri osa kunkin puolueen ehdokkaista tuli valituiksi, huomataan, että vieraskielisten ”menestysprosentti” oli merkittävästi suomen-, ruotsin ja saamenkielisiä heikompi. RKP:n ehdokkaat sekä suomen-, ruotsin- ja saamenkielisten ryhmässä

kuin vieraskielisten ryhmässä ovat menestyneet keskimääräistä paremmin. Myös SDP:llä, Perussuomalaisilla ja Vihreillä vieraskielisten valittujen määrän suhde ehdokkasiin oli vieraskielisten keskiarvoa korkeampi. Jos puolestaan tarkastellaan vieraskielisten menestystä suhteessa saman puolueen suomen-, ruotsin ja saamenkielisten menestykseen, huomataan suhteen olevan paras SDP:llä, Vihreillä ja RKP:llä. Myös Perussuomalaisen ja Kokoomuksen suhdeluku ylittää keskiarvon. Lukuun ottamatta puolueita, joiden listoilta yksikään vieraskielinen ei tullut valituksi, Vasemmistoliiton ja Keskustan vieraskielisiä valittiin vähiten suhteutettuna puolueen suomen-, ruotsin ja saamenkielisten ehdokkaiden menestykseen. Edelleen on kuitenkin muistettava tarkastelun alla olevan pieniä lukuja, jonka vuoksi kuva muuttuisi jo joidenkin ehdokkaiden ja valittujen muutoksella suuntaan tai toiseen.



Taulukko 13. Ehdokkaat ja valitut puolueen ja kielen mukaan

		Yhteensä	KESK	KOK	SDP	VAS	VIHR	KD	RKP	PS	muut
Ehdokkaat	yhteensä	38505	9977	7628	7700	4112	2192	1921	1407	1840	1728
	suomen-, ruotsin- ja saamenkieliset	37966	9883	7533	7601	4055	2120	1866	1379	1826	1703
	vieraskieliset	539	94	95	99	57	72	55	28	14	25
	vieraskielisiä kaikista ehdokkaista, %	1,4	0,9	1,2	1,3	1,4	<b>3,3</b>	<b>2,9</b>	<b>2,0</b>	0,8	1,4
Valitut	yhteensä	10412	3520	2018	2071	832	370	349	509	442	301
	suomen-, ruotsin- ja saamenkieliset	10378	3515	2012	2059	831	365	349	505	441	301
	vieraskieliset	34	5	6	12	1	5	0	4	1	0
	vieraskielisiä kaikista valituista, %	0,3	0,1	0,3	<b>0,6</b>	0,1	<b>1,4</b>	0,0	<b>0,8</b>	0,2	0,0
Menestys (kuinka suuri osa ehdokkaista tuli valituiksi)	suomen-, ruotsin- ja saamenkieliset, %	27,3	35,6	26,7	27,1	20,5	17,2	18,7	36,6	24,2	17,7
	vieraskieliset, %	6,3	5,3	6,3	<b>12,1</b>	1,8	<b>6,9</b>	0,0	<b>14,3</b>	<b>7,1</b>	0,0
	vieraskielisten menestyksen suhde suomen-, ruotsin- ja saamenkielisten menestykseen	0,23	0,15	<b>0,24</b>	<b>0,45</b>	0,09	<b>0,40</b>	0,00	<b>0,39</b>	<b>0,30</b>	0,00

Tällä hetkellä käytettävissä olevien tietojen avulla ei ole mahdollista selittää, miksi vieraskielisten ehdokkaiden menestys on suomen-, ruotsin- ja saamenkielisten ryhmää heikompi. Tällaista analyysiä varten pitäisi pystyä tarkastelemaan muita, vaalitutkimuksessa yleensäkin käytettäviä taustamuuttujia, kuten koulutus- ja tulotasoa, ja aineiston tulisi olla suurempi. On kuitenkin epätodennäköistä, ettei maahanmuuttotaustalla olisi lainkaan vaikutusta menestykselle politiikassa. Jos maassa tai paikkakunnalla ei ole asunut kauan, menestykselle tärkeät henkilöverkot ja tunnettuus voivat olla heikommat kuin paikkakunnalla pitkään asuneilla. Mielipiteiden ja tavoitteiden artikulointi äänestäjäkunnalle itselle vieraalla kielellä saattaa olla hankalaa ja heikentää ehdokkaan viestin vakuuttavuutta äänestäjien silmissä. Jotkut äänestäjät luultavasti kokevat ehdokkaan maahanmuuttotaustan syyksi olla äänestämättä tätä, kun taas toiset

saattavat kokea maahanmuuttotaustan mahdollisesti suomen perspektiivin asioihin myönteisenä piirteenä. Maahanmuuttaneiden politiikassa toimimisen puitteita tulisikin lähivuosina tutkia usein eri menetelmin. Poliittisessa elämässä puolueet ovat keskeisessä asemassa yhdenvertaisuuden toteutumisen turvaajina.

Yllä esitetystä tarkastelusta eri puolia (ehdokkaiden määrää, suhteellista määrää tai menestystä) painottaen kaikki puolueet voivat esittää itsensä maahanmuuttotaustaisten kuntalaisten poliittisen osallisuuden edistäjinä. RKP:llä ja Vihreillä vieraskielisten osuus puolueen ehdokkaista ja valituista sekä vieraskielisten menestys ja menestys suhteessa suomen-, ruotsin ja saamenkielisiin oli keskimääräistä parempi. Kuten jo edellä todettiin, kunnallispolitiikkaan piiri on kuitenkin valtuutettuja laajempi. Varavaltuutetut saattavat toimia käytännössä yhtä aktiivisesti kuin

valtuutetut. Henkilö, joka arvioi valituksi tulemisen mahdollisuutensa pieniksi, saattaa haluta silti osallistua ehdokkaana tukeakseen puoluettaan, ja puolue saattaa ”palkita” tästä panoksesta kutsumalla puolueen linjauksia valmisteleviin elimiin. Tästä näkökulmasta pelkällä vieraskielisten ehdokkaiden lukumäärälläkin on merkitystä heidän poliittiselle inklusiolle.

Erityisesti tiukan kilpailun vaaleissa puhutaan kuitenkin usein osan ehdokkaista olevan mukana ”vain keräämässä ääniä”. Tällä viitataan epäilyyn, ettei puolue olisi kiinnostunut kyseisistä ehdokkaista puolueen sisäiseen toimintaan ja valtaan osallisina, vaan ainoastaan puolueen jo määriteltyjen linjausten ja aseman tukijoina. Tällaisen epäilyn oikeaksi tai virheelliseksi toteamiseen tarvittaisiin tietoa niin ehdokkaan omista tavoitteista ja toiveista kuin puolueen toiminnasta. Eräällä puolueella oli vuoden 2008 kunnallisvaaleissa Helsingissä kaksi lähes samanikäistä, samalla alalla työskentelevää ja samaa (Suomessa vieraisiin

kieliin kuuluvaa) äidinkieltä puhuvaa ehdokasta. He saivat suurin piirtein yhtä paljon ääniä, eikä kumpikaan tullut valituksi. Heidän yhteenlasketulla äänimäärällään sen sijaan olisi kyseisen puolueen listalta päässyt valtuutetuksi. Ei kuitenkaan ole todennäköistä, että kaikki yhtä äänestäneet olisivat äänestäneet myös toista. Ehkä ehdokkaat edustivat eri kantoja johonkin keskeiseen kysymykseen? Ehkä heidän muut taustatekijänsä olivat hyvinkin erilaiset? Ehkä jompikumpi tai kumpikaan ei halunnut määritellä ehdokkuuttaan suhteessa maahanmuuttotaustaan? Tuliko aloite ehdolle asettumisesta ehdokkaalta vai puolueelta? Suomen- ja ruotsinkielisissä ehdokkaissa samanikäisiä ja -taustaisia ehdokkaita lienee myös listoilla monia. Puolueiden ehdokasrekrytoinnissa olisi kuitenkin tärkeää miettiä maahanmuuttotaustaan liittyviä аспектеjä erityisen tarkkaan niin kauan, kun poliittinen elämä ja julkinen keskustelu eivät jollakin tyydyttävällä tavalla heijastele sitä todellisuutta, että äänestäjäkunta on yhä suuremmassa määrin kielellisesti, etnisesti ja kulttuurisesti moninainen.

## 5.2 Puolueiden maahanmuuttaneille suuntaama toiminta

Edellisessä luvussa lähestyttiin puolueita niiden ulospäin suuntautuvan vaali- ja edustustyön kautta. Puolueet muodostavat kuitenkin myös yhden rekisteröidyn yhdistyksen muodon, ja niiden sisäiset rakenteet tarjoavat aktiivijäsenille monenlaisen toiminnan paikkoja erityisesti paikallis- ja piiritasoilla. Suurimmalla osalla puolueista on jäsenen elämäntilanteeseen tai taustaan liittyviä yhdistyksiä, kuten nuoriso-, opiskelija, nais- ja eläkeläisjärjestöt. Puolueen varsinaisen organisaation ulkopuolella mutta siihen kiinteässä yhteydessä saattaa toimia esimerkiksi sivistisyhdistys ja ajatuspaja. Maahanmuuttaneille suunnattua toimintaa alettiin organisoida puolueissa 2000-luvun alkupuolella.

YES 3 -selvityksen osana eduskuntapuolueiden valtakunnallisilta toimistoilta ja piireiltä tiedusteltiin, millä tavalla ne ovat ottaneet maahanmuuttotaustaiset toiminnassaan huomioon. Kysymykset käsitelivät vaalityön ja jäsenrekrytoinnin kohdentamista ja toiminnan organisointia. Tietoja eriytetyn toiminnan organisoinnin muodosta voitiin verrata vuonna 2007 toisessa yhteydessä kerättyihin tietoihin. Taulukkoon 14 on koottu puolueiden vastaukset. Yhteensä 11 vastaajaa osallistui kartoitukseen. Eri puolueilta vastauksia saatiin eri tarkkuudella, ja taulukon voidaan arvioida kuvastavan toimintaa pääpiirteissään. Esimerkiksi puolueaktiivien mahdollisesti itse järjestämä pienimuotoisempi toiminta ei tässä kartoituksessa näy.

Taulukko 14. Puolueiden maahanmuuttaneille suuntaaman toiminnan pääpiirteet

	Maahanmuuttaneille suunnatun ryhmän virallinen tai epävirallinen nimi ja ryhmän asema puolueessa	Maahanmuuttaneille suunnatun ryhmän perustamisvuosi*, jäsenmäärä	Puolueen kohdennettu vaalityö ja ehdokasrekrytointi**	Puolueen kohdennettu vaalityö ja ehdokasrekrytointi**
<b>Kansallinen Kokoomus</b>				
2007	Kansalliset Maahanmuuttajat (Kamut ry)  Läheisjärjestö: toimii porvarilliselta arvopohjalta ja läheisessä suhteessa puolueeseen.  www.kansallisetmaahanmuuttajat.fi	2003. Verkostossa >100 jäsentä.		Yhdessä Kansallisen sivistysliiton kanssa Maahanmuuttajasta vaikuttajaksi -koulutushanke vuodesta 2002.
2010 uudet tiedot	Yhdistys on hallinnollisesti riippumaton puolueesta, mutta toimii sen kanssa monin tavoin yhteistyössä. Puolue esimerkiksi tukee yhdistystä rahallisesti sekä suuntaamalla koulutussuunnittelijan työstä aikaa yhdistyksen auttamiseen.	Alun perin perustettu jo 1985 kehitysyhteistyöyhdistykseksi. Yhdistys aktivoitui uudelleen 2007 ja muutti nimensä nykyiseksi.	Puolue pyrkii järjestelmällisesti rekrytoimaan maahanmuuttaneita sekä jäseniksi että vaaliehdokkaiksi. Vuoden 2008 kunnallisvaaleissa maahanmuuttotaustaisia ehdokkaita oli selvästi enemmän kuin aikaisemmin. Maahanmuuttotaustaisille ehdokkaille tarjottiin kohdennettua koulutusta, jonka järjesti Kansallinen Sivistysliitto ry.  Puolueen viestintämateriaalia on saatavana englanniksi ja venäjäksi, sekä verkkosivulla lyhyesti kaikilla EU-kielillä. Myös muita käännöksiä on suunnitteilla. Kamut-yhdistyksen verkkosivuille suunnitellaan tuotettavaksi sisältöä mm. englanniksi, venäjäksi, ranskaksi ja arabiaksi.  Kamut-yhdistyksen jäsenet toimivat tarvittaessa tulkkeina vaali- ja muissa tapahtumissa.	Kamut-yhdistys järjestää erityisesti koulutuksia ja keskustelutilaisuuksia. Puolueen ja Kamut-yhdistyksen yhteistyönä toteutettiin maahanmuuttotaustaisille kohdennettu maahanmuuttoaiheinen keskustelukiertue seitsemälle paikkakunnalle keväällä 2010. Puolueen ministerejä osallistui kiertueelle.  Kansallinen Sivistysliitto järjestää maahanmuuttotaustaisille ja vieraskielisille mahdollisuuksia osallistua liiton koulutuksiin pienemmin kustannuksin tai kuluitta.

\*) Toiminta on usein aloitettu jo muutamia vuosia yhdistyksen perustamista ennen.

\*\*\*) Kohdennetusta vaalityöstä ja ehdokasrekrytoinnista ei kysytty vuonna 2007.

Maahanmuuttaneille suunnatun ryhmän virallinen tai epävirallinen nimi ja ryhmän asema puolueessa	Maahanmuuttaneille suunnatun ryhmän perustamisvuosi*, jäsenmäärä	Puolueen kohdennettu vaalityö ja ehdokasrekryointi**	Puolueen kohdennettu vaalityö ja ehdokasrekryointi**
--	--	--	--

### Ruotsalainen kansanpuolue

2007	Multicultural Finland r.f. Jäsenjärjestö www.multiculturalfinland.com	2004. N. 25 jäsentä.		Yhdistyksen kielet ovat ruotsi ja englanti.
2010 uudet tiedot		Toiminta alkanut 2001. N. 100 jäsentä.	Vaalityössä kohdennettua kampanjontia toteutetaan venäjän, somalin ja englannin kielillä.  Tavoitteena on, että jokaisessa vaalipiirissä olisi enemmän kuin yksi maahanmuuttotaustainen ehdokas.	Yhdistyksen toimintakieli on englanti.  Puolueen kannanotot maahanmuuttopolitiikassa on saatavissa englanniksi.  Puolueen integraatiopoliittinen neuvottelukunta kokoontuu kuukausittain. Jäsenenä sekä syntyperäisiä suomalaisia että maahanmuuttotaustaisia.

### Suomen Kristillisdemokraatit

2007	Maahanmuuttajaverkosto Verkoston toimeenpaneva elin on puolueen toimikunta. Paikallisosastot Helsingin englanninkielinen osasto, Helsingin venäjänkielinen osasto ja Turun kansainvälinen osasto.	Verkosto vuodesta 2001, toimikunta vuodesta 2005. Verkoston sähköpostilistalla on n. 300 tilaajaa. Helsingin englanninkielinen osasto on perustettu 2004, yli 10 jäsentä; Helsingin venäjänkielinen osasto 2005, yli 10 jäsentä; Turun kansainvälinen osasto on uusi.		
2010 uudet tiedot	Helsingissä on venäjänkielinen ja englanninkielinen paikallisosasto, jotka ovat Helsingin piirin jäsenjärjestöjä ja lähettävät sääntöjen mukaisesti edustajia puolueen ja piirin kokouksiin. Piirihallituksessa on tällä hetkellä edustaja molemmista osastoista. Näiden osastojen jäsenet osallistuvat myös maahanmuuttajaverkoston toimintaan. Puolueen talousarvioon on varattu määräraha verkoston toimintaa varten.	Verkoston sähköpostilistalla on noin 100 tilaajaa.	Rekryointia ei ole kohdennettu millekään kielelle tai etniselle ryhmälle erityisesti, vaan kaikille maahanmuuttaneille yleisesti.  Maahanmuuttajapoliittinen työryhmä toimii edelleen aktiivisesti.	Maahanmuuttotaustaisia on myös paikallisosastojen ja nais- ja nuorisopiirien jäseninä.  Puolue päivittää parhaillaan maahanmuuttopoliittista ohjelmaansa vuodelta 2006.

\*) Toiminta on usein aloitettu jo muutamia vuosia yhdistyksen perustamista ennen.

\*\*\*) Kohdennetusta vaalityöstä ja ehdokasrekryoinnista ei kysytty vuonna 2007.

Maahanmuuttaneille suunnatun ryhmän virallinen tai epävirallinen nimi ja ryhmän asema puolueessa	Maahanmuuttaneille suunnatun ryhmän perustamisvuosi*, jäsenmäärä	Puolueen kohdennettu vaalityö ja ehdokasrekryointi**	Puolueen kohdennettu vaalityö ja ehdokasrekryointi**
--	--	--	--

### Suomen Keskusta

2007	Keskustan Monikulttuurinen py, Keskustan venäjänkieliset py Paikallisosastoja	Monikulttuurinen py n. 2003, 37 jäsentä; Venäjänkieliset n. 2004, 46 jäsentä.		
2010 uudet tiedot	Keskustan venäjänkieliset py, Helsinki  Puolueen ja sen sisärjestöjen (naiset, nuoret, opiskelijat) piirissä toimii maahanmuuttotaustaisten tai vieraskielisten henkilöiden itsensä perustamia yhdistyksiä tai toimintaryhmiä: Esimerkiksi puolueen nuorisojärjestössä on useamman vuoden ajan toiminut monikulttuurisuusryhmä, joka kokoaa järjestössä aktiivisia maahanmuuttotaustaisia nuoria.		Puolueen vaalityötä on kohdistettu maahanmuuttaneille ja vieraskielisille puolueessa aktiivisten maahanmuuttaneiden tekemän vaalityön avulla erityisesti vuoden 2003 eduskuntavaaleista lähtien. Vaalikampanjoissa on tuotettu vieraskielistä materiaalia ja puolueen edustajat ovat osallistuneet muiden tahojen (esim. Caisa) järjestämiin kohdennettuihin tilaisuuksiin.  Maahanmuuttotaustaisia ehdokkaita on asetettu myös kaupunkikeskusten ulkopuolisilla alueilla.	Puolueen tavoitteena on tukea maahanmuuttotaustaisten henkilöiden integroitumista tarjoamalla heille mahdollisuuden osallistua poliittiseen toimintaan. Osana puolueen poliittista valmistelua ja ohjelmatyötä on viime vuosien ajan toiminut maahanmuuttotyöryhmä, joka on keskittynyt erityisesti kotoutumiseen liittyviin kysymyksiin.  Puolueen eduskuntaryhmän maahanmuuttotyöryhmä on puolestaan valmistellut maahanmuuttopoliittisen asiakirjan. Maahanmuuttopoliittikka on sisällytetty puolueen vaali-ohjelmiin sekä esim. viimeimpään tavoiteohjelmaan.

### Suomen Sosiaalidemokraattinen Puolue

2007	Venäjänkielinen sosiaalidemokraattinen verkosto Turun ja Salon seudulla  Verkosto: jäsenet kuuluvat suomenkielisiin perusjärjestöihin paikkakunnillaan.	2004, n. 20 jäsentä.		Verkosto on käynnistämässä toimintaa myös Tampereen seudulla.
2010 uudet tiedot	Turun kansainvälinen sosiaalidemokraattinen yhdistys, Turun eurooppalaiset sosiaalidemokraatit, Somali Social Democrats (Helsinki).  Maahanmuuttotaustaiset jäsenet pyritään lähtökohtaisesti integroimaan osaksi yleisiä yhdistyksiä.		Vaalien yhteydessä julkaistaan keskeiset vaalilupaukset useilla kielillä.  Ehdokkaat laativat itsestään monenkielisiä esitteitä. Ehdokasasettelussa pyritään monipuolisuuteen.	

\*) Toiminta on usein aloitettu jo muutamia vuosia yhdistyksen perustamista ennen.

\*\*) Kohdennetusta vaalityöstä ja ehdokasrekryoinnista ei kysytty vuonna 2007.

Maahanmuuttaneille suunnatun ryhmän virallinen tai epävirallinen nimi ja ryhmän asema puolueessa	Maahanmuuttaneille suunnatun ryhmän perustamisvuosi*, jäsenmäärä	Puolueen kohdennettu vaalityö ja ehdokasrekryointi**	Puolueen kohdennettu vaalityö ja ehdokasrekryointi**
--	--	--	--

### Vihreä liitto

2007	Ei erillistä ryhmää, linjaus maahanmuuttaneiden integroimiseksi osaksi ”normaalia järjestötyötä”
2010 uudet tiedot	<p>Maahanmuuttotaustaiset jäsenet pyritään integroimaan osaksi yleisiä yhdistyksiä.</p> <p>Eduskuntaryhmän puheenjohtajan johdolla on pidetty verkottumistapaamisia maahanmuuttotaustaisille jäsenille ja ehdokkaille. Maahanmuuttajajärjestöille on järjestetty sidosryhmätapaamisia, joissa on käynyt muutamina kymmeniä osallistujia. Jäsenhankintaa on toteutettu esimerkiksi Maailma kylässä -festareilla.</p> <p>Puolue pyrkii maahanmuuttotaustaisten ehdokkaiden rekryointiin. Kunnallisvaaliohjelma julkaistiin suomen ja ruotsin lisäksi saameksi, englanniksi, venäjäksi, viroksi ja somaliksi.</p> <p>Puolueen naistenyhdistys järjesti keväällä 2010 valtakunnallisen kiertueen 11 paikkakunnalla, jonka yhtenä tavoitteena oli maahanmuuttajanaisten poliittisen osallistumisen tukeminen.</p> <p>Maahanmuuttoon liittyen puolueella on sähköpostilista, jolla niin maahanmuuttaneet että muut puolueen aktiivit osallistuvat keskusteluun aiheesta. Puolue on juuri päivittänyt maahanmuuttoon liittyviä linjauksiaan. Maahanmuuttotaustaisia aktiiveja osallistuu myös kaikilla muilla temaattisilla osa-alueilla.</p>

### Vasemmistoliitto

2007	<p>Helsingin Kansainvälinen Vasemmisto ry</p> <p>Paikallisosasto (toiminta lakannut).</p>	1999, n. 10 jäsentä.		Puolueessa pidetään parempana osallistumista kantaväestön kanssa yhteiseen toimintaan.
2010 uudet tiedot	<p>Maahanmuuttotaustaiset jäsenet pyritään integroimaan osaksi yleisiä yhdistyksiä ja he osallistuvat toimintaan omien temaattisten kiinnostuksen kohteittensa mukaan.</p> <p>Vuoden 2011 vaaleihin suunnitellaan vähintään englannin- ja venäjänkielistä materiaalia. Aikaisemmin paikallisia vaaliohjelmia on käännetty näille kielille ainakin Helsingissä. Tavoitteena on lisätä maahanmuuttotaustaisten ehdokkaiden määrää.</p> <p>Puolue on ollut yhteydessä maahanmuuttajajärjestöihin ja huomioi erityisesti sen toiminnasta kiinnostuneet maahanmuuttaneet. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi kasvokkaista tapaamista tilanteessa, jossa muuten oltaisiin yhteydessä kirjallisesti. Puolue pyrkii lisäämään maahanmuuttotaustaisten osallistujien määrää toiminnassaan. Tällä hetkellä aktiivien joukossa heitä arvioidaan olevan yli sata.</p> <p>Puolueen maahanmuuttajapoliittisen ohjelman valmistelleeseen työryhmään osallistui myös maahanmuuttaneita. Työryhmässä pohdittiin maahanmuuttaneiden aseman parantamista yhteiskunnassa.</p>			

### Perussuomalaiset\*\*\*

2010 uudet tiedot	<p>Maahanmuuttotaustaiset jäsenet pyritään integroimaan osaksi yleisiä yhdistyksiä. Puolue ottaa mielellään toimintaansa maahanmuuttotaustaisia, jotka tukevat periaatetta ”maassa maan tavalla”.</p> <p>Jäsen- tai ehdokasrekryointia eikä vaalityötä ei ole kohdennettu erityisesti maahanmuuttaneille tai vieraskielisille. Puolueella ei ole eriytettyä kotouttavaa toimintaa.</p>
-------------------	--

\*) Toiminta on usein aloitettu jo muutamina vuosia yhdistyksen perustamista ennen.

\*\*) Kohdennetusta vaalityöstä ja ehdokasrekryoinnista ei kysytty vuonna 2007

\*\*\*) Perussuomalaiset ei ollut mukana vuoden 2007 kyselyssä.

Ilmoituksensa mukaan suurin osa eduskunta-puolueista ottaa maahanmuuttaneet toiminnassaan jollain tavalla huomioon. Perussuomalaiset ei ilmoittanut kohdentavansa jäsen- ja ehdokasrekrytointia tai vaaliviestintää erityisesti maahanmuuttaneille, mutta toivottaa nämä tervetulleeksi toimintaansa tietyn reunaehdoin.<sup>43</sup> Muissa puolueissa huomiota on kohdennettu maahanmuuttaneisiin esimerkiksi vieraskielistä vaali- tai viestintämateriaalia tai kampanjoitua tuottamalla sekä maahanmuuttotautustaisia ehdokkaita asettamalla. Maahanmuuttaneille suunnatun toiminnan organisoinnin suhteen puolueet voi jakaa kolmeen. 1) Kokoomuksella, Ruotsalaisella kansanpuolueella ja Kristillisdemokraateilla on valtakunnallisen tason organisaatio maahanmuuttaneille ja vieraskielisille. Organisaation asema puolueessa kuitenkin vaihtelee siten, että RKP:n Multicultural Finland on puolueen jäsenjärjestö (ts. verrattavissa esimerkiksi naisjärjestöön), KD:ssä Maahanmuuttajaverkoston pohjalle rakentuu yksi puolueen toimikunnista, ja Kokoomuksen Kamut ry on puolueen organisaation ulkopuolinen läheisjärjestö. 2) Keskustalla, Sosiaalidemokraateilla ja Kristillisdemokraateilla on erityisesti maahanmuuttaneita kokoavia paikallisyhdistyksiä. Lisäksi Keskustan ja KD:n vastauksissa mainitaan maahanmuuttaneiden toiminnasta nais- ja nuorisjärjestöissä. 3) Vihreillä ja Vasemmistoliitolla ei ole eriytettyä toimintaa maahanmuuttaneille, mutta heitä pyritään rekrytoimaan puolueen yleiseen toimintaan. Vihreät on esimerkiksi järjestänyt maahanmuuttotautustaisille naisille kohdennetun kampanjan.

Maahanmuuttaneille tai vieraskielisille suunnatun ryhmän muodollinen asema puolueessa ei liene kovin merkityksellinen asia käytännön toiminnan organisoinnin kannalta. Siihen

vaikuttanevat enemmän käytössä olevat resurssit – niin kulujen kattamisen, palkkatyön tai vapaaehtoisresurssienkin muodossa. Osa puolueista kommentoikin resursseja kyselyssä. Muodollinen asema kuitenkin vaikuttaa siihen, miten hyvin ryhmä tahtoessaan pystyy ajamaan kannattamiaan näkökohtia eteenpäin puolueen organisaatiossa ja puoluekokouksessa. Esimerkiksi Kokoomus näyttää erittäin aktiivisesti tarjoavan maahanmuuttaneille toimintaan osallistumisen mahdollisuuksia, mutta puolueen vastauksesta ei käy ilmi, missä määrin Kamut-yhdistyksen tavoitteena on vaikuttaa puolueen politiikanmuodostukseen.

Vuonna 2007 tehdyssä kartoituksessa kysyttiin suppeampia tietoja, eikä tässä siten ole mahdollista arvioida puolueiden maahanmuuttaneille suuntaamaan toiminnan muutosta kovin tarkasti. Tietoja jäsen- tai osallistujamääristä ei saatu kaikilta vastaajilta. Näyttää kuitenkin siltä, että kohdennettua toimintaa erilaisissa muodoissa järjestetään enemmän. SDP:n kohdalla verkostomallista on siirrytty mahdollistamaan eriytyneet paikallisyhdistykset, vaikkakin perusajatuksena on edelleen osallistuminen yleisiin yhdistyksiin. Muita toimintamallin muutoksia ei kolmessa vuodessa näytä tapahtuneen.

YES 3 -hankkeen kyselylomakkeessa ei tiedusteltu puolueiden näkemyksiä tai linjauksia Suomen maahanmuuttopolitiikasta. Tästä huolimatta kaikki puolueet hyvin lyhyellä vastauksella osallistunutta SDP:tä lukuun ottamatta oma-aloitteisesti kommentoivat maahanmuuttopolitiikkaansa: milloin sitä on uudistettu, onko sen laatimiseen osallistunut maahanmuuttaneita tai millä kielillä linjaus on saatavissa. Maahanmuuttopolitiikan tekemisellä ja maahanmuuttaneiden poliittisella osallistumisella koettiin selvästi olevan yhteys. Paula

---

43) Toinen Perussuomalaisten vastaajista uskoi puolueen kiinnostavan myös maahanmuuttotautustaisia, koska se ”on nostanut esille erityisesti maahanmuuttoon liittyviä poliittisia kysymyksiä”. On totta, että ihmisen henkilökohtainen maahanmuuttokokemus ei sulje pois sitä, etteikö tällä voisi olla mielipiteitä, joiden kokisi konkretisoituvan Perussuomalaisten linjauksissa.

Rodrigo Blomqvist ja Magnus Dahlstedt<sup>44</sup> ovat tuoneet esille, että Ruotsissa maahanmuuttotaustaiset puolueaktiivit ovat kokeneet tulevansa joskus omien toiveidensa vastaisesti luokitelluiksi ”maahanmuuttajapolitiikoiksi”, ja heiltä on odotettu panosta nimenomaisesti puolueen kotouttamispolitiikkaan. Kysyimme kartoitukseen osallistuneilta, toivooko tai odottaako puolue maahanmuuttaneiden osallistuvan erityisesti maahanmuuttopolitiikan tekemiseen. Saaduissa vastauksissa kerrottiin maahanmuuttaneiden osallistuvan kaikilla temaattisilla osa-alueilla. Eräs vastaaja kuitenkin myös liitti maahanmuuttaneet ja maahanmuuton seuraavasti: ”Maahanmuuttajat ovat asiantuntijoita maahanmuutossa, jonka takia työryhmän toimintaan haluttiin maahanmuuttajia erilaisilla taustoilla.” Maahanmuutta-

neiden asiantuntijuutta maahanmuutossa voi lähtökohtaisesti lähestyä samankaltaisena kuin vaikkapa vanhempien asiantuntijuutta perhe- tai koulupolitiikassa. Se perustuu oma-kohtaiseen elämäkokemukseen, kontaktiin toisten saman kokeneiden kanssa sekä aihetta kohtaan koettuun kiinnostukseen. Kiinnostus saattaa johtaa myös laajemman asiantuntemuksen hankkimiseen esimerkiksi työn tai kouluttautumisen avulla. Suomalaisessa politiikassa toimivien joukossa henkilökohtainen kokemus maahanmuutosta ja/tai maahanmuuttoon ja kotoutumiseen liittyvä laajempi asiantuntemus eivät ole vielä kovin yleinen ominaisuus. Siksi olisi tärkeää pohtia, mitä maahanmuuttaneiden osallistumiselta ja asiantuntijuudelta puolueessa odotetaan, mihin odotukset pohjautuvat ja kuka niitä määrittelee.

---

44) Dahlstedt, Magnus (2005). Reserverad demokrati. Representation i ett mångkulturellt Sverige. Borea. Rodrigo Blomqvist, Paula (2005). Närvarans politik och det mångkulturella Sverige. Om att ta plats i demokratin. Göteborgs universitet. Ks. myös Soininen, Maritta & Nils Etzler (2006). Partierna nominerar. Exkluderingens mekanismer - etnicitet och representation. SOU 2006:53. Statens offentliga utredningar.



# 6 Päätelmät

## 6.1 Kyselyn yhteenvetoa

Selvitystä varten julkishallinnon tahoille ja poliittisille puolueille tehdyt kyselyt sekä projektin yhteydessä toteutetuissa työpajoissa esille tuodut kommentit ovat yhtäältä vahvistaneet joitakin ennakkokäsityksiä maahanmuuttajien yhteiskunnallis-poliittisen toiminnan tuesta ja kyseisen tuen rajallisuudesta. Toisaalta kyselyyn saadut vastaukset ja työpajojen anti ovat avanneet myös joitakin tuoreita näkökulmia teemaan.

Keskeisimmät havainnot ELY-keskusten ja kuntien antamista kyselyvastauksista koskevat yhtäältä maahanmuuttajien yhteiskunnallis-poliittista osallistumista tukevien toimien vähäisyyttä ja toisaalta koordinaation puutetta toimien järjestämisessä. Muita huomioita olivat eri toimijoiden toisistaan huomattavasti vaihtelevat käytännöt ja painotuserot.

Nimenomaan yhteiskunnalliseen osallistumiseen liittyvä koordinoivan tahon puute oli ilmeistä sekä useiden kuntien että ELY-keskusten kohdalla ja tämän lisäksi myös eri kuntien välillä.<sup>45</sup> Koordinoivien tahojen puute näkyi toisinaan vastauksissa konkreettisesti siten, että useisiin lomakkeessa esitettyihin kysymyksiin jätettiin vastaamatta, koska millään taholla ei koettu olevan kattavaa tietoa esiin nostetusta teemasta. Koordinoivien tahojen puutetta voidaan pitää esteenä hyvien käytäntöjen jalkauttamiselle eri toimijoiden välillä, mutta myös periaatteellisena haasteena, joka johtaa kysymykseen siitä, asettuvatko ihmiset eri kunnissa eriarvoiseen asemaan käytäntöjen vaihdellessa suuresti.<sup>46</sup>

Osallistumista tukevien toimien vähäisyys otettiin toisinaan vastauksissa suoraan esille. Toisissa vastauksissa toimien vähäisyys tai puuttuminen ilmeni puolestaan epäsuoremmiin, kun kysyttäessä yhteiskunnallis-poliittista osallistumista koskevia toimia vastaaja saattoikin vastauksessaan tuoda esiin esimerkiksi työllistämiseen liittyviä toimenpiteitä. Syyt siihen, että maahanmuuttajien yhteiskunnallis-poliittista osallistumista tukevat toimet ovat jääneet verrattain vähäisiksi suhteessa esimerkiksi työllistäviin toimiin, ovat pääasiallisesti kahdenlaiset. Ensinnäkin voi olla, ettei yhteiskunnallis-poliittisen toiminnan tukemista mielletä julkishallinnon tehtäväksi, mikä tuli esiin myös muutamissa kyselyyn saaduissa vastauksissa. Toisena vaihtoehtona on, että yhteiskunnallis-poliittisen osallistumisen tuen tarve on kyllä tiedostettu, mutta lopulta monet muut kotoutumiseen liittyvät toimet (esim. kielikoulutus ja työllistyminen) mielletään ensisijaisemmiksi, jolloin resurssien ollessa rajalliset osallistumista tukevat toimet jäävät helposti kokonaan toteuttamatta. On kuitenkin huomattava, että vastaavien tahojen välillä oli huomattavia eroja maahanmuuttajien osallistumista ja osallisuutta tukevien toimien järjestämisessä. Osa tahoista oli panostanut osallistumista tukeviin toimiin huomattavasti, kun taas osa tahoista oli vasta löytämässä teeman omakseen tai jättänyt sen pääasiallisesti huomiotta.

Toisaalta etenkin kuntien vastauksissa nostettiin esiin myös uusia käytäntöjä maahanmuuttajien yhteiskunnallis-poliittisen osallistumisen tueksi. Valtaosa YES 3 -kartoitukseen

45) ELY-keskusten osalta osallistumiseen liittyviä kysymyksiä koordinoidaan myös alueellisten ETNOjen puitteissa. Tätä yhteistyön muotoa ei ole käsitelty tässä selvityksessä.

46) On kuitenkin todettava, että hyvien käytäntöjen omaksumista tehdään toki jonkin verran nykyiselläänkin. Esimerkiksi Espoon vastauksessa mainittiin Helsingissä toteutettu kaupunginjohtajan maahanmuuttajille suunnattu asukasilta mielenkiintoisena avauksena, jonka onnistumista on syytä seurata.

vastanneista kunnista kertoi, että niillä on suunnitteilla uusia maahanmuuttajien yhteiskunnallista osallistumista tukevia toimenpiteitä. Kuntien painotukset erosivat kuitenkin melko merkittävästi toisistaan. Esimerkiksi Tampereella, Raumalla ja Oulussa painotettiin järjestöyhteistyön merkitystä ja esimerkiksi Lappeenrannassa puolestaan tiedotuksen kehittämistä. Porissa ja Kuopiossa painotettiin maahanmuuttajapalveluihin liittyvien toimijoiden verkostoimista. Tampereella maahan-

muuttajapalveluiden ohjausta todettiin kehitettäväksi puolestaan valtavirtaistamisen tai normalisoimisen näkökulmasta.

Yhteenvedona voidaan todeta, että maahanmuuttajien yhteiskunnallis-poliittista osallistumista tukevat toimet eivät ole vielä löytäneet vakiintunutta sijaa julkishallinnossa, mutta tematiikan merkitys on kuitenkin jo tiedotettu. Tästä kertoo esimerkiksi Vantaan kaupungin vastaus.

*"Osallisuuden kysymys on haastava. Todennäköisesti koskaan ei voi sanoa, että "homma on hoidossa". Meidän tulisi olla koko ajan hermolla ja seurata tilannetta... ja kehittyä ja muuttua. Tämä on haasteellista kunnallisen organisaation byrokratiassa. Kaipaisimme valtiotahon tukea kehittämistyöhön...ja kyse on laajemmasta asiasta kuin vain äänestysaktiivisuudesta."*

Vantaa

## 6.2 Maahanmuuttaneiden näkemyksiä yhteiskunnallisesta osallistumisesta ja julkishallinnon toimista osallistumisen tukemiseksi

Osana selvitysprosessia pyydettiin Suomessa asuvien maahanmuuttaneiden näkemyksiä julkishallinnolle ja puolueille suunnattujen kyselyjen vastauksiin. Maahanmuuttaneiden näkemyksiä kartoitettiin YES 3 hankkeen puitteissa järjestetyssä kommentointityöpajassa, johon osallistui Helsingin kaupungin ylläpitämän Infopankki-sivuston käyttäjäraatilaaisia. Osallistujia pyydettiin kommentoimaan kyselyn kautta esiinousseita havaintoja sekä yhteis-

kunnallisen osallistumisen tematiikkaa omien kokemustensa kautta. Osa kommentointitilaisuuteen osallistuneista käyttäjäraadin jäsenistä vastasi ennen tilaisuuteen osallistumista kirjallisesti yhteiskunnallista osallistumista koskevaan viiden kysymyksen kysymyspatteristoon. Ennakkotehtävässä esitetyistä kysymyksistä jatkettiin keskustelua myös itse työpajassa.

1. Osallistuvatko Suomessa asuvat maahanmuuttajat omien havaintojesi mukaan aktiivisesti yhteiskunnalliseen ja poliittiseen toimintaan?
2. Mitkä ovat mielestäsi keskeisemmät esteet maahanmuuttajien poliittiselle osallistumiselle Suomessa?
3. Mitkä ovat omien kokemustesi mukaan parhaat tavat osallistua ja vaikuttaa yhteiskuntaan?
4. Tulisiko sinun mielestäsi julkishallinnon – kunnat, alueelliset toimijat, ministeriöt – kohdella maahanmuuttajia erityisryhmänä (esim. järjestämällä tiedotusta eri kielillä)? Entä puolueiden?
5. Mitkä ovat sinun terveisesi suomalaiselle julkishallinnolle ja poliittisille puolueille osallistumisen edistämiseen liittyen?

Ensimmäiseen kysymykseen maahanmuuttaneiden osallistumisen aktiivisuudesta vastasivat kaikki ennakkotehtävalomakkeen täyttäneet kieltävästi. Tosin huomautettiin myös, että osallistumisaktiivisuus vaihtelee suuresti yksilöiden ja eri maahanmuuttajaryhmien

välillä. Keskimäärin osallistumisastetta pidettiin kuitenkin heikkona, koska vain pienen osan maahanmuuttaneista arveltiin olevan yhteiskunnallisesti aktiivisia. Aikaisemmissa selvityksissä on todettu maahanmuuttajien yhteiskunnallisen mielenkiinnon ja osallistumis-

aktiivisuuden riippuvan toisaalta heidän taustoistaan ja toisaalta heidän uudessa kotimaassaan viettämänsä ajan pituudesta sekä siitä, onko maahanmuuttajan tarkoituksena jäädä pysyvästi Suomeen. Kommentointityöpajan osallistujat tunnistivat näiden tekijöiden merkityksen, mutta toisaalta kyseenalaistivat yksioikoiset kausaliteettisuhteet. Esimerkkinä mainittiin, että joistakin taustoista tulevien maahanmuuttajien osallistumismahdollisuudet ja kiinnostus yhteiskunnallista osallistumista kohtaan ovat myös saataneet kasvaa Suomeen muuton seurauksena. Tällainen tilanne saattoi tulla kysymykseen esimerkiksi, mikäli lähtömaassa kansalaisten osallistumisoikeudet olivat heikot tai evätytieteilä ryhmittä.

Työpajan keskustelussa osallistujat toivat esiin myös tutkimuksissa useasti todetun seikan, että maahanmuuttajat ovat monesti kiinnostuneempia lähtömaansa tai (entisen) kotimaansa politiikasta kuin Suomen politiikasta. Lisäksi yksi ennakkotehtävän vastaaja huomautti, että hänen havaintojensa mukaan Suomessa asuvat maahanmuuttajat ovat kyllä aktiivisia järjestöosallistujia esimerkiksi sosiaali- ja kulttuurisektorin järjestöissä, mutta osallistuminen puolue toimintaan ja muuhun ensisijaisesti poliittiseen toimintaan on huomattavasti harvinaisempaa. Näkemys tukee vahvasti aikaisempia tutkimuksia Suomessa asuvien maahanmuuttaneiden aktiivisuudesta yhdistyskentällä.<sup>47</sup>

Sekä ennakkotehtävässä että kommentointitilaisuudessa nimettiin maahanmuuttaneiden yhteiskunnallis-poliittisen osallistumisen esteiksi Suomessa ennen muuta kolme tekijää: riittämätön kielitaito; tiedon puute Suomen poliittisesta järjestelmästä ja päätöksentekoprosesseista sekä mielenkiinnon puute. Nämä kolme tekijää ovat sikäli yhteydessä toisiinsa, että riittämätön kielitaito vaikeuttaa tiedon saantia päätöksentekoprosessista ja ajankohtaisista teemoista, mikä puolestaan ei ole omiaan lisäämään kiinnostusta yhteiskunnallista osallistumista kohtaan yleisesti.

Komentointityöpajassa todettiin, että kielimuuri voi muodostaa tosiasiallisen esteen esimerkiksi tiedon saamiselle median kautta. Lisäksi huomautettiin, että Suomen politiikasta on saatavilla toistaiseksi varsin vähän tietoa esimerkiksi englanniksi.

Riittämättömän suomen kielen taidon, tiedon puutteen ja vähäisen mielenkiinnon lisäksi myös muita osallistumisen esteitä nostettiin esiin kommentointityöpajassa käydyissä keskusteluissa. Vasta hiljattain Suomeen tulleet maahanmuuttajat identifioivat ”kotoutumisprosessiin menevän energian ja ajan”, kuten työn etsimisen ja oleskelulupaprosessin vähentävän kiinnostusta yhteiskunnallis-poliittista osallistumista kohtaan.

Suomalaisen yhteiskunnan ja kansalaisjärjestö kentän todettiin olevan varsin byrokraattinen ja top-down -henkinen, minkä vuoksi toimintatavat saatettiin kokea vieraiksi ja toisinaan vaikeiksi hahmottaa. Konkreettisenä esteenä järjestötoimintaan osallistumiselle mainittiin myös sopivan viiteryhmän puuttuminen. Järjestötoiminnan käytäntöihin liittyvänä vaikeutena mainittiin tilojen löytämisen hankaluus toiminnalle siinä tapauksessa, että yhdistys harjoitti myös jotain uskonnollista toimintaa.

Pidempään maassa asuneet ja suomalaisen järjestökenttään omakohtaisesti tutustuneet kommentoijat kertoivat puolestaan kohdanneensa toisinaan joidenkin suomalaisten järjestöjen taholta ennakkoluuloista johtuvaa haluttomuutta ottaa maahanmuuttajia mukaan toimintaan. Kommentointityöpajan ja muiden YES 3 -hankkeen työpajojen osallistujissa tuli esiin myös kokemuksia maahanmuuttajiin kohdistuvista ennakkoluuloista puolue toiminnan piirissä, mikä oli osassa tapauksia johtanut pettymykseen puolue toimintaa kohtaan yleisemminkin.

Koetuista osallistumisen esteistä huolimatta kommentointityöpajan osallistujat olivat

47) Esim. Pyykkönen Miikka (2007) Järjestäytyvät diasporat. Etnisyys, kansalaisuus, integraatio ja hallinta maahanmuuttajien yhdistystoiminnassa. Jyväskylän yliopisto.

kuitenkin osallistuneet yhteiskunnallis-poliittiseen toimintaan Suomessa (kysymys 3). Kokemusten pohjalta parhaimpina osallistumisen muotoina pidettiin paikallistoimintaa omalla asuinalueella sekä osallistumista järjestötoimintaan, etenkin ”kantaväestön järjestöihin”. Myös mielipidevaikuttamista yleisönosasto- ja blogikirjoittamisen muodossa pidettiin yleisesti hyvänä vaikutuskeinona.

Kysymys siitä, tulisiko maahanmuuttaneita kohdella erityisryhmänä ja minkä verran

omakielistä tiedotusmateriaalia pitäisi olla tarjolla (kysymys 4), jakoi kommentointityöpajan osallistujien mielipiteet. Osa kommentoijista olisi kaivannut huomattavasti nykyistä enemmän tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta omalla kielellään – osa puolestaan piti omakielisen informaation tarjonnan laskevan motivaatiota suomen kielen oppimiselle tai luovan vääriä oletuksia siitä, että kaikki palvelut ja informaatio olisivat lähtökohtaisesti saatavissa usealla eri kielellä.

*”Kyllä, koska maahanmuuttajat ovat erityisryhmä. Tosin erityisryhmäajattelun ei tulisi koskea enää maassa pidempään asuneita maahanmuuttotautaisia henkilöitä.”*

*”Kyllä kieliversioille, mutta ei erityisryhmäajattelulle.”*

Yleisesti ottaen todettiin, että kaikki omakielinen informaatio on tervetullutta, koska asioiden ymmärtäminen omalla kielellä on helpompaa. Eräs vastaajista totesi, ettei itse koe kotoutuneensa laisinkaan suomalaisen yhteiskuntaan, sillä ei vielä osaa kieltä. Koska kielen oppiminen kuitenkin vie runsaasti aikaa, on hänen mukaansa ensiarvoisen tärkeää, että toistaiseksi suomea osaamattomille maahanmuuttajille tarjotaan omakielistä perustietoa suomalaisesta yhteiskunnasta.

Kommentointityöpajaan osallistuneet maahanmuuttajat toivoivatkin julkishallinnolta nykyistä enemmän suomalaista yhteiskuntaa ja yhteiskunnallista osallistumista koskevaa mate-

riaalia. Toiveina olivat esimerkiksi demokratiaa käsittelevät kurssit sekä poliittista järjestelmää ja yhteiskunnallista osallistumista koskevien esitteiden ja materiaalien saatavuus virastoissa ja paikoissa, joissa maahanmuuttajat muutenkin asioivat. Lisäksi keskustelussa ilmeni, että tietotarvetta suomalaisesta yhteiskunnasta ja poliittisesta järjestelmästä olisi jo ennen maahantuloa ja tiedotusmateriaalia olisi hyvä olla tarjolla esimerkiksi Suomen lähetystöissä.

Tiedotusmateriaalin tuottamisen ja jakamisen ohella julkishallinnolta toivottiin vuorovaikutteisuuden lisäämistä sekä maahanmuuttaneiden erilaisten tarpeiden tunnistamista:

*”Hallinnon tulisi perehtyä paremmin maahanmuuttajayhteisöihin ja toisaalta kertoa ulospäin hallinnon toiminnasta”... vasta maahan muuttaneita ja pidempään maassa asuneita tulisi kohdella eri tavoin ja ymmärtää heidän erilaiset tietotarpeensa suomalaisesta yhteiskunnasta.”*

Uusien osallistumista tukevien toimintatapojen ideoiminen osoittautui kommentointityöpajassa huomattavasti haasteellisemmaksi kuin osallistumisen olemassa olevien esteiden kartoittaminen. Yhteenvetona todettiin, että osallistumista tukevia toimia kaivattaisiin

yleisesti ottaen nykyistä enemmän, mutta näkemykset toivottavista toimista vaihtelivat jonkin verran. Lisäksi todettiin, että maahanmuuttajille kohdennettuja toimia koskevat tietyt samat reunaehdot kuin kantaväestöllekin suunnattuja toimia:

*”Osallistumismahdollisuuksien tulee olla hyvin suunniteltuja ja implementoituja siten, että ne tarjoavat todellisen mahdollisuuden vaikuttaa.”*





OIKEUSMINISTERIÖ  
JUSTITIEMINISTERIET

ISSN-L 1798-7059  
ISBN 978-952-259-076-3 (nid.)  
ISBN 978-952-259-077-0 (PDF)  
Hinta/pris

TILAUKSET  
Edita Prima Oy  
Asiakaspalvelu  
vaihde 020 450 011  
faksi 020 450 2470  
asiakaspalvelu.prima@edita.fi

BESTÄLLNINGAR  
Edita Prima Ab  
Kundservice  
växel 020 450 011  
fax 020 450 2470  
asiakaspalvelu.prima@edita.fi