

# MAAILMAN PARAS MONIKULTTUURINEN MAAKUNTA?

*Päivi Gynther*

2021



JYVÄSKYLÄ



Copyright © Päivi Gynther 2021

Keski-Suomen hyvinvoinnin osaamiskeskittymä KEHO

Julkaisu on avoimesti saatavana: [kehofinland.fi](http://kehofinland.fi)

ISBN 978-951-39-8548-6

## TIIVISTELMÄ

Selvitystehtävän tavoitteena oli kartoittaa eri toimijoiden näkemyksiä monikulttuurisuudesta Keski-Suomen yhteisenä voimavarana sekä tehdä ehdotuksia sektorirajat ylittävän monikulttuurisuustyön edistämiseksi maakunnan alueella.

Selvitystyön lähtökohtana oli Keski-Suomi 2021-projektin tavoite ottaa alueen asiakkaat ja asukkaat mukaan tasavertaisina kumppaneina palvelujen suunnitteluun, tuottamiseen ja kehittämiseen.

Selvityksessä osoittautui tarpeelliseksi täsmentää hyvän hallinnon periaatteiden kunnioittamisen ja hyvän hallintotavan noudattamisen tärkeyttä sekä viranomaistehtävissä että kolmannen sektorin toiminnoissa. Lisäksi osoittautui tarpeelliseksi täsmentää julkisen vallan käytön ja julkisten tehtävien hoidon merkitystä oikeusvaltion toiminnallisessa kokonaisuudessa ja viranomaiskoneiston roolia säädösten toimeenpanijoina. Tärkeäksi todettiin välttää sekä päällekkäisiä hallinnollisia rakenteita että sivuelinorganisaatioita, joille ei voida osoittaa selkeää, olemassa olevia toimijoita täydentävää tehtävää.

## JOHTOPÄÄTÖKSET

- 1.** Näkemykselle, jonka mukaan aluetasolle tarvittaisiin uusi erillinen yhteistyöelin ulkomaalais-taustaisten asukkaiden osallistumiselle ja vaikuttamiselle, ei löytynyt kannatusta. Sen sijaan painotettiin edustuksellisen demokratian ensisijaisuutta ja sitä, että äänioikeuttaan käyttäneiltä saatua mandaattia ei tule vesittää siirtämällä päätösvaltaa demokraattisen päätöksenteon ulkopuolelle.
- 2.** Monikulttuurisuuskeskusteluun toivottiin selkeyttä ja johdonmukaisuutta erityisesti käytettäessä käsitteitä maahan muuttanut ja osallisuus. Tärkeänä pidettiin huomioida osallisuuden kaksi eri ulottuvuutta: osallisuus omassa asiassa ja osallisuus palvelujen kehittämisessä. Kotouttamisen ja maahanmuuton edistämisen nähtiin nivoutuvan luontevasti osaksi alue- ja paikallistason kehittämisasiakirjoissa käytettyä hyvinvointikäsitteistöä.
- 3.** Alueellista monikulttuurisuustyötä on mahdollista tehostaa tarkastelemalla sitä ekosysteemisen ajattelun kontekstissa. Sote-ekosysteemissä tärkeinä resursseina on huomioitava alueelle jo vakiintuneet säädöspohjaiset toimijat. Kotouttamisen ekosysteemissä erityistä huomiota on kiinnitettävä horisontaaliseen keskinäisviestintään.
- 4.** Monikulttuurisuuteen ja -kielisyyteen liittyvälle innovaatiotoiminnalle nähdään avautuvan mahdollisuuksia ennen kaikkea hyvinvoinnin ekosysteemissä ja sille kasvualustana Keski-Suomen hyvinvoinnin osaamiskeskitymässä.

5. Hallinnon kehittäjiä kannustetaan moninaisuusosaamisen vahvistamiseen jo olemassa olevien toimijoiden keskuudessa sekä määrittelemään avoimesti yhteistyöelinten nimeämisessä käytettävät valintakriteerit ja näin osaltaan tukemaan kolmannen sektorin toimijoita hyvän hallinnon periaatteiden omaksumisessa.
6. Järjestötoimijoita, erityisesti Keski-Suomen Järjestöareenan yhteistoimintayhteisöjä kannustetaan selvittämään mahdollisuuksia huomioida yhdenvertaisuus- ja monikulttuurisuuskysymykset osana omaa toimintaansa nykyistä määrätietoisemmin.
7. Selvityksessä tunnistetaan kaksi tutkimusaihetta. Tasapainoisen kehityksen tukemiseksi tarvitaan tutkittua tietoa siitä kuinka kolmannella sektorilla toteutetaan ja arvioidaan hyvää hallintotapaa, tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. Hyvinvoinnin ekosysteemissä tutkijoiden tehtäväksi nostetaan vastauksien hakeminen kehittämis- ja innovaatiotoimintaa palveleviin epistemologisiin ja metodologisiin kysymyksiin.

**Asiasanat:** alueuudistus, asiantuntijuus, ekosysteemi, hyvinvointi, Keski-Suomi, maakunta, monikulttuurisuus



# Sisältö

## TIIVISTELMÄ

### Johtopäätökset

1. JOHDANTO .....	1
1.1. Selvitystehtävä .....	1
1.2. Tietolähteet ja kohderyhmä.....	2
2. TÄRKEÄT PERUSKÄSITTEET.....	4
2.1. Hyvä hallinto velvoittaa sekä viranomaisia että järjestöjä .....	4
2.2. Julkisen vallan säädely käyttö suojaa mielivallalta.....	6
2.3. Edustuksellinen demokratia on pääsääntö – ei poikkeus.....	8
2.4. Suora osallistuminen haasteena ja mahdollisuutena.....	9
3. UUDISKÄSITTEIDEN KÄYTTÖARVO .....	11
3.1. Epämääräinen kielenkäyttö turhauttaa .....	11
"Maahan muuttaneet" .....	11
"Osallisuus" .....	12
3.2. Hyvinvointi yhteisenä tavoitteena.....	13
3.3. Ekosysteemiajattelu moninaisuustyössä.....	15
4. POHDINTOJA EKOSYSTEEMEISTÄ.....	17
4.1 Sote-ekosysteemi.....	17
4.2. Kotouttamisen ekosysteemi .....	19
4.3. Hyvinvoinnin ekosysteemi .....	22
5. HAASTEITA, ASKELMERKKEJÄ, SUUNTAVIIVOJA .....	24
5.1. Haasteita hallinnon valmistelijoille.....	24
5.2. Askelmerkkejä järjestötoimijoille .....	25
5.3. Suuntaviivoja tutkijoille.....	26
6. LOPUKSI.....	27
<b>LIITE:</b> Luettelo kyselyyn vastanneista ja/ tai haastattelun antaneista henkilöistä: .....	28



# 1. JOHDANTO

## 1.1. Selvitystehtävä

Minulle tarjoutui heinäkuussa 2020 mahdollisuus selvittää, kuinka Keski-Suomen monikulttuurisuustyötä voitaisiin kehittää vahvistamalla julkisen sektorin ja alalla toimivien järjestöjen yhteistyötä. Työnantajani toimi Jyväskylän kaupunki. Osallistavan työympäristön tarjosi maahanmuuttaneille ohjaus- ja neuvontapalveluja tuottava järjestö Paremmiin Yhdessä ry.

Selvitystehtävän konkreettisena taustana olivat Paremmiin Yhdessä ry:n (PYR) ja sen organisoiman Monikulttuuristen järjestöjen ja kotoutumistyön verkoston (MOVE) kokemukset osallistumisesta Keski-Suomen tulevan maakunnan järjestämissuunnitelman valmisteluun vuosina 2018 – 2019. MOVE antoi suunnitelmaa valmistelevalle Keski-Suomi 2021 -projektille kolme lausuntoa, joista ensimmäisessä (21.2.2018) kiinnitettiin huomiota maahanmuuttajille, etnisille vähemmistöille ja monikulttuurisille perheille järjestettävien vaikuttamisen ja osallistumisen väylien tarpeellisuuteen. Järjestämissuunnitelmaan esitettiin kirjattavaksi monikulttuurisuusneuvoston tai vastaavan yhteistyöfoorumien perustaminen, jonka kautta edistettäisiin maahanmuuttaneiden osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia.

Toisella lausuntokierroksella MOVE painotti, että maakunnan tulisi sitoutua ottamaan huomioon muita heikommassa asemassa olevien ryhmien ja yksilöiden mahdollisuudet osallisuuteen kehittämällä käytäntöjä ja rakenteita yhteistyössä kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Lausuntoon sisältyi myös ehdotus, että maakuntaan laadittaisiin monikulttuurisuuden strategia. Suunnitelman kolmanteen versioon (13.3.2019) antamassaan lausunnossa MOVE tähdensi 1) sekä maahanmuuttaneiden palvelujen että kotoutumispalvelujen sijoittamista työ- ja elinkeinopalvelujen alle, 2) maakunnalliseen valmisteluun ja päätöksentekoon osallistumista Kumppanuuspöydän kautta, 3) maakunnallisen maahanmuuttoasioiden koordinaattorin roolia kotoutumislain tasavertaisen toteutumisen varmistamiseksi sekä 4) kotoutustoimenpiteiden piiriin kuulumattomien maahanmuuttaneiden neuvonta- ja ohjauspalvelujen tarvetta.

Järjestämissuunnitelman kolmas versio jäi toistaiseksi viimeiseksi, kun maakuntauudistus keskeytyi maaliskuussa 2019. Tämän selvitystyön käynnistyessä valmisteilla oli kaksi olennaista lakiuudistusta. Sanna Marinin hallituksen esitys eduskunnalle sote-maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi lähetettiin lausuntokierrokselle 15. kesäkuuta 2020. Luonnoksen mukaan Suomeen perustetaan uudeksi hallinnon tasoksi maakuntahallinto, jonka vastuulle siirretään sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestäminen. Lakiesityksen tuli eduskunnan käsittelyyn 8. joulukuuta 2020. Toinen tämän selvitystyön kannalta tärkeä valtakunnallinen asiakokonaisuus on Marinin hallitusohjelmaan sisältyvä lupaus laatia kokonaisvaltainen toimenpideohjelma kotouttamistoimien uudistamistarpeista. Kyseinen eduskunnalle selontekona annettava toimenpideohjelma on valmisteilla työ- ja elinkeinoministeriössä. Selonteon määräajaksi on asetettu helmikuu 2021.

Tätä kirjoitettaessa ei vielä voida tietää millaisiksi sote-maakunnan toimielin- ja päätöksentekorakenteet muodostuvat, millaisia osallistumis- ja vaikuttamistapoja lait tulevat mahdollistamaan eikä varsinkaan sitä, miten niitä Keski-Suomen maakunnassa tullaan soveltamaan. Siksi selvitys on

ajallisesti tulevaisuusorientoitunut. Tavoitteena on tuottaa perusteltuja näkemyksiä siitä, millaiset toimenpiteet yli sektorirajojen edistäisivät monikulttuurisuutta tulevan Keski-Suomen maakunnan vahvuutena.

### Selvityksen tarkoituksena on:

- ✓ esittää suosituksia monikulttuurisuuden huomioimisesta maakunnan yhteisenä voimavarana, sekä
- ✓ tehdä ehdotuksia sektorirajat ylittävän monikulttuurisuustyön edistämiseksi aluetasolla.

Selvitystyön aineisto koostuu virallisiasiakirjoista ja kyselyvastauksista sekä paikallisen ja alueellisen tason asiantuntijoiden haastatteluista. Luettelo kyselyyn vastanneista tahoista ja haastattelun antaneista henkilöistä on liitteessä 1. Kiitän kaikkia aikaansa ja asiantuntijuuttaan käyttööni antaneita. Kiitos yhteistyöhalukkuudesta myös niille haasteltaviksi lupautuneille, joita aikataulusyistä valitettavasti ei ehditty haastatella.

Tietotarpeiden määrittelyyn ja haastateltavien tunnistamiseen ovat osallistuneet Paremmiin yhdessä ry:n hallituksen jäsenet ja toimiston väki. On ollut ilo ja etuoikeus saada työstää tätä selvitystä monikulttuurisuuden edistämiseksi omistautuneessa yhteisössä. Kiitos pyriläiset!

Lämpimät kiitokseni myös KOSKEN johtaja Marja Heikkilälle ja KEHON erityisasiantuntija Päivi Fadjukoffille käsikirjoituksen lukemisesta. Kirjoittajana olen luonnollisesti yksin vastuussa tämän raportin sisällöstä.

## 1.2. Tietolähteet ja kohderyhmä

Selvitystyön alkuvaiheessa laadittiin kysely, jonka avulla kartoitettiin monikulttuurisuustoimijoiden näkemyksiä ja odotuksia alueellisen yhteistyön suhteen. Kyselylomakkeen selkeys testattiin Paremmiin Yhdessä ry:n hanketyöntekijöillä, jonka jälkeen lomake lähetettiin sähköpostitse yhteensä 110 henkilölle. Kohdejoukoksi valittiin Keski-Suomessa monikulttuurisuustyötä tekeviä kansalaisjärjestöjä ja yhdistyksiä (22), Jyväskylän kaupungin palveluyksilöitä (12), kirkkoja ja uskonnollisia yhdyskuntia (12), edunvalvonta- ja työmarkkinajärjestöjä (8), rekisteröityjen puolueiden piirijärjestöjä (7), koulutusorganisaatioita (6), alue-hallinnon / maakunnan valmisteluvastuutahojen edustajia (6) sekä alalla toimivia taloudellisia yhteisöjä (3).

Kysely toteutettiin ajanjaksolla 4.-17.9.2020. Kyselyä ei ulotettu muihin alueen kuntiin, koska niissä vallitsevan tilanteen kartoitus katsottiin kuuluvaksi tulevan maahanmuuttokoordinaattorin tehtäväkenttään. Resurssien rajallisuuden vuoksi tarkasteluun ei myöskään sisälly benchmarking-haastatteluja maan niissä osissa, joissa monikulttuurisuusneuvostot tai vastaavat on jo vakiinnutettu.

Sähköisten kyselyjen vastausprosentin tiedetään jäävän usein alhaiseksi. Tässä selvityksessä kuitenkin päädyttiin nettikyselyyn useista syistä. Nopeuden ja vaivattomuuden ohella vaillaistenkin vastausten odotettiin auttavan selvityksen toisena vaiheena toteutettavien haastattelujen suunnamisessa. Vastauksia saatiin sähköisesti 14 ja paperiversioina 10, jolloin vastausprosentti ylittää kyselyvastausten tilastollisen keskiarvon. Vastaamattomille ei lähetetty muistutusta, koska sen hyötysuhde arvioitiin pieneksi.

Kohdejoukon valinnassa pyrittiin pois siiloutuneesta ajattelusta, jossa maahan-muuttajuus käsitetään vain alkuvaiheen kotoutumisen synonyymiksi ja monikulttuurisuus vain maahanmuuttajia koskevaksi toiminnaksi. Järjestöistä mahdollisesti löytyvistä resursseista osoittautuivatkin kiinnostuneiksi myös kansainvälistymistyöstä vastaavat tahot sekä alue- että paikallishallinnossa. Toisaalta haluttiin lähettää kyselyä myös tahoille, joiden keskuudessa ei vielä ole havahduttu arvioimaan omaa toimintaa monikulttuurisesta näkökulmasta.

Työmarkkinajärjestöille kysely lähetettiin, koska ne ovat aktiivisesti vaatineet työperäisen maahanmuuton edistämistä ja Suomen markkinoimista ulkomailla aktiivisesti työtekomaana. Siten voitiin olettaa että ne myös lisääntyvässä määrin panostaisivat muidenkin kuin suomen- ja ruotsinkielisten jäsentensä edunvalvontaan. Erityisesti mahdollisuus käyttää asiointikielenä muitakin kieliä kuin suomea tai ruotsia voisi helpottaa maahan työn perässä tai opiskelemaan muuttaneiden palvelujen saantia ja osallisuutta.

Kyselyä lähetettiin myös uskonnollisille yhdyskunnille, joissa monikulttuurisen seurakunta- ja järjestötoiminnan tiedetään olevan jo vakiintunutta. Perinteisiä vähemmistöjä edustavista tahoista vastasi vain Pirkanmaan ja Keski-Suomen saamelaisyhdistys. Koulutusorganisaatioista ja Jyväskylän kaupungin palveluyksiköistä kyselyyn vastasivat tahot, joiden aikaresurssija ja asiantunte-  
musta hyödynnettiin myös selvityksen haastatteluvaiheessa.

Selvitys on laadittu ensisijaisesti palvelemaan alueellista monikulttuurisuuden kehittämistyötä tekevien tahojen tarpeita. Monikulttuurisuus, monikielisyys ja kotikansainvälisyys ovat olennainen osa hyvinvoivaa tulevaisuuttamme. Kyse ei ole vain niukkenevien resurssien jakamisesta, vaan myös vajaakäytössä olevien resurssien valjastamisesta yhteisen hyvän rakennustyöhön.



## 2. TÄRKEÄT PERUSKÄSITTEET

### 2.1. Hyvä hallinto velvoittaa sekä viranomaisia että järjestöjä

Lähtökohtaisesti on tärkeä pohtia, minkä käsitteiden varaan uutta hallinnon tasoa rakennetaan. Selkeää käsitteistöä tarvitaan niin suunnittelussa ja seurannassa kuin tiedon keruussa ja tiedolla johtamisessakin. Peruskäsitteiden ymmärtäminen on sekä hallinnon sisällä toimivien että hallinnon kanssa yhteistyötä tekevien tai yhteistyöhön pyrkivien yhteinen etu.

Aluehallinnon uudistaminen on tätä kirjoitettaessa rajattu sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen. Kaikilla näistä hallinnonaloista on omat erityistehtävänsä ja vastuualueensa. Samalla niitä kuitenkin koskevat samat vaatimukset hyvästä hallinnosta kuin muitakin elämänalueita joille julkishallinnon toiminta ulottuu. Hyvän hallintotavan tulee olla myös vastuullisen järjestötoiminnan tunnuspiirre. Kun hyvän hallinnon perusperiaatteet on sisäistetty osaksi omaa toimintaa, on helpompi ymmärtää miksi ja millä tavalla oikeusvaltion hallintokoneiston tulee pidättäytyä epäasiallisesta erityisryhmien suosimisesta.

Maailman parhaan monikulttuurisen maakunnan ensimmäinen teesi on, että hyvän hallinnon periaatteet on tunnettava ja sisäistettävä yli sektorirajojen, sekä julkishallinnon että kansalaistoiminnan piirissä. Ennakoivalla hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisella voidaan ehkäistä kielteisten ilmiöiden kuten korruption, rasismien tai syrjinnän pääsyä ja pesiytymistä hallintokoneistoon. Vaikka lainsäädäntö erottelee julkishallinnon ja järjestötoimijat toisistaan, on säädösteksteistä löydettävissä yhteisiä askelmerkkejä.

Hyvä hallinto on perustuslain edellyttämää ja määritelty Suomen perustuslain oikeusturvasäädöksen (21 §) yhteydessä. Oikeusturvaan sisältyy luottamus siihen, että ihmisten välillä ei tehdä perusteetonta eroa eikä heille jaeta etuja tai aseteta velvoitteita mielivaltaisesti. Julkisen hallinnon toimijoiden ohjaus oikeanlaisiin menettelytapoihin konkretisoituu hallintolain (434/2003) 6 §:ssä, johon on koottu seuraavat viisi oikeusperiaatetta: **(i)** yhdenvertaisuus (tasapuolinen kohtelu), **(ii)** tarkoitussidonnaisuus, **(iii)** objektiviteetti, **(iv)** suhteellisuus ja **(v)** luottamuksensuoja.

**(i)** Tasapuolisen kohtelun vaatimus saa merkityssisältönsä perustuslain 6 §:stä, joka kieltää ilman hyväksyttävää perustetta asettamaan ketään eri asemaan ”sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella”. Useat muutkin perusoikeussäädökset sivuavat yhdenvertaisuuden periaatetta. Velvoite kielellisten oikeuksien turvaamisesta samanlaisten perusteiden mukaan koskee suomen- ja ruotsinkielistä väestöä (17§ 2 mom.). Muita kieliryhmiä koskeva säännös on kirjoitettu epätasällisemmin. Saamelaisten, romanien ja ”muiden ryhmien” oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan toki myös mainitaan (17§ 3 mom.), mutta suhteessa näihin viranomaisille ei säädetä lakisääteistä toimintavelvoitetta samalla tavalla kuin suhteessa suomen- ja ruotsinkielisiin.

**(ii)** Tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan toimivaltaa saa käyttää vain lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin ja vain toimivaltaan kuuluvien tehtävien hoitoon. Toimintaan valtuutettu taho ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituksia kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sovellettavan lain tavoitteisiin. Viranomaisella ei saa olla toiminnassaan vääriä vaikuttimia eikä hän saa käyttää väärin asemaansa liittyvää harkintavaltaa. Suomen lainsäädäntö mahdollistaa

positiivisen erityiskohtelun jonkin tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantamiseksi. Hyvässä hallintokäytännössä on pyrittävä edistämään esim. vanhusten, sairaiden, vammaisten ja kieltä taitamattomien ulkomaalaisten mahdollisuuksia hoitaa asiansa itsenäisesti. Erityiskohtelu tulee kuitenkin aina voida perustella perusoikeuksien kannalta hyväksyttävällä tavalla.

**(iii)** Objektivisuusperiaate painottaa julkisten tehtävien hoidon puolueettomuuden vaatimusta. Objektivisuus pyritään turvaamaan hallinnossa noudatettavilla esteellisyysäädöksillä. Puolueettomuuteen kohdistuvan luottamuksen vaarantava syy voi olla esimerkiksi kiinteä sukulaisuus-, ystävyys-, yhteistyö tai kiistasuhde asianosaiseen tai muunlainen vahva sidonnaisuus tai lojaalisuus. Esteellisyys koskee kaikkia asian käsittelyvaiheita valmistelun alusta täytäntöönpanoon asti. Esteellinen henkilö ei saa esitellä tai valmistella käsiteltävää asiaa, osallistua päätöksentekoon toimielimen jäsenenä eikä hoitaa päätöksen täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä.

**(iv)** Suhteellisuusperiaate puolestaan edellyttää, että hallinnossa käytettyjen keinojen tulee olla oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuihin päämääriin nähden. Ennen kaikkea tulee kaikki hallintotoimenpiteet mitoittaa siten, ettei kenenkään oikeuksia tai etuja rajoiteta perusteettomasti. Toisaalta painavien yhteiskunnallisten intressien perusteella ovat perusoikeuksienkin rajoitukset mahdollisia. Monikulttuurisuuden edistämisen asiayhteydessä suhteellisuusperiaatteeseen voidaan katsoa sisältyvän sen punninta millaiset, kuinka mitoitettut ja mille väestöryhmille kohdennetut toimenpiteet osallisuuden edistämiseksi ovat objektiivisesti perusteltavissa. Vaikka hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutuksen edistäminen on osa hallinnon avoimuutta, ei erityisfoorumien perustaminen monille eri ryhmille ole välttämättä punnittua ja oikein mitoitettua toimintaa.

**(v)** Luottamuksensuojan periaate pyrkii takaamaan hallintotoiminnan pysyvyyden ja ennustettavuuden. Päätöksenteon ei tule olla ennalta arvaamatonta eikä vallitsevasta käytännöstä poikkeavaa. Toiminnan oikeellisuuteen, virheettömyyteen ja päätösten pysyvyyteen on voitava luottaa. Vastaavasti hallinnon tulee voida luottaa yhteistyötahoihinsa ja sidosryhmiinsä. Istuvan hallituksen hallitusohjelmassa luottamus yhteiskuntaan mainitaan yhtenä hallituskauden keskeisinä haasteista ja yhteiskunnan instituutioihin kohdistuvan luottamuksen vahvistuminen yhtenä hallituksen strategisista tavoitteista.

Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, asiakkaille toimivallan rajoissa annettava neuvonta, velvollisuus käyttää asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä, sekä velvollisuus edistää viranomaisten välistä yhteistyötä. Tärkeää on huomata, että hyvän hallinnon perusteet on otettava huomioon kaikessa julkisen hallinnon toiminnassa. Viranomaisten tulee soveltaa hallintolakia sekä yksittäisen hallintoasian käsittelyssä ja päätöksenteossa että sidosryhmäyhteistyössä. Edellä mainitut oikeusperiaatteet tulee siksi pitää mielessä myös erilaisten sektorirajat ylittävien yhteistyöelinten perustamista koskevassa päätöksenteossa.

Hyvää hallintoa määritellään perustuslain ja hallintolain ohella monissa muissakin säädöksissä, esimerkiksi kuntalaissa (410/2015) ja laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999). Viimeksi mainittu sisältää säännökset myös viranomaisten velvollisuudesta antaa tietoja kesken-eräisistäkin asioista. Lakipykälillä kuitenkin säädetään ainoastaan hyvän hallinnon vähimmäisvaatimukset. Jos vain tahtoa löytyy, voidaan hallintokulttuuria niiden lisäksi ohjata hyvään suuntaan myös visio- ja arvojohtamisella ja sitä tukevalla strategiatyöllä.

Myös monikulttuurisuuden kentällä toimivien järjestöaktiivien on tärkeä tuntee hyvän hallinnon periaatteet ja tiedostaa millaisia menettelytapoja niiden perusteella olisi syytä pyrkiä edistämään. Päätöksenteon avoimuuden, osallisuuden, yhdenvertaisuuden ja vastuullisuuden kehittäminen

omassa organisaatiossa voi auttaa arvioimaan realistisesti sektorirajat ylittävän yhteistyön suunnittelua ja kehittämistä. Tasa-arvolain (609/1986) ja yhdenvertaisuuslain (1325/2014) takaama syrjinnän kieltä koskee myös järjestöjä. Kaikelta julkisista varoista rahoitettavalta toiminnalta edellytetään yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä suhteessa sekä jäseniin että vapaaehtoisiin. Hyvän hallintotavan edistämisen keinoja järjestötoiminnassa tarkastellaan tuonnempana.

## 2.2. Julkisen vallan säädely käyttö suojaa mielivallalta

Julkisen vallan käyttö ja julkinen hallintotehtävä ovat perustuslakiin kirjattuja oikeusvaltion peruskäsitteitä. Julkishallinnon palveluksessa työskentelevien ohella myös kansalaisyhteiskunnan toimijoiden on tärkeää ymmärtää näiden käsitteiden keskeinen sisältö. Määritelmien sisäistämistä tarvitaan sekä sektorirajat ylittävän yhteistyön muotojen että viranomaisen harkintavallan ulottuvuuksien hahmottamiseen.

Julkisen vallan käsite on kaksitahoinen. Organisatorisesti käsitteellä viitataan viranomaisiin tai virkamiehiin, joilla asemansa vuoksi on paitsi oikeus julkisen vallan käyttämiseen myös velvollisuus ryhtyä julkisen vallan käyttöä sisältävään toimeen. Suomen perustuslain 14 §:n mukaan ”julkisen vallan” tehtäviin kuuluu mm. edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Organisatorinen määritelmä koskee kaikkia julkisen hallinnon aloja ja tasoja, siis valtion ja kuntien ohella myös tulevia maakuntia.

Julkisen vallan käytöllä on myös toiminnallinen sisältö. Tämän määritelmän mahdollistamana julkista valtaa voivat käyttää muutkin kuin linjahallintoviranomaiset, sikäli kuin lainsäätäjä valtuutuksen antaa. Perustuslain asettama reunaehto on, että julkisen vallan käytön tulee aina perustua lakiin. Edelleen perustuslaissa säädetään, että julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Yksiselitteistä määritelmää ei voimassaoleva lainsäädäntö tarjoa, mutta vakiintuneen tulkinnan mukaan julkisen vallan käytöstä on kyse aina kun yksipuolisesti ja oikeudellisesti sitovin vaikutuksin päätetään toisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, kurinpidollisesta rangaistuksesta tai vastaavasta toimenpiteestä. Hallinnonalasta riippumatta myös hallintopäätösten valmistelutehtävät voivat sisältää julkisen vallan käyttöä, jos valmistelulla on merkittävä vaikutus päätöksentekoon. Julkisen vallan käyttöä sen sijaan ei ole esimerkiksi tiedontuottaminen viranomaisille eivätkä erilaiset avustavat ja tekniset valmistelutehtävät.

Opetustoimesta löytyy runsaasti esimerkkejä julkisen vallan käyttöä sisältävästä päätöksenteosta. Viranomaisen hyväksymään tutkintotavoitteiseen koulutukseen sisältyvä todistuksenanto-oikeus on julkisen vallan käyttöä, olipa koulutuksen järjestäjänä yksityisoikeudellinen tai julkisoikeudellinen taho. Opintotukipäätökset, päätökset opiskelun avustajapalveluista vammaisuuden perusteella, päätökset jotka liittyvät ammattitutkintostipendin maksamiseen, työvoimakoulutuksen ja oppisopimuskoulutuksen tukiin tai koulutusmatkatukiin palvelevat esimerkkeinä julkisten vallan käytöstä. Etuuden pidättäminen työvoimapolitiisesta koulutuksesta tai kotoutumiskoulutuksesta kieltäytyvältä henkilöltä on myös julkisen vallan käyttöä.

Terveydenhuollossa julkisen vallan käyttöä koskevia yksityiskohtaisia säännöksiä sisältyy mm. mielenterveys-, tartuntatauti-, päihdehuoltolakeihin. Esimerkkeinä voidaan mainita lääkärin päätös henkilön tahdosta riippumattomaan hoitoon määräämisestä, hoitolaitoksissa tapahtuvasta sitomisesta lääkityksen antamiseksi, sekä virka-avun antaminen poliisille tai muulle viranomaiselle (oikeuslääkeopillinen tutkimus seksuaalirikoksissa, geneettiset isyystutkimukset, vasten tahtoa annetut rauhoittavat lääkkeet maasta poistamisen yhteydessä yms.). Vähäisiä julkisen vallan käyttömahdollisuuksia voidaan delegoida lailla myös terveydenhuollossa muillekin kuin viranomaisille.

Sosiaalihuollossa julkista valtaa käytetään mm. etuuksista, maksusitoumuksista ja palvelutarpeesta päätettäessä. Julkisen vallan käyttöä liittyy esimerkiksi lasten ja nuorten huoltoon ja suojeleluun, mm. sijaishuollossa käytettäviin rajoitustoimenpiteisiin, kuten yhteydenpidon tai liikkumisvapauden rajoittaminen, aineiden tai esineiden haltuunotto tai kiinnipitäminen. Lapsen huostaanottopäätöksessä on aina kyse merkittävästä julkista vallan käytöstä. Siksi lastensuojelulain mukaisena lapsen asioista vastaavana kunnan sosiaalityöntekijänä voi toimia vain virkasuhteessa oleva sosiaalityöntekijä. Myös vanhusten ja kehitysvammaisten palvelu- ja hoitokodeissa sekä päihdehuollon laitoshoidossa käytettävät pakotteet ja rajoitteet ovat julkisen vallan käyttöä, jonka aina tulee perustua lakiin ja johon myös sisältyy vallankäyttöön oikeutetun subjektin velvollisuus ryhtyä kyseiseen toimeen.

Edellä kuvatut esimerkit ovat useastakin syystä huomionarvoista niille monikulttuurisille järjestötoimijoille, joiden odotuksissa on tehostaa yhteistyötä julkisen sektorin kanssa. Usein toistettu toteamus on, että yhteistyön ei tule olla turhauttavaa näennäispuuhastelua. Halutaan todellista vaikutusvaltaa ja todellista päätettävää. Julkisten hallintotehtävien ja niihin liittyvän päätösvallan siirtämistä varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle voi kuitenkin tapahtua vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Vaatimus siitä, että julkista hallintotehtävää ei saa lähtökohtaisesti antaa muulle kuin viranomaiselle, korostaa näitä tehtäviä hoitavien henkilöiden asiantuntemuksen ja koulutuksen merkitystä. Samoin virkavastuun katsotaan edistävän tarkkuutta ja huolellisuutta tehtävien hoitamisessa ja siten hallintotoimenpiteiden kohteeksi joutuvien oikeusturvaa. Hallinnon asiakkaan kannalta on tärkeää, että päätös tulee antaa kirjallisena, että päätökseen on kirjattu perustelut ja että siinä on kerrottu miten asiasta voi valittaa.

Toinen ajankohtainen vaikutin tarpeelle varmistaa julkisen vallankäytön ja julkisten hallintotehtävien käsitteiden ymmärtäminen liittyy käynnissä olevaan kotoutumisen ja työllistymisen edistämisen säädösuudistukseen. Sipilän hallituksen lakiesityksessä 96/2018 vp esitettiin maakunnalle täysiä valtuuksia ulkoistaa koko maahanmuuttajan palveluprosessi, alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimisesta seurannan ja ohjaamisen palveluihin. Kotoutumiskoulutus esitettiin jatkossa yksinomaan yhtiömuotoisten tahojen tehtäväksi. Vaikka kyseiset esitykset sittemmin raukesivat, on niitä tarjottu hyödynnettäväksi lähtöaineistona tulevaisakin uudistuksissa. Huomiota on syytä kiinnittää erityisesti rauenneen lakiluonnoksen pykälään, jonka mukaan maahanmuuttaja ei saisi hakea valittamalla muutosta sen enempää maakunnan päätökseen kuntaan ohjaamisesta kuin kotoutumissuunnitelmaankaan. Epäsuotuisissa olosuhteissa tällainen sääntely jättäisi kotoutujia ilman lakiin perustuvan yksipuolisen vallankäytön edellyttämiä oikeusturvatakeita.

Julkiselle vallalle perustuslaissa säädetty yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämismahdollisuus koskee muitakin osallistumisen muotoja kuin ääni- ja äänestys-oikeutta. Säännös ei kuitenkaan velvoita julkisen vallan toimielimiä integroimaan kolmannen sektorin toimijoita hallintokoneistoon ohi demokraattisen päätöksenteon. Samalla kun viranomaiskoneisto on ensi sijassa lainsäätäjän toimeenpanokoneisto, sisältyy säädöksiin yhä useampia moniammatilliseen ja hallin-

nonalarajat ylittävään viranomaisyhteistyöhön velvoittavia pykäläiä. Sektorirajat ylittävien yhteistyöelinten tarvetta pohdittaessa keskeinen kysymys on mitä lisäarvoa kolmas sektori voi tähän kokonaisuuteen tuoda.

### 2.3. Edustuksellinen demokratia on pääsääntö – ei poikkeus

Tämän selvitys käynnistyi toivomuksista tarkastella aluetason hallintouudistusta monikulttuurisen osallisuuden mahdollistajana. Alustavissa keskusteluissa päällimmäiseksi nousi toive vahvistaa monikulttuurisuustoimijoiden vaikutusmahdollisuuksia julkisen hallinnon sivuelinorganisaation tai erilaisten yhteistyöelinten kautta. Ydinkysymykseksi ei tällöin määritelty yksilön mahdollisuuksia määrätä itseen liittyvissä asioissa (itsemääräämisoikeus) tai osallistua omien palvelujensa suunnitteluun (asiakasosallisuus).

Kysymyksiä edustuksellisen demokratian kautta toteutuvasta osallisuudesta ja maakuntauudistuksen vaikutuksesta maahanmuutto- $\tau$ taustaisen väestön poliittiseen osallistumiseen ei selvitystyön käynnistysvaiheessa myöskään pidetty keskeisinä. Ennen kuin tarkastelussa voidaan siirtyä sektoreiden välimaastossa toimivien yhteistyöelinten roolin tarkasteluun, on kuitenkin välttämättömä painottaa edustuksellisen demokratian ensisijaisuutta Suomen oikeusjärjestyksessä ja myös tulevassa aluehallinnossa.

Edustuksellinen demokratian ongelmat tunnetaan hyvin sekä valtio- että kuntatasolla. Kansalaisten luottamuksen politiikkaan sanotaan olevan hukassa. Puolueisiin kerrotaan kuuluvan enää alle kuusi prosenttia suomalaisista. Äänestysosallistuminen on laskenut meillä enemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Vaalikampanjoihin usein liittyvä kärjistävä vastakkainasettelu on erityisen ongelmallinen liitettynä maahanmuuttoon, monikulttuurisuuteen ja monikielisyyteen. Sen enempää vastuuntuntoiset poliitikot kuin rakentavaa yhteistyötä toivovat äänestäjätäkään eivät halua lähteä mukaan provokatiivisiin väittelyihin, joissa ihmisiä karsinoidaan ulkonäön tai syntyperän mukaan.

Erityisesti ensimmäisen maahanmuuttajapolven äänestysaktiivisuus on selvästi matalampi kuin kantaväestöllä. Maahanmuuttajien yhteiskunnalliselle passiivisuudelle on esitetty monia syitä. On muun muassa esitetty, että mielenkiinto uudessa kotimaassa aiheellisesti suuntautuu elämän muille osa-alueille. Poliitikan kielen katsotaan avautuvan vaikeasti vasta vähän aikaa maassa asuneille. Kansanvallan perusidea ei ole tuttu. Autoritaarisesti hallituista maista muuttaneiden arvelaan sisäistäneen alamaiskulttuurin ja oppineen vain odottamaan, että asiat päätetään heidän puolestaan, ei heidän kanssaan tai valtuutuksellaan.

Järjestelmänä välillinen demokratia on tiedetysti vajanainen. Parempaakaan vaihtoehtoa ei kuitenkaan toistaiseksi ole onnistuttu kehittämään. Suomessa äänestäjällä on vapaus valita edustajansa joko poliittisten puolueiden ehdolle asettamista jäsenistään tai sitoutumattomista ehdokkaista, tai jättää äänioikeutensa käyttämättä. Valituksi tullut edustaja puolestaan saa valtuuden ja myös vastuun tehdä päätöksiä harkintansa mukaan. Mikäli hän ei käytä vapaata mandaattiaan äänestäjiensä toivomalla tavalla, voivat he seuraavissa vaaleissa vaihtaa edustajansa uuteen.

Tämän selvityksen yhteydessä tehtyyn kyselyyn ei saatu lainkaan vastauksia poliittisten puolueiden piirijärjestöiltä. Vastaamattomuudesta ei voida päätellä että näillä tahoilla ei tehtäisi monikulttuurisuustyötä joko omana toimintana tai yhteistyössä muiden tahojen kanssa. Kyselyn katoa ei

analysoitu. On kuitenkin syytä painottaa puolueiden roolia edustuksellisen kansanvallan välittäjinä. Alueuudistuksen toteutuessa kyse on ensisijaisesti demokratian toimivuudesta; siitä kuinka puolueet toimivat toisaalta alueen asukkaiden, toisaalta hallinnon suuntaan. Näkemyksessä, jonka mukaan maahan muuttaneet olisivat kykenemättömiä toimimaan edustuksellisen demokratian kautta ja siksi tarvitsevan hallintokoneistoon oman edunvalvojansa piilee riski muita vähättelevään ihmiskäsitykseen. Demokratian pelisääntöjen oppiminen ei tietävästi vaadi yksilöiltä mitään geneettisiä erityispiirteitä.

## 2.4. Suora osallistuminen haasteena ja mahdollisuutena

Edustuksellisen demokratian rinnalle on vuosien saatossa luotu useita erilaisia suoran osallistumisen muotoja. Istuvan, 10. joulukuuta 2019 nimitetyn pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma "Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta" korostaa sekä otsikossa että sisällöissä hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutuksen tärkeyttä. Myös hallituksen toimintasuunnitelmassa, jossa määritellään hallitusohjelman keskeiset poikkihallinnolliset tavoitteet, toimenpiteet, vastuut ja aikataulut, käytetään toistuvasti käsitettä "osallistava Suomi": Esimerkiksi nuorten osallisuuden kasvaminen mainitaan yhtenä kulttuuri-, nuoriso- ja liikunta-asioiden strategisista tavoitteista. Hallitusohjelmalla itsessään ei ole lainvoimaa, mutta siinä osallistamiselle annetun painoarvon voi odottaa näkyvän hallituskauden lainvalmisteluissa.

Lainsäädännöllisesti osallistumisen rakenteita on vahvistettu jo ennen nykyistä hallitusta mm. perusopetuslaissa (47a §) ja nuorisolaissa (2, 3, 10, 13 §§). Viimeksi mainitussa osallisuuden edistäminen on määritelty yhdeksi kriteereistä nuorisoalan järjestön valtionapukelpoisuutta ja valtionavustuksen määrää harkittaessa. Osallisuuden edistämisen arvioinnissa otetaan huomioon sekä se miten järjestö tarjoaa nuorille mahdollisuuden osallistua järjestön päätöksentekoon että se miten järjestö muutoin edistää nuorten kykyä ja edellytyksiä toimia yhteiskunnassa.

Pääsääntöisesti osallisuus mainitaan eduskuntalain tasoissa säädöksissä retorisesti ilman sen täsmällisempää määrittelyä. Tyypillinen esimerkki tästä on kuntalakiin vuonna 2019 lisätty 22 §, jossa kunnanvaltuusto velvoitetaan pitämään huolta asukkaiden monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä. Pykälän esimerkinluontoinen luettelo osallisuuden edistämiseen käytettävistä keinoista on kuitenkin kunnan itsehallintonsa rajoissa vapaasti sovellettavissa. Kunta nimenomaisesti velvoitetaan asettamaan vaikuttajaryhmät vain nuorten, ikääntyneen väestön ja vammaisten henkilöiden sekä heidän omaistensa ja järjestöjensä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi (nuorisovaltuusto tai vastaava, vanhusneuvosto, vammaisneuvosto). Kunnalla on myös lakisääteinen velvollisuus tiedottaa selkeällä ja ymmärrettävällä kielellä millä tavoin sen päätösten valmisteluun voi osallistua ja vaikuttaa.

Kuten tämän selitystehtävän johdantotekstistäkin kävi ilmi, keskisuomalaisille on pyritty aktiivisesti tarjoamaan mahdollisuuksia osallistua sote- ja maakuntauudistuksen valmistelun eri vaiheisiin. Pyrkimyksillä voidaan niiden onnistuessa saavuttaa useampiakin hyötyjä. Huomioimalla eri väestöryhmien toiveet ja tarpeet jo valmisteluvaiheessa saadaan lisättyä päätösten hyväksyttävyyttä, vähennettyä niihin jälkikäteen kohdistuvaa kritiikkiä sekä vahvistettua sitoutumista yhteisesti määriteltyihin tavoitteisiin. Jos vaikuttamisen väyliä avataan ihmisille itselleen tärkeiden asioiden kehittämiseen ja ongelmien ratkomiseen, on toiveita saada heijastusvaikutuksina heräteltyä

heidän kiinnostustaan osallistua julkiseen elämään myös välillisen demokratian kautta. Ihannetilanteessa eri väestöryhmät saadaan sekä kokemaan suoraan toimintaan liittyvää myönteistä omistajuutta että arvostamaan edustuksellista demokratiaa.

Kuinka jaetun omistajuuden ja osallisuuden kokemus onnistuu aluetasolla, jonne ollaan siirtämässä nimenomaan monimutkaisina pidettyjä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen asioita? Monikulttuurisuuteen ja -kielisyysyteen liitettynä osallistavan suoran demokratian käyttö on erityisen haasteellista. Sujuvasti valtakieltä osaavien puheenvuorot saattavat peittää alleen puolikielisten näkemykset. Äänekäs ja samalla sanallisesti itseään rajallisesti ilmaiseva maahanmuuttaja puolestaan koetaan pelottavana tai keskustelutaidottomana.

Toinen haaste liittyy jo edellä mainittuihin kansalaistiedon mahdollisiin puutteisiin. Kun suoran demokratian eri muodoissa ei ole kysymys edustuksellisen demokratian korvaamisesta, vaan sen täydentämisestä, on vaaleilla valituilla päättäjät sekä oikeus että vastuu valikoida, mitä neuvoja he ottavat huomioon ja mitkä he jättävät huomioimatta. Tätä roolijakoa olisi jakettava toistaa osallistavasta tapahtumasta toiseen jotta vältettäisiin sekä epärealistisia odotuksia että kritiikkiä näennäisestä osallistamisesta. Pahimmillaan epäonnistuneet osallistamisen yritykset johtavat vain turhautumiseen ja vetäytymiseen yhä kauemmas marginaaliin, pois yhteisiltä areenoilta.

Hallinnonuudistuksen yhteydessä tulisikin panostaa nimenomaan maahan muuttaneiden kykyyn ja kiinnostukseen osallistua edustukselliseen demokratian kautta. Joskus muualta tulleet saattavat nähdä järjestelmän toiminnassa kehittämismahdollisuuksia selkeämmin kuin kantäväestö. Osallistumista itsehallinnolliseen toimintaan olisi hyvä vahvistaa myös kotoutumisen kouluna.

Yksittäisinä aktivoivina toimenpiteinä voisivat palvella esimerkiksi maahanmuuttajille kohdenneet kyselytunnit valtuustoissa. Kun suoran osallistumisen muotojen käyttäjiksi usein valikoituvat valmiiksi yhteiskunnallisesti valveutuneet aktiivit, voitaisiin osallistujajoukon laajentamiseksi koikeilla demografisesti (kielen, etnisyyden tms.) tai alueellisesti painotettuja, arvalla valittuja raateja. Aluetasolla ensimmäisen raadin tehtävä voisi olla vaikkapa visioda maakunnan identiteetti vuonna 2030. Yhdessä luotu visio ei koskisi vain maakuntaa hallinnollisena organisaationa vaan loisi yhteiskuvan siitä millaiset ovat Keski-Suomen monet kasvot.

## 3. UUDISKÄSITTEIDEN KÄYTTÖARVO

### 3.1. Epämääräinen kielenkäyttö turhauttaa

Suomen vieraskielisen väestön määrän ennakoidaan yli kaksinkertaistuvan vuoteen 2040 mennessä. Ilmeistä on, että myös monikulttuurisuuden erityissanastoon tulee tämän myötä kohdistumaan kehittämispaineita. Uudiskäsitteet olisi kuitenkin kyettävä määrittelemään selkeästi jotta niistä ei olisi haittaa enemmän kuin hyötyä. Tämän selvityksen valossa näyttäisi olevan syytä kiinnittää eri tahojen huomiota erityisesti käsitteiden ”maahan muuttaneet” ja ”osallisuus” tarpeeseen ja sisältöön.

Seuraavan katsauksen tarkoituksena on auttaa havaitsemaan mikä kyseisten termien käytössä on ongelmallista. Kuvaus lähtee oikeudellisista määritelmistä. Lakikieltä pidetään usein puisevana, mutta sen vahvuutena on nähtävä tavoitteellinen pyrkimys tulkinnanvaraisuuden ja moniselitteisyyden välttämiseen. Säädöstekstien on oltava sekä viranomaisten että lainkäytön piiriin kuuluvien ihmisten ymmärrettävissä. Toisaalta säädökset ovat myös niitä toimeenpanevien viranomaisten turva kansalaisyhteiskunnasta nousevia jäsentymättömiä vaatimuksia vastaan.

#### ”Maahan muuttaneet”

Alkujaksossa kuvatuissa MOVE-verkoston lausunnoissa Keski-Suomi 2021 -projektille käsitettä ”maahan muuttaneet” lanseerattiin väestöryhmänä, jonka edustus tulisi turvata uudistuvan aluehallinnon rakenteissa. Kotoutumisprosessinsa jo läpikäyneitä henkilöitä pyrittiin nostamaan esiin, ei vain tasavertaisiin palveluihin oikeutettuina asukkaina vaan myös monikulttuurisuuden asiantuntijoina, joiden osaamista ei saisi jättää hyödyntämättä. Kun näkemys ei saanut välitöntä vastakaikua hallinnon valmistelukoneistossa, heräsi epäilyksiä siitä oliko lausunnoilla ylipäätään mitään merkitystä ja siitä tarjottiinko maahan muuttaneille vain näennäisen osallisuuden mahdollisuuksia.

Hallinnon kehittämisen näkökulmasta lähtökohta on, että ihmisten luokittelun kategorisesti ryhmiin tulisi aina pohjautua huolelliseen harkintaan. Jos alkuperällä ei ole merkitystä, luokittelua ei pitäisi tehdä. Jos luokittelu on merkityksellistä, siitä saatavat hyödyt olisi punnittava suhteessa riskiin että ihmisiä erotellaan muusta väestöstä tavalla, joka uhkaa heidän integriteettiään tai luo ulkopuolisuuden tuntua. Eri väestöryhmien asianmukainen tunnistaminen liittyy olennaisesti heidän tarvitsemiensa palvelukokonaisuuksien määrittämiseen.

Lainsäädännössä, viranomaispäätöksissä ja tilastojen tuottamisen yhteydessä käytetään yleisesti termiä maahanmuuttaja. Maahanmuuttoviraston määritelmien mukaan maahanmuuttaja on ”*maahan (Suomeen) muuttava henkilö*”

ja ulkomaalainen on ”*henkilö, joka ei ole Suomen kansalainen*”. Tilastokeskus puolestaan käyttää yleiskäsitteenä termiä maahanmuuttajataustainen ja tietokannoissaan termejä ”*ulkomaan kansalainen*”, ”*ulkomailla syntynyt*”, ”*vieraskielinen*” ja ”*ulkomaalaistaustainen*”. Ulkomaalaistaustaisiksi



määritellään ne henkilöt, joiden molemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla. Muut vakinaisesti maassa asuvat tilastoidaan suomalaistaustaisiksi. Maahanmuuttajataustaisilla tarkoitetaan yleisesti toisen, kolmannen tai useammankin polven siirtolaisia, eli Suomeen muuttaneiden ulkomaalaisten ohella tähän ryhmään voidaan lukea myös esimerkiksi toisen maailmansodan jälkeen evakkona maahan saapuneiden jälkeläiset.

Kunta- ja aluetasolla maahanmuuttopalvelujen kohderyhmänä ovat toisaalta kotoutumislain piiriin kuuluvat, äskettäin maahan saapuneet henkilöt. Olennaista on tällöin millä oikeudellisella statuksella henkilö on maahan saapunut tai oleskeluluvan saanut ja millaiset rajat laki määrittelee kunnan velvollisuudelle tarjota kotouttamistoimia. Toisaalta kuntalain mukaan kunnan tehtävänä on ”edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla”. Tähän säädökseen sisältyy velvoite punnita miten hyvin yleispalvelut kattavat eri väestöryhmien tarpeet ja missä määrin on perusteltua järjestää erityispalveluja erityislainsäädännön piiriin kuulumattomille maahan muuttaneille.

Hallinnon kehittämisen tarpeisiin puhe maahan muuttaneista kategoriana on liian hatara. On täsmennettävä minkä erityispalvelun tarpeen tällöin katsotaan yhdistävän pakolaisina ja turvapaikanhakijoina saapuneita, perhesyistä, työperäisistä syistä tai opiskelujen vuoksi muuttaneita, evakkoina ja paluumuuttajina maahan asettuneita. Kuuluvatko ryhmään Suomessa syntyneet ja kasvanneet henkilöt, joiden vanhemmat tai toinen vanhemmista on muuttanut toisesta maasta? Vaikuttaako Suomessa asumisen pituus tai ulkomailla ennen paluuta vietetyn ajan pituus?

Sen sijaan, että vahvistettaisiin mielikuvaa epäselvästä kategoriasta joka tarvitsee omia erityisedustajiansa hallintokoneistoon tai kattojärjestöä yhteisten etujensa ajajaksi, on hallinnonuudistuksessa kysyttävä kuinka saadaan turvattua palvelujen saatavuus haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille etnistä tai kielellisistä taustoista riippumatta. Tähän haasteeseen palataan tuonnempana.

## ”Osallisuus”

Edellä jaksossa 2.4. keskusteltiin jo siitä, kuinka sekä lakiuudistuksissa että käynnissä olevassa sote-uudistuksessa on pyritty nostamaan osallisuus aiempaa selkeämmin yhdeksi julkishallinnon toimintatavoista. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia on pyritty edistämään mm. keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien, kansalaisraatien ym. avulla. Tämän selvitystyön edetessä on ilmennyt kirjavia käsityksiä siitä millä tavalla säädöksissä esiintyvien osallisuuskäsitteiden pitäisi katsoa velvoittavat viranomaisia. Siksi on perusteltua tässä vielä täsmentää, että termit osallisuus omassa asiassa ja osallisuus palvelujen kehittämisessä eivät ole synonyymejä.

Osallisuudesta omassa asiassa säädetään muun muassa laissa potilaan asemasta ja oikeuksista (1992/785), laissa sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (2000/812), lastensuojelulaissa (2007/417) ja vanhuspalvelulaissa (2012/980). Näissä säädöksissä turvataan yksilön tiedonsaanti-oikeutta, itsemääräämisoikeutta, toivomusten ja mielipiteiden huomioimista, mahdollisuutta osallistua ja vaikuttaa subjektiivisten palvelujensa suunnitteluun ja toteuttamiseen. Tällöin on kyse nimenomaan yksilön omien mielipiteiden merkityksestä. Viranomaisilla ei ole velvollisuutta eikä oikeuttakaan antaa puhevaltaa kolmannelle osapuolella ilman asianmukaista oikeustoimikelpoisuuden rajoittamista ja edunvalvojan määräämistä.

Osallisuus palvelujen kehittämisessä, josta säädetään mm. laissa vammaisuuden perusteella järjestettävistä palveluista ja tukitoimista (1987/380), nuorisolaissa (2006/72) ja vanhuspalvelulaissa (2012/980) sen sijaan mahdollistaa osallistumisen palvelujen, palveluketjujen ja palvelukokonaisuuksien ideointiin, suunnitteluun, kehittämiseen, toteuttamiseen ja arviointiin yksilön palvelua laajemmin. Kuitenkin myös vammaisneuvosto, nuorisovaltuusto ja vanhusneuvosto ovat edustamansa väestöryhmän osallistumis- ja vaikuttamiskanavia, eivät virallisia toimielimiä.

Laissa kotoutumisen edistämisestä mainitaan siinäkin, että yksilöllisesti laadittava kotoutumissuunnitelman tulee edistää maahanmuuttajan mahdollisuuksia osallistua yhdenvertaisena jäsenenä yhteiskunnan toimintaan. Yhtäaikaisesti maahanmuuttajalla on velvollisuus noudattaa suunnitelmaansa ja osallistua säännöllisesti suunnitelmassa sovittuihin toimenpiteisiin ja palveluihin. Kyse on tällöin yksilön oikeudesta ja velvollisuudesta osallisuuteen omassa asiassa.

Kotoutumislaissa mainitaan kunnan ja muiden paikallisten viranomaisten kotoutumisen edistämisen tavoitteena myös maahanmuuttajaryhmien osallisuuden edistäminen. Tämä ei kuitenkaan velvoita viranomaisia kiintiöimään edustusta yksittäisille ryhmille tai yhdistyksille. Nykyisessä laissa velvollisuus osallistua kunnan aloitteesta kotouttamisohjelman laadintaan, toteutukseen ja toimeenpanon seurantaan on säädetty ELY-keskukselle, TE-toimistolle ja KELA:lle.

Paikalliset maahanmuuttaja-, kansalais-, työntekijä- ja työnantajajärjestöt sekä uskonnolliset yhteisöt "voivat tarvittavassa laajuudessa osallistua kotoutumisohjelman laadintaan, toteutukseen ja sen toimeenpanon seurantaan". Kolmannen sektorin osallistaminen ja termin "tarvittavassa laajuudessa" määrittely on kunnan päätösvallassa. Myös kotouttamisohjelman sisältö on kuntatasolla päätettävissä, vaikkakin lakitekstissä annetaan esimerkkejä siitä, mitä ohjelma voi sisältää. Kunnan ja kansalais-yhteiskunnan väliset yhteistyömuodot voidaan säädöstekstin mukaan joko määrittellä ohjelmassa tai jättää siitä pois.

Alueatasolla maahanmuuttoasioiden kehittämiseen osallistuvien yhteistyöelinten asettaminen on nykyisen lain mukaan harkinnanvaraista. Kunta tai useampi kunta yhdessä voi asettaa yhteistyössä paikallisten työmarkkina-, yrittäjä- ja kansalaisjärjestöjen kanssa kotouttamisen suunnittelun ja toimeenpanon kehittämistä sekä etnisten suhteiden edistämistä varten neuvottelukunnan. Velvoitetta neuvottelukunnan asettamiseen ei kuitenkaan ole.

Mikäli tulevan hyvinvointialueen vaikuttamistoimielinten jäsenet tullaan valitsemaan kunnissa toimivien vastaavien toimielinten jäsenistä, voi olla perusteltua osallistaa maahanmuuttajajärjestöjä palvelujen suunnitteluun ja kehittämiseen myös erillistoimenpitein. Tämän ei kuitenkaan tule tapahtua yksilötason itsemääräämisoikeuden kustannuksella. Tavoitteena tulee olla vahvistaa yksilöiden osallisuutta omassa asiassa, ei ylläpitää mielikuvaa maahanmuuttajataustaisten avuttomuudesta toimia ilman asianhoitajaa.

### 3.2. Hyvinvointi yhteisenä tavoitteena

Hyvinvointi käsitteenä ei ole uusi, mutta valmisteilla olevassa sote- ja pelastustoimen uudistusesityksessä se on noussut jälleen yleiseen keskusteluun. Uudistusesityksessä käytetään tulevista hallinnollisista yksiköistä nimitystä hyvinvointialue.

Muun muassa Kotimaisten kielten keskus (Kotus) kritisoi hyvinvointialueen käsitettä liian abstraktina ja monimerkityksisenä, hallinnollisen yksikön tehtävien sijaan vain hallinnon tavoitteita kuvaavana terminä. Kannanotossaan (15.10.2020) Kotus toteaa, että vaikka sosiaali- ja terveystaloudella ja pelastustoimella edistetään asukkaiden hyvinvointia, alueilla tulee asumaan myös ihmisiä, jotka eivät voi hyvin. Uuden hallinnollisen alueen ja yksikön nimityksenä tulisi Kotuksen mukaan käyttää vakiintunutta sanaa maakunta.

Hyvinvoinnin käsitettä ja sen johdannaisia kohtaan ovat esittäneet kritiikkiä myös tässä selvityksessä kuullut yksittäiset henkilöt. Perusteluina on esitetty köyhyyden, yksinäisyyden ja sairastamisen tosiasiallista kasautumista. Mielenterveys-, päihde-, huume- ja riippuvuushoitoon pääsyn on arveltu olevan sitä vaikeampaa mitä varattomampi on hoidon tarvitsija. Hyvinvointiprojektin ei nähdä ulottuvan niihin väestönsosiin joilta puuttuu vaatimisen taito. Kiertoilmaisuin tehdyn hallinnonuudistuksen otaksutaan jäävän vieraaksi tavalliselle kansalaiselle ja vielä varmemmin suomen oppimisen kanssa painiskeleville vieraskielisille. Siksi rehellisempää ja ymmärrettävämpää olisi nimetä uudet hallinnolliset yksiköt termeillä, joista huonosti voiva, ahdistunut ihminen ymmärtää saavansa apua.

Tässä selvityksessä kuitenkin puolletaan hyvinvointikäsitteistön laajaa omaksumista useastakin syystä. Ensiksikin hyvinvointi on talouden ja tutkimuksen termi, jonka määrittelyyn ja mittaamiseen on eri tieteenaloilla jo pitkään luotu yhteisymmärrystä. Erikseen on syytä mainita pohjoismaainen hyvinvointitutkimus, jossa hyvinvoinnin tarkastelu ulottuu aineellisten perustarpeiden tyydyttämisestä myös yhteisösuhteisiin ja ihmisten omiin kokemuksiin elämänsä laadusta ja mielekkyydestä. Sekä yksilö että yhteisö tekevät valintoja sen suhteen, mikä arvo annetaan palkkatyölle, lastenhoidolle ja muulle kotityölle, vapaa-ajalle. Hyvinvointiin laajasti ymmärrettynä kuuluu senkin arvioiminen, mikä vaikutus yhteiskuntapoliittisilla toimenpiteillä on tasa-arvon edistämiseen ja kestäväan kehitykseen. Hyvinvointipolitiikan tutkijat ovat jo luoneet vankan pohjan sille, että diskursseissa tiedetään mistä puhutaan ja että eri toimijat voivat kukin osaltaan määrittellä miten näihin diskursseihin osallistuvat.

Tärkeää on huomioida, että Suomi perustuslaillisestikin on laajentunut oikeusvaltiosta hyvinvointivaltioksi jo neljännesvuosisata sitten. Käsitteellisesti oikeusvaltion katsotaan turvaavan ns. vapausoikeudet (esim. uskonnon-, sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus). Vuonna 1995 Suomen perustuslakiin kuitenkin otettiin myös keskeiset taloudelliset sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet ja ”julkiselle vallalle” annettiin keskeinen vastuu väestön hyvinvoinnista huolehtimisessa. TSS-oikeuksista subjektiivisiksi oikeuksiksi määriteltiin oikeus perusopetukseen (16.1 §) ja oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon (19.1 §). Muut TSS-oikeudet kirjoitettiin julkisen vallan turvaamis- tai edistämisvelvollisuuden muotoon.

Hyvinvointi yhteisenä tavoitetilana on luettavissa myös strategisen tason ohjelmissa valtion keskushallinnosta alue- ja paikallistasolle. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa hyvinvointikäsitteistöä käytetään monipuolisesti yli 80 eri kohdassa. Mainituiksi tulevat muun muassa pohjoismaainen hyvinvointivaltio ja pohjoismaainen hyvinvointimalli; EU sosiaalisen, taloudellisen ja ekologisesti kestäväan hyvinvoinnin luojana; hyvinvoinnin lisääminen talouspolitiikan päämääränä; hyvinvointia tuottavat sosiaali- ja terveystaloudet; perheiden, lähiöasukkaiden, työpaikkojen, väestökatoalueiden ja eläinten hyvinvoinnin edistäminen. Sosiaali- ja terveysministeriö määrittelee kestäväan hyvinvoinnin toimintaansa ohjaavaksi visioksi. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen lakisääteisiin tehtäviin kuuluu nimenomaisesti väestön hyvinvointia edistävien toimenpiteiden kehittäminen.

Hyvinvointikäsitteistöä käyttäviä alueellisia asiakirjoja ovat muun muassa Keski-Suomen hyvinvointistrategia ja Maakunnallinen sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen suunnitelma. Kotouttamisen ja maahanmuuton edistäminen on Keski-Suomessa erillisten monikulttuurisuustms. ohjelmien sijaan pyritty nivomaan osaksi edellä mainittuja koko väestöä koskevia kehittämissi asiakirjoja. Jyväskylän kaupungin hyvinvointisuunnitelmat ja -kertomukset sisältävät maahanmuuttajiin erityisryhmänä kohdistuvia tavoitteita ja toimenpiteitä. Samanaikaisesti asiakirjoissa kuitenkin todetaan, että tämä väestöryhmä tulee huomioida läpileikkaavasti kaikissa muissakin tavoitteissa.

Yllä kuvatusta voidaan päätellä hyvinvoinnin olevan merkityksellinen ja dialogin mahdollistava teema sekä hallinnon eri tasoille että kansalaisaktiiveille ja yhteiskunnallista subjektiuttaan vasta rakentaville yksilöille. Tärkeää on huomioida, että hyvinvoinnin määrittelyssä ja mittaamisessa on kyse yhteiskunnalliseen päätöksentekoon vaikuttavista sosiaalisista voimista. Tiedonkeruun kohteiden valinnassa ja kerätyn tiedon tulkinnassa tarvitaan myös kansalaisyhteiskunnan panosta. Hyvinvointikäsitteen abstraktin kritisoinnin sijasta monikulttuurisuustoimijoiden olisikin rakentavampaa kiinnittää huomiota siihen, kuinka systemaattisesti alueella kerätään tietoa esimerkiksi etnisyyden korreloinnista asumisahtauden, lähisuuhdeväkivallan, huostaanottojen, tms. kanssa ja kuinka mahdolliset korrelaatiot tulisi huomioida sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa.

### 3.3. Ekosysteemiajattelu moninaisuustyössä

Ekosysteemiajattelun katsotaan vahvistavan taitoa hahmottaa kokonaisuuksia osien sijaan ja keskinäisriippuvuuksia yksittäisten tavoitteidenasettelujen sijaan. Olennaista on, että jokaisella toimijalla on sekä motiivi olla mukana systeemissä että oma roolinsa systeemin toimivuuden turvaamisessa. Kumulatiivisten tulosten saavuttamiseksi tarvitaan kykyä, halua ja luottamusta yhdistellä eri toimijoiden tietoja ja taitoja toisiinsa päämäärähakuisesti ja määrätietoisesti.

Ekosysteemiajatteluun perehtymistä suositellaan tässä selvityksessä kahdesta syystä. Yhtäältä se voi auttaa erityisesti monialatoimijoita profiloitumaan ja määrittelemään mihin omia rajallisia resursseja olisi järkevää kohdistaa. Toisaalta se voi auttaa tunnistamaan sekä omaa että yhteistyötoimien asiantuntijuutta ja avata uutta näkökulmaa moninaisuuskysymyksiin liittyvän asiantuntijuuden, edustavuuden ja puolueettomuuden punnintaan.

Käsitykset siitä, keitä tulisi kuulla kulttuurisen moninaisuuden asiantuntijana, ovat usein kaikkea muuta kuin selkeitä. Tietoyhteiskunnassa yleensä asiantuntijuuden määreenä edellytetään sekä validiksi arvioiduin tutkintotodistuksin osoitettua osaamista että teorian tiedon sisäistämistä käytännön tuoman kokemuksen kautta. Julkisen päätöksenteon tukena voidaan hyödyntää myös kokemusasiantuntijoita, joiden omakohtaisia kokemuksia kuulemalla ammattilaisten näkemykset käsiteltävissä asioissa avartuvat. Ekosysteemiajattelun mukaan monikulttuurisuuden asiantuntijuus edellyttää opiskelemalla tai tutkimalla hankittua tietoa kansainvälisestä liikkuvuudesta, kotoutumisesta, kulttuurisesta moninaisuudesta, maahanmuutosta, maahanmuuton hallinnasta tai monikielisyydestä. Omakohtainen kokemus voi syventää näkemyksiä, mutta ei yksin riitä asiantuntijuuden määreeksi.

Kun tämä selvitys on lähtökohtaisesti rajattu moninaisuuskysymysten huomiointiin valmisteilla olevassa aluehallinnon rakenneuudistuksessa, keskitytään seuraavassa jaksossa ensiksi tulevan hyvinvointialueen vastuulle siirtyvän sosiaali- ja terveysalan ja toiseksi ns. kotouttamisen ekosysteemien hahmotteluun. Tarkastelussa kuvataan lyhyesti keskushallinto- ja aluetason säädöspohjaiset ydintoimijat, joiden roolit ja vastuut on syytä pitää mielessä erillisen monikulttuurisuustoimielimen tai -viran perustamisen tarvetta pohdittaessa. Lisäksi kuvataan muutamia selvityksen edessä esiin nousseita ilmiöitä, joihin ekosysteemisellä yhteispanostuksella erityisesti saattaisi olla tarvetta.

Sote-uudistuksen yhteydessä uudistetaan myös pelastustoimen hallintoa. Viimeistään vuonna 2020 käynnistynyt pandemia havahdutti päättäjät huomaamaan, kuinka tärkeää monikulttuurisuus on tälläkin hallinnonalalla. Ulkomailla syntyneiden on todettu olevan yliedustettuja covid-19-tartunnan saaneiden joukossa. Samalla vähemmistökieliryhmien tavoittaminen on osoittautunut haasteelliseksi. Väestön monimuotoistuesssa eittämättä tarvitaan vastaavaa monipuolisuutta ja kulttuurista osaamista myös alueellisiin turvallisuuden, onnettomuuksien ehkäisyyn, varautumiseen, väestönsuojelun ja pelastustoiminnan asiantuntijatehtäviin. Nämä haasteet vaativat erillisen selvityksen.

Pelastustoimen ohella erilliselle aluekatsaukselle olisi tarvetta myös oikeusministeriön hallinnonalalla. Maahanmuuton kasvu tuo uusia haasteita oikeusturvan ylläpitämiseen ja kehittämiseen, yhdenvertaisuudesta huolehtimiseen, maahan muuttaneiden ja etnisten vähemmistöjen vaikuttamisen mahdollisuuksien edistämiseen, kriminaalipolitiikkaan jne. Lisäksi oikeusministeriön hallinnonalalla toimivat erityisvaltuutetut, joiden kaikkien tehtäviin sisältyy myös etniskielellisten vähemmistöjen ja ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien huomioon ottamista.

Alueetasolla oikeusministeriön hallinnonalan tärkeitä toimijoita ovat mm. etnisten suhteiden neuvottelukunnat, oikeusapu- ja edunvalvontapiirit, ulosottolaitos sekä rikosseuraamuslaitoksen aluekeskukset, arviointikeskukset ja yhdyskuntaseuraamustoimistot. Tämä laaja hallinnonala siis rajautuu käsillä olevan selvityksen ulkopuolelle. Todettakoon kuitenkin, että haastatteluissa on tullut erityisesti mainituksi sukupuolivaikutusten arvioinnin tärkeys monikulttuurisuus- ja kotouttamishankkeissa. Hankehakemuksissa ei tulisi katsoa riittäväksi toteamusta, että sukupuolivaikutuksia ei ole. Päinvastoin: jos sukupuolivaikutuksia ei aiota arvioida, tulisi sille esittää perustelut.

Sinänsä merkityksellisten hallinnonalakohtaisten tarkastelujen sijaan keskitytään seuraavan jakson lopussa pohtimaan, millaista ekosysteemiä olisi hyvä kehittää kasvualustaksi maailman parhaalle monikulttuuriselle maakunnalle.

## 4. POHDINTOJA EKOSYSTEEMEISTÄ

### 4.1 Sote-ekosysteemi

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) hallinnonala on tunnetusti laaja. Ministeriön vastuualueisiin kuuluvat terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, sosiaali- ja terveyspalvelut, sosiaalivakuutus (eläke-, sairaus-, ja työkyvyttömyysvakuutus), yksityisvakuutus, työsuojelu ja tasa-arvo. STM:n hallinnonalalla toimii useita itsenäisiä laitoksia ja virastoja, osa tutkimustietoa päätöksenteon pohjaksi tuottavina asiantuntijaorganisaatioina, osa lupa- ja valvontaviranomaisina. Näistä keskushallintotasolla toimivat mm. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (Valvira), Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL), Työterveyslaitos (TTL), ja Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus (STEA). Muita ministeriön hallinnonalan toimijoita ovat mm. Eläketurvakeskus ja Kansaneläkelaitos. Lisäksi hallinnonalalla toimii useita neuvottelu- ja lautakuntia.

Alueetasolla STM:n hallinnonalan keskeinen valtiollinen viranomaistoimija on aluehallintovirasto (AVI). Keski-Suomi kuuluu Länsi- ja Sisä-Suomen AVI:n toimialueeseen, jonka päätoimipaikka on Vaasa. AVI:n lakisääteinen tehtävä on edistää alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla Suomen voimassa olevan lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä toimialueellaan. AVI:lla on erikseen säädettyjä tehtäviä sosiaali- ja terveydenhuollon, ympäristöterveydenhuollon, työsuojelun valvonnan ja kehittämisen toimialoilla sekä peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arvioinnissa.

Terveydenhuollon alueella keskeinen alueellinen toimija on Keski-Suomen sairaanhoitopiiri, jonka omistajia ovat keskisuomalaiset kunnat. Sairaanhoitopiiriin kuuluvat Keski-Suomen keskussairaala ja Sädesairaala, jotka sijaitsevat Jyväskylässä. Erytistason sairaanhoidosta vastaa Kuopion yliopistollinen sairaala. Käynnissä oleva sote-uudistus vaikuttaa laajasti nimenomaan kuntien vastuulla olleeseen sosiaali- ja terveyshuoltoon ja luonnollisesti myös kuntien yhteistyöelimiin näillä hallinnonaloilla

Laissa potilaan asemasta ja oikeuksista säädetään terveydenhuollon toimintayksiköille velvollisuus nimetä potilasasiamies jonka tehtävänä on ohjata, neuvoa ja tiedottaa potilaan oikeuksista, ja auttaa ristiriitojen ratkaisemisessa sekä kantelujen tekemisessä. Keski-Suomessa potilasasiamiehiä työskentelee sairaanhoitopiirin ja seututerveyskeskuksen, Jyväskylän yhteistoiminta-alueen terveyskeskuksen, Sydänsairaalan, eri terveyskeskusten sekä yksityisten hoitolaitosten palveluksessa. Tähän selvitykseen ei sisälly arvioita terveydenhuollon ammattilaisten monikulttuurisen osaamisen riittävydestä, eikä myöskään potilasasiamiesten valmiudesta ja kyvystä vastata etniskielellisiin vähemmistöryhmiin kuuluvien potilaiden ohjaus- ja neuvontatarpeisiin. Haastattelussa kuitenkin kiinnitettiin huomiota yhteisen kielen puuttumisen ongelmaan. Digitaalisten palvelujen kehittämisessä monikieliseksi haastateltavat näkivät ensiarvoisen tärkeäksi tehdä yhteistyötä myös selkokielen asiantuntijoiden kanssa ja huomioida myös kuvin tuetun viestinnän mahdollisuudet.

Ekosysteemisestä näkökulmasta tärkeinä yhteistyötahoina ovat tässä selvityksessä nousseet keskusteluun myös ikäihmisille suunnatun turvateknologian ja robotiikan kehittäjät. Teknologian mahdollisuuksia on otaksuttu lähes rajattomiksi. Yksin ne eivät kuitenkaan riitä. Haastateltavien

mukaan erityisen haavoittuvassa asemassa ovat yksin kotona asuvat ikääntyneet vieraskieliset, joiden suomen kielen taito on joko jäänyt heikoksi alun alkaen tai heikentynyt iän – ja mahdollisesti myös etenevän muistisairauden – myötä. Näiden henkilöiden kerrotaan hakevan turvaa omankielisiltä yhdistyksiltä, joilla puolestaan todetaan olevan vain vähän voimavaroja tukihenkilötoimintaan. Siksi onkin toivottu monikulttuurisuusaktiiveja mukaan muistiyhdistyksen kouluttamiksi vapaaehtoisiksi tukihenkilöiksi. Muun muassa Pohjoismaisen hyvinvointikeskuksen dementian ja etnisten vähemmistöjen teemaverkosto on julkaissut aiheeseen liittyvän käsikirjan myös suomen kielellä.

Lakisääteinen ja tärkeä sosiaalialan toimija aluetasolla on Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus (KOSKE), jota ylläpitävät yhteisvoimin Keski-Suomen kunnat, alan oppilaitokset ja järjestöt. Toimintaa säätelevän lain mukaan KOSKE:n tehtävänä on turvata alueella mm. 1) sosiaalialalla tarvittavan asiantuntemuksen, peruspalvelujen, erityisosaamista vaativien erityispalvelujen ja asiantuntijapalvelujen kehittyminen ja välittyminen; 2) sosiaalialan perus-, jatko- ja täydennyskoulutuksen ja käytännön työn monipuolinen yhteys; sekä 3) sosiaalialan tutkimus-, kokeilu- ja kehittämistoiminnan toteutuminen. Tämän selvityksen kannalta KOSKE on syytä huomioida jo olemassa olevana hallinto- ja yhteistyörakenteena useastakin syystä.

Haastatteluissa lastensuojelu ja huostaanotto nousivat yhdeksi niitä tehtäväalueista, joihin monikulttuurisuusaktiivit kaipasivat lisää kulttuurisensitiivistä osaamista. Tätä osaamisaukkoa ei kuitenkaan voida täyttää vapaaehtoisvoimin, koska tehtäviin usein liittyy sekä virkavelvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin että julkisen vallan käyttövaltuus. Haasteellisissa asiakastilanteissa on kyettävä turvaamaan sekä asiakkaiden integriteetti että ammatillinen työote. Alan ammattilaiset nostivatkin pohdittavaksi miten saataisiin yhä useammat maahanmuuttajataustaiset kiinnostumaan vaativista sosiaalialan tehtävistä ja pätevytymään niihin. Tämä nähtiin realistiseksi tavaksi huolehtia siitä, että käsiteltäessä kulttuurisensitiivisiä teemoja substanssiasiantuntemukseen saataisiin yhdistettyä myös kokemusasiantuntijuutta. KOSKE lastensuojelupalveluja alueelle tuottajavana toimijana olisi luonteva taho suunnittelemaan ja organisoimaan mahdollista kehittämishanketta.

Toinen syy huomioida KOSKE alueellisen monikulttuurisuusustyön resurssina on sen pitkäjänteinen toiminta valtakunnallista väestöpohjaa erityisosaamista vaativien erityispalvelujen ja asiantuntijapalvelujen edistämiseksi. Yhteistyössä paikallishallinnon ja ministeriön kanssa KOSKE on esittänyt romaniasioiden sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus- ja kehittämistoimintaa vastuutettavaksi Keski-Suomeen, samalla tavalla kuin saamenkielisen väestön palvelutarpeiden huomioiminen on keskitetty Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskukselle. Huomionarvoista on myös, että alueellisten romaniasiain neuvottelukuntien toiminta ja asema on säädöstatasolla vakiinnutettu, joten niitä ei tule sivuttaa aluetason monikulttuurisuusustyön tulevaisuutta hahmoteltaessa.

Alueellisen monikulttuurisuustoimielimen tai -koordinaattorin tarvetta on perusteltu erityisesti sillä, että maahanmuuttajataustaiset lastensuojeluasiakkaat, päihde-, huume- ja peliongelmaiset, mielenterveyspotilaat, kehitysvammaiset ja paljon hoivaa ja huolenpitoa tarvitsevat vanhuksat kuuluvat kaikki väestöryhmiin joilla on keskimääräistä heikommat edellytykset huolehtia asioistaan. Lakisääteinen vastuu lankeaa ensisijaisesti kunnan sosiaalityöntekijöille. Epäselvät tilanteet pitäisi siis ensisijassa pyrkiä selvittämään paikallistasolla.

Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (ns. asiakaslaki) edellyttää, että jokaisen kunnan on nimettävä sosiaaliamies, jonka tehtävänä on neuvoa asiakkaita mm. heidän oikeudestaan hyvään palveluun ja kohteluun sosiaalihuollossa. Sosiaali-asiamiehen tulee ohjata asia-

kasta puolueettomasti ristiriitatilanteiden ratkaisuihin, avustaa muistutuksen tai kantelun tekemisessä tai muutoksenhaussa, sekä toimia muutenkin asiakkaan oikeuksien edistämiseksi ja toteuttamiseksi. Tehtävät on määritelty suurelta osin samalla tavalla kuin edellä kuvatut potilasasiamiehen tehtävät.

Lisäksi monikulttuurisuuden ja -kielisyyden näkökulmasta keskeinen on lainkohta jossa sosiaaliasiamiehen tehtäväksi määritellään ”seurata asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehitystä kunnassa ja antaa siitä selvitys vuosittain kunnanhallitukselle”. Tähän tehtävään luonnollisesti sisältyy myös maahanmuuttajataustaisten asiakkaiden oikeuksien ja aseman kehityksen seuranta. Keski-Suomessa sosiaaliasiamiehen palvelut kaikkiin alueen kuntiin tuottaa KOSKE, joka siis on luonteva ja vastuullinen asiantuntijaorganisaatio seuraamaan myös etniskielellisiä kehittämistarpeita sekä asiakaslähtöisessä sosiaalihuollossa että sosiaaliasiamiestoiminnassa.

Järjestöt ja yhdistykset ovat jäsenistönsä edunvalvonnasta, tiedottamisesta ja vertaistuesta huolehtiessaan sosiaali- ja terveysalan tärkeitä vastuunkantajia. Kysymyksen siitä, voisivatko nämä toimijat osaltaan vastata nykyistä monipuolisemmin monikulttuurisuuden ja -kielisyyden haasteisiin, palaamme jaksossa 5. Alueellisen poikkihallinnollisen monikulttuurisuustoimielimen perustamistarvetta pohdittaessa on syytä kiinnittää huomiota yllä kuvattuihin kysymyksiin kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ja monesta ongelmasta samanaikaisesti kärsivien maahan muuttaneiden näkökulmasta. Tätä on syytä korostaa erityisesti kun maahanmuuttoasioiden ja kotouttamisen yleinen kehittäminen, suunnittelu ja ohjaus on määritelty työ- ja elinkeinoministeriön tehtäväksi, kuten seuraavassa jaksossa kuvataan.

## 4.2. Kotouttamisen ekosysteemi

Kotouttamiseen liittyvissä keskusteluissa maahanmuuttajat jaotellaan usein kahteen ryhmään: sosiaalipalveluja tarvitseviin maahanmuuttajiin ja työllistymistä edistäviä kotoutumispalveluja tarvitseviin maahanmuuttajiin. Jaottelu on yksinkertaistava, mutta vastuiden ja vastuutahojen määrittämisen kannalta perusteltu, kuten edellä sosiaalialan säädelyihin ammatteihin liittyen jo kuvattiin.

Keskushallinnossa maahanmuuttoasioiden ja kotouttamisen yleinen kehittäminen, suunnittelu ja ohjaus ovat vuodesta 2012 alkaen työ- ja elinkeinoministeriö (TEM) vastuulla. Valtion kotouttamisohjelman toimeenpanoa seuraa ministeriöiden välinen lakisääteinen, säännöllisesti kokoontuva yhteistyöelin. Alan virallistieto on koottu pääasiassa kotouttaminen.fi -sivustolle, jota työ- ja elinkeinoministeriön kotouttamisen osaamiskeskus ylläpitää.

Työ- ja elinkeinoministeriön määräytymiseen vastuuministeriöksi on vaikuttanut kotouttamisen työelämälähtöisyyden vahvistamisen ohella halu hyödyntää ekosysteemipolitiikkaa. TEM:in elinkeino- ja innovaatiopolitiikassa on jo pitkään pyritty kehittämään kansallisia ja paikallisia ekosysteemejä, joissa olisi riittävästi innovaatioita ruokkivia aineksia ja prosesseja. Tähän kokonaisuuteen liittyy myös kotouttamisen osaamiskeskuksen toteuttama Kotouttamisen kumppanuusohjelma. Ohjelmalla pyritään vahvistamaan Suomen innovaatiokykyä maahanmuuttajien osaamisella, tehostamaan kotouttamista poikkihallinnollisesti, edistämään valtion ja kuntien yhteistyötä pakolaisten vastaanotossa, ja kannustamaan avoimeen keskustelukulttuuriin. Keskeistä on, että kotouttaminen nähdään monialaisena yhteistyönä jossa tunnustetaan myös kolmannen sektorin toimijat ja mahdolliset katvealueet.



Monikielisen ja -kulttuurisen yhteiskunnan kehittäjänä myös opetus- ja kulttuuriministeriöllä (OKM) on merkittävä rooli. OKM:n ja sen alaisuudessa asiantuntijavirastona toimivan opetushallituksen päävastuulle kuuluvat koulutuksen, varhaiskasvatuksen ja elinikäiseen oppimiseen liittyvien tehtävien ohella mm. vähemmistökielten ja -kulttuurien, liikunnan, kirjastojen ja luovien alojen tukeminen. Ministeriön strategiassa 2030 määritellään vaikuttavuustavoitteina mm. että ”kaikkien kyvyt ja osaaminen vahvistuvat” ja ”merkityksellisen elämän edellytykset turvataan yhdenvertaisesti”. Mitään väestöryhmiä ei jätetä sivistyksellisistä ja kulttuurisista palveluista osattomiksi. Keskustelua on käyty siitäkin, tulisiko kotoutumiskoulutusta järjestää työvoimapoliittisena toimenpiteenä vai kansalliseen koulutusjärjestelmään kuuluvana sivistyksellisenä perusoikeutena. Tällä hetkellä säädösvallan käyttäjät ovat ensin mainitun vaihtoehdon kannalla.

Maahanmuuttajien kotoutumisen alueelliseen edistämiseen liittyvät viranomaistehtävät on pääosin keskitetty seitsemään elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen. ELY-keskusten säädöspohjaisia tehtäviä ovat muun muassa maahanmuuttajien kotouttamistyön suunnittelu ja ohjaus, kuntien ohjaus ja neuvonta pakolaisten vastaanottoon liittyvissä asioissa, sopimukset kuntien kanssa pakolaisten kuntiin osoittamisesta, sekä alueellisten ulkomaalaista työvoimaa koskevien työlupalinjausten antaminen. Maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvien tehtävien hallinnollinen koordinointi on koottu seitsemään ELY-keskukseen. Kaikkien viidentoista ELY-keskuksen maahanmuuttoyhdyshenkilöt palvelevat oman alueensa asiakkaita ja yhteistyökumppaneita maahanmuuttoasioissa. Keski-Suomessa maahanmuuttoasioissa tehdään yhteistyötä Pirkanmaan ELY-keskuksen kanssa. Keski-Suomen ELY-keskuksella on lisäksi tukenaan maahanmuuttajien koulutusten ja kuntiin sijoittamisen aluetyöryhmä. Lakisäateistä velvoitetta alueellisen maahanmuuttoasioiden toimikunnan asettamiseen ei ole. Aluehallintovirastolla (AVI) sen sijaan on velvollisuus osallistua toimialaansa kuuluvissa asioissa maahanmuuttajien kotoutumista edistävien ja tukevien toimenpiteiden ja palveluiden suunnitteluun, ohjaukseen ja valvontaan sekä huolehtia siitä, että maahanmuuttajien tarpeet otetaan huomioon muita aluehallintoviraston toimialaan kuuluvia palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä.

ELY-keskuksen tehtäviin kuuluu myös etnisen tasa-arvon ja syrjimättömyyden edistäminen. Etnisten suhteiden neuvottelukunnasta ja seitsemästä etnisten suhteiden alueellisesta neuvottelukunnasta on säädetty asetustasolla. Neuvottelukunnat toimivat asiantuntijaeliminä antamalla lausuntoja sekä tekemällä esityksiä ja aloitteita maahanmuutto-, kotouttamis- ja yhdenvertaisuuspolitiikan eri osa-alueiden kehittämiseksi. Näiden elinten kehittämistarpeita ja -mahdollisuuksia koskeva keskustelu rajataan pois tästä raportista, koska kokonaisvaltaisen kuvan hahmottamiseksi tarvittaisiin laajempi katsaus oikeusministeriön hallinnonalaan.

Maahanmuuton ja kotouttamisen tehtävissä valtion aluehallinnon toimijoilla (AVI, ELY) on siis erityisen runsaasti risteäviä toimintaympäristöjä. Keski-Suomessa pääasiallisen kehittämistyön odotetaan kuitenkin tapahtuvan paikallistasolla.

Odotuksia kohdistuu erityisesti vuosina 2021 – 2023 toteutettavaan työllisyyden kuntakokeiluun, jonka kohderyhmään muun muassa kaikki työttömänä tai työvoimapalvelujen asiakkaina olevat maahanmuuttajat ja vieraskieliset kuuluvat. kokeilun tavoitteena on nopeuttaa työnhakijoiden työllistymistä, edistää työvoiman kysynnän ja tarjonnan kohtaantoa ja myös parantaa ohjausta koulutukseen puuttuvan osaamisen hankkimiseksi. Näihin haasteisiin vastaamiseen tarvitaan ekosysteemiajattelua useastakin syystä. Seuraavat pari havaintoa liittyvät ammattitaidon ja osaamisen arvioijien vastuulliseen tehtävään.

Ensiksikin säädeltyjen ammattien osalta työvoimapulaa esiintyy erityisesti varhaiskasvatuksen ja terveydenhuollon ammateissa. Näille aloille työllistettävien ulkomaalaistaustaisten kelpoisuus- koulutuksen toteuttamisessa olennaisia yhteistyötahoja ovat vastaavia koulutuksia kantaväestölle luvanvaraisesti järjestävät tahot. Maahanmuuttajataustaisia alalle työllistettäessä ei ole perusteltua poiketa yleisesti käytössä olevista pätevyysvaatimuksista.

Toiseksi tässä selvityksessä kuullut tahot ovat kiinnittäneet huomiota aikuisten perusopetuksen tilaan. Aikuisten perusopetukselle ei ole säädetty erikseen kelpoisuusvaatimuksia, joten opettajan kelpoisuuden ratkaisee viime kädessä opetuksen järjestäjä. Myöskään työvoimapoliittisen kotoutumiskoulutuksen kouluttajille ei ole määritelty yleisiä kelpoisuusehtoja, mutta rahoittaja yleensä edellyttää kouluttajilta s2-opettajan pätevyyttä. Huolta on kannettu siitä, että aikuisten perusopetuksen opettajiksi ja ohjaajiksi kuitenkin palkataan epäpäteviä.

Kolmantena huolenaiheena on nostettu esiin maahanmuuttajia työkseen ohjaavien ammattitaito. Erityisen haavoittuvassa asemassa ovat ne henkilöt, joilla heikko suomen kielen taito yhdistyy heikkoon suomalaisen koulutusjärjestelmän tuntemukseen. Työvoimahallinnon asiakkaiden ohjaaminen niin sanotuille työvoimakapeikkoaloille teollisuuteen, kiinteistöhuoltoon, keittiö- ja siivoustöihin tms. on monikulttuurisuusaktiivien parissa tulkittu etnospesifiksi syrjinnäksi. Kun kotouttamisen työelämälähtöisyys samalla pitää sisällään tavoitteen nopeasta ja oikeasuuntaisesta työllistymisestä, on tärkeää, että maahanmuuttajataustaiset saavat sekä realistisen, asiantuntevan arvion oman aiemman koulutuksen riittävydestä että tietoa siitä mitä elinikäinen oppiminen osana Suomen koulutusjärjestelmää mahdollistaa.

Osana kotouttamisen ekosysteemiä on siis syytä huomioida myös neuvonta- ja ohjauspalvelujen ammatillisuus. Työ- ja elinkeinoministeriön alaisuudessa toimivan kotouttamisen osaamiskeskuksen tehtävänä on tukea maahanmuuttajia työssään kohtaavien ammattitaidon kehittymistä, mutta millään taholla ei ole lakisäateistä velvollisuutta huolehtia henkilöstönsä osaamisen kehittämisestä kotouttamisessa. Kun työvoimapulaan yhä enemmän haetaan ratkaisua maahanmuutosta, on katsottu perustelluksi kysyä tulisiko myös kotouttamiseen liittyvää osaamista vahvistaa täydennyskoulutuksen keinoin.

Keski-Suomessa kotouttamisen ekosysteemin hahmottamiseen oman haasteensa tuo se, että useat toimijat käyttävät samoja avainkäsitteitä keskustelematta keskenään siitä kuinka tämä vaikuttaa mahdollisuuksiin hahmottaa kokonaisuutta. Kotoutumislain mukaan kotouttamista tulee kehittää monialaisena yhteistyönä. Tähän monialaiseen yhteistyöhön osallistuvat paikallis- ja aluetasolla eri hallinnonalojen viranomaisten lisäksi erilaiset järjestöt, yhteisöt ja elinkeinoelämä.

Jyvässeutu osallistuu yhtenä kokeilualueista valtakunnalliseen, vuoden 2021 alussa käynnistyvään työllisyyden kuntakokeiluun, jonka kohderyhmänä ovat mm. kaikki maahanmuuttajat ja vieraskieliset, jotka ovat joko työttömänä tai työvoimapaalveluissa kokeilualueiden TE-toimistoissa. Jyväskylässä kokeiluun liittyvään maahanmuuttajien osaamiskeskushankkeeseen (2021–2023) kohdistuu odotuksia asemansa jo vakiinnuttaneiden kotouttamistoimijoiden taholta. Toivomuksia on esitetty avoimesta yhteistyöstä ja keskustelusta sen selkiyttämiseksi minkä tyyppistä erityisosaamista eri toimijoilta löytyy ja miten turhia päällekkäisyyksiä voidaan välttää.

Yllä kuvatuista käy ilmi, että työelämälähtöisen kotouttamisen ekosysteemin elinehtoina on nähtävä työnantajasektorin lisäksi koulutus- ja ohjausalan asiantuntijoiden mukaantulo ja myös ymmärrys horisontaalisen keskinäisviestinnän merkityksestä. Luonteva hallinnon taso kotouttamisen ekosysteemin kehittämiseen ja myös mahdollisen koordinaattoriviran tarpeen arviointiin onkin

nimenomaan paikallisella tasolla. Seuraavassa jaksossa hahmotellaan viitekehys jossa Keski-Suomen moninaisuutta voitaisiin edistää kotouttamiskäsitteistä, maassaoloajasta tai maahantulon syystä riippumatta.

### 4.3. Hyvinvoinnin ekosysteemi

Julkisen sektorin olemukseen kuuluu byrokratia. Ideaalimuodossaan byrokratia ei ole haukkumana, vaan organisaatiomalli, jossa päätöksenteko perustuu vahvistettuihin sääntöihin, selkeään ohjeistukseen ja työntekijöiden ammattitaitoon, ja näillä keinoin mm. vapautteen nepotismista ja muista suosimisongelmista. Virallisten vastuiden ja velvoitteiden voidaan kuitenkin katsoa vievän tilaa luovuudelta, innovaatioilta ja uuden kehittämiseltä. Monikulttuurisuuden haasteita on siksi perusteltua tarkastella myös osana valtiosta riippumatonta ekosysteemiä. Tällaisen ekosysteemin potentiaalisena kehittymisalustana kuvataan seuraavassa Keski-Suomen hyvinvoinnin osaamiskeskittymää (KEHO).

KEHO on terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen, sosiaalisen hyvinvoinnin, liikunnan, urheilun ja kuntoutuksen osaamiskeskittymä, jonka toimintaan on sitoutunut tuomaan asiantuntemuksensa kuusitoista alueella vaikuttavaa organisaatiota. Mukana ovat Itä-Suomen yliopisto, Jyväskylän ammattikorkeakoulu, Jyväskylän kaupunki, Jyväskylän koulutuskuntayhtymä Gradia, Jyväskylän yliopisto, Keski-Suomen Liikunta ry, Keski-Suomen liitto, Keski-Suomen sairaanhoitopiiri, Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry, Keski-Suomen Yrittäjät ry, Kilpa- ja huippu-urheilun tutkimus- ja kehittämiskeskus -säätiö sr, Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö Likes sr, Metsähallitus, Pohjoisen Keski-Suomen ammattiopisto POKE sekä Tutkimus- ja kehittämiskeskus GeroCenter -säätiö sr.

Osaamiskeskittymässä on mukana julkisen sektorin toimijoita, ei kuitenkaan virkavastuullisina päättäjinä vaan tasaveroisena kumppanina yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Tieteenaloista kantavina voimina mukana ovat sosiaali-, terveys- liikunta- ja hyvinvointialat. Kyseessä voidaan siis katsoa olevan sekä horisontaalisesti eri sektoreita että vertikaalisesti eri hallinnon tasoja yhdistävä ekosysteemi, jossa yhteisenä intressinä on kehittää monialaista hyvinvoinnin osaamiskeskittymää maakunnan asukkaiden parhaaksi. Ratkaisuja etsitään erilaisiin ajankohtaisiin haasteisiin; esimerkkeinä lapsiperheiden ja ikääntyvien hyvinvointi, syrjäytymisen ehkäisy ja työkyvyn ylläpitäminen. Nämä kaikki ovat haasteita joihin moninaisuus, monikulttuurisuus ja monikielisyys tuovat oman lisäulottuvuutensa.

Tämän selvityksen osana toteutetussa kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan minkä maahanmuuttoon, monikielisyyteen ja/ tai monikulttuurisuuteen liittyvien toimintojen merkityksen he enakoivat kasvavan seuraavan kymmenen vuoden aikana. Runsaimmin mainintoja saivat tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminta (TKI) sekä tarve panostaa muualta muuttaneiden henkiseen hyvinvointiin ja mielenterveyspalveluihin, mukaan lukien psykososiaalinen tuki, kriisitilanteista selviäminen ja tunne-elämän häiriöt. Perusteluina sille, että nämä toiminnot kasvavat yhä tärkeämmiksi mainittiin työttömyyden, syrjäytymisen tai ikääntymisen mukanaan tuomat haitat, ihmisten suhteiden niukkuus, sosiaalisen arvostuksen puuttuminen, köyhyys ja turvattomuuden tunne.

Hyvinvoinnin ekosysteemissä voidaan kehittää, toteuttaa ja seurata eri väestöryhmien sosiaalista integraatiota laajemmassa merkityksessä kuin kotouttamiskoulutuksen läpäisynä tai työmarkki-

noille kiinnittymisenä. Haastatteluissa toivottiin erityisesti, että kehittämistyössä päästäisiin siiloutuvasta monikulttuurisuustoiminnasta sektorirajat ylittävään yhteistyöhön sosiaalisesti merkittävien ilmiöiden tarkastelussa. Muun muassa erilaiset addiktiot (päihteet, huumeet, rahapelit, netti-riippuvuus, ostoriippuvuus,) arvioitiin kasvavaksi ongelmaksi, johon myös ulkomaalaistaustaisten ja vähemmistöryhmiin kuuluvien tulisi saada apua ilman että ongelmaa etnistetään.

Suomen kielen taito on toinen tässä selvityksessä esiin noussut hyvinvoinnin osatekijä, jota tulisi tarkastella kotoutumiskoulutusta ja S2-opintoja laajempuna kokonaisuutena. Erityisen tärkeänä pidettiin selkokielen viestinnän edistämistä, minkä katsottiin hyödyntävän paitsi tiettyjä vammaisryhmiä myös mm. ikääntyneitä, muistisairaita, kieltä opettelevia maahanmuuttajia ja puoli-kielisiä. Sekä selkoviestintä että suomenkielen perusteiden opiskelumahdollisuudet nähtiin tärkeänä keinona myös edistää kansainvälisten osaajien rekrytointia ja asettumista alueelle.

Sikäli kuin kieleen identifioituminen on keskeinen osa identifioitumista ”meihin”, olisi kielen ja hyvinvoinnin yhteyksien tutkimus hyvä tiedostaa myös luontevaksi osaksi hyvinvoinnin ekosysteemiä. Sama koskee kulttuurin ja hyvinvoinnin yhteyksiä. Rajapintoja olisikin hyvä etsiä myös kulttuurien ja yhteisöjen tutkimiseen, kulttuurituotantoon ja kulttuurin parissa toimiviin maahanmuuttajajärjestöihin.

## 5. HAASTEITA, ASKELMERKKEJÄ, SUUNTAVIIVOJA

### 5.1. Haasteita hallinnon valmistelijoille

Tätä selvitystyötä käynnistettäessä yksi julkilausutuista toiveista oli, että tuloksena saataisiin mahdollisimman konkreettisia toimenpide-ehdotuksia monikulttuurisuusasioiden aluehallinnolliseen asemaan, resursointiin, sijaintiin ja tehtäviin liittyen. Tämä toive ei valitettavasti toteudu. Osittain syynä on selvityksen ja hallinnonuudistuksen eriaikaisuus. Hallituksen esitys hyvinvointialueiksi on tätä kirjoitettaessa yhä eduskunnan käsittelyssä. Sikäli kuin esityksen mukaiset lait hyväksytään ja vahvistetaan, ne tulevat voimaan porrastetusti aikaisintaan heinäkuusta 2021 alkaen. Keski-Suomen hyvinvointialueneuvottelut ovat vastikään käynnistyneet, eikä mahdollisen hyvinvointialueen osalta ole vielä edes varsinaista päättävää elintä, saatikka hahmotelmia sivuelinorganisaatiosta. Muutamia tulevaisuuteen orientoivia havaintoja on kuitenkin mahdollista esittää.

Väestön monikielisyessä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden palvelujen, ml. potilas- ja sosiaaliasiamiespalvelujen saatavuutta muillakin kuin kansalliskielillä on syytä jatkuvasti kehittää. Jyväskylän kaupungin työllisyyspalvelujen hallinnoima maahanmuuttajien ohjaus- ja neuvontapalvelujen kehittämishanke luo tässä pohjaa, jota on mahdollista hyödyntää myös sote-alalla ja aluetason kehittämistyössä.

Sikäli kuin alueellisen monikulttuurisuustoimielimen perustaminen arvioidaan tarpeelliseksi, on nimeävän tahon oltava vastuullinen sekä toimielimen jäsenten että asiantuntijoiksi kutsuttavien valinnassa. Valintakriteereinä olisi mahdollisesti syytä huomiota esimerkiksi seuraavanlaisia seikkoja:

- täydentävyys / onko NN erikoistunut tahoihin joita hallinto ei tavoita?
- erikoisosaaminen / mitä harvinaisia (vaikeasti kehitettäviä) kompetensseja?
- edustaako NN itseään (kokemusasiantuntijana) vai ryhmää: mitä ryhmää ja millä mandaatilla?
- onko NN:n taustayhteisön toimintasuunnitelma linjassa julkisen hallinnon strategisten ohjelmien kanssa?
- mitä taustayhteisö tekee sisäisen demokratiansa / yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon vahvistamiseksi?
- kuinka taustayhteisön omassa toiminnassa näkyy maahanmuuttajien mahdollisuus osallistua kehittämiseen ja vastuunkantamiseen?
- kuinka taustayhteisö osallistuu oikeusturvakysymyksiin liittyvien osaamiskuilujen kaventamiseen?
- onko taustayhteisöllä näyttöä valmiudesta horisontaalisen yhteistyön kehittämiseen?

Tämän selvityksen edetessä on todettu, että monietnisiin yhteistyöelimiin jäseniä kutsuttaessa ei valinnanvaraa välttämättä juurikaan ole. Edellä mainitun tyyppisillä valintakriteereillä ja niiden auki kirjoittamisella voi kuitenkin näissäkin tilanteissa olla toimintaa suuntaava vaikutus. Hyvän hallinnon periaatteiden painottamisella voidaan ennaltaehkäistä kielteisten ilmiöiden pesiytymistä hallintokoneistoon, olipa kyse sitten korruptiosta, nepotismista, rasismista tai syrjinnästä. Hyvän hallintotavan tuntemus on tärkeää omaksua yli sektorirajojen.

Byrokraattiseen hallintokulttuuriin tottuneiden on löydettävä itsestään myös halua ja kykyä muuttaa toimintatapoja vuorovaikutteisemmaksi, toimia perinteistä moni-ilmeisemmän hallintokulttuurin mahdollistajina. Samalla yhteistyöelimiin jäseniä nimittävän tahon tulisi tiedostaa maahanmuuttajakentän sisäisten jännitteiden olemassaolo. Huomiota on toivottu kiinnitettävä siihen, että kaikkien edustajana esiintyvä ei välttämättä ole kenenkään edustaja eikä joka alan asiantuntijana esiintyvä välttämättä ole minkään alan asiantuntija.

## 5.2. Askelmerkkejä järjestötoimijoille

Sote-uudistuksen keskeneräisyys todettiin edellä osittain syyksi sille, ettei tässä raportissa anneta alueellisten sivutoimielinten tai erityisvirkojen perustamista koskevia suosituksia. Olennaisempi syy kuitenkin on se, ettei haastatteluissa löytynyt laajaa tukea näkemyksille sen enempää monikulttuurisuusneuvoston kuin maahanmuuttaja-asiamiehen tarpeellisuudesta.

Uuden alueellisen yhteistyöelimen puolesta vaikuttamistyötä tehneet ovat perustelleet asiaansa muun muassa huolestumisella maahan muuttaneiden yhteisen äänen puuttumisesta, näennäisestä osallistamisesta, maahanmuuttajajärjestöjen toimintojen päällekkäisyydestä ja keskinäisen yhteistyön niukkuudesta. Vastaväitteinä on esitetty epäilyksiä siitä onko maahanmuuttajayhdistyksillä ylipäättään aitoa tarvetta sen enempää erityisedustukselle aluehallinnon rakenteissa kuin yhteiselle kattojärjestölle. Hedelmällisemmäksi ehdotetaan pohdittavaksi sitä, kuinka edistää yksilö- ja yhteisötason horisontaalisia vuorovaikutussuhteita eri elämäntilanteilla.

Ottamatta em. näkemyksiin kantaa puolesta tai vastaan, esitetään seuraavassa kriteerejä, jonka avulla erityisesti sosiaali- ja terveysalan järjestöt voisivat arvioida valmiuksiaan integroida vieraskielisiä ja maahanmuuttajataustaisia mukaan toimintaan: rivijäseniksi, kokemusasiantuntijoiksi, vertaistueksi tai vastuunkantajiksi. Toimintansa jo vakiinnuttaneiden sote- järjestöjen vahvuutena voidaan pitää vahvaa sisältöosaamista. Kun tähän yhdistetään yhteistyön rakentaminen etnis-kielellisiin vähemmistöryhmiin, on mahdollista savuttaa win-win-tilanne jossa sekä saadaan uusia jäseniä mukaan toimintaan että edistetään aitoa tarvelähtöistä moninaisuutta.

Kuinka moni seuraavista kriteereistä toteutuu järjestössänne:

- huomioidaan strategiassa ja toimintasuunnitelmassa etnis-kielellinen moninaisuus
- huomioidaan moninaisuus hankkeissa
- huomioidaan moninaisuus palveluissa
- tarjotaan vieraskielisille aktiivisesti mahdollisuuksia päästä mukaan toimintaan
- noudatetaan syrjintäkieltoja
- monikulttuurisuusvastaava tai yhdyshenkilö eri kieliryhmille
- englanninkieliset nettisivut
- sitoudutaan hyvän hallintotavan mukaisiin käytäntöihin

Hyvän hallinnon noudattamista voisi pitää itsestänselvyytenä kun yhdistyslakikin siihen velvoittaa. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole sen enempää maahanmuuttajien, kantasuomalaisten kuin monikulttuuristenkaan järjestöjen toiminnassa. Siksi tässä on syytä vielä viitata Yhdistysten hyvä hallintotapa -suositukseen (2015) jossa esitetään keinoja mm. jäsenistön luottamuksen ja sitoutumisen edistämiseksi. Monikulttuurisen yhdistystoiminnan edistämisestä kiinnostuneiden on hyvä käydä myös kyseisessä suosituksessa esitetty tarkistuslista läpi kieli- ja kulttuurisensitiivisyyden näkökulmasta.

### 5.3. Suuntaviivoja tutkijoille

Selvityksen edetessä on noussut esiin muutamia aiheita joissa tutkitulle tiedolle olisi ilmeistä tarvetta. Yhtä sivuttiin jo edeltävissä jaksoissa. Hyvän hallinnon periaatteiden noudattaminen on tärkeää sekä julkishallinnossa että järjestötoiminnassa. Hyvän hallintotavan noudattaminen tulisi nähdä yhdistyksille tärkeänä ja hyvänä asiana nimenomaan jäsenistön innostamisen, hallitusvastuun jakamisen ja vapaaehtoisten sitouttamisen näkökulmasta.

Kysymys on ennen kaikkea siitä, kuinka käytäntöjä ja toimintatapoja kehittämällä saataisiin lisättyä erilaisiin vähemmistöihin kuuluvien motivaatiota toimia järjestäytyneen kansalaistoiminnan puitteissa. Kiinnittämällä huomiota yhdenvertaisuus-, tasa-arvo- ja vastuullisuuskysymyksiin sekä maahanmuuttajien omissa järjestöissä että kulttuuri-, liikunta-, nuoriso-, eläkeläis-, vammais-, kansanterveys- ym. järjestöissä, voitaisiin myös saada lisättyä kyseisten järjestöjen legitimitettä palvelujen käyttäjien äänitorvena. Kokonaisvaltainen kuvan luominen hyvän hallintotavan tilasta ja puutteista keskisuomalaisella järjestökentällä voisikin olla yksi askel kohti maailman parasta monikulttuurista maakuntaa.

Toinen haaste liittyy siiloutumisen problematiikkaan. Maahanmuutto- ja monikulttuurisuustutkimus painottuu usein kotouttamisen ekosysteemin alueelle tai sosiaalitutkimuksen kentälle. Tarkastelu on usein ongelmapiiristä. Syrjäytymistä, osattomuutta ja pahoinvointia kuvaava käsitteistö myötävaikuttaa osaltaan kohderyhmän suhtautumisessa itseensä ongelmana, ei ratkaisuna. Tilalle tarvitaan hyvinvoinnin tutkimusta. Tässä selvityksessä kuvattu hyvinvoinnin ekosysteemiä jättäen auttaa lähestymään monietnisyyteen, -kielisyyteen ja -kulttuurisuuteen liittyviä kysymyksiä juuri tästä näkökulmasta. Yhteinen haaste Keski-Suomen hyvinvoinnin osaamiskeskitymän toimijoille onkin pyrkiä tunnistamaan ne kehittämistarpeet, joita alati monimuotoisempi väestö tuo mukanaan. Millaisia hyvinvointitietoja monikielinen ja -kulttuurinen maakunta tarvitsee?

Tutkimuksellisista kehittämishaasteista voidaan mainita kaksi, toinen liittyen epistemologiaan ja toinen metodologiaan. Tämän selvityksen yhteydessä on käynyt ilmi, että osallistamisen menetelmät eivät tavoita segregoituneita väestöryhmiä. Haasteellisia ovat varsinkin yhteisöt, joissa hollouksen tarve liitetään lapsuuteen, naiseuteen, vanhuuteen tms. Tällaisissa yhteisöissä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen kuka yhteisön ääntä käyttää. Äänioikeuttaan käyttämään totuttomien toimijuutta on kyettävä vahvistamaan ja tunnistamaan heidät asiantuntijoina oman hyvinvointinsa suhteen. Uskonnollisten yhteisöjen rooli toisaalta jäsenistönsä henkisen hyvinvoinnin edistäjänä, toisaalta segregaatioon mahdollisesti liittyvien epäkohtien mahdollistajina sisältyy tähän katvealueeseen.

Metodologian kehittämiseen liittyvä haaste on saada kerättyä moninaisen väestön positiivisen hyvinvoinnin tukemiseen tarvittavaa tietoa nimenomaan yksilöiden omasta perspektiivistä. Kuinka ja missä aineistoa kerätään? Kuinka saadaan varmistettua, että käsitteistö on asianosaisille ymmärrettävässä muodossa? Mallia voisi ottaa lasten ja nuorten hyvinvoinnin seurantaan liittyvästä indikaattorien kehittämistyöstä. Vaikuttaviin hyvinvointipalveluihin voidaan päästä kun ihmiset itse saavat osallistua sen määrittelyyn mitä heidän hyvinvointinsa on ja kuinka sitä voitaisiin parhaalla mahdollisella tavalla mitata.

## 6. LOPUKSI

Hyvinvointitalous on tunnistettu Keski-Suomen kärjeksi maakuntaohjelmassa. Hyvinvointia tukevia palveluja pyritään kehittämään ja tuottamaan asiakaslähtöisesti ja monipuolisesti. Hyvinvoinnin ylläpitoon liittyvä osaaminen pyritään aktiivisesti yhdistämään nopeasti kehittyvään tietoteknologiaan ja tiedon analysointiin. Asukkaiden hyvinvoinnin ja toimintakyvyn edistäminen koetaan yhteiseksi tehtäväksi yli sektorirajojen. Kasvun aktiiviseksi yhteiskunnan jäseneksi tiedetään alkavan siitä, että yksilö kokee pääsevänsä vaikuttamaan itselleen tärkeäksi kokemiin asioihin. Keski-Suomen sote-uudistuksessa on jo pitkään panostettu osallisuuteen ja järjestöyhteistyöhön. Keski-Suomella on erinomaiset valmiudet toimia edelläkävijänä ja suunnannäyttäjänä myös kulttuurisesti moninaisen väestön hyvinvoinnin edistämässä.

Monikulttuurisuus on ilmiö, jossa on enemmän kuin kaksi ulottuvuutta. Silti keskustelu sen ympärillä helposti kärjistyy dikotomiseksi. Muuttuvaa maailmaa yritetään saada hahmotettua vastaroolien avulla: byrokraatit ja populistit, teoreetikot ja käytännöntuntijat, vallanpitäjät ja pyrkyrit, suvaitsemattomat ja suvakit. Kärjistysten avulla on kenties mahdollista herätellä torkkuvia, mutta kestäviin tuloksiin niiden avulla ei päästä. Kulttuurien moninaisuus osana hyvinvoinnin ekosysteemiä on yhteinen haasteemme.



## LIITE: Luettelo kyselyyn vastanneista ja/ tai haastattelun antaneista henkilöistä:

Ritva Anttonen, palvelupäällikkö, Aikuissosiaalityö ja kuntouttavat palvelut, Jyväskylän kaupunki

Anne Astikainen, projektipäällikkö, Keski-Suomen sote-uudistus, Jyväskylän kaupunki

Päivi Fadjukoff, päällikkö, Keski-Suomen hyvinvoinnin osaamiskeskittymä KEHO; erityisasiantuntija, Jyväskylän yliopisto

Samuel Florin, ohjaaja, Jyväskylän Romaninuoret ry

Henna Forsman, viestintäsuunnittelija, Paremmiin Yhdessä ry

Mohammad Ghadiri, uraohjaaja, Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry

Marja Heikkilä, johtaja, Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus KOSKE

Elina Hienola, palveluesimies, kotoutumispalvelut, Jyväskylän kaupunki

Marja Huttunen, maahanmuuttopäällikkö, Pirkanmaan ELY-keskus

Jouni Hynynen, asiantuntija, Keski-Suomen ELY-keskus

Ansku Jaakkola, pastori, Jyväskylän adventtiseurakunta

Tiina Järvelin, yritysneuvoja, kansainvälistymispalvelut, Jyväskylän kaupunki

Jenni Koivumäki, koulutussuunnittelija, Jyväskylän kristillinen opisto (01/2021 alkaen koordinaattori, maahanmuuttajien osaamiskeskushanke, Jyväskylä)

Taneli Minkkinen, maahanmuuttoasiantuntija, Keski-Suomen ELY-keskus

Mikael Palola, hankejohtaja, Keski-Suomen sote-uudistus, Jyväskylän kaupunki

Tuula Peltonen, erityisluokanopettaja, S2-kielen opettaja, Jämsän kaupunki

Sari Pöyhönen, tutkimuksesta vastaava varajohtaja, professori, Jyväskylän yliopisto

Kaisa Rautiainen, projektipäällikkö, Paremmiin Yhdessä ry

Arja Seppälä, toiminnanjohtaja, Monikulttuurikeskus Gloria

Tamara Sholokhova, hallituksen puheenjohtaja, Fenix ry

Emmanuel Sibomana, toiminnanjohtaja, Paremmiin Yhdessä ry

Tiina Sivonen, toiminnanjohtaja / toimitusjohtaja, Keski-Suomen Yhteisöjen Tuki ry

Kati Turtiainen, yliopistolehtori, hallituksen puheenjohtaja, Paremmiin Yhdessä ry