



POLICY BRIEF 2025:6

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2023 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Poliittisen osallistumisen tukeminen on vasta muotoutumassa julkishallinnossa

Josefina Sipinen, Laura Koskimies, Ilkka Tiensuu, Eilina Gusatinsky

Julkishallinnossa maahanmuuttaneiden poliittis-yhteiskunnallisen osallistumisen edistäminen ei ole selkeästi määritelty tehtäväkenttä, ja toimenpiteitä toteutetaan vaihtelevasti. Osallistumisen edistäminen rajautuu usein kotoutumisen tai maahanmuuton teemoihin. Kunnissa keskitytään kunnan palveluihin ja prosesseihin osallistumiseen, ja poliittinen ulottuvuus jää vähälle huomiolle. Maahanmuuttajajärjestöt ja maahanmuuttaneiden toimielimet nähdään julkishallinnon näkökulmasta tärkeiksi, mutta ne saattavat toisaalta rajata osallistuvan kohderyhmän monimuotoisuutta ja käsiteltäviä teemoja.

Johdanto

Ulkomaalaistaustaisten ja vieraskielisten suomalaisten yhteiskunnallinen osallistuminen (UTViS) -hankkeessa on tuotettu tietoa julkishallinnon tekemästä työstä maahanmuuttaneiden tai heidän jälkeläistensä poliittisen ja yhteiskunnallisen osallistumisen edistämiseksi. Poliittinen osallistuminen ymmärretään tässä yhteydessä laajasti tavalisten ihmisten ja ryhmien toimintana, jonka tarkoituksena on vaikuttaa johonkin poliittiseen tuotokseen tai lopputulokseen (ks. Raiskila & Wiberg, 2017).

Julkishallinnolla on tärkeä rooli poliittisen mahdollisuusrakenteen muotoutumisessa. Suomessa perustuslaki (14 §) ja kuntalaki (22 §) velvoittavat julkista valtaa edistämään yksilöiden mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa heitä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tämä koskee myös maahanmuuttaneita ja heidän jälkeläisiään. UTViS-hankkeen kirjallisuuskatsauksessa (Sipinen, 2024) kuitenkin nousi esille, että viranomaisten keskuudessa vallitsi ainakin vielä 2010-luvun vaihteessa erimielisyyttä siitä, mille taholle tai tahoille maahanmuuttaneiden yhteiskunnallisen osallistumisen edistäminen ensisijaisesti kuuluu. Osan mielestä tämä oli ennen kaikkea puolueiden tehtävä, eikä maahanmuuttaneiden yhteiskunnallisen osallistumisen tukemisen ajateltu kuuluvan julkisen hallinnon tehtäviin (Ahokas ym. 2011).

Hankkeessa on kerätty ja analysoitu tietoa ministeriöiden ja kuntien tekemästä työstä maahanmuuttaneiden tai heidän jälkeläistensä poliittisen osallistumisen edistämiseksi sekä tähän liittyvistä kokemuksista, onnistumisista ja haasteista julkishallinnon edustajien näkökulmasta. Tässä policy brief -julkaisussa tuodaan esiin keskeisiä havaintoja ja johtopäätöksiä kuntien ja ministeriöiden tekemistä toimenpiteistä kokonaisuudessa. Keskitymme *maahanmuuttaneiden* poliittis-yhteiskunnallista osallistumista edistäviin toimenpiteisiin, sillä havaintojemme perusteella maahanmuuttaneiden jälkeläisiä ajatellen ei juurikaan toteuteta erillisiä toimenpiteitä.

Tulokset ja johtopäätökset

Julkishallinnossa toteutetaan sekä pysyviä toimintoja että lyhytaikaisia hankkeita maahanmuuttaneiden yhteiskunnallisen ja poliittisen osallistumisen edistämiseksi. Hankkeessa pyrittiin hahmottamaan tyypillisiä kuntien sekä ministeriöiden toteuttamia toimenpiteitä ja niiden lähtökohtia.

Kuntien toteuttamien toimenpiteiden kirjo on laaja, sillä kunnat ovat keskenään hyvin erilaisissa tilanteissa niin resurssien kuin esimerkiksi maahanmuuttaneen väestön koon ja sen piirteiden osalta. Joissain kunnissa asukkaiden yhteiskunnallisen osallistumisen edistäminen oli ylipäänsä vielä pienimuotoista, kun taas toisaalla maahanmuuttanut väestö muodosti jo niin suuren osan väestöstä, että sitä ajatellen tehtiin laajasti toimenpiteitä.

Hankkeen tulosten perusteella kunnissa toteutetaan mm. seuraavanlaisia toimenpiteitä:

- Maahanmuuttajaneuvostot tai muut toimielimet
- Maahanmuuttaneille suunnatut kuulemis- tai keskustelutilaisuudet
- Yhteistyö maahanmuuttajajärjestöjen kanssa
- Viestinnällisiä toimenpiteitä, mm. vaikutusmahdollisuuksista tiedottaminen eri kielillä

Ministeriöissä tehtävät toimenpiteet ovat luonteeltaan kuntien toimenpiteitä ylätasoisempia. Ministeriöissä toteutettavat toimenpiteet voidaan jakaa ministeriöiden ydintehtäviin kuuluviin pysyväisluonteisiin toimenpiteisiin sekä erillisiin hallitusohjelmaa toimeenpaneviin hankkeisiin ja muihin määräaikaisiin toimenpiteisiin.

Hankkeen tulosten perusteella ministeriöiden ydintehtäviin kuuluvat erityisesti seuraavat toimenpiteet:

- Maahanmuuttaneiden kuuleminen lainvalmistelussa usein järjestöjen kautta
- Maahanmuuttaneiden kuuleminen strategia- ja politiikkaohjelmien valmistelussa usein järjestöjen kautta
- Maahanmuuttaneiden kuuleminen palveluiden kehittämisessä usein järjestöjen kautta
- Viestinnälliset toimet, esim. vaaleista tiedottaminen selko- ja monikielisesti.

Poliittisen osallistumisen edistämisestä osana kotoutumista ei ole selkeää näkemystä julkishallinnossa

Hankkeen toteutuksen aikana kävi ilmi, ettei julkishallinnossa tehdystä työstä maahanmuuttaneiden yhteiskunnallisen ja poliittisen osallistumisen edistämiseksi ole helppoa kerätä tietoa. Toimenpiteitä tehdään hyvin vaihtelevasti, eivätkä vastuut poliittisen ja yhteiskunnallisen osallistumisen edistämiseksi ole selkeitä. Poliittis-yhteiskunnalli-

sen osallistumisen tukemiseksi saatetaan mieltää julkishallinnossa laajasti erilaisia hyvinvointia ja kotoutumista edistäviä toimenpiteitä, joiden vaikutukset maahanmuuttaneiden poliittiseen osallistumiseen ovat ennen kaikkea välillisiä.

Osallistumisen edistäminen ei vaikuta olevan kotoutumisen edistämisen kokonaisuudessa keskeinen toimintasegmentti. Havaintojen pohjalta ei ole selvää, mitä maahanmuuttaneiden poliittis-yhteiskunnallisen osallistumisen edistämällä ylipäätään tarkoitetaan julkishallinnossa. Hankkeessa tehdyt havainnot herättävät kysymyksen siitä, kenen vastuulla maahanmuuttaneiden poliittisen osallistumisen edistäminen julkishallinnossa on, ja mitä sillä oikeastaan julkishallinnon näkökulmasta tarkoitetaan.

Puoluepoliittiseen osallistumiseen ohjaaminen vähäistä

Kuntatasolla toteutetut toimenpiteet painottuvat vahvasti osallistumiseen ja vaikuttamiseen erityisesti kuntapalveluihin liittyen. Ministeriöissä maahanmuuttaneiden osallistumista edistetään pääasiassa kuulemalla heitä lainsäädännön ja ohjelmien valmistelussa. Julkishallinnon toimet eivät siten juuri ulotu puoluepoliittisen osallistumisen edistämiseen ja myös vaaliosallistumisen edistäminen on oikeusministeriötä lukuun ottamatta vähäistä.

Julkishallinnon tekemät osallistumista tukevat käytännöt ovat luonteeltaan vahvasti epäpoliittisia. Niillä ei tueta maahanmuuttaneiden osallistumista poliittisten puolueiden toimintaan eikä siten edistetä puoluepoliittista vaikuttamista. Koska poliittiset puolueet käyttävät ylintä päätöksentekovaltaa Suomessa, on osallistuminen niiden toimintaan keskeinen tapa vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Tavallista ihmistä lähellä olevan kunnan toiminnoissa ei vaikuteta systemaattisesti edistettävän myöskään vaaliosallistumisen teemaa.

Poliittisen osallistumisen edistämisen teemana usein maahanmuutto ja kotoutuminen

Kunnissa ja ministeriöissä järjestöyhteistyö ja maahanmuuttaneiden neuvottelukunnat nähdään tärkeinä ja onnistuneina osallistumisen kanavina. Osallistuminen näiden ja muiden väylien kautta painottuu kuitenkin vahvasti maahanmuuton ja kotoutumisen teemoihin, erityisesti ministeriötasolla.

Maahanmuuttoon ja kotoutumiseen keskittyvä osallistuminen on osittain ymmärrettävää ja luonnollista. Ministeriöiden kuulemiset sekä kuntien osallistamistoimet nojaavat pitkälti maahanmuuttajajärjestöihin ja neuvottelukuntiin, joiden resurssit eivät usein

riitä laaja-alaisempaan yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Osallistumisen temaattinen kirjo voisi laajentua, jos maahanmuuttaneet olisivat nykyistä aktiivisemmin mukana suomalaisen yhteiskunnan keskeisissä organisaatioissa, kuten puolueissa, työmarkkinajärjestöissä ja paikallisissa asukasjärjestöissä.

Maahanmuuttaneiden järjestöillä ja neuvottelukunnilla on vahva rooli, ja tällä on sekä myönteisiä että mahdollisesti problemaattisia seurauksia. Järjestövetoisuuden jatkuminen ainoana tai ensisijaisena osallistumisen muotona voi rajata osallistumisen teemoja, ylläpitää kohderyhmien erillisyyttä muusta väestöstä ja lisäksi vaikuttaa myös siihen, ketkä tulevat kuulluiksi päätöksenteossa: on huomioitava, että neuvottelukunnat ja järjestöt eivät edusta kaikkia maahanmuuttaneita.

Erilaisille osallistumisen malleille on paikkansa

Julkishallinnossa on havaittavissa useita erilaisia lähestymistapoja siihen, edistääkö maahanmuuttaneiden poliittista ja yhteiskunnallista osallistumista näille suunnatuissa erillisissä rakenteissa vai osana kaikille suunnattuja alustoja.

Erillisissä ja yhteisissä osallistumisrakenteissa on hyvät ja huonot puolensa, joten näiden välistä arviointia tulee tehdä tilanne- ja kohderyhmäkohtaisesti. Erilliset rakenteet, kuten maahanmuuttaneiden neuvottelukunnat tai maahanmuuttaneille suunnatut omakieliset tilaisuudet, yhtäältä ylläpitävät ja eriyttävät kohderyhmää muusta väestöstä, mutta toisaalta varmistavat kohderyhmän huomioimisen ja madaltavat osallistumisen kynnyistä erityisesti kotoutumisen alkuvaiheessa.

Molemmille lähestymistavoille (erillisyys vs. yhteiset rakenteet) on paikkansa. Erilliset rakenteet eivät ole kuitenkaan ainakaan kaikissa muodoissaan kestävä pysyvä ratkaisu, vaan maahanmuuttaneilla tulisi olla mahdollista siirtyä niistä eteenpäin kohti yhteisiä osallistumisrakenteita esimerkiksi omien resurssien kartuttua.

Yhteisiä rakenteita puoltaa se, että niiden avulla maahanmuuttaneet pääsevät osallistumaan laaja-alaisesti eri kysymyksiä koskettavaan päätöksentekoon, sillä pelkästään maahanmuuttaneille suunnatuissa rakenteissa teemat keskittyvät suppeasti oletetusti maahanmuuttaneita koskettaviin erityiskysymyksiin. Näin vaikuttamisen mahdollisuudet ovat osin rajatut. Osallistuminen kaikille suunnattuihin osallistumisen ja vaikuttamisen rakenteisiin voi myös edistää kotoutumista ja hyviä väestösuhteita erillisistä rakenteista paremmin.

Erillisille, maahanmuuttaneille suunnatuille osallistumisväylille on kuitenkin jatkossakin tarve erityisesti vielä kotoutumisen alkuvaiheessa olevien maahanmuuttaneiden osallistumisen tukemisessa.

Suosituksset:

- **Maahanmuuttaneiden poliittisen osallistumisen edistämisestä ja sen vastuista tulee tehdä määrittelyä:** mikä on kunnan, hyvinvointialueen, virastojen ja ministeriöiden rooli ja mitkä tehtävät ovat taas puolueiden tai muiden organisaatioiden vastuulla.
- **Poliittisen osallistumisen edistämiseksi tulee asettaa tavoitteita ja niiden toteutumista tulee seurata pitkäjänteisesti relevanteilla mittareilla.** Tätä tukee esimerkiksi se, että vaikuttaviksi havaituista maahanmuuttaneiden osallistumista edistäneistä tavoista kootaan systemaattisesti tietoa, jota levitetään aiheen parissa työskenteleville.
- **Varmistetaan, että maahanmuuttaneilla on riittävästi tietoa suomalaisesta poliittisesta järjestelmästä ja siitä, miten julkista valtaa Suomessa käytetään.** Esimerkiksi kuntien lakisääteiset yhteiskuntaorientaatiot ovat yksi väylä tähän.
- **Kannustetaan poliittisia puolueita ja viranomaisia** kehittämään yhdessä keinoja, joilla maahanmuuttaneiden osallistumista puolueiden toimintaan voidaan tukea ja madaltaa osallistumisen esteitä.
- **Laajennetaan maahanmuuttaneiden järjestöjen ja neuvottelukuntien osallistumisen teemoja myös maahanmuuton ja kotoutumisen ulkopuolelle.** Tämä edellyttää riittäviä resursseja laaja-alaisemman osallistumisen mahdollistamiseksi.
- **Vahvistetaan maahanmuuttaneiden osallistumista myös muiden väylien kautta, kuten poliittisissa puolueissa ja työmarkkinajärjestöissä.** Tämä edellyttää sekä näiden organisaatioiden omaa panostusta että politiikkaohjaukselta julkishallinnolta.
- Huomioidaan, etteivät järjestöt edusta kaikkia maahanmuuttaneita. **Kehitetään kuulemiskäytäntöjä esimerkiksi ministeriöissä niin, että eri ryhmien edustus vahvistuu.** Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi satunnaisotantaan perustuvien kansalaiskeskustelujen ja kuulemisten hyödyntämistä. Lisäksi voidaan helpottaa osallistumista tarjoamalla vaihtoehtoja kirjalliselle kuulemiselle, selkeää kieltä, konkreettisia ja arjen tasolla tunnistettavia teemoja sekä rakentamalla luottamuksen ilmapiiriä.

- **Arvioidaan, milloin maahanmuuttaneiden omakieliset, erilliset osallistumistilaisuudet ja muut toimenpiteet ovat tarpeen ja milloin eivät.**
- **Kehitetään erillisiä tai kohderyhmäkohtaisia osallistumisen muotoja siten, että niillä on yhteys todelliseen päätöksentekoon ja selkeä siirtymäpolku muihin vaikuttamisen foorumeihin.** Maahanmuuttaneiden ei tulisi vain jäädä erillisiin rakenteisiin, vaan niiden tulisi toimia ponnistuslautoina, joissa opitaan päätöksenteosta ja päästään etenemään muille päätöksenteon paikoille.
- **Tuetaan maahanmuuttaneiden osallistumista yhteisiin kaikille suunnattuihin osallistumisen ja vaikuttamisen rakenteisiin.** Omakieliset tilaisuudet ja materiaalit toimivat hyvänä kynnyksen madaltajana alkuvaiheessa, mutta ne eivät ole pysyvä ratkaisu.

Tutkimuksen aineisto ja menetelmät

Tutkimuksessa on tuotettu tietoa julkisen sektorin tekemästä työstä ja toimenpiteistä monimenetelmällisesti.

Aineistokartoitukset. Tietoa kerättiin rekisterihaulla sekä tarkastelemalla Kansallisen demokraatiohjelman 2019–2023 puitteissa toteutettuja toimia.

Viranhaltijakysely. Kyselyllä kerättiin tietoa kunnissa toteutetuista toimenpiteistä. Tähän toimenpiteitä kartoittavaan kyselyyn saatiin kuvaus seitsemästä toimenpiteestä.

Ministeriöiden ja kuntien edustajien laadulliset haastattelut. Haastatteluissa (29 kpl) käsiteltiin tehtyjä toimenpiteitä ja kartoitettiin kokemuksia toimien onnistumisista ja haasteista. Haastattelimme 18 henkilöä viidestä eri ministeriöstä sekä 11 henkilöä viidestä eri kunnasta.

Vantaan, Turun ja Lappeenrannan kaupunkien kanssa yhteistyössä tehdyt osallisuuskokeilut täydensivät tutkimusaineistoa. Osallisuuskokeilujen avulla kerättiin tietoa viranhaltijoiden näkemyksistä kaupunkien osallisuustyöstä.

Lähteet

Ahokas, L., Weide, M., & Wilhelmsson, N. (2011). *Maahanmuuttajien yhteiskunnallisen osallistumisen tukeminen julkishallinnossa ja puolueissa* (No. 9/2011; Selvityksiä ja ohjeita). Oikeusministeriö. <http://hdl.handle.net/10138/26641>

Raiskila, M. & Wiberg, M. (2017) Demokratian ritareista näppäimistösureihin: Poliittisen osallistumisen kirjo laajenee. Teoksessa E. Kestilä-Kekkonen & P.-E. Korvela (Toim.), Poliittinen osallistuminen: Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä (ss. 30–51). SoPhi.

Lisätietoja:

Asiakkuuspäällikkö Laura Koskimies, Innolink Research Oy, +358 50 5207030,
laura.koskimies@innolink.fi

Ulkomaalaistaustaisten ja vieraskielisten suomalaisten yhteiskunnallinen osallistuminen (UTViS) -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2023 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Asiantuntija Nina Suorsa

Oikeusministeriö nina.suorsa@gov.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet