



HELSINGIN KAUPUNGIN TIETOKESKUS

Tutkimuskatsauksia

2008 | 7

PIA BÄCKLUND (TOIM.)

Helsinkiläisten käsityksiä osallisuudesta

Verkossa

ISSN 1796-7236

ISBN 978-952-223-222-9

Painettu

ISSN 1455-7266

ISBN 978-952-223-223-6

LISÄTIETOJA

Pia Bäcklund

p. (09) 310 36521

Vesa Keskinen

p. (09) 310 36296

etunimi.sukunimi@hel.fi

Sisällys

Esipuhe	5
Förord	6
1 Johdanto: kuntademokratian tilanne käytäntöinä ja kokemuksina	7
1.1 Julkaisun tarkoitus	7
1.2 Taustaksi: kuntademokratian ulottuvuuksia demokratiateorioiden valossa	7
2 Kuntademokratia helsinkiläisten kokemana	11
2.1 Asukkaiden osallisuus tarkastelun kohteena	11
2.1.1 Artikkelin aineisto	12
2.2 Tiedon saanti kunnan toimintaan liittyen	13
2.3 Oma suhde osallistumiseen	15
2.4 Osallistumisen muodot ja tarpeet	17
2.5 Yhteenveto	20
3 Hesari Nuorten Ääni – Kuuluuko se? Nuorten osallisuus- ja demokratiahankkeen toimintatapoja ja nuorten kokemuksia	24
3.1 Johdanto	24
3.2 Hesari Nuorten Äänen juuret	26
3.2.1 Kansalaisoikeusnäkökulma	26
3.2.2 Yhteiskunnallinen näkökulma	26
3.2.3 Pedagoginen näkökulma	27
3.3 Puun runko ja oksisto: osallistumisareenat	28
3.3.1 Koulu osallistumisareenana	28
3.3.2 Nuorten Avoimet Foorumit – koko kaupunki osallistumisareenana	31
3.3.3 Alueellinen nuorisotyö osallistumisareenana	33
3.3.4 Lähiryhmätoiminnasta alueelliseen vaikuttajaryhmätoimintaan	34
3.4 Vahvat oksat ja uudet versot	35
4 Maahanmuuttajajärjestöjen kokemuksia suunnitteluun ja päätöksentekoon vaikuttamisesta	39
4.1 Johdanto	39
4.1.1 Maahanmuuttaneet Helsingissä	41
4.1.2 Maahanmuuttaneet kansalaisyhteiskunnan jäseninä	42
4.2 Maahanmuuttajajärjestöjen kuva kuntahallinnosta	44
4.2.1 Kunta viranhaltijoiden maailmana	45
4.2.2 Hitaasti avautuva neuvottelukunta	46
4.2.3 Vaikuttaminen verkostoissa	51
4.3 Kohti suurempaa osallisuutta	52
4.3.1 Vaikuttavuuden ulkoiset esteet	53
4.4 Yhteenvetoa ja jatkopohdinnan aiheita	59

Esipuhe

Monet suomalaiset saavat ensimmäiset kokemuksensa yhteisten asioiden hoitamisesta ja demokratian toimivuudesta päiväkodeissa, kouluissa, kaupunginosissa ja kaupungeissa. Kuntademokratia on lähellä ihmisten arkea. Sen toimivuus parantaa elämänlaatua. John Dryzek, australialainen demokratiatutkija, on todennut: ”Demokratia ei ole käsite, se on suuri keskustelu”. Keskustelu siitä, miten yhteisiä asioita pitäisi hoitaa ja miten niitä hoidetaan. Demokraattiset järjestelmät muuttuvat ajassa ja, jos ne toimivat, korjaavat itseään.

Kuntademokratian nykytilan ymmärtämiseksi on tärkeää, että asiaa tutkitaan. Demokratialinpäättöshanke (2005–2008) on tuottanut tietoa siitä, miten kuntademokratia toimii. Käsillä oleva julkaisu esittelee hankkeen kolmannen vaiheen tuloksia ja kysyy: miten helsinkiläiset, niin nuoret kuin maahanmuuttajatkin, tuntevat oman kotikaupunkinsa mahdollisuuksia osallistumiseen ja millaisina he ne kokevat. Julkaisu täydentää hankkeen toisen vaiheen tuloksia, jossa selvitettiin vi-rastojen ja laitosten tarjoamia mahdollisuuksia osallistumiselle. Kiitos tekijöille!

Helsingissä, elokuussa 2008

Markus Laine
vs. tutkimusprofessori

Förord

I daghem, skolor, stadsdelar och städer får många finländare sina första erfarenheter av hur gemensamma ärenden sköts och demokratin fungerar. Kommundemokratin är nära folks vardag, och om den fungerar bra förbättrar den folks livskvalitet. John Dryzek, en australiensisk demokratiforskare har konstaterat att demokrati inte är ett begrepp utan en stor diskussion. En debatt om hur gemensamma ärenden borde skötas och hur de sköts. Demokratiska system förändras med tiden, och rättar till sig själva – ifall de fungerar.

För att förstå kommundemokratins dagsläge är det viktigt att man forskar i det. Ett projekt kallat Demokratibokslutet, som pågått åren 2005–2008, har tagit fram rön om hur kommundemokratin fungerar. Föreliggande publikation lägger fram rön från projektets tredje fas och ställer frågan hur bra helsingforsborna – såväl de unga som de invandrade – känner till påverkningsmöjligheterna och hur de upplever dem. Publikationen kompletterar rönen från fas två, som handlade om de möjligheter till medborgerligt deltagande som verken och inrättningarna erbjöd. Stort tack till dem som varit med!

Helsingfors, augusti 2008

Markus Laine
t.f. forskningsprofessor

1 Johdanto:

kuntademokratian tilanne käytäntöinä ja kokemuksina

1.1 Julkaisun tarkoitus

Tässä julkaisussa tarkastellaan kuntademokratian tilannetta helsinkiläisten asukkaiden kokemusten ja käsitysten kautta. Selvitys on tehty osana Demokratiatilinpäätöshankkeen (2005–2008) toteuttamista. Demokratiatilinpäätöshanke oli osa Suomen hallituksen Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa (oikeusministeriö, sisäasiainministeriö) ja sen käytännön koordinoinnista on vastannut Suomen Kuntaliitto. Hankkeen tarkoituksena on kehittää kuntademokratian tilaa kuvaava mittaristo kaikkien Suomen kuntien hyödynnettäväksi. Kuntademokratiaa on lähestytty niin kuntalaisten, luottamushenkilöiden kuin viranhaltijoidenkin näkökulmasta. Hankkeessa on ollut mukana kaikkiaan 12 pilottikuntaa, joista Helsinki on ollut yksi (kaupunginhallituksen päätös 28.6.2004). Lisäksi Espoo, Vantaa ja Kauniainen ovat osallistuneet joihinkin hankkeen osa-alueisiin ns. ulkojäseninä, mikä mahdollistaa pääkaupunkiseudun kuntien välisen vertailun. Helsingin osalta hankkeen koordinoituvastuu on ollut tietokeskuksella ja hankkeen ohjausryhmässä ovat olleet mukana tietokeskuksen lisäksi kaupunkisuunnitteluvirasto, ympäristökeskus, talous- ja suunnittelukeskus, nuorisoasiainkeskus, hallintokeskus sekä Helsingin Kaupunginosayhdistysten Liitto HELKA ry.

Hankkeen ensimmäisessä osiossa (syksy 2004–keväät 2005) analysoitiin vuoden 2004 kunnallisvaaleja. Vaalitulinpäätösten tuloksissa korostuivat joidenkin pilottikuntien suuret sisäiset ja väestöryhmittäiset erot äänestysaktiivisuudessa (ks. Pikkala 2005). Hankkeen toisessa osiossa (syksy 2005–keväät 2006) kartoitettiin kuntien toimintatapoja kuntalaisten osallistumiseen liittyen. Keskeiset osa-alueet olivat tiedottaminen, päätöksenteon avoimuus ja läpinäkyvyys, kuntalaisten kuuleminen ja erilaisten vaikuttamistapojen tarjoaminen. Keskeisimmät tulokset Helsingin osalta liittyvät siihen havaintoon, että keskushallintotasoisen ohjeistuksen, strategian tms. puuttuminen

mahdollistaa virastotasolla hyvin monenlaisia käytäntöjä (Bäcklund & al. 2006). Hankkeen kolmas teema (2006–2007) keskittyi kuntalaisten käsityksiin osallistumismahdollisuuksistaan. Keväällä 2008 toteutetussa hankkeen viimeisessä osateemassa tarkennettiin katse luottamushenkilöiden, erityisesti kunnanvaltuutettujen, työskentelyedellytyksiin ja käsityksiin kunnallisen demokratian tilasta. Valtuustokyselyn tuloksista ilmestyy erillisjulkaisu syksyllä 2008.

Tässä julkaisussa esitellään Demokratiatilinpäätöshankkeen kolmannen osion tuloksia Helsingin osalta: miten helsinkiläiset tuntevat oman kotikaupunkinsa tarjoamia mahdollisuuksia osallistumiseen ja millaisina he ne kokevat. Selvitystä on lisäksi täydennetty maahanmuuttajajärjestöjen näkemyksillä omista vaikutusmahdollisuuksistaan, sekä nuorten demokratiakasvatukseen pyrkivän Hesan Nuorten Ääni -kampanjan kokemuksilla ja itsearvioinneilla. Julkaisu täydentää näin Demokratiatilinpäätöshankkeen toisessa vaiheessa toteutettua kuntademokratian toimintatapojen arviointia (Bäcklund & al. 2006).

1.2 Taustaksi: kuntademokratian ulottuvuuksia demokratiateorioiden valossa

Edustuksellisen demokratian käytäntöjen rinnalle on monissa suomalaisissa kunnissa kehitetty erilaisia asukaslähtöisiä ja asuinaluekohtaisia osallistumisen projekteja ja toimintamalleja. Asukkaiden osallistumisen vahvistamiseen pyrkivissä hankkeissa ovatkin korostuneet erityisesti osallistumisen menetelmälliset kysymykset: millä tavoin asukkaiden tulisi saada osallistua? Vähemmälle ovat jääneet pohdinnat siitä, mihin asukkaiden tulisi saada osallistua sekä miten ja millaisin perustein asukkailta saatua tietoa voidaan hyödyntää suunnittelussa ja päätöksenteossa. Monissa tutkimuksissa onkin kiinnitetty huomiota siihen, että osallistumisen vahvistamiseen panostavat hank-

keet vaikuttaisivat jäävän irrallisiksi projekteiksi, eivätkä siirry osaksi kunnallishallinnon käytäntöjä (esim. Anttiroiko 2003; Rantanen 2003; Häikiö 2005). Keskustelua siitä, millaisesta demokratian ideaalista asukkaiden osallistumista olisi tarkoituksenmukaista lähestyä, ei ole käyty samassa suhteessa menetelmällisten kehittämiskokeilujen kanssa (Bäcklund 2007). Osallistumisen tilannetta suomalaisessa kuntakentässä luonnehtii 2000-luvun alussa se, että vain harvassa kunnassa on kuntademokratia-kysymykset systemaattisesti otettu suunnittelun ja päätöksenteon agendalle (Pikkala 2006). Tyypillistä on esimerkiksi se, että vuoropuhelua pyritään parantamaan lähinnä asukkaiden ja viranhaltijoiden välillä ja luottamushenkilöiden rooli asukkaiden suoran osallistumisen vahvistuessa jää tarkemmin pohtimatta (Bäcklund 2007). Tästä voi seurata käytännössä se, että hyvällekin vuorovaikutuksen menetelmille voi olla vaikeaa löytää luontevaa paikkaa edustuksellisen demokratian toimintatapojen rinnalla.

Vaikka kuntalaisten osallistumisen kysymykset vaikuttaisivat olevan 2000-luvun alun suomalaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa ajankohtaisia (esim. Ryyänen 2001, 2003; Borg 2004; 2006), ovat monet nyt esillä olevista kysymyksistä olleet tutkimuksen kohteina lähes nykymuodossaan jo vuosikymmeniä sitten (vrt. esim. ”Keskisuuri suomalainen kaupunki”...1971; Granlund 1981; Vuorela 1991; Sainio 1994; Staffans 2004). Marja Granlund (1981:100) kirjoitti lähes 30-vuotta sitten lisensiaattintyönsä esipuheessaan: ”vaikka osallistumisesta on keskusteltu jatkuvasti jo toistakymmentä vuotta, odotetaan ratkaisua yhä.” Ratkaisua vaativaksi asiaksi hän nimesi silloin mm. suunnittelijan roolin ja työtapojen uudelleenmäärittelyn sekä valtasuhteiden selvittämisen. Osallistumisen käytäntöihin liittyvät kysymykset tuntuivat pysyneen ainakin suomalaisessa kontekstissa pitkälti samoina (esim. Bäcklund, Häkli & Schulman 2002; Borg 2005), vaikka osallistumista ehdollistava yhteiskunnallinen kehys 2000-luvun globalisaation aikakaudella on toinen kuin maailmasotien jälkeistä modernia hyvinvointivaltiota rakennettaessa.

Kuntademokratian toteutumista arvioitaessa on huomioitava se, että toimivaa demokratiaa voidaan määritellä varsin monin eri tavoin. Erilaiset demokratiateoriat paikantavat kukin esimerkiksi suoran osallistumisen perimmäisen idean omalla tavallaan (Setälä 2003; Paloheimo 2005). Tulkinnot kuntademokra-

tian tilasta voivat siten valitun teoreettisen viitekehi-
kon mukaan vaihdella epätydyttävästä toimivaan. Anttiroikon (2003:25) mukaan nykyisten osallistumista koskevien teoretisointien juuret pohjautuvat 1960-luvulla käytyihin keskusteluihin liberaalista demokratiasta ja edustuksellisen demokratian ongelmista. Klassiset demokratiateoriat painottavat mahdollisimman suuren kansanjoukon osallistumista. Elitistiset teoriat puolestaan näkevät, että politiikka on kansalaisille toissijaista arkielämän sujumiseen ja käytäntöihin verrattuna: demokratiaa voidaan toteuttaa pienemmän aktiivisen osallistujajoukon kautta. Eliititeorian yhtenä lähtökohtana on se, että valtaa ei koskaan käytä kansa, vaan viime kädessä toisiaan seuraavat eliitit (Anttiroiko 2003:24). Deliberatiivisten demokratiateorioiden mukaan demokratiassa ovat puolestaan oleellisia ne prosessit, joiden kautta erilaisia näkökulmia voidaan tuoda esille ja joiden kautta yhteinen tahto voi syntyä (Setälä 2003; Amin 2006). Iris Marion Youngille (2002:22) deliberatiivinen demokratia on käytännöllisen järjen muoto, johon osallistujat tuovat ehdotuksia siitä miten ratkaista ongelmia legitiimisti. Liberalistiset teoriat muistuttavat puolestaan siitä, että yhteinen tahto on vain illuusio.

Demokratiaa on määritelty myös heikon ja vahvan demokratian vastakkainasettelujen avulla. Barber (1984) kiinnittää heikon ja vahvan demokratian yksilöiden ja yhteisöjen välisiin suhteisiin sekä osallistumisen vaikuttavuuteen ja dynamiikkaan. Vahvassa demokratiassa yhteisöllinen keskustelu ja ristiriitojen esille tuominen ovat mahdollisuuksia. Heikossa demokratiassa ristiriitoja pyritään välttämään. Koskiahon (2002) tulkitsee Barberia soveltaen kuntalaisten kuulemisen ja mahdollisuuden tehdä valinta (esim. äänestämällä) kuvaavan nimenomaisesti heikkoa demokratiaa. Vahvaan demokratiaan kuuluisi olennaisena osana yhteisöllinen keskustelu. Vahvassa demokratiassa erilaisten näkökulmien esille nostaminen on olennaista. Tämä on myös Aminin (2006) näkemys toimivan demokratian edellytyksistä. Yhteiskuntien kompleksisuutta korostavat teoriat näkevätkin konflikteissa myös mahdollisuuden uusien toimintatapojen kehittämiseen (Jalonen 2006:123). Lasse Peltosen (2002) on puolestaan lähestynyt toimivaa demokratiaa ”sotkuisen demokratian” käsitteen avulla. Siinä missä ”siisti demokratia” viittaa yhteisen hyvän tavoitteluun yhteisinä talkoina, ”sotkuinen demokratia” näkee demokratian toteutuvan kompleksisina ajallispaiikallisina määrittelykamppailuina. Myös tässä tul-

kinnassa toimivaan demokratiaan kuuluu olennaisena osana erilaisten näkökulmien väliset konfliktit.

Young (2002:19–22) määrittelee kaksi erilaista demokratian mallia, joissa kysymys edustavuudesta määrittyy eri tavoin. Ensimmäisessä mallissa, the aggregative model, lähtökohtana on se, että kaikki ajavat ensisijassa omaa etuaan. Tässä mallissa demokratiasa on kyse kilpailusta ja vallan jakamisesta, joiden seurauksena asiat tulevat yhteisen keskustelun piiriin. Jos oletetaan, että tämä kilpailu on avointa, silloin myös valtaapitävät heijastavat laajimmin yhteiskunnassa jaettuja käsityksiä. Youngin deliberatiivissa demokratiassa ei sen sijaan keskitytä vallan jakamiseen, vaan asioiden käsittelemiseen argumentoimalla, toisia osapuolia suostuttelemalla. Päätös on normatiivisesti legitiimi vain, mikäli kaikki asianosaiset, joihin päätös vaikuttaa, ovat tasavertaisesti mukana sekä keskustelu- että päätöksentekoprosessissa. Edustavuuden sijaan tässä mallissa painottuu yksilöiden oikeus osallistua prosessiin.

Myös edustavuuden käsitettä voidaan määritellä monella tavalla. Sillä voidaan tarkoittaa ensisijaisesti esimerkiksi sitä, kuinka hyvin valitut edustajat vastaavat heidät valinnutta väestöä, eli kansalaisyhteiskuntaresponsiivisuutta (esim. Setälä 2003). Tällöin edustavuuden ongelmat paikantuvat siihen, kuinka hyvin valittu joukko tosiasiaa vastaa äänestäjäkuntansa heterogeenisyyttä. Suomalaisille kunnille on tyypillistä, että edustavuus ei tällä tavoin tulkittuna ole erityisen hyvä esimerkiksi edustajien ikäjakaumien osalta (esim. Pikkala 2005). Tarve suoran osallistumisen vahvistamiseen voidaan tällaisessa edustuksellisuuden tulkinnassa perustella sillä, että suora osallistuminen täydentää valittujen edustajien jättämää vajetta kyvyssä tunnistaa erilaisia elämäntilanteita ja -tapoja. Kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta on luontevaa liittää edustukselliseen demokratiaan juuri responsiivisuuden vaade: miten valitsemani edustaja

tunnistaa omaa arvomaailmaani ja voi siten ajaa omia etujani?

Edustavuudesta puhuttaessa voidaan toisaalta myös painottaa sitä, että kansalaiset antavat äänestessään valituille henkilöille mandaatin hoitaa yhteisiä asioita parhaaksi katsomallaan tavalla (Setälä 2003). Valitut luottamushenkilöt ovat tässä tulkinnassa asiantuntijoita, joihin kansalaiset luottavat. Tällaisessa edustavuuden tulkinnassa kuntalaisten suoran osallistumisen vahvistamisen tarkoitus on vaikeammin hahmotettavissa, jos oletetaan, että vaikuttamisen valtaa on luovutettu itseltä pois tiettyjen asioiden hoitamiseksi. Nämä erilaiset edustuksellisuuden tulkinnat ovat oleellisia siksi, että ne painottavat lähtökohtaisesti eritavoin suoran osallistumisen vahvistamisen merkitystä. Kuntademokratian toimivuus kiinnittyy näin myös siihen, miten edustuksellisen demokratian ”edustavuus” kulloinkin määritellään.

Vakiintuneiden käsitteiden ja lähestymistapojen puute tuottaa jännitteitä ja ”ohipuhumista” paitsi osallistumisen teoreettisiin keskusteluihin, myös konkreettisiin toimintatapoihin. Lähtökohdat osallistumisesta ja kuntademokratian tilanteesta keskusteleeseen voivat olla hyvinkin erilaiset. Osallistumisen vahvistamisen tarpeesta voidaan olla laajalti yhtä mieltä, mutta käsitykset siitä, mitä osallistumisella tarkoitetaan (kuka osallistuu, mihin osallistuu, miksi osallistuu ja miten osallistuu) saattavat erota toisistaan olennaisesti. Voidaan myös perustellusti kysyä, onko kuntademokratiaa edes mahdollista ”mitata”. Esimerkiksi osallisuuden käsite korostaa demokratian toteutumista subjektiivisena kokemuksena, jolloin toimiva demokratia myös rakentuu kuntalaisen omien käsitysten ja kokemusten kautta. Tässä julkaisussa kuntademokratian toimivuutta lähestytään juuri kokemuksellisuutta ja asukkaiden osallisuutta korostavasta näkökulmasta ja pohditaan millaisia haasteita tämä näkökulma asettaa toimivan kuntademokratian määrittelylle.

Kirjallisuus

- Amin, Ash** (2006). The Good City. Urban Studies 43:5/6, 1009–1023 s.
- Anttiroiko, Ari-Veikko** (2003). Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttaminen tietoyhteiskunnassa. Teoksessa Bäcklund, Pia (toim.) Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen – tapaus Nettimaunula. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2003:5.
- Barber, Benjamin** (1984). Strong Democracy: Participatory Politics for new Age., Berkeley: University of California Press.
- Borg, Sami** (2005). Mahdollisuuksien maa. Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:10.
- Borg, Sami** (toim.) (2006). Suomen demokratiaindikaattorit. Oikeusministeriön julkaisuja 1/2006.
- Bäcklund, Pia** (2007). Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsingin kaupungin tietokeskuksen erityisjulkaisuja, Helsinki.
- Bäcklund, Pia, Häkli, Jouni ja Harry Schulman** (2002). Osallisuuden jäljillä. Teoksessa Bäcklund, Pia, Jouni Häkli ja Harry Schulman (toim.) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus.
- Bäcklund, Pia, Kuokkanen, Anna ja Riikka Henriksson** (2006). Kuntalaisten ja hallinnon vuorovaikutuksen käytännöt Helsingissä. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuskatsauksia 2006:5.
- Granlund, Marja** (1981). Asukkaiden mahdollisuudet osallistua yhdyskuntasuunnitteluun kunnan ja kunnanosan tasolla. Yhdyskuntasuunnittelun jatkokoulutuskeskuksen julkaisuja B37. Espoo.
- Häikiö, Liisa** (2005). Osallistumisen rajat. Tampere University Press.
- Jalonen, Harri** (2006). Kompleksisuusajattelu yhteiskuntatieteissä. Politiikka 48:2, 115–126 s.
- Keskisuuri suomalainen kaupunki.** Kaupunkitutkimus 70. Julkaisu 10/1971.
- Koskiahio, Briitta** (2002). Onko osallisuus vahvaa demokratiaa? Maankäyttö- ja rakennuslain soveltamisesta. Teoksessa Bäcklund, Pia & Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus. 36–57 s.
- Nousiainen, Jaakko** (2004). Kansalaiset ja valtiollinen edustuksellinen demokratia – eräitä tutkimustarpeita. Teoksessa Borg, Sami (toim.) Mahdollisuuksien maa. Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:10.
- Paloheimo, Heikki** (2005). Poliittinen osallistuminen ja demokratia. Kunnallistieteen aikakauskirja 2/2005. 126–130 s.
- Peltonen, Lasse** (2002). ”Sotkuinen demokratia” ja Tampere-foorumi – talkootoimintaa julkisen tilan puolesta. Kunnallistieteen aikakauskirja 2002:2. 168–183 s.
- Pikkala, Sari** (2005). Kunnallisvaalit kuntademokratian kuvaajana. Kuntien demokratiatilinpäätös, teema I. Yhteenvetoa vaalitulinpäätöksistä. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. 48 s.
- Pikkala, Sari** (2006). Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Rantanen, Heli** (2003). Onnistuiko Nettimaunula? Teoksessa Bäcklund, Pia (toim.) Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen – tapaus Nettimaunula. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2003: 5. 105–122 s.
- Ryynänen, Aimo** (2001). Kuntayhteisön johtaminen. Kunnallisan alan kehittämissäätiön julkaisuja. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Ryynänen, Aimo** (2003). ”Kohti osallistumisen uutta aikaa.” Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2003. 5–6 s.
- Sainio, Ari** (1994). Kohti kansalaisen kuntaa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Setälä, Maija** (2003). Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Helsinki: Gaudeamus.
- Staffans, Aija** (2004). Vaikuttavat asukkaat - vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haastajina. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 29. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Vuorela, Pertti** (1991). Rakennetun ympäristön suunnittelun johtavista periaatteista Suomessa toisen maailmansodan jälkeen. Teoksessa von Bonsdorff P. & al. Rakennetun ympäristön kauneus ja laatu. Esteettisesti ja laadullisesti korkeatasoinen fyysinen ympäristö ja uudet suunnittelutekniikat. Osa 1. VTT Tiedotteita 1234. Espoo. Yhdyskunta- ja rakennussuunnittelun laboratorio. 92–147 s.
- Young, Iris Marion** (2002). Inclusion and Democracy. New York: Oxford University Press.

2 Kuntademokratia helsinkiläisten kokemana

2.1 Asukkaiden osallisuus tarkastelun kohteena

Tässä artikkelissa tarkastellaan sitä, millaisena helsinkiläiset asukkaat kokevat Helsingin suunnittelun ja päätöksenteon käytännöt ja millaisia osallistumismahdollisuuksia he ajattelevat itsellään olevan. Kyse on näin kuntademokratian toimivuuden arvioimisesta osallisuuden käsitteen avulla, jolloin ollaan kiinnostuneita nimenomaan asukkaiden omista käsityksistä ja kokemuksista. Tutkimusten ytimessä on silloin kysymys siitä, kokevatko kuntalaiset olevansa osa kunnan sosiaalis-poliittista yhteisöä. Tällä näkökulmalla on olenainen tehtävä kuntademokratian toimivuuden arvioimisessa. Vaikka kunnissa tarjottaisiinkin kattavasti erilaisia osallistumisen mahdollisuuksia, mutta asukkaat eivät ole niistä tietoisia, ei kuntademokratian tilannetta voida pitää erityisen hyvänä. Yksi kipukohta kuntademokratian toimivuudessa liittyykin viestintään: monet osallistumisen mahdollisuudet saattavat jäädä käyttämättä jo sen vuoksi, että asukkaat eivät tiedä omista mahdollisuuksistaan ja oikeuksistaan. Toisaalta osa tarjotuista osallistumisen mahdollisuuksista saattaa myös olla sellaisia, että asukkaat eivät itse koe niitä mielekkäiksi. Asukkaiden näkökulmasta kuntademokratian nykytilassa ja toimintatavoissa saattaa siis olla ongelmia, vaikka erilaisia osallistumisen mahdollisuuksia olisikin tarjolla.

Suomalaisissa kunnissa on käytössä varsin monenlaisia kuntalaisten osallistumiseen liittyviä käytäntöjä sähköisistä asiakaspalautejärjestelmistä käytäjäneuvostoihin ja alueellisiin omaa budjettiaan hoitaviin kuntalaisista koostuviin toimielimiin (ks. esim. Pikkala 2006). Usein kuntalaisille on tarjottu myös mahdollisuutta käydä keskustelua kunnan toimintaan liittyvistä asioista virtuaalisilla foorumeilla. Osallisuuden kokemuksen arvioimisessa hedelmällinen näkökohta on tarkastella koko kunnan suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää yhtenä kokonaisuutena – asukkaille hallinnon eri sektorit edustavat lopulta vain yhtä toimijaa. Ongelmia on esimerkiksi havaittu siinä, että kun monissa kunnissa eri toimialoilla on

käytössä varsin erilaisia vuorovaikutuksen välineitä (esim. Pikkala 2006), paitsi myönteiset myös kielteiset kokemukset yhden toimijatahon kanssa yhdistetään helposti kaikkiin kunnan toimijoihin. Vain harvassa suomalaisessa kunnassa kuntademokratian kysymykset on otettu systemaattisesti strategisen suunnittelun ja konkreettisten toimenpideohjelmien piiriin (Pikkala 2006).

Suomessa käytössä olevista osallistumisen vahvistamisen keinoista ei ole toistaiseksi olemassa kattavaa selvitystä. Tilanteen haltuun ottamista vaikeuttaa olennaisesti jo yhden kunnan tasolla se, että osallistumisen vahvistamisen juridinen perusta ei tarkenna mitä kuntatasolla pitäisi tehdä, tai miten tehtyjä toimenpiteitä tulisi seurata ja arvioida (ks. Pikkala 2006). Koska kunnilla ei välttämättä ole erillistä osallistumisen vahvistamisen strategiaa, voivat eri toimielimet pitkälti itse päättää millä tavoin osallistumisen vahvistamisen tavoite konkretisoidaan toimialan sisällä (ks. Niemi-Iilahti & Niemelä 2001; Bäcklund & al. 2006). ”Osallisuustilanteen” haltuun ottamista vaikeuttaa olennaisesti myös osallisuuden ja osallistumisen käsitteiden monitulkintaisuus, jolloin esimerkiksi kuntien sisäisiä tai kuntien välisiä käytäntöjä osallistumisen vahvistamisessa on vaikea verrata toisiinsa.

Myöskään Helsingissä ei ole toistaiseksi erillistä valtuustotason kuntademokratiaan liittyvää strategiaa, toimenpideohjelmaa tai selkeää vastuutahoa, jolle kuntademokratia-asiat laajasti ymmärrettynä (asukkaiden, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden työnjako ja käsitykset valmistelun ja päätöksenteon toimivista käytännöistä) kuuluisivat. Sen sijaan monissa virastoissa on näihin asioihin keskittyviä nimettyjä henkilöitä, erillisiä projekteja tai toimenpideohjelmaa ja joissakin erillisstrategioissa osallistumisen kysymykset on myös nostettu tärkeinä näkökohtina esille (esimerkiksi tietotekniikkastrategia). Tällaisessa tilanteessa viestinnän merkitys korostuu entisestään, jotta asukkaat osaisivat hahmottaa omat mahdollisuutensa erilaisten yhteistyökumppaneiden kanssa.

Kuntademokratian nykytilan arviointi osallisuuden käsitteen kautta ottaa mukaan myös toimijatahojen keskinäisen luottamuksen tärkeänä tekijänä. Samalla toimiva kuntademokratia linkittyy myös kysymyksiin kuntien elinkelpoisuudesta. On esimerkiksi todettu, että ne kaupungit, joissa vallitsee suuri luottamus eri toimijatahojen kesken, menestyvät myös taloudellisesti parhaiten (Ryynänen & Salovaa 2002). Luottamus suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmää kohtaan voi käytännössä tarkoittaa myös sitä, että suurta kiinnostuneisuutta aktiiviseen osallistumiseen ei välttämättä ole. Asukkaat luottavat siihen miten asioita kunnissa hoidetaan ja aktivoituvat vain sellaisissa tapauksissa, joissa suunnitelmat koskevat olennaisesti omaa arkielämää. Osallisuuden kokemista ei tämän vuoksi ole mielekästä mitata yksinomaan konkreettisen toiminnan kautta, sillä osallisuuden tunne ja aktiivinen osallistuminen eivät itseltään selvästi aina liity toisiinsa. Aktiivisen osallistumisen kautta voidaan esimerkiksi tavoitella vahvempaa osallisuuden tunnetta ja toisaalta heikko osallisuus, käsitys siitä, että ei itse voi vaikuttaa oman kotikunnan asioihin, voi yhtä lailla myös passivoida. Osallisuus ja osallistuminen käsitteinä mittaavat näin eri asioita. Ollaanko kiinnostuneita ensisijassa esimerkiksi siitä, millä tavoin ja kuinka paljon asukkaat käyttävät tarjottuja osallistumismahdollisuuksia, vai onko tavoitteena pyrkiä ymmärtämään sitä, millaisina kunnallishallinnon suunnittelun- ja päätöksenteosprosessit asukkaille näyttäytyvät ja millaisia mahdollisuuksia aktiiviseen toimintaan asukkaat tuntevat? Tämän artikkelin tehtävänä on pyrkiä tuottamaan lisää ymmärrystä sekä siitä millaisena helsinkiläiset kokevat oman osallisuutensa että myös antaa näkökulmia siihen, millaisten kysymyksenasetteluiden kautta osallisuutta voidaan mitata.

2.1.1 Artikkelin aineisto

Artikkelin aineisto on kerätty keväällä 2007 osana Suomen Kuntaliiton koordinoimaa kuntien Demokratiatilinpäätöshanketta. Aineisto kerättiin postikyselyllä (satunnaisotos) kaikissa hankekunnissa otoksen ollessa yli 50 000 asukkaan kunnissa 1 000 työikäistä ja pienemmissä kunnissa 600–800 työikäistä (18–75 vuotiaat) asukasta. Vastaava kysely toteutettiin myös Espoossa, Vantaalla ja Kauniaisissa ja saatuja tuloksia verrataan mahdollisuuksien mukaan

helsinkiläisten näkemyksiin. Varsinaisen kyselykierroksen lisäksi suoritettiin kaksi karhukierrosta. Vastausprosentit vaihtelivat jonkin verran kunnittain, pääkaupunkiseudun kuntien välillä ei eroja juurikaan ollut Helsingissä postikyselyyn vastasi 404 asukasta, Espoossa 398, Vantaalla 394 ja Kauniaisissa 287 asukasta. Tämä artikkeli ei kata koko kyselyn aineistoa, vaan tässä keskitytään nimenomaan osallisuuden kokemusten arvioimiseen ja pääkaupunkiseudun kuntien väliseen vertailuun.

Helsinkiä koskevassa aineistossa painottuu jonkin verran vanhempien ikäluokkien osuus (taulukko 1). Aineistoa ei ole korjattu vastaamaan helsinkiläisten väestörakennetta, sen vuosisuhteita otetaan huomioon tuloksia tulkitessa. Koska aineisto on kohtuullisen pieni, kyseessä on lähinnä esitutkimus helsinkiläisten osallisuuden kokemuksista, ei tyhjentävä kuvaus siitä miten asiat tällä hetkellä ovat. Tässä artikkelissa esitellään näin yleiskuva helsinkiläisiltä saaduista vastauksista tiettyjen teemojen osalta, jota verrataan muiden pääkaupunkiseudun kuntien vastaaviin tuloksiin. Aineistosta on mahdollista tehdä jatkossa tarkempia tarkasteluja esimerkiksi tiettyjen taustamuuttujien (ikä, koulutus, sukupuoli) osalta.

Taulukko 1: Helsingin aineisto

Syntymävuosi	Kyselyyn vastanneet	Helsingin väestö (2007)
	%	
–1949	37	22
1950–1959	19	17
1960–1969	16	19
1970–1979	18	21
1980 –	10	21
Sukupuoli		
Nainen	58	53
Mies	42	47
Perhemuoto		
Yksinasuva	34	48
Kahden aikuisen talous	37	26
Lapsiperhe	22	¹ 17
Yksinhuoltajat	4	9
Muu	3	–
Koulutus		
Kansa- tai peruskoulu	20	28
Ylioppilas- tai ammattitutkinto	25	37
Opistoaste	13	11
Alempi korkeakoulututkinto	12	10
Ylempi korkeakoulututkinto	26	15
Muu	4	–

¹Lapsiperheiksi on laskettu myös ne, joissa on lapsen asemassa yli 18-vuotiaita.

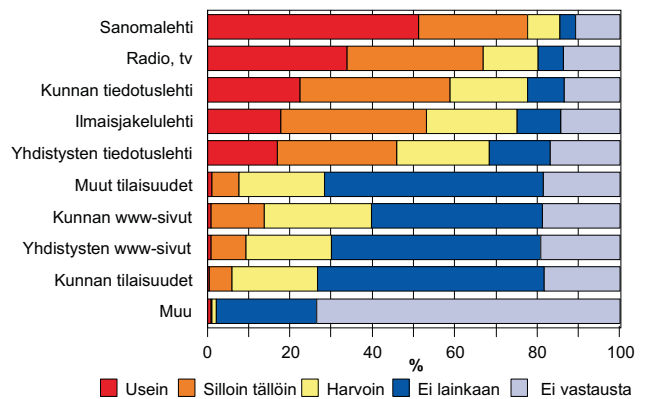
2.2 Tiedon saanti kunnan toimintaan liittyen

Kyselyssä lähdettiin liikkeelle siitä ajatuksesta, että välttämätön edellytys myönteiselle osallisuuden kokemukselle on se, että asukkaat kokevat saavansa riittävästi tietoa itselleen tarpeelliseksi kokemistaan asioista. Tietoa kunnan toiminnasta välittyy asukkaille hyvin monia erilaisia kanavia pitkin. Kunnan omien tiedonvälitystapojen lisäksi esimerkiksi media ja paikalliset yhdistykset ja muut toimijat viestivät yhtä lailla asukkaille siitä, mitä kunnassa kulloinkin tapahtuu. Näin kuntaa koskeva tieto ei myöskään pysy yksinomaan kunnallishallinnon omien toimijoiden kontrollissa, vaan sitä sävyttävät muidenkin toimijoiden omat intressit ja valinnat siitä, millaisista asioista ja millä tavalla on kulloinkin tarpeen tiedottaa. Esimerkiksi mediatutkimuksessa on tuotu esille, että medialle luontaiset toimintatavat pikemminkin rakentavat ”riitakehyksiä” kuin pyrkivät rakentamaan siltoja erilaisten näkökulmien välille (esim. Ridell 2005). Näin median kautta välittyvä kuva tietyistä suunnittelutilanteesta voi olla hyvinkin erilainen kuin se käsitys, joka prosessiin osallistuvilla toimijoilla itsellään on.

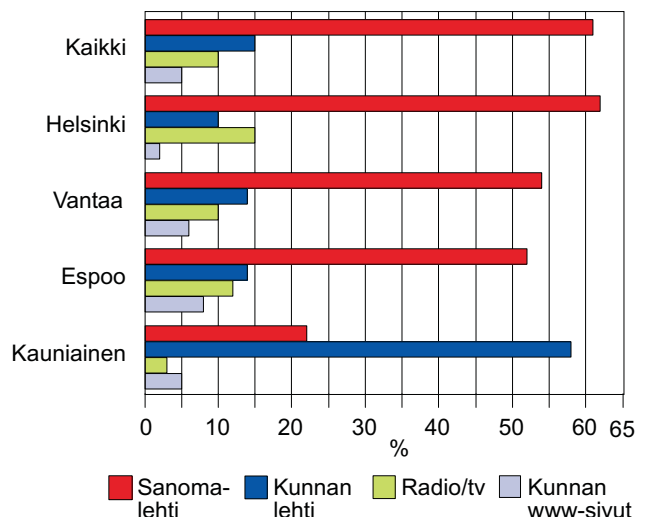
Hallinnosta asukkaille lähtevän viestin oikea-aikaista ja oikeasisältöistä perille menoa voi hankaloittaa se, että kunnat tiedottavat toiminnastaan tänä päivänä hyvin monilla erilaisilla tavoilla samanaikaisesti. Esimerkiksi Helsingissä perinteisten viestintäkanavien – ilmoitukset virallisilla ilmoitustauluilla ja virallisissa lehdissä – rinnalla käytetään teemakohtaisia kotiin jaettuun tiedotuslehtiä (esimerkiksi kaavoituskatsaus), asukastilaisuuksia ja yhä enenevässä määrin tietoverkkoja.

Kyselyyn vastanneet helsinkiläiset saavat tietoa kunnan toiminnasta eniten sanomalehdistä (kuvio 1). Helsingin järjestämät tilaisuudet tai verkkosivut eivät vielä tällä hetkellä ole erityisen olennaisia kaupungin toimintaa kuvaavia tietolähteitä. Perinteiset mediat (sanomalehdet, radio, tv) viestinnän välineinä korostuivat kyselyssä ehkä yllättävän paljon sähköisiin tiedonvälitysmenetelmiin (internet) verrattuna, mikä selittynee osin vastanneiden iäkrakenteella (taulukko 1). Toisaalta sanomalehdet korostuvat keskeisenä Helsingin toimintaan liittyvänä tietolähteenä myös kunnanvaltuutettujen keskuudessa. Esimerkiksi Helsingin kaupunginvaltuuston itsearviointitutkimuksissa sanomalehti on jopa Helsingin itse tuottamia toimintaa ja taloutta kuvaavia raportteja keskeisempi tietolähde (Bäcklund 2008).

Kuvio 1: Kunnan toiminnan seuraaminen, n=403



Kuvio 2: Seuraa kunnan toimintaa ja päätöksentekoa – tärkein tietolähde (%). Kaikki = 11 hankekuntaa + Espoo, Vantaa ja Kauniainen



Kauniaisten kaupunkia lukuun ottamatta kaikissa pääkaupunkiseudun kunnissa tilanne vaikuttaisi olevan sama: kaupallinen sanomalehti on se kanava, jonka kautta tieto kunnan toiminnasta välittyy asukkaille (kuvio 2). Kauniaisissa kaupungin oma tiedotuslehti vaikuttaisi sen sijaan selkeästi lunastaneen paikkansa tärkeimpänä tietolähteenä. Samalla tämä tarkoittaa myös sitä, että hallinnosta asukkaille välittyvä informaatio on Kauniaisissa myös paremmin kontrolloitavissa verrattuna muihin pääkaupunkiseudun kuntiin. Espoossa ja Vantaalla kaupungin oma tiedotuslehti katsottiin jonkin verran tärkeämmäksi tietolähteeksi kuin radio ja tv, Helsingissä tilanne koettiin päinvastaisena.

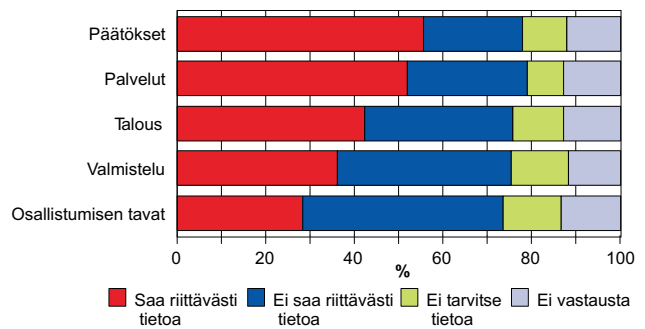
Asukkailta kysyttiin myös sitä, millä tavalla he ko-
kevat saavansa tietoa eri asioista (kuvio 3). Vastaus-
ten perusteella vaikuttaa siltä, että helsinkiläisten
mielestä päätöksistä tiedottaminen toimii tällä hetkel-
lä parhaiten, asukkaiden osallistumismahdollisuuk-
sista saadaan tietoa puolestaan huonoiten. Ainoastaan
reilu kolmannes vastaajista oli sitä mieltä, että saa val-
mistelussa olevista asioista riittävästi tietoa. Kuntade-
mokratian toimivuuteen liittyvissä keskusteluissa on
monasti nostettu esille huoli siitä, että mikäli asukkaat
eivät voi osallistua asioiden valmisteluun riittävän ai-
kaisessa vaiheessa, on monet asiat jo tosiasiaassa pää-
tetty ennen varsinaista osallistumisprosessia. Tällai-
sia ovat maankäytön suunnittelussa esimerkiksi kysy-
mykset siitä, onko asukkailla osallistuessaan enää
mahdollisuutta tuoda uusia näkökulmia suunnittelun
kentälle vai sanoa ainoastaan mielipiteensä jo pitkälle
valmistellusta asiasta.

Patsy Healey (1997) on muistuttanut siitä, että
suunnittelussa ei ole kyse vain asioista sinänsä, vaan
yhtä lailla arvoista, tunteista ja prosessien hyväksytty-
vyyden kysymyksistä. Suunnitelman sisällön lisäksi
on yhtä olennaista tarkastella sitä, miten suunnitelma
on syntynyt. Suunnittelun tavoitteet realisoituvat
asukkaiden arjessa silloin, kun niiden sisältöä konkre-
tisoidaan esimerkiksi uusina rakentamisalueina, päi-
väkotien lakkauttamisena tai terveydenhoitopalvelui-
den järjestämisenä. Kuntalaisen arjessa toiminta saat-
taa näyttää nopealta ja harkitsemattomalta, mikäli ar-
jessa näyttäytyvien toimien yhteys kunnan laajempiin
suunnittelun tavoitteisiin tai nykytilan evaluointiin ei
ole tunnistettavissa. Tällöin myös toimenpiteiden
taustalla vaikuttava tietopohja voidaan kyseenalais-
taa. Esimerkkinä tästä on Helsingissä keväällä 2007
käyty debatti siitä, millaisiin laskelmiin kouluverkon
supistamista koskeva tarve perustuu. Asukkaiden ja
kunnallishallinnon toimijoiden välisissä konflikteissa
onkin kyse usein juuri suunnitelman tietopohjaan
liittyvistä kiistoista: mikä on ”faktaa” ja mikä ei ja
millaisia näkökulmia pitäisi suunnittelussa huomioi-
da (esim. Lapintie 2002; Staffans 2004; Bäcklund
2005)?

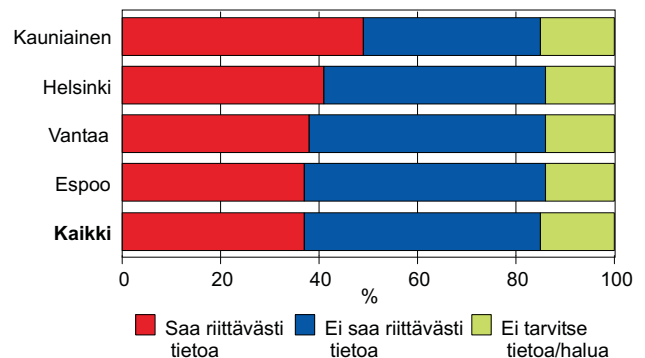
Pääkaupunkiseudun kaupunkien välillä ei ole mer-
kittävää eroa siinä kokivatko asukkaat saavansa riittä-
västi tietoa valmisteilla olevista asioista (kuvio 4).¹

¹Kaikkia kuntia koskevissa tuloksissa on yhdistetty ”jokseenkin
samaa mieltä” ja ”täysin samaa mieltä” -väitteet yhteen ja pois-
tettu kysymykseen vastaamattomat, ns. nollaluokka. Tämä näkyy
pienenä erona Helsingin vastausprosentissa riippuen siitä katso-
taanko helsinkiläisten vastauksia yksin vai yhdessä muiden kun-
tien kanssa.

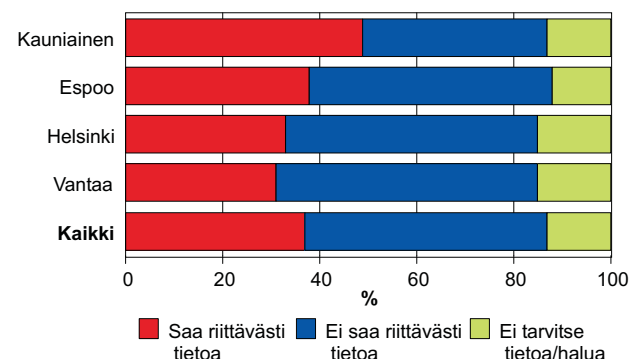
Kuvio 3: Tiedon saanti kunnan asioista, n=404



Kuvio 4: Saako riittävästi tietoa valmisteilla olevista asioista? (%). Kaikki = 11 hankekuntaa + Espoo, Vantaa ja Kauniainen.



Kuvio 5: Saako riittävästi tietoa tavoista, joilla kuntalainen voi osallistua ja vaikuttaa? (%). Kaikki = 11 hankekuntaa + Espoo, Vantaa ja Kauniainen



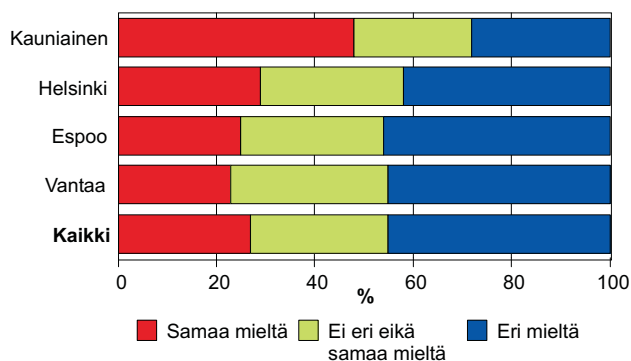
Kaikissa kaupungeissa alle puolet kyselyyn vastanneista oli sitä mieltä, että saa riittävästi tietoa siitä, millaisia asioita kaupungissa on parhaillaan valmistelussa. Vaikka suunnittelun ja tiedonvälityksen käytännöt eroavatkin jonkin verran pääkaupunkiseudun kuntien keskuudessa, ei tämä näy suoraan erilaisina asukkaiden kokemuksina.

Noin kolmannes pääkaupunkiseudun asukkaista (pl. Kauniainen) kokee saavansa riittävästi tietoa osallistumisen tavoista (kuvio 5). Tämä voi tarkoittaa käytännössä sitä, että moni asukkaita itseään kiinnostava valmisteluprosessi ei yhtäältä tule heidän tietoonsa ja toisaalta aktiivista osallistumista hankaloittaa lisäksi heikko tietämys omista osallistumismahdollisuuksista. Aukkaat saattavat näin olleen kokea olevansa sivussa kaupunkien poliittis-hallinnollisista prosesseista vaikka heillä tosiasiaa olisikin mahdollisuutta osallistua niihin.

Osallisuuden kokemusta pyrittiin arvioimaan kysymällä asukailta myös suoraan sitä kuinka helposti avautuvia kaupunkien suunnittelu- ja päätöksentekoprosessit ovat (kuvio 6). Vastausten perusteella Kauniainisissa tilanne on tässä mielessä paras, asukkaista noin puolet on sitä mieltä, että asioiden valmistelua ja päätöksentekoa on helppo seurata. Muiden pääkaupunkiseudun kuntien välillä erot olivat pienet. Kauniainisten erottumista voi selittää sekä kaupungin pieni koko kuin sekin, että kunnan oma tiedotuslehti koetaan keskeisemmäksi kunnan toimintaa kuvaavaksi tietolähteeksi.

Kaiken kaikkiaan vain noin neljännes Espoon, Vantaan ja Helsingin asukkaista kokee, että asioiden valmistelua ja päätöksentekoa omassa kotikunnassa on helppo seurata. Tätä kokemusta voi selittää se, että tieto asioista ei välity riittävällä tai oikealla tavalla hallinnosta asukkaille, lähetetyn tiedon sisällössä ja

Kuvio 6: "Kunnassani asioiden valmistelua ja päätöksentekoa on helppo seurata" (%).
Kaikki = 11 hankekuntaa + Espoo, Vantaa ja Kauniainen.



muodossa saattaa olla ongelmia. Demokratiatilinpää-töshankkeen yhteydessä tehdyn selvityksen mukaan esimerkiksi Helsingissä vain muutamassa lautakunnassa on ollut tapana tehdä kokouksista selkokielen erillinen päätöstiedote (Bäcklund & al. 2006). Tyypillisesti kunnanvaltuuston, hallituksen ja lautakuntien kokouksista tiedotetaan laittamalla pöytäkirja internetiin, joka ei kuitenkaan välttämättä avaudu lukijalle varsinkaan silloin, mikäli sitä ei ole linkitetty esityslistaan. Usein valmisteluasiakirjoissa saatetaan myös viitata sellaisiin dokumentteihin, joita ei kuitenkaan ole asukkaille saatavilla, mutta jotka oleellisella tavalla avaisivat käsiteltävää asiaa. Toki osa tiedoista kuuluukin salassa pidettävien asioiden piiriin. Kuntien tiedonvälityksen käytännöillä on joka tapauksessa tärkeä tehtävä asukkaiden osallisuuden tunteen rakentumisessa.

2.3 Oma suhde osallistumiseen

Kuntalaisten osallistumisesta puhuttaessa keskustelussa nousee usein esiin myös se seikka, että asukkaila on myös niin paljon muita mahdollisia toiminnan kenttiä, että tarvetta kunnalliseen päätöksentekoon osallistumiseen äänestämisen lisäksi ei edes juuri ole. Tätä näkökulma vahvistavat esimerkiksi havainnot siitä, että vain pieni osa asukkaista osallistuu aktiivisesti oman asuinalueensa toimintaan tai on muutoin yhteydessä viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihin. Tässä näkemyksessä ihmisten poliittinen toimijuus ja arki erotetaan samalla toisistaan vaihtoehtoiseksi toimintakentäksi (Bäcklund 2007). Poliitiikan tekeminen näyttäytyy lähinnä puoluepolitiikan viitekehikosta sekä yleisten ja mittakaavaltaan laajojen ongelmien hallitsemisen tavoitteista. Suunnittelussa ja päätöksenteossa ajatellaan silloin olevan kyse ikään kuin jostakin laajemmasta asiasta kuin kuntalaisten arjen sujumiseen ja ihmisten hyvinvointiin liittyvistä asioista. Kuntalaisten näkökulmasta asioiden politisoimiselle ja politiikan tekemiselle voi kuitenkin olla suurtakin tarvetta, vaikka osallistuminen puoluepolitiikkaan tai muuhun säännölliseen toimintaan ei täyttäisikään omia aktiivisen yhteiskunnallisen osallistumisen tavoitteita (esim. Hajer 2003:89; Hautamäki 2005).

Vuoden 2000 alusta voimaan astunut maankäyttö- ja rakennuslaki on velvoittanut suunnittelijoita ottamaan kantaa siihen, ketkä kussakin suunnitteluta-

pauksessa ovat niitä osallisia, joiden kanssa suunnitelmista tulisi käydä vuoropuhelua. Tätä edellyttää lain velvoite tehdä osallistumis- ja arviointisuunnitelma, joissa on samalla määriteltävä ne osalliset joiden elämään suunnitelma vaikuttaa. Vaikka lain henki korostaa sitä, että ihmiset itse voivat määrittellä ovatko he osallisia vai eivät, velvoite osallistumis- ja arviointisuunnitelman laatimiseen pakottaa hallinnon toimijoita kuitenkin ainakin lähtökohtaisesti määrittelemään ne kuntalaiset, joiden elämään suunnitelmalla katsotaan olevan vaikutusta. Kunta voidaankin nähdä asukkaiden näkökulmasta myös eräänlaisena ”pakko-yhteisönä”, jonka jäsenyys määrittyy yksinomaan asuinalueen mukaan ja jonka suhteen asukkailla on monia velvoitteita (Anttiroiko & al. 2003). Osallisuuden tunnetta ja tarvetta osallistumiseen on kuitenkin vaikea ottaa haltuun staattisena tiettyyn aikaan, paikkaan ja intressiin sitoutuneena toimintana. Asukkailla on arjessaan erilaisia toiminnan mahdollisuuksia ja tarpeita, jotka vaikuttavat osallistumisen motivaatioon (Peltonen 2002:174).

Kyselyssä esitettiin asukkailla erilaisia osallistumiseen ja osallisuuden tunteeseen liittyviä väittämiä. Tarkoituksena oli selvittää tarkemmin sitä millaiseen rooliin asukkaat itsensä asettavat osana suunnitteluprosesseja ja mitkä ovat ne toimintakentät, joiden kautta osallistumista halutaan toteuttaa. Noin puolet kyselyyn vastanneista helsinkiläisistä seuraa aktiivisesti oman lähiympäristönsä kehittämistä ja on kiinnostunut myös Helsingin kehittämisestä (kuvio 7). Moni kyselyyn vastanneista ei kuitenkaan osannut sanoa kantaansa väittämiin. Tämän voi tulkita osaltaan kertovan juuri siitä, että arjen pyörytyksessä asiaa ei välttämättä ole tullut miettineeksi varsinkaan silloin,

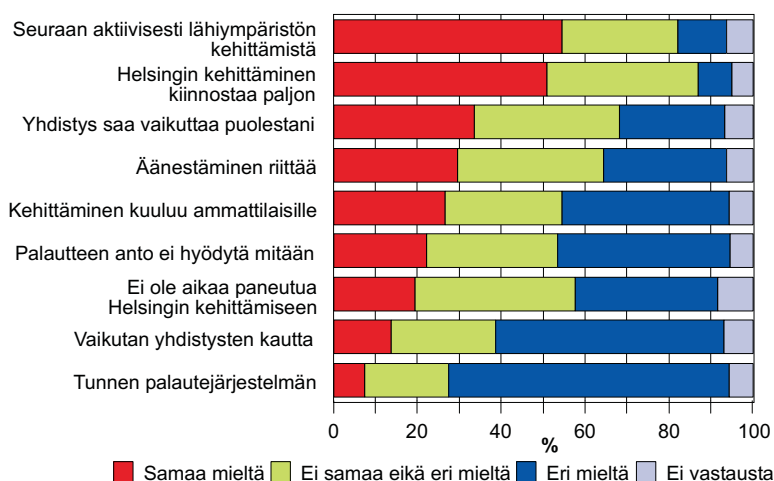
jos suunnittelussa olevat asiat eivät ole koskettaneet merkittävästi omaa arkea. Toisaalta vain alle viidennes vastaajista sanoi suoraan, että ei ole aikaa paneutua Helsingin kehittämiseen. Noin neljännes vastanneista oli myös sitä mieltä, että jokin paikallisyhdistys saa vaikuttaa heidän puolestaan, vaikka vain harva itse yhdistystoimintaan osallistuukaan.

Osa kyselyyn vastanneista asukkaista oli myös sitä mieltä, että kehittäminen on ammattilaisten asia, hie- man suurempi osa vastanneista mielsi asian kuitenkin toisinpäin. Vain pieni osa koki olevansa tietoinen Helsingin erilaisista asiakaspalautejärjestelmistä ja noin viidennes suhtautui palautteenannon hyödyllisyyteen pessimistisesti. Kaikkia väittämiä yhdessä katsoen suurinta osaa vastaajista yhdistivät käsitykset palautejärjestelmän heikosta tuntemuksesta sekä se, että ei itse vaikuta aktiivisesti yhdistysten kautta. Muutoin väittämien yhteydessä mielipiteet jakaantui- vat varsin selkeästi, joten tämän kysymyksen perusteella ei voi tehdä yksiselitteisiä yleistyksiä siitä mikä on helsinkiläisten asukkaiden suhde osallistumiseen. Pikemminkin tulos kertoo juuri siitä, että osallisuuden kokemus ja siihen nivoutuva tarve osallistumiseen ovat sekä ajallispaikallisesti että yksilöllisesti rakentuvia asioita, joita on vaikea yleispätevin ratkai- suin myöskään edistää.

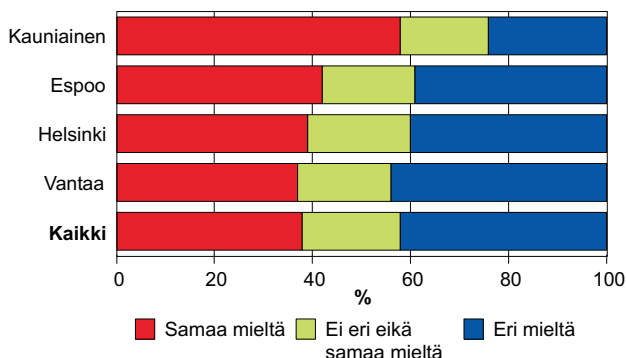
Noin neljännes kyselyyn vastanneista helsinkiläisistä oli sitä mieltä, että äänestäminen vaikuttamiskanavana riittää (kuvio 7). Muissa tutkimuksissa on havaittu, että kriittisimmin äänestämisen riittävyys- teen suhtautuvat korkeasti koulutetut keski-ikäiset ja usein vielä naiset (esim. Bäcklund, Maury & Vuolan- to 2002). Äänestäminen saatetaan kokea merkityksel- liseksi, mutta se ei välttämättä vielä riitä siihen, että

myös osallisuuden tunne koettaisiin vah- vaksi. Äänestyskäyttäytyminen yksin- omaan on näin myös huono osallistumisen halun indikaattori. Äänestämisen riittä- mättömyys vaikuttamiskeinona tarkoittaa käytännössä sitä, että jännite edustukselli- suuteen perustuvan osallistumisen ja suo- ran osallistumisen välillä vaatii tulevai- suudessa entistä enemmän huomiota. Osa tätä jännitettä kilpistyy kysymykseen siitä mitä edustuksellisella osallistumisella kul- loinkin tarkoitetaan. Helsinkiläisten vas- tauksissa oli myös esillä se näkökulma, että ”paikallisyhdistys saa vaikuttaa puo- lestani.” Yksi asukkaiden osallistumiseen

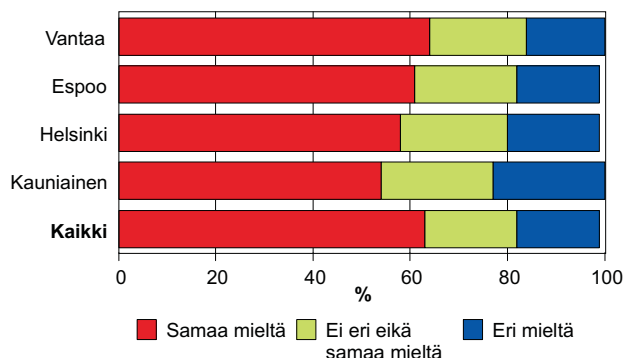
Kuvio 7: Asenneväittämät, n=404



Kuvio 8: Jokainen, joka haluaa, pystyy kyllä vaikuttamaan kotikuntansa asioihin (%).
Kaikki = 11 hankekuntaa + Espoo, Vantaa ja Kauniainen.



Kuvio 9: Minulla ei ole mitään sanottavaa siihen, mitä valtuusto, hallitus tai lautakunnat päättävät (%).
Kaikki = 11 hankekuntaa + Espoo, Vantaa ja Kauniainen.



liittyvä jännitteinen kysymys onkin se, voidaanko esimerkiksi erilaisten paikallisyhdistysten ajatella edustavan tietyn alueen asukkaita vai ei. Tässä kysymyksessä konkretisoituvat samalla edustuksellisuuden erilaiset tulkinnat ja vastaus edellyttää näiden erilaisten tulkintojen ajallisaikallista aukipurkamista: millaisesta edustavuudesta kulloinkin puhutaan?

Osallisuuden kokemus kilpistyy käsityksiin omista vaikutusmahdollisuuksista. Asukkaille esitettiin myös suoraan tätä tematiikkaa mittaavia väittämiä. Kauniaista lukuun ottamatta n. 40 % pääkaupunkiseudun asukkaista uskoo siihen, että jokainen joka haluaa vaikuttaa voi niin myös tehdä ja vastaavasti n. 40 % on asiasta toista mieltä (kuvio 8). Tulos oli samanlainen kaikissa Demokratiatilinpäätöshankkeen 12:sta pilottikunnassa (kuviossa ”kaikki”). Myös tämä väittämä jakoi vastanneita selkeästi ja sen paremmin yleistä kielteistä kuin myönteistäkään asuk-

kaiden näkemystä ei voi vastausten perusteella tunnistaa. Koska hankkeessa on ollut mukana varsin erilaisia kuntia niin kokonsa, sijaintinsa kuin palvelutarjontansa ja toimintakulttuurinsakin suhteen tulos heijastelee myös yleistä käsitystä suomalaisesta suunnittelun- ja päätöksenteonkulttuurista, ei yksinomaan oman asuinkunnan tilannetta. Kiinnostavaa olisikin selvittää tarkemmin sitä, millaisia toimintatapojen yhteneväisyyksiä ja eroja kunnissa on.

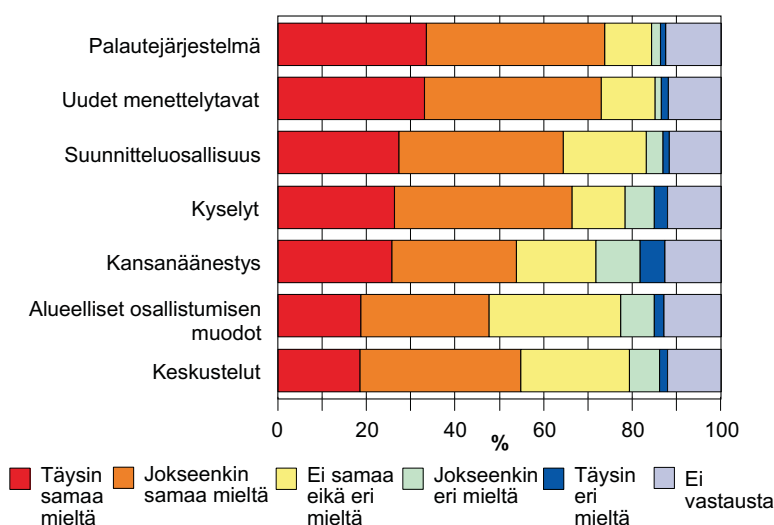
Päätöksenteon hierarkiaa ja käsitystä asukkaiden vaikutusvallasta kysyttiin myös toisella väittämällä. Yli puolet sekä pääkaupunkiseudun että hankekuntien kyselyyn vastanneista asukkaista koki, että itsellä ”ei ole mitään sanottavaa siihen, mitä valtuusto, hallitus tai lautakunnat päättävät (kuvio 9).” Tämän väittämän yhteydessä näkemykset olivat jonkin verran yksimielisempiä edelliseen väittämään verrattuna. Tuloksen voi tulkita kertovan siitä, että osallisuuden tunne on kaikkiaan tällä hetkellä melko heikko suomalaisella kuntakentällä kokonaisuudessaan.

2.4 Osallistumisen muodot ja tarpeet

Kettunen (2002:20) määrittelee suoran osallistumisen toiminnaksi, jossa asukas itse tai yhdessä muiden kanssa pyrkii suoraan vaikuttamaan asioihin. Kettunen näkee suoralla osallistumisella kolme tärkeää tehtävää. Ensinnäkin suora osallistuminen on demokraattisesti valittujen luottamushenkilöiden toiminnan valvontaa. Suora osallistuminen toimii edustuksellisen demokratian omanatuntona. Toisekseen valitut edustajat tarvitsevat myös itse vahvan kytkennän asukkaisiin voidakseen tunnistaa paremmin ajassa liikkuvat asiat. Tämä näkökulma korostaa edustuksellisuuden responsiivisuutta, eli kansalaisyhteiskuntavastaavuutta. Kolmanneksi suoralla osallistumisella on tärkeä tehtävä myös kansalaisyhteiskunnan sosiaalisen pääoman ylläpitämisessä. Aktiivinen osallistuminen on välttämätöntä myös vaalien välillä. Kettusen tulkinnoissa suoralla osallistumisella on näin oma tärkeä roolinsa täydentämässä edustuksellista demokratiaa.

Suoran osallistumisen vahvistumista kohtaan on kuitenkin esitetty vahvaa kritiikkiä ja pelätty sen murentavan edustuksellisen demokratian legitimitettiä. Kritiikkiin on nähty aihetta mm. siitä syystä, että koska suora osallistuminen ei välttämättä kiinnity puoluepolitiikkaan, se väistämättä vähentää puoluepoli-

Kuvio 10: Millaisia osallistumisen mahdollisuuksia pitäisi Helsingissä lisätä, n=404



tiikan merkitystä. Huoli onkin aiheellinen, sillä suomalaisista yli 70 % suhtautuu kielteisesti puoluepolitiikkaan osallistumiseen (Borg 2005). Ongelmalliseksi suora osallistuminen on nähty myös siitä syystä, että sitä on vaikea kontrolloida (Kettunen 2002:21). Kuka saa kulloinkin äänensä kuuluviin? Suoran osallistumisen vahvistaminen monimutkaistaakin Kettusen (2002) tekemien tulkintojen mukaan sekä suunnittelun käytäntöjä että politiikan sisältöjä.

Edellä todettiin, että vain noin neljännes kyselyyn vastanneista helsinkiläisistä pitää äänestämistä riittävänä vaikutusmuotona. Suoran osallistumisen käytännöllisistä, osallistumisen menetelmiin, sekä periaatteellisista, osallistumisen tarkoitukseen, liittyvistä ongelmista huolimatta, sille vaikuttaisi selvästi olevan tarvetta. Vaikka esimerkiksi Helsingin eri virastoissa onkin tällä hetkellä hyvinkin paljon erilaisia mahdollisuuksia osallistua suunnitteluun, suurin osa tähän kyselyyn vastanneista asukkaista kuitenkin kokee, että itsellä ei ole mitään mahdollisuuksia vaikuttaa politiikan sisältöön. Selitystä voi etsiä yhtäältä siitä, että asukkaat eivät tiedä omista mahdollisuuksistaan ja toisaalta siitä, että tarjottuja osallistumisen muotoja ei koeta mielekkäinä, jos niiden tosiasiallinen vaikuttavuus mielletään huonoksi.

Asukkailta kysyttiin myös sitä, millaisia osallistumisen muotoja ja konkreettisia tapoja pitäisi lisätä. Kolme neljästä kyselyyn vastanneesta piti tärkeänä sekä systemaattisen palautejärjestelmän että kokonaan uusien menettelytapojen kehittämistä (kuvio 10). Myös suunnitteluosallisuuden lisäämistä ja säännöllisten kyselyjen tekemistä eri aihealueista pidettiin ainakin jonkin verran tärkeinä. Kaiken kaikkiaan yli puolet vastanneista piti kaikkia esitettyjä osallistumisen tapoja ainakin jonkin verran tärkeinä, vähiten kannatusta sai alueellisten osallistumismuotojen vahvistaminen. Tulos kuvastaa hyvin osallistumisen tarpeiden ja menetelmien väistämätöntä henkilösidon-

nollisten kyselyjen tekemistä eri aihealueista pidettiin ainakin jonkin verran tärkeinä. Kaiken kaikkiaan yli puolet vastanneista piti kaikkia esitettyjä osallistumisen tapoja ainakin jonkin verran tärkeinä, vähiten kannatusta sai alueellisten osallistumismuotojen vahvistaminen. Tulos kuvastaa hyvin osallistumisen tarpeiden ja menetelmien väistämätöntä henkilösidon-

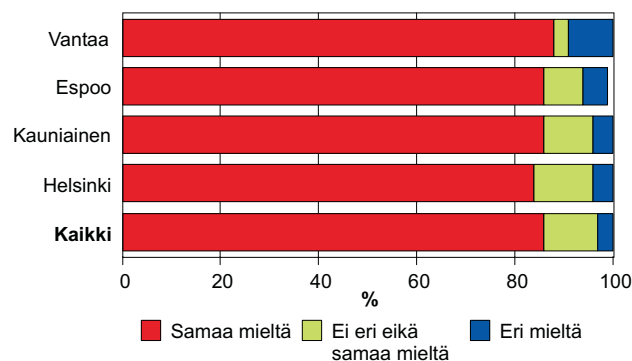
naisuutta, onhan osallistumisessa lopulta kyse yksilöiden oikeudesta aktiivisen poliittiseen toimijuuteen.

Palautejärjestelmien kehittäminen koettiin myös kaikissa pääkaupunkiseudun kunnissa erittäin tärkeäksi. Yli 80 % vastaajista piti ainakin jonkin verran tärkeänä palautejärjestelmän kehittämistä, samoin kuin kaikissa Demokratiatilinpä-

töshankkeen hankekunnissa (kuvio 11). Kyselyssä ei tarkemmin eritelty sitä millaisista järjestelmistä on kyse, joten asukkaiden näkemykset voivat viitata sekä sähköisiin palautejärjestelmiin että myös muihin säännöllisiin tapoihin kerätä asukkaiden näkemyksiä palveluiden käytöstä. Tällaisia muita tapoja voivat olla esimerkiksi erilaiset käyttäjäneuvostot, säännölliset tiettyyn palveluun liittyvät lomakekyselyt tai fokusryhmähaastattelut.

Osallistumisen vahvistamista alueperustaisesti ei tähän kyselyyn vastanneiden keskuudessa nähty eniten kehittämistä vaativaksi suoran osallistumisen muodoksi. Siltikin yli puolet vastanneista piti myös sen kehittämistä tärkeänä. Kuntatasoa pienemmällä alueatasolla tapahtuvaa osallistumista on perusteltu muun muassa sillä, että varsinkin isoissa kunnissa koko kunnan tason päätöksenteko kadottaa paljon paikallista tietoa. Asukkaat myös itse tuntevat alueen

Kuvio 11: Kunnan tulisi kehittää palautejärjestelmiä, joilla kerätään tietoa palvelujen käyttäjien näkemyksistä (%)



nykytilanteen parhaiten (esim. Päivänen & al. 2003; Staffans 2004). Alueperustaisesta osallistumisesta puhuttaessa on kuluvalle vuosituhannella käytetty mm. aluekumppanuuden (Turku), lähidemokratian (Oulu), aluetoimikuntien (Vantaa) ja alueneuvottelukuntien (Espoo) käsitteitä. Ns. ”kuutoskaupungeista” (kuusi suurinta suomalaista kaupunkia) Helsinki on ainoa, jossa osallistumista ei ole pyritty vahvistamaan alueperustaisesti sitten 1980-luvun lähidemokratia-kokeilujen (Bäcklund & al. 2006).²

Yksi kansainvälisesti kiinnostavaksi noussut alueperustainen osallistumisen malli oli Berliinin kaupunkifoorumi, ”Stadtforum,” 1990-luvulla (Niemenmaa 2005:37). Kaupunkifoorumeiden merkitys suunnittelussa muodostuu saksalaisen kaupunkitutkijan Helga Fassbinderin ajatuksia mukaillen siitä, että ne ”mobi-lisoivat kaupungin kollektiivisen järjen” suunnittelun ja päätöksenteon avuksi (Niemenmaa 1997; myös Horn 1996). Suomessa kaupunkifoorumitoiminta otettiin ensimmäiseksi käyttöön Jyväskylässä, sittemmin foorumitoimintaa on kokeiltu useassakin kunnassa ja erilaisilla aluetasoilla (Niemenmaa 1997). Ympäristöministeriössä käynnistettiin 2000-luvulla tutkimus- ja kehittämishanke, jonka tavoitteena oli pohtia foorumitoiminnan merkitystä kaupunginosa-tason kehittämisessä ja vuorovaikutuksessa eri toimijoiden välillä (Päivänen & al. 2003). Kansalaistoimijoiden aktiivisuuden ansiosta aluefoorumitoiminta onkin vakiintunut paikallisten toimijoiden yhteistyömuotona monissa Helsingin kaupunginosissa. Esimerkiksi Maunulan aluefoorumiin kutsutaan säännöllisesti myös asiantuntijoita eri aloilta. Sitä voidaan pitää tunnetuimpana ja vakiintuneimpana foorumina Helsingissä.

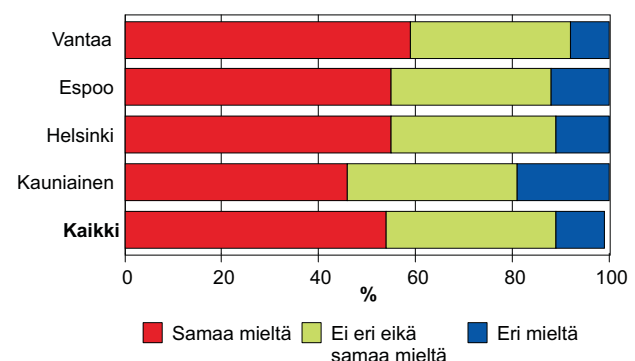
Siinä missä alueneuvottelukunnat ja aluetoimikunnat koostuvat tavallisesti etukäteen valituista henkilöistä ja perustuvat edustuksellisuuteen, aluefoorumit ovat tietyn väliajoin kokoontuvia kaikille avoimia keskustelu- ja kohtaamistilaisuuksia. Aluefoorumeissa käsiteltävien asioiden piiri saattaa koskettaa paikallisen maankäytön suunnittelun lisäksi kunnan tulevaisuuteen laajemminkin liittyviä asioita. Foorumeissa ei yleensä pyritä päätöksentekoon tai edes yhteisen mielipiteen muodostamiseen (Horn 1996; Päivänen

& al. 2003). Toiminnan tarkoituksena on antaa tilaa uusien toimintatapojen ja näkökulmien löytämiselle (ks. myös. Crosby 1999; Peltonen 2002).

Helsingiläisten ja espooalaisten vastauksissa ei ollut eroja, vaikka Espoossa on jo pitkään vahvistettu alueperustaista osallistumista (alueneuvottelukuntajärjestelmä) toisin kuin Helsingissä (kuvio 12). Tulos kertoo siitä, että osalle asukkaista osallistumisen motiivi kiinnittyy luontevammin omalle asuinalueelle kuin toisille, kotikaupungista riippumatta. Osallistumisen käytäntöjä pohdittaessa otetaan samalla väistämättä kantaa siihen, millä aluetasolla ihmisten aktiivisen osallistumisen pitäisi konkretisoitua. Koetaanko esimerkiksi mielekkäämpänä edistää osallistumista juuri kaupunginosa-tasolla, vai rakennetaanko sellaisia toimintamalleja, joiden kautta kuntalainen voi keskustella koko kuntaa koskevista asioista? Paikallisilla asukas- ja kyläyhdistyksillä on pitkät perinteet oman alueen aktiivisina toimijoina. Esimerkiksi Helsingin kaupunginosayhdistysten liitto Helka Ry on yli 40 vuotta pyrkinyt aktiiviseen kotiseututyöhön kaupunginosien tasolla. Helka on tunnettu yhteistyökumppani Helsingin kaupungin hallinnossa ja Helsingin myös tukee sen toimintaa rahallisesti vuosittain.

Asukasyhdistysten lisäksi monissa kaupunginosissa on lukuisa määrä erilaisia yhdistyksiä ja seuroja, joista osa on aatteellisia (esimerkiksi puolueiden paikallisosastot), osa harrastustoimintaa ylläpitäviä (liikuntaseurat), osassa yhdistyvät sekä aatteet että palveluiden tuottaminen paikallisesti (esim. Mannerheimin lastensuojeluliitto, Martta-yhdistykset). Yhdistys- ja järjestötoiminta on Suomessa ollut perinteisesti vahvaa ja sitä on pidettykin kansalaisyhteiskunnan ja demokratian suotuisan kehityksen välttämättömänä tukijalkana (Siisiäinen 2004; Helander 2006). Järjestöjen rooliksi on mielletty paitsi tärkeä tehtävä

Kuvio 12: Kunnan tulisi lisätä alueellisia osallistumismuotoja (%). Kaikki = 11 hankekuntaa + Espoo, Vantaa ja Kauniainen.



²Vaikka monissa lähiökehittämishankkeissa ovat asukkaiden osallistumismahdollisuudet olleet myös esillä, niitä ei tässä yhteydessä lasketa Helsingin poliittis-hallinnollisten prosessien toimijoiden yhteiseksi tahdoksi vahvistaa osallistumista alueperustaisesti systemaattisesti.

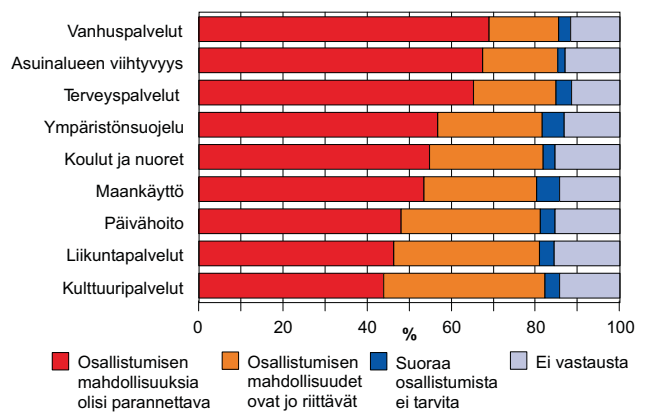
kansalaisuuteen kasvattamisessa, myös osavastuu pohjoismaisen hyvinvointivaltion ylläpitämisestä.

Kysymys osallistumisen vahvistamisen aluetasolta on erityisen ajankohtainen toisiinsa kiinni kasvaneilla kaupunkiseuduilla, joissa kuntalaisilla on valittavanaan lukuisia ja kuntarajoista riippumattomia toiminnan, osallistumisen ja vaikuttamisen tapoja ja kohteita (ks. esim. Vuolteenaho 2002). Tämä hankaloiittaa osallistumisen motiivien pysymistä yksinomaan oman kotikunnan rajojen sisällä. Osallistumisessa on aina myös kyse ihmisten ja paikkojen välisistä suhteista, siitä, millainen merkitys arjen toimintaympäristönä omalla kotikaupunginosalla tai kotikunnalla yleensäkin on. On myös esitetty, että kaupunkialueilla ja maaseutalueilla osallistumisen tavat olisivat muodostumassa erilaisiksi (Sjöblom 2002).

Kuntalaisten osallistumiseen liittyvät kysymykset ovat nousseet viime vuosina uudelleen esille erityisesti maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksen myötä vuonna 2000. Lakitekstiin kirjoitettiin asukkaiden rooli suunnitteluprosessissa entistä vahvemmin esille. Kysymykset suunnittelun vuorovaikutteisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta tulivat ajankohtaisiksi rationalistista suunnittelua kohtaan osoitetun kritiikin myötä kuitenkin jo 1960-luvulta lähtien (Schulman 1990:50; Jauhiainen & Niemenmaa 2006:51–53). Tässä mielessä esimerkiksi vuonna 2000 voimaan astunut osallistumista korostava maankäyttö- ja rakennuslaki ei sinällään tuonut mukanaan mitään mullistavaa: kuntalaisten osallistumista on ennenkin pyritty vahvistamaan (esim. Granlund 1981). Erilaisten yhteissuunnittelukokeilujen lisäksi (ks. Harju 1988) on pyritty vahvistamaan kuntalaisten osallistumisen mahdollisuuksia mm. lähidemokratiakokeilujen kautta (esim. Martikainen & Yrjölä 1984). Asukkaiden poliittisen toimijuuden näkökulmasta maankäytön suunnittelu onkin vain yksi arkielämän osa-alue, johon voidaan haluta aktiivisesti vaikuttaa. Nyt tehdyllä asukaskyselyllä haluttiin tämän vuoksi kartoittaa myös sitä, millaisten asioiden suhteen asukkaat haluaisivat vahvistaa omaa osallistumistaan.

Kyselyyn vastanneista helsinkiläisistä yli 60 % halusi osallistua enemmän vanhuspalveluita, asuinalueen yleistä viihtyisyyttä ja terveystalv palveluita koskevaan suunnitteluun (kuvio 13). Noin puolet vastaajista koki tärkeänä myös ympäristönsuojeluun, lapsiin ja nuoriin sekä maankäyttöön liittyvät asiat. Jokaisen asiakokonaisuuden kohdalla osa vastaajista koki osallistumisen mahdollisuudet riittävänä jo ny-

Kuvio 13: Osallistumisen tarpeet, n=403



kyisellään. Tulos heijasteleekin samalla sitä, että osallistumisen tarpeet kiinnittyvät aina omaan arkielämään ja siinä eniten huolta herättäviin asioihin. Toisaalta esimerkiksi vanhus- ja terveystalv palveluista sekä ympäristönsuojelusta on puhuttu viime vuosina paljon myös mediassa ja näin ollen median välittämä kuva niiden nykytilasta voi herättää yleistä huolta ja vaikuttamisen tarvetta ko. asioihin, vaikka omassa arjessa asiat eivät olisikaan erityisen ajankohtaisia.

2.5 Yhteenveto

Kauniaisten kaupunkia lukuun ottamatta käsitys suunnittelun ja päätöksenteon prosesseista muodostuu pääkaupunkiseudun asukkaille pääasiassa median ja erityisesti sanomalehtien välityksellä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että asukkaiden ja kunnallishallinnon välisen luottamuksen rakentumiseen vaikuttaa se millä tavalla mediassa kerrotaan siitä, mitä kaupunkien suunnittelussa on menossa. Kaupunkien omilla tiedotuskäytännöillä on näin tärkeä tehtävä ”paikkaamassa” tällä tavoin välittyvää kuvaa. Kyselyyn vastanneiden asukkaiden näkemysten perusteella tiedottamista olisi tarpeen lisätä erityisesti valmis-teilla olevista asioista sekä asukkaiden osallistumisen mahdollisuuksista. Vain noin viidennes kyselyyn vastanneista helsinkiläisistä kokee, että Helsingin suunnittelua ja päätöksentekoa on helppo seurata. Osallisuuden tunteen rakentumisessa tiedottamisen käytännöt ovatkin avainasemassa.

Noin puolet kyselyyn vastanneista asukkaista seuraavasti aktiivisesti lähiympäristönsä kehittämistä ja on muutoinkin kiinnostunut Helsinkiä koskevista suunnitelmista. Noin neljännes vastaajista oli sitä mieltä,

että kehittäminen kuuluu yksinomaan ammattilaisille kuin myös oli valmis siirtämään omaa vaikuttamisvaltaansa paikallisille yhdistyksille. Osa vastaajista myös totesi, että äänestäminen vaikutuskanavana riittää. Vain harva kyselyyn vastanneista asukkaista vaikutti itse jonkin paikallisyhdistysten kautta. Kyselyyn vastanneita asukkaita yhdisti eniten se, että vain pieni osa heistä koki omasta mielestään tuntevansa niitä käytäntöjä, joiden kautta voi antaa palautetta Helsingin kaupungille. Mielenpiteiden jakaantuminen lähes kaikkien väitteiden osalta kertoo siitä, että osallisuuden tunne ja osallistumisen tarve rakentuvat henkilökohtaisesti ja ajallispaikallisesti, jolloin yleispäteviä osallistumisen menetelmiä on vaikea rakentaa.

Tiivistäen voidaan todeta, että Helsingissä olisi tarvetta aktiiviselle tiedottamiselle erilaisista osallis-

tumisen käytännöistä kuten myös valmistelun ja päätöksenteon käytäntöjen avaamiselle asukkaille vieläkin paremmin. Suurin osa kyselyyn vastanneista asukkaista toivoi systemaattisten palautejärjestelmien kehittämistä. Toimivan kuntademokratian ensimmäisenä edellytyksenä onkin toimiva vuorovaikutus asukkaiden ja hallinnon välillä. Asukaspalautteen kerääminen ei kuitenkaan vielä riitä, sen rinnalla tarvitaan näkemys siitä, miten saatua palautetta hyödynnetään, keiden toimesta ja missä vaiheessa suunnittelun prosesseja. Kuntademokratian arvioiminen osallisuuden tunteen kautta korostaakin sitä, että osallistumisen tarpeista ja tarpeellisista osallistumisen menetelmistä olisi kyettävä käymään jatkuvaa keskustelua – toimivaan demokratiaan kuuluu aktiivinen keskustelu myös toimivasta demokratiasta itsestään.

Kirjallisuus

- Anttiroiko, Ari-Veikko, Arto, Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen ja Pentti Siitonen** (2003). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto, kunnallistieteen laitos. Tampere University Press.
- Borg, Sami** (2005). Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002. Oikeusministeriön julkaisuja 3/2005.
- Bäcklund, Pia** (2005). Paikallisyhteisö liikkeellä! Teoksessa Bäcklund, Pia ja Harry Schulman (toim.). Suunnittelun kumppanuudet – tapaus Vuosaari. Helsingin kaupungin tietokeskuksen erityisjulkaisuja, Helsinki.
- Bäcklund, Pia** (2007). Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsingin kaupungin tietokeskuksen erityisjulkaisuja, helsinki.
- Bäcklund, Pia** (2008). Helsingin kaupunginvaltuuston itsearviointi. Käsikirjoitus, julkaistaan syksyllä 2008.
- Bäcklund, Pia, Maury Jon ja Vuolanto Timo** (2002). Tutkimus asukkaiden osallisuudesta kaupungin kehittämisessä. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisuja 2002:12.
- Bäcklund, Pia, Kuokkanen Anna ja Henriksson Riikka** (2006). Kuntalaisten ja hallinnon vuorovaikutuksen käytännöt Helsingissä. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuskatsauksia 2006:5.
- Crosby, Barbara C.** (1999). Leadership for global Citizenship. USA: Sage Publications.
- Granlund, Marja** (1981). Asukkaiden mahdollisuudet osallistua yhdyskuntasuunnitteluun kunnan ja kunnanosan tasolla. Yhdyskuntasuunnittelun jatkokoulutuskeskuksen julkaisuja B37. Espoo.
- Hajer, Maarten A.** (2003) A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. Teoksessa Hajer, Maarten A. ja Hendrik Wagenaar (toim.) Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Cambridge: Cambridge University Press, 88–112.
- Harju, Pertti** (1988). Yhteissuunnittelu asuinalueiden kehittämisessä. Raportti SOFY-projektin kenttäkokeilusta. Yhdyskuntasuunnittelun täydennyskoulutuskeskus, Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Hautamäki, Antti** (2005). Poliitiikan paluu. Teoksessa Hautamäki, Antti, Tommi Lehtonen, Juha Sihvola, Ilkka Tuomi, Heli Vaaranen ja Soile Veijola: Yhteisöllisyyden paluu. Helsinki: Gaudeamus.
- Healey, Patsy** (1997). Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. London: Macmillan.
- Helander, Voitto** (2006). Järjestödemokratian keskeiset mittarit. Teoksessa Borg, Sami (toim.). Suomen demokratiaindikaattorit. Oikeusministeriö 1/2006.
- Horn, Leena Marketta** (1996). Saksalainen kaupunkidialogi. Miten mobilisoida kollektiivinen järki kaupungin aseman parantamiseksi? Miljöörakentamiskeskus R1/1996. Teknillinen korkeakoulu, Espoo. 37–52 s.
- Jauhiainen, Jussi & Niemenmaa Vivi** (2006). Alueellinen suunnittelu. Tampere: Vastapaino.
- Kettunen, Pekka** (2002). Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa Bäcklund, Pia, Jouni Häkli ja Harry Schulman (toim.) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus. 18–35 s.
- Lapintie, Kimmo** (2002). Tarinoita takapihalta. Asukkaan ja asiantuntijan kohtaamisesta. Teoksessa Bäcklund, Pia & Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus. 158–179 s.
- Martikainen, Tuomo & Yrjönen Risto** (1984). Lähidemokratia kunnallishallinnossa. Tutkimus Helsingin kaupungin aluetoimikuntakokeilusta ja lähidemokratian eräistä kehittämisellätyksistä. Helsingin kaupunki.
- Niemenmaa, Vivi** (1997). Foorumipuhetta Berliinissä. Alue ja Ympäristö 1/1997. 17–27 s.
- Niemenmaa, Vivi** (2005). Helsingin paikallisagenda. Tarina suunnittelun subjektiivisuudesta ja osallistumisesta. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 31. Espoo.
- Niemi-Ilahti, Anita & Niemelä Antti** (2001). Kansalais- ja asiakasvaikuttaminen. Julkisen hallinnon legitimitetti ja responsiivisuus: case Vaasa. Vaasan yliopiston tutkimuksia 239. Hallintotiede 28. Vaasa.
- Peltonen, Lasse** (2002). ”Sotkuinen demokratia” ja Tampere-foorumi – talkotoimintaa julkisen tilan puolesta. Kunnallistieteen aikakauskirja 2002:2. 168–183 s.
- Pikkala, Sari** (2006). Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Päivänen, Jani & Kurki, Hannu & Virrankoski, Lauri** (2003). Parempaan kaupunginosaan. Aluefoorumi kehittämisen menetelmänä. Suomen Ympäristö 589. Ympäristöministeriön julkaisuja.
- Ridell, Seija** (2005). Maankäyttöpeliä mediatilassa. Yhdyskuntasuunnittelu 2005:1, vol. 43. 28–49 s.
- Ryyänen, Aimo & Salovaara, Christa** (2002). Kokeilusta käytännöksi – osallisuushankkeen selonteon taustaraportti. Sisäasiainministeriö. Helsinki.
- Schulman, Harry** (1990). Alueelliset todellisuudet ja visiot. Helsingin kehitys ja kehittäminen 1900-luvulla. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 18. Espoo.
- Siisiäinen, Martti** (2004). Kansalais- ja järjestötoiminta. Teoksessa Borg, Sami (toim.): Mahdollisuuksien maa. Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:10.

- Sjöblom, Stefan** (2002). Kuntalainen vaikuttajana. Teoksessa Pekola-Sjöblom, Marianne & al. (toim.) Kuntalaisen monet roolit. KuntaSuomi 2004 tutkimuksia nro 37. ACTA nro 147.
- Staffans, Aija** (2004). Vaikuttavat asukkaat - vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haastajina. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 29. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Vuolteenaho, Jani** (2002). Urbanin syövereissä? Työttömyys, asunalähiö ja kaupunkiarjen tilallinen käytäntö. Janus 3/2002.

3 Hesän Nuorten Ääni – Kuuluuko se?

Nuorten osallisuus- ja demokratiahankkeen toimintatapoja ja nuorten kokemuksia

3.1 Johdanto

”Lapset ja nuoret kokevat Helsingin kaupunkina, jossa heitä kuullaan ja jossa he voivat vaikuttaa itselleen tärkeisiin asioihin.”

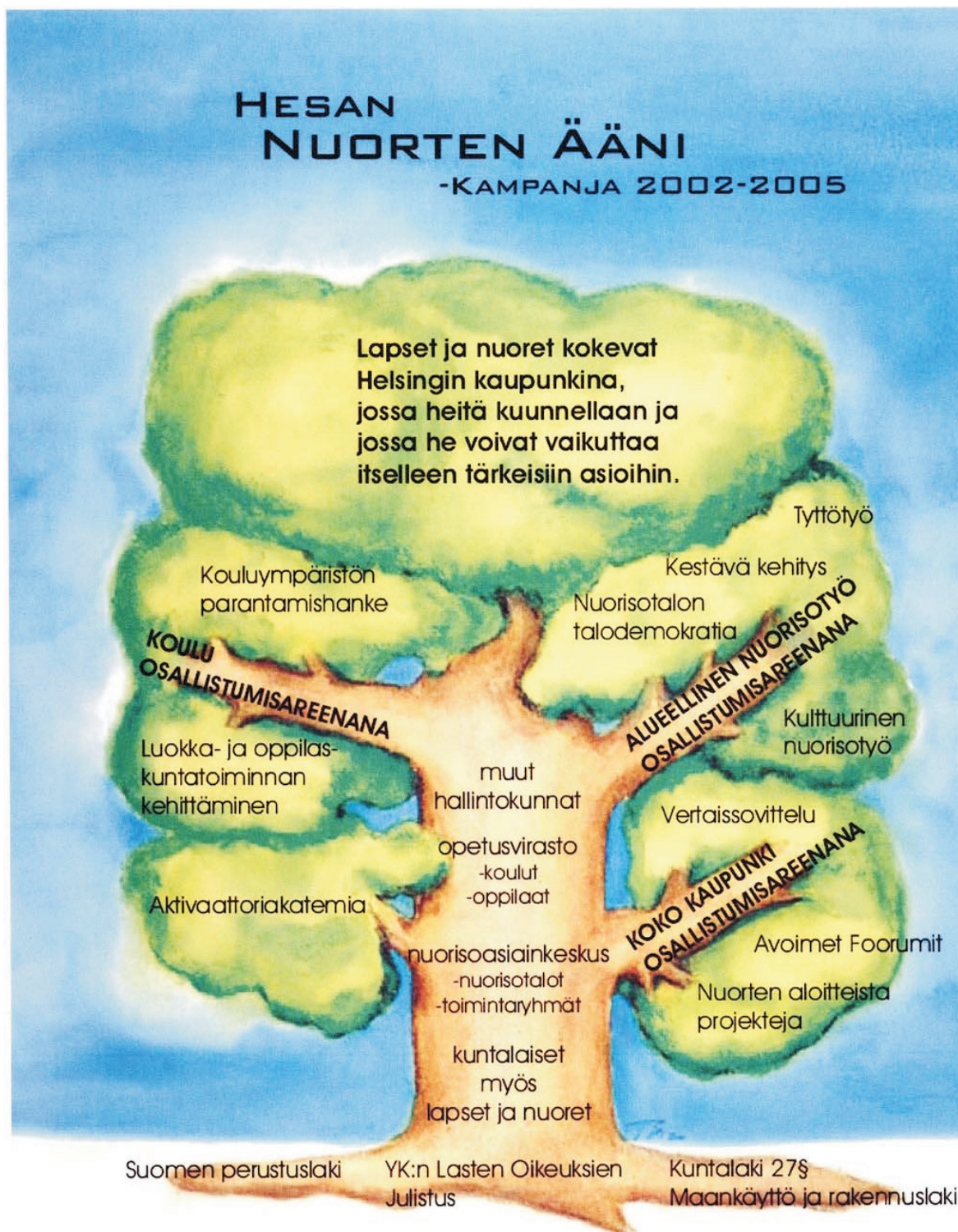
(Visiolause, Hesän Nuorten Ääni -kampanja 2000–2007)

Hesän Nuorten Ääni -kampanjan visiolause kertoo 2000-luvun alussa olleesta tarpeesta lisätä lasten ja nuorten vaikutusmahdollisuuksia kaupungissa. Vuosituhannen vaihteessa Helsingistä puuttui koko kaupunkia kattava lasten ja nuorten osallistumisrakenne, nuorten vaikutusmahdollisuuksista Helsingissä käytiin vilkasta keskustelua ja kaupunginvaltuutetut tekivät aloitteita nuorisovaltuuston perustamisesta. Vastauksena haasteeseen lähdettiin kehittämään ruohonjuuritasolta ylöspäin rakentuvaa laaja-alaista lasten ja nuorten osallisuusmallia, jossa mahdollisimman moni nuori saisi vaikuttamisen ja osallisuuden kokemuksia. Osallisuusmallia rakentamaan luotiin Helsingin kaupungin opetusviraston ja nuorisosiainkeskuksen yhteinen lasten ja nuorten osallisuushanke Hesän Nuorten Ääni. Hankkeen tavoitteena oli yhtäältä luoda tilaa lasten ja nuorten osallistumiselle sekä koulun että nuorisotyön rakenteissa ja toimintakulttuureissa, että toisaalta rakentaa hallintokuntien välistä yhteistyötä lapsia ja nuoria koskevissa hankkeissa lisäten niiden osallistavia elementtejä. Yhtenä esikuvana Hesän Nuorten Ääni -kampanjaa luotaessa oli Norjan Porsgrunnin kunnassa (ks. esim. Lillestøl 2000) kehitetty lasten ja nuorten osallistumisjärjestelmä, jossa koulut nähdään osallisuuden toteutumisen mahdollistavina yhteisöinä. Mallissa korostuu nuorten rooli lähiyhteisön kokonaisvaltaisina jäseninä. Tälle ajatukselle myös Helsingissä tapahtuva nuorten osallisuuden ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittäminen pohjautuu.

Hesän Nuorten Ääni -kampanjan päätavoitteita on kolme. Ensinnäkin tavoitteena on ollut, että lapsille ja nuorille syntyy osallisuuden kokemuksia ja he saavat aikaan muutoksia omassa asuin- ja elinympäristönsään. Toiseksi hankkeen tavoitteena on ollut vahvistaa lasten ja nuorten yhteisöllisyyttä sekä neuvotteluun perustuvaa toimintakulttuuria kouluissa ja nuorisotaloissa. Kolmanneksi hankkeessa on vaikutettu siihen, että lapset ja nuoret saavat mahdollisuuden osallistua palvelujen kehittämiseen ja yhteiskunnalliseen päätöksentekoon Helsingissä. Hesän Nuorten Ääni -kampanjan strategiaa on toteutettu kolmella osallistumisareenalla: koulussa, alueellisessa nuorisotyössä ja koko kaupungin tasolla. Kaikilla kolmella osallistumisareenalla on luotu pysyviä osallistumisen rakenteita. Rakenteiden luominen aloitettiin jo 1990-luvun lopulla pilotoimalla niin oppilaskunta-toiminnan mallia kuin Avoimia Foorumeita Koillis-Helsingin alueella. Samoihin aikoihin nuorisosiainkeskuksen puolella oli käynnistynyt talodemokratian kehittäminen ja 2000-luvun alussa demokraattista toimintakulttuuria kehitettiin osake-ryhmässä, jossa oli mukana kuusi nuorisotaloa. Ensimmäiset ylipormestarin johtamat Nuorten Ääni -kokoukset pidettiin vuosina 2001. Toiminta alkoi alueellisesti, mutta on vuosien saatossa laajentunut ja vuoden 2007 lopulla kampanjan päättyessä mukana ovat lähes kaikki Helsingin koulut sekä nuorisotalot. Hesän Nuorten Äänen luomat osallisuusrakenteet siirtyvät pysyväksi toiminnaksi vuoden 2008 alusta lähtien.

Tässä artikkelissa esitellään niitä tapoja ja toimenpiteitä, joilla Hesän Nuorten Ääni -kampanjan visiota ja tavoitteita on vuosien varrella todennettu. Samalla toimia arvioidaan kerätyn arvioinnin ja palautteen perusteella: kokevatko helsinkiläiset lapset ja nuoret tulensa kuulluiksi ja vaikuttamisen kanavat toimiviksi? Kampanjaa visualisoitiin ja esiteltiin vuosituh-

Kuva 1: Hesan Nuorten Ääni- Kampanjan puu



Kuva: Päivi Anunti ja Leena Nousiainen.

nen alussa puu- metaforan avulla (kuva 1). Artikkelin rakentuu metaforan kautta: puun latvustosta eli hankkeen visiosta ja tavoitteesta siirrytään seuraavassa luvussa puun juurakkoon ja ravinteisiin eli kampanjan yhteiskunnallisiin, kansalaisoikeudellisiin ja pedagogisiin lähtökohtiin. Luku 3 kuvaa puun runkoa ja sen kolmea vahvaa haaraa. Rungon muodostavat hank-

keessa mukana olevat toimijat ja haarat kuvaavat kolmea osallistumisareenaa. Viimeisessä luvussa tarkastellaan sekä puun hedelmiä, karsittavia oksia ja kasvun edellytyksiä. Demokratian toteutuminen lasten ja nuorten arjessa ja elinympäristössä vaatii hedelmällisen maaperän ja suotuisat olosuhteet.

3.2 Hesän Nuorten Äänen juuret

3.2.1 Kansalaisoikeusnäkökulma

Hesän Nuorten Ääni -kampanjaa visualisoivan puun – vahva juuristo on kiinni maaperässä, jonka muodostavat YK:n lasten oikeuksien sopimus, Perustuslaki ja Kuntalaki. Lakien ja YK:n lasten oikeuksien sopimuksen rinnastaminen maaperään konkretisoi sen, miten Suomessa on periaatteellisesti lakien puitteissa vahvat edellytykset ja oikeutus lasten ja nuorten osallisuudelle. Osallistuminen on perusoikeus, joka taa-taan Suomen hallitusmuodossa:” – Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä ja heidän tulee saada vaikuttaa kehitystään vastaavasti itseään koskeviin asioihin.–”. Kuntalain 27. pykälä korostaa, että ”kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oltava edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan”. Lasten oikeuksien julistuksessa todetaan puolestaan: ” – Lapsen näkemykset on otettava huomioon lapsen iän ja kehitystason mukaisesti. Tämän toteuttamiseksi lapselle on annettava erityisesti mahdollisuus tulla kuulluksi häntä koskevissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa toimissa–”.

Koulussa oppilaiden vaikutusmahdollisuudet on turvattu Perusopetuslaissa, jossa vuonna 2007 tehdyn lisäyksen jälkeen todetaan, että koululla voi olla oppilaskunta, jonka tehtävä on edistää oppilaiden yhteistoimintaa, vaikutusmahdollisuuksia, ja osallistumista oppilasta koskevissa asioissa. Myös perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden 2004 aihekokonaisuus ”Osallistuva kansalaisuus ja yrittäjyys” velvoittaa kouluja kasvattamaan oppilaista osallistuvia kansalaisia, joilla on käsitys omista vaikuttamismahdollisuuksistaan. Tilanteessa, jossa koululla ei ole oppilaskuntaa, on opetuksen järjestäjä velvollinen takaamaan oppilaiden mahdollisuuden ilmaista mielipiteensä koulunsa toimintaan liittyvissä, oppilaita yhteisesti koskeavissa asioissa. Listan jatkeeksi voi liittää vuonna 2006 uudistuneen nuorisolain, jonka 8 § vahvistaa entisestään nuorten oikeuksia osallistua. Laki velvoittaa kuntia entistä tiukemmin huolehtimaan nuorten kuntalaisten oikeuksien toteutumisesta: ”Nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa.”

Lait ja sopimukset nostavat esiin lasten ja nuorten kansalaisoikeudet kuntalaisina ja kansalaisina osallis-

tua ja toimia yhteiskunnassa. Lait velvoittavat yhteiskuntaa, kuntia ja ylipäätään aikuisia ottamaan lapset ja nuoret huomioon ja kunnioittamaan heitä kansalaisina. Kansalaisoikeuksien takaaminen lainsäädännössä ei kuitenkaan yksin riitä. 2000-luvun alussa käytiin keskustelua siitä, miksi lapset ja nuoret eivät koe olevansa osa yhteiskuntaa ja antavatko yhteiskunnan eri instituutiot riittävästi eväitä yhteiskunnalliseen ajatteluun, osallistumiseen ja toimintaan. Tämä keskustelu jatkuu edelleen. Kunnilla on suuri vastuu siinä, millaisia osallisuuskäytäntöjä tai toimintamalleja kehitetään lasten ja nuorten kuntaosallisuuden takaamiseksi. Tutkija Tomi Kiilakoski (2007, 10) toteaa, etteivät toimintamallit useinkaan vaadi taloudellisia satsauksia, vaan pikemminkin vanhojen käytäntöjen muuttamista, ennakkoluulottomuutta sekä luottamusta puolin ja toisin.

3.2.2 Yhteiskunnallinen näkökulma

Kampanjan toinen lähtökohta, yhteiskunnallinen näkökulma, kiinnittää lasten ja nuorten osallistumisen ja vaikutusmahdollisuudet laajempaan yhteiskunnalliseen keskusteluun ja demokratian tilan tarkasteluun. Hesän Nuorten Ääni -kampanjassa tavoitteena on lasten ja nuorten yhteiskunnallisen osallisuuden kehittyminen. Käsitteet osallistuminen ja osallisuus on syytä erottaa toisistaan. Osallistumisella tarkoitetaan mukanaoloa usein toisten järjestämässä tilanteessa ilman omakohtaista panosta asiaan. Osallisuus puolestaan merkitsee omakohtaisesta sitoutumisesta nousevaa vaikuttamista asioiden kulkuun ja vastuun ottamista seurauksista (Viirikorpi 1998). Tutkija Anu Gretschelin (2001) mukaan olennaista osallisuudessa on kokemus muutoksen aikaansaamisesta omassa elämässään ja ympäristössään. Osallisuuskokemukset tuottavat voimaantumisen ja valtautumisen tunteita nuorena eli toisin sanoen vahvistavat ihmisen kokemusta omasta kyvykkyydestään ja pätevyystään vaikuttaa yhteiskunnassa. Yhteiskunnallinen osallisuus on toimintaa, jossa lapset ja nuoret asettavat toiminnalleen tavoitteita, keskustelevalle ja pohtivat eri ratkaisuja sekä osallistuvat tai vaikuttavat päätöksentekoon muutoksen aikaansaamiseksi. Toiminnassa mahdollistuu osallisuuden kokemuksen syntyminen ja siinä aikaansaadaan konkreettisia muutoksia lasten ja nuorten elinympäristössä (koulu, nuorisotyö, koko kaupunki).

Yhteiskunnallinen näkökulma myös niin sanotusti politisoi lähiympäristön: koulua, nuorisotaloa, omaa asuinalueita tai kaupunkia ei tule ottaa annettuna, vaan nykyisen asioiden tilan voi alkaa nähdä aiemmin tehtyjen sopimusten ja tekojen tuotteina (esim. Bäcklund 2007). Vaikuttamalla yhteisiin asioihin, sopimalla yhdessä uudesta tavasta toimia tai tehdä jotain olemassa olevalle epäkohdalle, voidaan asioiden tilaa muuttaa. Tärkeää on lähteä liikkeelle niistä asioista, mitkä ovat lapsille ja nuorille itselleen tärkeitä. Toinen merkittävä seikka on demokraattisen toimintakulttuurin ja yhteisöllisyyden kasvattaminen esimerkiksi luokahuoneympäristössä: jos ei ole tunnetta yhteisöön kuulumisesta, ei yhteisiä asioita käytännössä ole tai niitä on vaikea hahmottaa ja päättää niistä demokraattisesti.

Risto Eräsaaren (2007) sanojen mukaan ”yhteiskunta syntyy keskustelussa”. Onkin tärkeää, että lapset ja nuoret ovat aktiivisia ja arvostettuja keskustelijoita. Puhumiselle ja keskusteluille aikuisten ja nuorten välillä on kuitenkin vähän tilaa niin kouluissa kuin nuorisotaloilla. Vai onko kysymys pikemminkin siitä, että yhteistä keskustelukulttuurin mallia ei ole olemassa? Anu Gretscher (2007, 203) painottaa, että jos nuorisotaloilla on totuttu puhumaan yhdessä ainoastaan silloin, kun kyseessä on ongelma, eivät yhteiset keskustelut herätä nuorissa kiinnostusta tai innostusta. Positiivista ja osallistumiseen motivoivaa puhumisen kulttuuria on sitäkin harjoiteltava.

3.2.3 Pedagoginen näkökulma

Kolmas näkökulma osallisuuteen ja sen edistämiseen on pedagoginen. Vaikuttaminen ja osallistuminen yhteisistä asioista päättämiseen ei nuorten eikä aikuisten kohdalla tapahdu välttämättä luonnostaan tai ilman tietoista pyrkimystä muuttaa asiantiloja (ks. esim. Nousiainen ja Piekkari 2005, 7). Viimeisten vuosikymmenten aikana kansalaisten poliittinen aktiivisuus on äänestysprosenttien mukaan vähentynyt erityisesti kunnallisvaaleissa ja tarkasteltaessa puoluepoliittista toimintaa yleisemminkin (esim. Pikkala 2005). Toisaalta kiinnostusta yhteisten asioiden hoitamiseen ja yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen on olemassa niin nuorilla kuin vanhoilla ikäluokilla. (esim. Ekholm, Jutila ja Kiljunen 2007).

Sakari Suutarisen (2000, 46) mukaan toisten huomioon ottaminen ja demokraattisen ilmapiirin luominen vaatii yhteisön jäseniltä sekä tietoa, taitoa että ko-

kemuksia yhteisöllisestä toiminnasta. Taitojen kehityksessä yhteiskunnallisen kasvatuksella on keskeinen sija. Sekä koulumaailmaan että nuorisotyön kentälle on uinut aktiivisen kansalaisen käsite ja haaste kasvattaa nuoria aktiiviseen kansalaisuuteen. Haaste tiedostetaan, mutta käsitteen äärelle ei juuri pysähdytä pohtimaan, mitä aktiivisella kansalaisuudella oikeastaan tarkoitetaan.

Aktiivisella kansalaisella voidaan viitata ihmiseen, joka on henkisesti, kulttuurisesti, aatteellisesti, yhteiskunnallisesti, poliittisesti ja/tai toiminnallisesti aktiivinen (Kansalaisyhteiskunta 2006 toimikunta). Hesari Nuorten Ääni -hankkeessa nuorten kasvattamisella aktiiviseen kansalaisuuteen viitataan erityisesti kansalaisuuden yhteiskunnallisten ja toiminnallisten osa-alueiden vahvistamiseen. Nuoria kannustetaan toimimaan yhteisöllisten asioiden puolesta ja heidän osallisuuttansa kunnallisessa päätöksenteossa vahvistetaan. Toiminnallinen kansalaisuus ilmenee ihmisen erilaisina aktiviteetteina. Aktiivisen kansalaisuuden saadessa toiminnallisen painotuksen korostuvat yksilöiden halu olla osallinen, toimia vapaaehtoisesti ja antaa oma henkilökohtainen panoksensa niiden asioiden hyväksi, jotka kokee itselleen tärkeinä ja merkityksellisinä. (Kansalaisyhteiskunta 2006 toimikunta, 44.) Nuorisotyön osallisuustoiminnoissa ja koulujen oppilaskuntatyöskentelyssä aktiivisen kansalaisuuden toiminnallinen osa-alue on keskeinen.

Sosiologi Sari Vesikansa (2002) on määritellyt aktiivisen kansalaisen ominaisuuksia. Hänen mukaansa aktiivinen kansalainen tiedostaa oman ja muiden ihmisten hyvinvoinnin yhteyden, välittää kanssaihmissistään ja ympäristöstään, luottaa omiin ajatuksiinsa ja rohkenee herättää keskustelua, uskoo muutoksen mahdollisuuteen, luottaa yhteistyön voimaan, osaa organisoida asioita ja kunnioittaa demokratian periaatteita. Tätä aktiivisen kansalaisen kuvaa vasten rakentuvat monet Hesari Nuorten Ääni -hankkeen toiminnalliset ja menetelmälliset ratkaisut edistää lasten ja nuorten osallisuutta ja kasvua demokratiaan. Yhtä lailla kun pyritään vahvistamaan yksilön toimintavalmiuksia, on tärkeää vaikuttaa samalla ympäröivään yhteisöön ja sen toimintakulttuuriin.

Lasten ja nuorten osallisuus ei toteudu, mikäli aikuisyhteisö ei tue tai ymmärrä demokraattisen toimintakulttuurin toteutumisen ehtoja. Vesikansan (2002) mukaan demokraattisen toimintakulttuurin edellytyksiä ovat yksilön kunnioittaminen, kiinnostus yhteisten asioiden parantamista kohtaan, demokraat-

tisen vaikuttamisen kanavat, jokaisen osallistumisen edistäminen, toimiva keskustelukulttuuri, tehokas tiedottaminen, kehittyneet keinot kohdata ja ratkaista ongelmia ja ristiriitoja sekä riittävä aika ja muut voimavarat demokratialle.

3.3 Puun runko ja oksisto: osallistumisareenat

Kampanjaa visualisoineen puun rungon muodostavat toimijat – lapset ja nuoret sekä muut kuntalaiset, opetusvirasto ja nuorisoasiainkeskus sekä muut hallintokunnat – , joiden nähdään osaltaan edistävän lapsille ja nuorille tärkeitä asioita. Rungosta haarautuu kolme oksaa eli osallisuuden toteutumisen toiminta-areenat, joiksi määriteltiin koulu, alueellinen nuorisotyö ja koko kaupunki. Koulun osallisuustoiminnan kehittämisessä keskeisellä sijalla on ollut oppilaskuntatoiminnan kehittäminen ja vakiinnuttaminen osaksi koulun toimintakulttuuria sekä siihen liittyvä kouluympäristön kehittämishankkeen toteuttaminen. Alueellisen nuorisotyön painokkain osallisuustoimintaa edistävä hanke on ollut nuorisotalojen talodemokratia eli osallistavan työotteen ja päätöksentekokäytäntöjen kehittäminen nuorisotalojen toiminnassa. Toinen suuri rooli alueellisessa nuorisotyössä on ollut yhteissuunnitteluhankkeilla. Koko kaupungin kattavaksi osallisuusrakenteeksi ovat vakiintuneet Avoimet Foorumit, joita järjestetään alueittain neljä vuodessa. Avoimet Foorumit ovat nuorten ja päätöksentekijöiden yhteiskunnallisen vuoropuhelun areenoita jostain ajankohdasta, nuoria koskeavasta temasta. Koko kaupungin tasolla hankkeen puitteissa on lisäksi toteutettu eri hallintokuntien kanssa yhteistyössä yhteissuunnitteluhankkeita sekä oltu kehittämässä ensin Ideapankki-työryhmää, joka myöhemmin muotoutui poikikihallinnolliseksi Lasten ja nuorten kaupunkiverkoksi. Kuvaamme seuraavassa tarkemmin näitä erilaisia osallistumisareenoita ja nuorten kokemuksia niistä.

3.3.1 Koulu osallistumisareenana

Oppilaskuntatoiminta

Oppilaskuntatoiminta on koulu osallistumisareenana -hankkeen keskeisin toimintamuoto, koska koulu on osa lasten ja nuorten arkea ja siten koskettaa jokaista. Parhaimmillaan oppilaskuntatoiminta edistää oppilaiden osallisuutta omassa lähiympäristössä ja parantaa koulun yhteisöllisyyttä. Koska kouluneuvostot oli ai-

kanaan koettu liian puoluepolitisoituneiksi, hankkeessa korostettiin oppilaskunnan merkitystä oman koulun toiminnalle, ja oppilaskuntatoimintaan otettiin mukaan pienimmätkin koululaiset. Voidaan todeta, että Helsingissä on oltu edistyksellisiä: kun opetushallituksen perusopetuksen oppilaskuntatoiminnan kartoituksessa ilmeni, että vuonna 2005 vain 11,1 %:lla tutkimuksen kohteena olleista kouluista on ollut oppilaskuntatoimintaa luokilla 1–6, Helsingissä tulos on vuonna 2007 100 %. (OPH moniste 9/2006) Hesari Nuorten Ääni -kampanjan oppilaskuntatoiminta koskettaa siis kaikkia koululaisia peruskoulun ykkösluokkalaisista aina lukion ja ammatillisen opiskelun päättäviin nuoriin.

Oppilaskuntatoiminta on yksi malli toteuttaa edustuksellista demokratiaa. Jokaisesta luokasta (toisella asteella perusyksikkö on kotiryhmä) valitaan oppilaskunnan hallitukseen edustajat, joiden tehtävänä on toimia oman luokkansa edustajana ja muiden oppilaiden ehdotusten ja mielipiteiden äänitorvena hallituksessa. Luokka on oppilaskuntatoiminnan perusyksikkö, jossa luodaan pohja neuvottelulle ja osallistumiselle. Aidon keskustelun syntyminen jo luokkatasolla on tärkeää.

Oppilaskunnan hallitusta käytetään koulussa oppilaita koskevien asioiden käsittelyyn. Jokaisesta luokasta valitun edustajan välityksellä on periaatteessa mahdollista saada nopeasti jokaisen oppilaan mielipide käsiteltävään asiaan. Käsiteltäessä esimerkiksi koulun järjestyssääntöjä asia tuodaan ensin hallitukselle, josta hallituksen jäsenet vievät sen luokkiin käsiteltäväksi ja käsittelyn jälkeen takaisin hallitukseen. Kun säännöt on hallituksessa luokkien ehdotusten perusteella muokattu, niin lopullinen versio hyväksytään vielä kaikissa luokissa. Tällä tavalla pyritään sitouttamaan kaikki oppilaat yhteiseen asiaan. Oppilaskunnan hallitusta on käytetty koulussa oppilaiden ehdotusten eteenpäinviemisessä koskien esim. kouluviihtyvyyttä, ruokailun järjestämistä, koulun teemapäiviä, opetussuunnitelman arvoja ja koulun työjärjestystä. Oppilaskunnan hallitus on monessa koulussa myös tehnyt oppilaille erilaisia kyselyjä, jotka ovat koskeneet kiusaamista, alueen turvallisuutta, välituntiviihtyvyyttä ja kouluruokailua. On tärkeää huomata, että sana oppilaskunta tarkoittaa kaikkia koulun tai oppilaitoksen oppilaita, kun taas oppilaskunnan hallitus luokista valittujen edustajien muodostamaa joukkoa.

Oppilaskunnan hallituksen rooli koulun päätöksentekojärjestelmässä on toimia oppilaiden ehdotus-

ten ja ideoiden esille tuojana, suunnittelijana ja toteuttajana sekä keskustelun herättäjänä oppilaita kiinnostavista aiheista. Oppilaskunnan hallitus toimii yhteistyössä muun opettajakunnan, rehtorin, johtokunnan ja vanhempainyhdistyksen kanssa. Pelkästään oppilaiden päätettävissä olevia asioita on vähän; oppilaskunnan hallituksessa tehtävät päätökset syntyvät yhteisten keskustelujen ja neuvottelujen tuloksena eri aikuistoimijoiden kanssa. Ehdotukset käsiteltävistä asioista voivat tulla joko oppilailta tai yhteistyökumppaneilta. Oppilailla on halua vaikuttaa asioihin koulussa nykyistä laajemmin, mikä on ilmennyt kampanjan työntekijöiden tavatessa oppilaskunnan hallituksen jäseniä.

Opettajia on koulutettu oppilaskunnan hallituksen toiminnan ohjaamiseen. Koulutuksen sisältöinä ovat olleet kansalaisvaikuttaminen, osallisuus ja demokratia sekä vaikuttamisen taidot. Koulutus on tapahtunut yhteistoiminnallisesti, minkä tarkoituksena on ollut antaa malli oppilaskunnan hallituksen kokouksen organisoimiseksi. Vertaistuki muilta oppilaskuntaa ohjaavilta opettajilta koetaan erittäin merkitykselliseksi.

Helsingissä oppilaskuntien hallitukset ovat myös suoraan yhteydessä kaupungin päätöksentekoeleimiin Ylipormestarin Nuorten Ääni kokouksessa ja Avoimissa Foorumeissa, joista tarkemmin luvussa 3.2.

Oppilaskuntakyselyn tuloksia 2003 ja 2007

Hesan Nuorten Ääni -kampanjan kokemuksista tehtiin arviointitutkimus sen puolivälissä keväällä 2003 (Keskinen 2003). Kysely suunnattiin tuolloin niihin 40 kouluun, jotka olivat olleet mukana toiminnassa vähintään vuodesta 2002. Kampanjan loppuarvioinnissa lähdettiin liikkeelle vuoden 2003 kyselylomakkeista, joita muokattiin ja täydennettiin koskemaan vuoden 2007 tilannetta. Lomakkeiden tietosisällöstä vastasivat Leena Hiillos ja Pia Sirkiä opetusvirastosta sekä Kirsi Autio nuorisoasiankeskuksesta. Otokoulut (29) valittiin edustamaan erikokoisia, eri alueilla sijaitsevia ja eripituisen Hesan Nuorten Ääni -historian omaavia kouluja. Mukana olivat ala-asteet, yläasteet, yhtenäiset peruskoulut, lukiot ja ammatilliset oppilaitokset.

Loppuarvioinnissa oli mukana 26 koulua (kuusi lukiota, kaksi ammatillista oppilaitosta, seitsemän ala-astetta, viisi ylä-astetta ja kuusi peruskoulua). Kolmesta otokseen valitusta koulusta ei saatu vastauksia. Eri vastaajaryhmiä oli eri kouluista seuraavasti:

Taulukko 1: Oppilaskuntakyselyyn vastanneet

	Kouluja	”Vastausprosentti”
Rivioppilaat	22	76
Hallituksen jäseniä	19	66
Ohjaavia opettajia	19	66
Rehtoreita	24	83

Kyselylomakkeiden pituutta havainnollistaa seuraava asetelma. Ohjaavat opettajat ja hallituksen jäsenet saivat vastataksaan pisimmät lomakkeet, rehtorit ja rivioppilaat pääsivät vähemmällä. Kysyt asiat vaihtelivat siis huomattavasti. Kaikille yhteisiä teemoja olivat: miten hallituksen jäsenet valitaan, hallitusten koko ja työskentelytapa, miten oppilaiden ehdotukset päätyvät kokouksiin, miten käsitellyistä asioista tiedotetaan ja mitä asioita lukuvuoden aikana on käsitelty.

Taulukko 2: Kyselylomakkeen painotukset

	N	Kysytyjen asioiden määrä
Rivioppilaat	520	39
Hallituksen jäsenet	253	67
Ohjaavat opettajat	¹ 23	69
Rehtorit	² 24	36
Yhteensä	820	

¹Neljästä kouluista kaksi opettajaa.

²Yhdestä koulusta kaksi rehtoria (?)

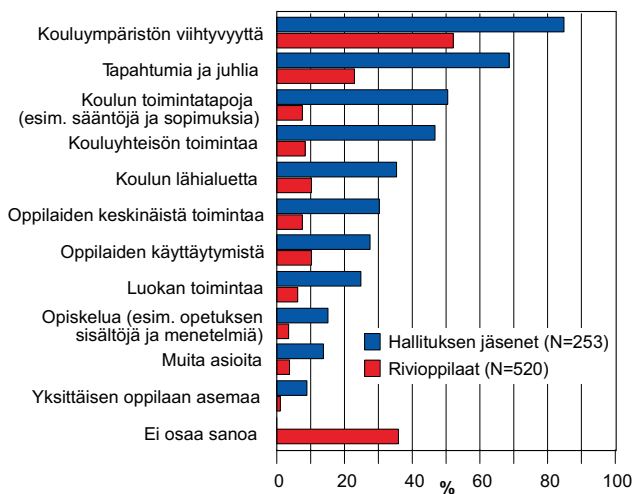
Taulukko 3: Hesan Nuorten Ääni -kampanja tutkimuskohteena 2007 ja 2003

Vastaajia:	2007	2003
Rivioppilaat	520	—
Hallituksen jäsenet	253	154
Ohjaavat opettajat	23	58
Rehtorit	24	32
Yhteensä	820	244

Vuoden 2007 tutkimuksen uutena näkökulmana oli ei-hallitukseen kuuluvien ”rivioppilaiden” käsitykset oppilaskuntatoiminnasta. Koska toiminta oli laajentunut koskemaan suurta osaa kouluista, ajateltiin uuden näkökulman tuovan lisätietoa hallituksen toiminnasta.

Oppilaskunnan kaikkien jäsenten eli rivioppilaiden tietämystä hallituksessa olevien luokkatoveri-

Kuvio 1: Mitä asioita hallituksen jäsenet olivat käsitelleet lukukauden 2006–2007 aikana ja mitä asioita rivioppilaiden mielestä hallitukseen oli valmisteltu.



Taulukko 4: Oppilaskunnan hallituksen jäsenten ja rivioppilaiden käsitys hallituksen aikaan saannoksista lukukauden aikana, %,

Saanut aikaan:	Hallituksen jäsenet	Rivioppilaat
Paljon	23,4	12,2
Jonkin verran	71,0	46,5
Ei lainkaan	0,8	6,5
Ei osaa sanoa	4,8	34,7
%	100	100
N=	248	490

den työskentelystä voidaan pitää aika heikkona. Noin puolet vastaajista ei tiennyt kokouskäytännöistä eikä oikein sitäkään, mitä asioista hallitukset ovat lukukauden aikana käsitelleet. Hesari Nuorten Ääni -kampanjalle asetetut tavoitteet toteutuvat hallitusten jäsenten kohdalla, mutta rivioppilaiden kanssa on vielä haasteita.

Rivioppilaiden tietämättömyys hallitusten toiminnasta ei selity tiedonpuutteella. Oppilaskunnan hallituksen jäsenet saavat hyvin aikaa luokissa kertoa asioistaan. Rivioppilaista 26 % oli sitä mieltä, että opettajat antavat säännöllisesti hallituksen jäsenille mahdollisuuden kertoa käsittelemistään asioista. 40 % heistä katsoi, että tilaisuus annettiin silloin tällöin.

Asukas-yhdistystoiminnasta voidaan hakea vastaava analogia innostuneiden ja sitoutuneiden yhdistysten toimihenkilöiden ja muiden asukkaiden suhtautumisesta toimintaan. Suurin osa asukkaista vähät välittää tai tietää asuinalueensa ”etujärjestön” toiminnasta. Tämä ei aina kuitenkaan tarkoita tietoista vapaarat-

sastamista vaan se voi myös tarkoittaa sitä, että luote-taan asioihin perehtyneiden taitoihin ja tietoihin.

Rivioppilaiden mielestä eniten hallituksen käsitel-täväksi on valmisteltu asioita, jotka liittyvät koulu-ympäristön viihtyvyyteen. Hallituksen jäsenten vas-taukset samaan kysymykseen toivat paljon laajem-man repertuaarin käsiteltäviä asioita. Hallituksen jä-senet olivat varsin motivoituneita työskentelyynsä ja katsoivat saaneensa paljon aikaa lukukauden aikana.

Vuoden 2003 tutkimuksen mukaan oppilaskunnan hallituksissa puheenvuoroja käyttivät oppilasjäsenis-tä enimmäkseen puheenjohtaja. Keväällä 2007 kaikki hallituksen jäsenet käyttivät kokouksissa yhtäläisesti puheenvuoroja. Neljässä vuodessa kokouskäytännöt ovat tulleet selvästi demokraattisemmiksi.

Opetusvirastolle kevään 2007 kyselyn tulokset tuovat lähivuosina haasteita ainakin oppilaskuntatyön näkyvyyden lisäämiseen oppilaitoksissa, toiminnasta tiedottamisesta sekä oppilaskunnan käsiteltäväksi tu-levien asioiden laajeneminen koskemaan aiempaa enemmän koulun tärkeitä suunnitelmia ja käytäntöjä. Tavoitteena on oppilaskuntatoiminnan laadun kehit-täminen. Toisaalta on tärkeää lisätä koko koulun hen-kilökunnan sitoutumista ja tietoisuutta osallisuudesta. Tämä tarkoittaa, että opetusviraston on huolehdittava henkilökunnan täydennyskoulutuksista osallisuuteen ja yhteistoiminnallisiin työtapoihin liittyen. Lisäksi toimintasuunnitelmien yhteisiä osallisuustavoitteita on kohdennettava kehitettäviin asioihin entistä enemmän.

Kouluympäristön parantamishanke ja Ylipormestarin kokoukset

Kaikki hankkeen koulut ovat vuosittain mukana Yli-pormestarin Nuorten Ääni -kokouksissa, joissa pääte-tään opetusviraston 600 000 euron jakamisesta kou-luille. Malli Ylipormestarin kokouksille tulee Norjas-ta, Porsgrunnin kunnasta, jossa keskeisenä tekijänä kunnan osallistumisjärjestelmän kehittämisessä on ollut erityinen lasten hankkeiden rahan perustaminen kunnan budjettiin. Lasten hankeraha on sekä innosta-nut osallistumaan että toiminut järjestelmällisten vai-kuttamisrakenteiden luomisen moottorina. Porsgrun-nin tavoitteena on ollut luoda kokonaan uusi osallis-tumisen kulttuuri, jossa luodaan uusia toimintamalle-ja ja oppilaita tuetaan aktiivisesti osallistumaan, ei vain oppilaitoksissa, vaan myös lähiympäristössä ja yhteiskunnassa laajemmin.

Helsingissä lasten ja nuorten hankeraha koskee kouluja. Tavoitteena on herättää lasten ja nuorten kiinnostus oman koulunsa kehittämiseen mahdollisimalla konkreettisten hankkeiden toteutuminen kouluilla. Hankkeet, joista Ylipormestarin kokouksissa päätetään, koskevat kouluympäristön parantamista. Vuodesta 2008 alkaen koulukohtaista rahaa voidaan käyttää myös koulun yhteisöllisyyttä edistäviin hankkeisiin. Ennen suurta kokousta Helsingin kaupungin talon valtuustosalissa kaikissa kouluissa järjestetään luokittain Tulevaisuusverstaas-prosessi, jossa oppilaat pohtivat sekä kouluympäristöön että -yhteisöön liittyviä ongelmia ja unelmia. Ideoinnin pohjalta kukin luokka valitsee parhaan kouluympäristön parantamista tai yhteisöllisyyden kehittämistä koskevan hankke-ehdotuksen, jonka luokan edustajat vievät oppilaskunnan hallituksen kokoukseen käsiteltäväksi. Oppilaskunnan hallituksessa keskustellaan, neuvotellaan ja konkretisoidaan luokkien ehdotuksia. Tämän jälkeen oppilaskunnan hallitus valitsee kaikista luokkien ehdottamista hankkeista koko koulun hankkeen ja edustajat yliormestarin kokoukseen.

Ylipormestarin kokousta johtaa kaupunginjohtaja, ja kustakin koulusta on paikalla kaksi edustajaa oppilaskunnan hallituksesta. Yleensä edustajiksi valitaan puheenjohtaja ja sihteeri, mutta hallitus voi valita myös muita jäseniä edustustehtävään. Kokouksessa esitellään koulujen hankkeet. Ne voivat olla esimerkiksi kaappeja ja penkkejä koulun käytävälle, oleskelutilaa, leikki- ja liikuntavälineitä koulun pihaan tai materiaalia ja tarpeita, joita tarvitaan koulun yhteisöllisyyttä kehittävä hankkeen toteuttamisessa. Kaikki koulut saavat perussumman omaa hankettaan varten. Isompia summia vaativat hankkeet tulee perustella hyvin, sillä niistä keskustellaan ja niiden myöntämisestä äänestetään yksitellen. Jokaisessa kokouksessa on yksitellen käsiteltäviä ja äänestettäviä hankkeita, vuodesta ja päivästä riippuen 3–10 kappaletta, yhteensä vuosittain noin 20.

Kokouksessa myönnettyllä summalla hankitaan koululle hankkeessa esitelty tarvikkeet tai palvelut saman kalenterivuoden aikana. Tavoitteena on, että oppilaat saavat nopeasti palautteen päätöksenteosta konkreettisen hankinnan muodossa, ja siten oma rooli osallisena tai aktiivisena toimijana muodostuu lapsille ja nuorille nimenomaan konkreettisten aikaansaannosten myötävaikutuksella. Kouluympäristö- tai koulu yhteisöhanke on toimintamalli, jossa toiminnalli-

nen osallistuminen on pyritty viemään mahdollisimman pitkälle koskettamaan jokaista oppilasta.

3.3.2 Nuorten Avoimet Foorumit – koko kaupunki osallistumisareenana

Hesan Nuorten Ääni -kampanja on järjestänyt nuorten Avoimia Foorumeita syksyisin vuodesta 2000 saakka. Foorumit ovat nuorten ja päätöksentekijöiden, luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden, yhteiskunnallisen vuoropuhelun areenoita. Foorumeiden tavoitteena on tehdä politiikkaa yleensä tutuksi nuorille, tutustua yhteisten eli yhteiskunnallisten asioiden hoitoon ja tutustuttaa nuoria ja poliitikkoja keskenään. Foorumit on tarkoitettu kaikille 13–18-vuotiaille helsinkiläisille nuorille, joita kutsutaan osallistumaan helsinkiläisten koulujen ja nuorisotalojen kautta. Oppilaskunnan hallituksen jäsenet ovat yksi aktiivinen nuorten joukko Foorumeissa, mutta Foorumit ovat avoimia kaikille koulun oppilaskunnan jäsenille ja edustus vaihtelee kouluittain. Nuoria aktivoidaan valmistautumaan Foorumeihin etukäteen kouluilla, nuorisotaloilla ja jatkossa yhä vahvemmin myös alueellisissa vaikuttajaryhmissä (tästä tarkemmin tuonnempana). Niin nuorisiohjaajille kuin opettajille jaetaan informaatiota ja ennakkovalmistautumismateriaaleja ennen tapahtumaa sekä tarjotaan koulutusta ennen Foorumeita.

Foorumipäivän alkupuolella ennen varsinaista päättäjäpaneelia Foorumeihin kokoontuneet nuoret käsittelevät vuositeeman eri osa-alueita pienryhmissä. Teemojen valintakriteereitä ovat muun muassa aiheen ajankohtaisuus, yhteiskunnallisuus ja sen olennainen vaikutus nuorten elämiin ja arkeen. Teemat ovat syntyneet joko nuorilta kysellen ja niitä kehittäen tai virkamiesten suunnittelemina. Pienryhmyöskentelyn tarkoituksena on kannustaa nuoria keskinäiseen yhteiskunnalliseen pohdintaan, vahvistaa heidän kykyään tuoda esiin mielipiteitään ja luoda ryhmän yhteinen näkemys aiheesta sekä valmistautua päättäjäpaneelia varten.

Foorumien päättäjäpaneelissa on mukana kaupunginvaltuutettuja, kaupunginjohtajia ja muita johtavia virkamiehiä. Foorumeissa nuorilla on enemmistöetu ja paneeleissa aikaetu. Enemmistöedulla tarkoitetaan sitä, että nuoria on Foorumeissa enemmän läsnä kuin asiasta keskustelevia aikuisia. Kussakin paneelissa on vuosittain ollut noin 8–10 panelistia ja tilaisuudessa läsnä noin 50–100 nuorta. Vuosittain nuorten määrä

on vaihdellut 240–400 osallistujan välillä. Tilaisuudessa on kuulijoina myös muita aikuisia, kuten nuorisoihmissuksen henkilökuntaa, mutta yleisöpuheenvuoroja saavat käyttää ainoastaan nuoret. Aikadun tavoitteena on puolestaan taata keskustelun tasapaino ja dynamiikka siten, että nuorilla on aikaa esitellä rauhassa ryhmätyöskentelyssä esiinnousseita ideoita, kysymyksiä ja aloitteita. Päättäjien vastauspuheenvuoroja rajoitetaan minuuttiin, mikä ajaa heitä kiteyttämään ajatuksiaan. Näin puheenvuorot palaavat nopeasti takaisin nuorille ja he voivat esittää lisäkysymyksiä tai uusia väitteitä. Enemmistö- ja aikadulla taataan nuorten vahva osallistuminen keskustelijoina ja aloitteentekijöinä paneelissa sekä tuetaan heitä näkemystensä esittämisessä. Näin toimien rikotaan yhteiskunnallisessa keskustelussa vallitsevaa valta-asetelmaa. Sekä itse nuoret että nuorten näkemykset kaupunki- ja yhteiskuntapoliittisista aiheista tuodaan marginaalista keskiöön: asioita käsitellään nuorten kokemusten, näkemysten ja ymmärryksen ehdoilla.

Nuorten Foorumeissa esittämät kannatetuimmat aloitteet ja kannanotot kootaan yhteen. Osa ideoista muokataan virkamiesten toimesta kunta-aloitteiksi, jotka viedään nuorisolautakuntaan ja sitä kautta muihin hallintokuntiin selvityksiä tai toimenpiteitä varten. Asioita vievät eteenpäin Hesan Nuorten Äänen työntekijät yhdessä muiden asianosaisten kanssa. Avoimet Foorumit ja nuorten niissä esittämät aloitteet ovat vuosien mittaan poikineet erilaisia toimenpiteitä ja hankkeita. Esimerkiksi vuonna 2005 mediakriittisyys-keskustelu poiki nuorten osallisuus- ja mediakasvatushankkeen Nuorten Ääni -toimituksen, jonka tavoitteena on vahvistaa nuorten medianäkyvyyttä, muuttaa ja monipuolistaa julkista käsitystä nuorista sekä tuoda mediakeskusteluun nuorten näkemyksiä yhteiskunnallisista asioista. Nuorten Ääni -toimitus tekee yhteistyötä esimerkiksi Helsingin Sanomien, YLE:n ja Sulake Oy:n kanssa.

Avoimista Foorumeista on kerätty palautetta vuosittain. Seuraavassa tarkastellaan lähemmin vuosien 2003–2007 kyselyjen tuloksia. Kaikille Foorumeihin osallistuneille nuorille jaetaan palautelomakkeet foorumpäivän aikana ja he täyttävät lomakkeet päivän päätteeksi. Vastausprosentti on vuosittain noin 60–70 % luokkaa. Nuorten keskiarvosana 3,7 (asteikolla 1–5) tapahtumalle on pysytellyt suurin piirtein samana jo useamman vuoden ajan. Arvosanasta voi tulkita, että nuoret ovat suhteellisen tyytyväisiä

Foorumeihin, joskin mielenkiintoista olisi tietää, miten keskiarvosana muuttuisi, jos myös palautteeseen vastaamatta jättäneen kolmanneksen mielipiteet olisivat mukana. Suhteellisen samankaltaisen keskiarvosanan osallistuneet nuoret antavat vastaukseksi kysymyksessä kuuntelivatko päättäjät heitä, eli 3,7–3,9. Kysymyksen ”pystyivätkö nuoret mielestäsi vaikuttamaan panelisteihin” keskiarvo vaihtelee välillä 3,1–3,5. Avovastauksissa käy ilmi nuorten odotukset panelisteja kohtaan: aamupäivän aikana nuoret ovat päässeet käsiteltäviin teemoihin hyvin sisälle ja yleensä ottaen innostuneet aiheesta. Päättäjiltä odotetaan kiinnostusta asioihin ja nuoria kunnioittavaa asennetta.

Päivän mielenkiintoisimmaksi osuudeksi nuoret ovat nostaneet vuosina 2003–2007 ryhmätyöt, lukuun ottamatta vuotta 2005, jolloin päättäjäpaneeli nousi ykköseksi. Ryhmätöissä nuoret pitivät siitä, että saavat tilaisuuden keskustella toisten nuorten kanssa sekä kuulla ja vaihtaa mielipiteitä. Päättäjäpaneelissa toisten nuorten mielipiteiden kuuleminen ja vastauksen saaminen kysymykseen koetaan tärkeäksi. Vuoden 2007 Foorumeissa yhtenä aiheena olivat nuorten vaikuttamismahdollisuudet Helsingissä, jolloin ryhmätöissä ja paneelikeskusteluissa nousivat esiin myös Foorumit vaikuttamisen muotona. Nuoret kokivat Foorumit tärkeänä ja innostavana tapana vaikuttaa: on hyvä saada iso joukko nuoria koolle ja suoraan keskusteluun päättäjien kanssa. Kerran vuodessa järjestettävä tapahtuma on kuitenkin liian vähän: nuoret esittivät toiveensa vaikuttamismahdollisuuksien kasvattamisesta koko kaupungin tasolla. Konkreettisia ehdotuksia olivat muun muassa Foorumeiden tihentäminen ja kehittäminen jatkuvammaksi prosessiksi, sekä nuorisovaltuuston perustaminen Helsinkiin.

Merkittävä vaikutus Avoimilla Foorumeilla on ollut uusien, nuorten vapaa-aikaan sijoittuvien ja non-formaalia oppimista tukevien hankkeiden perustamiseen ja uusien osallistavien työmenetelmien innovointiin ja käyttöönottoon. Avoimissa Foorumeissa nuorten esiintuomien tarpeiden ja aloitteiden pohjalta on Helsingissä toteutettu niin nuorisoihmissuksen sisällä kuin yhteistyössä ja Kalliolan Nuoret ry:n kanssa useita nuorten osallisuushankkeita. Toimivien käytäntöjen kehittämisessä avainasemassa ovat olleet nuoret itse. Tärkeää on ollut avoin ja dialoginen vuorovaikutus aikuisten työntekijöiden ja hankkeissa mukana olevien nuorten välillä sekä selkeä vallan ja vastuunjako toimijoiden kesken. Nuor-

risokahvila Café Avara Malmin rautatieasemalla, nuorten vertaisvalistajahanke Skarppi ja Nuorten Ääni -toimitus ovat syntyneet Avoimissa Foorumeissa esitetyistä ideoista. Hankkeiden yhdistävä tekijä on se, että ne on kehitetty yhteistyössä nuorten kanssa ja nuorilla on ensiarvoinen rooli projektien ideoinnissa, suunnittelussa, päätöksenteossa, toteutuksessa ja arvioinnissa. Vuonna 2007 nuorisokahvila toiminta lakkautettiin Avarassa nuorten ja ohjaajien yhteispäätöksellä kahvilatoiminnan ja asiakasmäärien hiljalleen kuihduttua. Kahvilatoiminnan ohella Avarassa oli kehitetty erilaisia nuorille suunnattuja koulutuksia – kuten tapahtumatuoottaja-, nuori johtaja- ja vapaaehtoistyön koulutukset –, joita tarjottiin niin alueen kouluille kuin nuorisotaloille. Kahvilatoiminnan ympärille oli pikkuhiljaa muodostunut yhdessä muiden hankkeiden ja koulutusten myötä Nuorten Vapaaehtoistoiminnan Keskus. Syksystä 2007 eteenpäin Avara on toiminut virallisesti Nuorten Vapaaehtoistoiminnan keskuksen nimellä ja se on laajentanut nuorille suunnattujen koulutusten tarjontaansa. Koulutuksilla on taas suuri merkitys, kun vahvistetaan kykyä osallistua, tarttua toimeen ja viedä eteenpäin itselleen merkittäviä asioita niin koulussa kuin vapaa-ajalla.

3.3.3 Alueellinen nuorisotyö osallistumisareenana

Alueellinen nuorisotyö on kolmas Hesan Nuorten Ääni -kampanjan osallistumisareenoista. Helsingin nuorisosiainkeskuksen perustehtävä on nuorten elämänvalintojen ja vastuunottamisen tukeminen sekä osallisuuden vahvistaminen. Kampanjalla on ollut vahva rooli osallisuustoiminnan eri työtapojen kehittämisessä yhteistyössä muiden nuorisotyön toimijoiden kanssa. Alueellisessa nuorisotyössä nuorten osallisuutta on kasvatettu nuorisotaloilla, alueellisissa yhteissuunnitteluhankkeissa, sukupuolisensitiivisessä työotteessa sekä kestävän kehityksen hankkeissa. Lisäksi on järjestetty nuorisotyöyksikkökohtaisia nuorten ja johdon tapaamisia, joissa nuorisotoimen johto tulee nuorisotaloille keskustelemaan nuorten kanssa aiheista, joista nämä ovat ensin keskustelleet keskenään ja yhdessä nuorisohjaajien kanssa.

Nuorisotalodemokratia

Nuorisotalot muodostavat alueellisen nuorisotyön toimintaympäristön ytimen. Tästä syystä nuorisotalojen toimintakulttuurin kehittäminen on ollut keskeisellä sijalla nuorten osallisuuden ja vaikutusmahdolli-

suuksien lisäämisessä. Talodemokratian tavoitteena on muuttaa nuorisotalojen toimintakulttuuria nuorisolähtöiseksi muun muassa talokokousten ja erilaisten nuorten osallisuushankkeiden keinoin.

Talokokouksissa talon kävijöillä on mahdollisuus vaikuttaa taloa koskeviin asioihin, kuten esimerkiksi toiminnan ideointiin ja suunnitteluun, hankintoihin tai nuorisotalon sääntöihin. Talokokouskäytännöt ja nuorten päätettävissä olevat asiat vaihtelevat nuorisotalojen ja nuorisotyöyksiköiden välillä suuresti. Esimerkiksi talolla järjestettävien kokousten aikaväli vaihtelee viikosta pariin kuukauteen.

Helsingissä alueellinen nuorisotyö on jaettu 12 nuorisotyöyksikköön, joista vajaassa puolessa on käytössä nuorten toimintaraha. Vaihtelevat käytännöt riippuvat paljon nuorisotyöyksikön sisäisistä omista painotuksista. Yksikkö päättää itsenäisesti budjettinsa käytöstä. Alueellisten palvelujen osastolla ei ole tehty yhteistä linjausta tai sääntöä esimerkiksi nuorten toimintarahen käyttöön ottamisesta joka yksikössä. Talokokouksissa nuorisotalon kävijät päättävät kuukausittaisen tai puolivuositaisen toimintarahen käytöstä talolla. Rahankäyttö on yksi vahvimmin (läpi)näkyvistä vallankäytön muodoista ja sillä on selkeä, konkreettinen lopputulos ja toteutuma – esimerkiksi uusi, toivottu peli, joka on talolle hankittu nuorten toiveesta. Hyvin toimivia, systemaattisia nuorten päätöksentekoelementtejä on nuorisotaloilla toistaiseksi vähän. Osasyynä asiaan lienee se, etteivät kaikki nuoret koe nuorisotaloa ja sen toimintaa asiakksi, johon haluaisivat vaikuttaa ja osallistua.

Edustukselliseen demokratiaan pohjautuvat käytännöt eivät asetu ongelmitta talojen toimintaan, sillä ne edellyttävät yhteisöllisyyden tunnetta siinä ympäristössä, jossa niitä toteutetaan. Nuorisotalojen yksittäisten nuorten roolit vaihtelevat piipahtajasta ja vakiokävijästä aina vastuulliseen toimijaan saakka. Nuorten kokemukset ja kiinnittyminen nuorisotalon toimintaan vaihtelevat. Alueellisessa nuorisotyössä on olemassa nuorille paljonkin mahdollisuuksia aktiivisen toimijaroolin omaksumiseen myös yksilötasolla. Avoimet talokokoukset ovat yksi paikka osallistumiselle. Muita tapoja vaikuttaa ja toimia ovat pienryhmätoiminta, erilaisten tapahtumien järjestäminen, apuohjaajana toimiminen, viikonlopputoiminnan suunnittelu ja toteuttaminen, leiriprojektit ja retket. Tarkasteltaessa yhteisöllisiä prosesseja yhteisökasvatuksen näkökulmasta toimintakulttuuri näyttäytyy toisenlaisena: nuorisotalojen avoin toiminta kaipa-

yhteisöllisiä elementtejä, mikäli nuorten yhteisestä päätöksenteosta ja osallisuudesta halutaan pitää kiinni. (ks. Gretschesel 2007.)

Toisaalta rohkaisevan esimerkin nuorten osallisuuden hedelmistä nousee esiin nuorisosiainkeskuksen Parempi viikonloppu -hankkeen arviointitutkimuksesta, joka osoittaa, että nuorten suunnittelemat ja toteuttamat viikonloppuillat ja -tapahtumat ovat vetovoimaisempia kuin normaalit tapahtumaillat. Nuoret ovat olleet tyytyväisempiä toimintaan ja häiriökäyttäytyminen nuorten suunnittelemisissa illoissa on ollut vähäisempää muihin iltoihin verrattuna. Nuorten kokemuksia talodemokratiasta tai nuorisotalojen osallisuushankkeista ei ole toistaiseksi arvioitu koko kaupunkia kattavasti. Tämä tulee olemaan yksi haaste tulevana toimintakautena.

Hesan Nuorten Ääni on järjestänyt nuorisotyöntekijöille systemaattista koulutusta talodemokratian tiimoilta. Vuonna 2005 kampanjan työntekijät työstivät yhdessä aktiivisen nuorisotyöntekijöiden ydinjoukon kanssa Tavoitteena talodemokratia! -käsikirjan. Sen tehtävänä on toimia työkaluna ja oppaana nuorten talokokouksia luotsaaville nuorisotyöntekijöille. Jatkossa haasteena on vahvistaa nuorisotalojen yhteisöllistä maaperää ja sitä kautta innostaa nuoria osallistumaan ja vaikuttamaan alueelliseen nuorisotyöhön.

Yhteissuunnitteluhankkeet ja hallintokuntien välinen yhteistyö

Hesan Nuorten Ääni -kampanja ja Helsingin nuorisosiainkeskus ovat käynnistäneet yhdessä kaupunkisuunnitteluviraston kanssa poikkihallinnollisia, konkreettisia yhteissuunnitteluhankkeita lasten ja nuorten asuin- ja elinympäristön parantamiseksi. Varsinainen yhteistyö kaupunkisuunnitteluviraston vuorovaikutussuunnittelijoiden kanssa käynnistyi vuonna 2004 Lasten ja nuorten vuoro vaikuttaa – teemavuoden puitteissa. Yhteissuunnitteluhankkeiden tavoitteena on saattaa nuoret osallisiksi suunnittelu- ja toteuttamisprosesseissa oman asuinympäristönsä osalta. Lasten ja nuorten kanssa käytettäviä työmenetelmiä ovat Tulevaisuusverstaat, gäturit eli kaa-
vakävelyt, suunnittelijoiden ja konsulttien vuorovaikutteiset tapaamiset, kirjelmät ja aloitteet sekä nuorten itsensä ehdottamat toimenpiteet. Toteutettuja ja meneillään olevia hankkeita ovat muun muassa Pihlajamäen nuoris- ja tyttöjenpuisto -hanke, Kontulan ostoskeskuksen parantamishanke, Ruoholahden arviointi Jätkäsaaren suunnittelua varten, Jakomäen ala-

ja yläasteiden ja nuorisotalon sekä liikuntapuiston parantamishanke. (ks. Siurala 2007, 364.)

Yhteissuunnitteluhankkeet laajentavat lasten ja nuorten osallistumista opetus- ja nuorisotoimen ulkopuolelle sekä mahdollistavat oman asuin- ja elinympäristön kriittisen arvioinnin ja siihen vaikuttamisen. Haaste yhteissuunnitteluhankkeissa on niiden pitkäkestoisuus: hankkeen alussa mukana olleet lapset ja nuoret eivät välttämättä ehdi näkemään toimintansa vaikutuksia monen vuoden suunnitteluhankkeissa. Vaarana on turhautuminen ja tunne näennäisestä vaikuttamisesta, sillä nuorten maailmassa aikaperspektiivi on toinen kuin hallinnon byrokraattisissa käytännöissä. Osallisuuden kokemuksen saavuttamiseksi on tärkeää realisoida osatavoitteiden toteutuminen hankkeeseen osallistuneille nuorille. Samoin on panostettava vuoropuhelun ylläpitämiseen suunnittelijoiden kanssa siitä, miten lasten ja nuorten kommentit, ideat tai aloitteet on huomioitu, tai mihin lasten ja nuorten asiantuntemusta seuraavaksi tarvitaan. Näin lapset ja nuoret pystyvät tunnistamaan omien ehdotustensa vaikutukset suunnitteluun, mikä on edellytys osallisuuden kokemiselle.

Vuoden 2007 alussa perustettu Lasten ja Nuorten kaupunki -verkosto on 11 hallintokunnan edustajan muodostama virkamiestyöryhmä, jonka puheenjohtajana toimii nuorisosiainkeskuksen virastopäällikkö. Ryhmän tehtävänä on löytää tapoja edistää lasten ja nuorten osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia eri hallintokuntien käytänteissä, vaihtaa tietoa olemassa olevista hankkeista ja ideoida uusia yhteistyömuotoja. Tavoitteena on vahvistaa lasten ja nuorten osallisuutta koko kaupungin alueella.

3.3.4 Lähiryhmätöinnasta alueelliseen vaikuttajaryhmätöintaan

Osallistumisareenoiden risteyskohtaan on vuodesta 2003 lähtien sijoittunut lähiryhmätöiminta. Lähiryhmät ovat alueen peruskoulujen ja nuorisotyöyksiköiden yhteistyörakenne, joka kokoaa yhteen alueen oppilaskuntien hallitusten puheenjohtajistot. Lähiryhmien tavoitteena on ollut aktivoida hallituksen vastuujäseniä, harjoitella kansalaistaitoja ja -valmiuksia, tutustuttaa lähikoulujen oppilaita toisiinsa ja jakaa hyviä käytäntöjä koulujen kesken sekä tehdä oma alue ja nuorisotalo tutuksi koulutukseen osallistuville oppilaille. Lähiryhmätapaamisia on ollut 4-5 kertaa lukuvuoden aikana ja ne ovat sisältäneet mm. kokous-

tekniikan harjoittelua, yhteistoiminnallisia työskentelytapoja, oppilaskuntatoiminnan kehittämistä ja arviointia sekä neuvottelu-, keskustelu- ja mielipiteen ilmaisutaitojen harjoittelua. Toimintaa koordinoi oppilaskuntakoordinaattori, joka on myös vetänyt ryhmiä yhdessä alueen nuorisotyöntekijöiden kanssa. Lähi-ryhmätoiminta on levinnyt vuosien saatossa koko Helsingin alueelle ja tällä hetkellä toiminta kattaa kaikki hankkeessa mukana olevat peruskoulut lukuun ottamatta muutamaa erityiskoulua ja ruotsinkielisiä peruskouluja.

Lähiryhmien kautta on ollut mahdollista käsitellä myös alueen asioita. Tällaisia alueen nuoria koskettavia yhteisiä asioita ovat olleet esimerkiksi alueen kirjaston lasten ja nuorten osaston säännöt, alueen nuorisotyöhön kohdistuvat toiveet ja tulevat muutokset, alueella tapahtuva ilkeävalta ja levottomuudet. Alueellisten asioiden käsittely on kuitenkin ollut satunnaista.

Oppilaat arvioivat lähiryhmätoimintaa oppilaskuntatoiminnan arvioinnin yhteydessä keväällä 2007. Oppilaskunnan hallituksen jäsenistä (n=167) noin 60 % vastasi lähiryhmätyöskentelyn tukeneen hallituksen toimintaa. Toiminta oli osoittautunut koulutuksellisesti onnistuneeksi ja lähiryhmätoiminnasta oli ollut hyötyä koulujen oppilaskuntatyöskentelyn kehittämiseksi. Toiminta ei kuitenkaan ollut saavuttanut tavoitettaan alueellisena koulujen ja nuorisotyöyksikön yhteistyörakenteena, sillä toimintaa koordinoitiin keskitetysti oppilaskuntakoordinaattorien välityksellä. Samoin lähiryhmän rooli nuorten alueellisen vaikuttamisen mahdollistajana koettiin häilyväksi ja se vaihteli alueittain. Toimintakonseptia päätettiin muuttaa ja opetusministeriöstä haettiin rahaa alueellisen vaikuttajaryhmätoiminnan kehittämiseen. Hesari Nuorten Äänen vuosien 2008–2011 uuden strategiakauden yhtenä tavoitteena on, että vuoteen 2011 mennessä alueelliset nuorten vaikuttajaryhmät ovat vakiinnuttaneet paikkansa oman lähiympäristössä toimijaverkostossa ja ryhmät ovat muiden alueiden toimijoiden sekä kaupungin päätöksentekijöiden silmissä tunnettuja ja tunnustettuja ryhmiä, joiden kautta alueen nuorten äänen kuuleminen mahdollistuu.

Seuraavalla strategiakaudella alueellinen vaikuttajaryhmätoiminta sijoittuu entistä selkeämmin alueellisen nuorisotyön kenttään, mutta sen peruskantimena on vahva yhteistyö opetusviraston ja koulujen kanssa. Vaikuttajaryhmiin on jatkossa pääsy koulun hallituksen avainhenkilöiden lisäksi nuorisotalojen edustajil-

la sekä muilla alueella aktiivisesti toimivilla tai alueellisesta toiminnasta kiinnostuneilla nuorilla.

3.4 Vahvat oksat ja uudet versot

Helsingissä on raivattu tilaa nuorten osallisuudelle koulun ja nuorisotoimen rakenteissa sekä luotu perusteet niin oppilaskuntatoiminnalle kuin nuorten vapaa-ajan osallisuuteen ja vaikuttamiseen. Tulevaisuuden haasteet koskevat nuorisotoimen ja opetustoimen omien käytäntöjen edelleen kehittämistä ja ennen muuta hyväksi havaittujen käytäntöjen syventämistä. Oppilaskuntatoiminnan rooli kouluyhteisössä, tiedonkoulun kehittäminen ja oppilaiden mielipiteiden välittyminen erilaisin oppilaita koskeviin ohjelmiin ja suunnitelmiin sekä koulun lukuvuoteen liittyviin tapahtumiin haastaa koulun aikuisyhteisön pohtimaan koulun valtarakenteita ja muutoksia arjen käytännöissä. Samoin oppilaskuntatoiminnan rooli koulun ulkopuolisiin asioihin nähden on vasta orastavalla alullaan alueellisessa vaikuttajaryhmätoiminnassa. Nuorisotoimen puolella nuorten vaikuttamisen ja päätöksenteon mahdollistaminen on, jos suinkin, vielä suurempi haaste, sillä nuoret eivät välttämättä koe vapaa-ajalla osallistumista itselleen merkittäväksi asiaksi. Toisaalta, Avoimissa Foorumeissa nuoret peräänkuuluttavat oikeuksiaan entistä voimakkaammin vaikuttaa tiloja koskevaan suunnitteluun, toiminnan markkinointiin ja siitä viestintään. Nuoret haluavat myös entistä selvemmin vaikuttaa toiminnan sisältöihin.

Lasse Siurala (2007, 350–351) on luokitellut nuorisopoliittisen vaikuttamisen menettelytapoja neljään ryhmään, joita ovat hallinnollinen suunnittelu ja koordinaatio, nuorten kuuleminen, nuorten ”demokratiakoulut” ja temaattisesti kohdistuva vaikuttaminen. Eri ryhmien osalta Siurala on tarkastellut sitä, miten niihin kuuluvissa menettelyissä toteutuu nuorten osallistuminen (intensiteetti ja edustavuus), kasvatuksellisuus, ovatko rakenteet pysyvä- vai kertaluonteisia, miten laaja-alaisesti nuorten asioita tarkastellaan ja miten tehokkaasti nuorten etuja koordinoitusti ajetaan.

Siuralan jaottelussa Hesari Nuorten Ääni -kampanjan osallistumisareenoissa painottuvat niin demokratiakasvatus kuin temaattinen vaikuttaminen nuorten säännönmukaisen kuulemisen ja hallinnollisen koordinaation jäädessä paitsioon. Niin oppilaskunta-

toiminta, nuorisotalojen talodemokratiakäytännöt kuin alueellinen vaikuttajaryhmätoiminta ovat laaja-alaisia, alhaalta-ylöspäin rakentuvia ”demokratia-kouluja”, joilla on pysyväluontoinen rakenne ja joiden kasvatuksellinen merkitys niihin osallistujille on suuri. Menettelyjen heikkoudet liittyvät vallan puutteeseen ja siihen, että nuorisopoliittisia kysymyksiä tarkastellaan rajoitetusti keskittyen usein vapaa-ai-kaan.

Ylipormestarin Nuorten Ääni -kokoukset, Avoi-met Foorumit ja yhteissuunnitteluhankkeet Siurala si-joiittaa temaattisesti kohdistuvan vaikuttamisen ryh-mään. Niille yhteistä on nuorten aktiivinen osallisuus ja voimakas kasvatuksellinen vaikutus. Menettelyt on koettu tuloksellisiksi ja toiminta on pitkäjänteistä. Haasteen nuorisopoliittisen vaikuttamisen näkökul-masta luo juuri menettelyjen rajattu temaattisuus: fo-kusoinnin takia monet nuorisopoliittiset kysymykset jäävät osallistumisareenoiden ulkopuolelle. Myös nuorten osallistuminen temaattiseen vaikuttamiseen on usein valikoitunutta.

Tästä näkökulmasta katsottuna haasteena Helsin-gissä on luoda puitteet laaja-alaisemmalle nuorisopo-liittiselle vaikuttamiselle. ”Demokratia-koulujen” ja temaattisesti kohdentuvan vaikuttamisen rinnalle tai sidosaineeksi on luotava vahvempia nuorten kuule-misen menettelyitä sekä nuorten koko kaupunginkat-tavia vaikuttamisen menettelyjä. Lasten ja nuorten osallisuuden edistäminen saa uutta tuulta alleen nuo-risolin 8 §, joka haastaa nuoriso- ja opetustoimen li-säksi muut hallintokunnat ja kaupungin poliittiset päätöksentekijät miettimään lasten ja nuorten roolia kuntalaisina. Pelkästään vaikutusmahdollisuuksien avaaminen ei riitä, nuorten kanssa tulee käydä eettis-moraalista pohdintaa yhteiskuntaan liittyvistä kysy-myksistä. Kansalaiskompetenssin vahvistaminen tar-koittaa, että nuorten tietämys poliittisesta toiminnasta ja toimijakentästä kasvaa, nuorten käsitys omasta ky-vystä seurata ja ymmärtää kansalaistoimintaa ja poli-tiikkaa kehittyy ja nuoret kokevat, että halutessaan he pystyvät toimimaan yhteisten asioiden edistämiseksi. Kyky toimia ja kokemus omasta pätevyydestä sekä ottaa selvää asioista että tehdä niiden eteen tarvittaes-sa jotain myös innostaa toimimaan.

Valtioneuvosto hyväksyi joulukuussa 2007 en-simmäisen lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisoh-jelman vuosille 2007–2011, jonka yhtenä teemallise-na osiona on lasten ja nuorten laaja-alaisen osallistu-

misen mahdollistaminen ja yhteisöllisyyden edistä-minen. Kehittämisohjelman tavoitteena on, että vuo-den 2010 loppuun mennessä kaikissa kunnissa on ak-tiivisessa käytössä 5–17-vuotiaiden vaikuttamis- ja kuulemisjärjestelmä. Kehittämisohjelmassa nousee esiin muun muassa oppilaskuntien rooli ja avainase-ma lasten ja nuorten kuntaosallisuuden edistämisessä. Samoin nuoriso- ja opetustoimen yhteistyö lasten ja nuorten osallistumisrakenteiden luomisessa nousee esiin. Kehittämisohjelmassa nähdään, että oppilas-kunnilla on merkittävä tehtävä oppilaiden osallisuu-den edistämisessä kouluissa ja hyvät toimintaedelly-tykset siihen. Tulevaisuuden haasteena on laajentaa oppilaskuntatoiminnan vaikuttavuus myös koulujen ulkopuolelle ja hyödyntää rakennetta lasten ja nuor-ten kuntaosallisuuden tasolla. Kehittämisohjelmassa todetaan, että oppilaskuntien ja muiden nuorten vai-kuttajaryhmien yhteistyötä on lisättävä.

Helsingissä Hesän Nuorten Ääni -hanke on lähte-nyt liikkeelle laaja-alaisesta osallisuuden mallista ja juurruttanut osallisuuden rakenteita niin nuoriso-kuin opetustoimeen. Haasteena Helsingissäkin on nuorten kuntatason osallisuuden edistäminen ja sen systemaattisuuden lisääminen. Uusien oksien ja ver-sojen kasvu osallisuuden puuhun kuitenkin vaatii, että muu kokonaisuus voi hyvin. Osallisuusarenoi-den oksat ovat kasvaneet varsin mittaviksi, nyt tavoit-teena on saada ne tuottamaan hedelmää. Laadullinen muutos niin koulun kuin nuorisotalon toimintakult-tuureissa on hidasta. Nuoriso- ja opetustoimelle de-mokratiakasvatus ja osallisuuden edistäminen on ”päättymätön tarina”, sillä jokainen lapsi ja jokainen ikäluokka haastaa uudelleen olemassa olevat raken-teet ja käytännöt. Samoin jokainen ammattikasvatta-jasukupolvi kohtaa haasteet uudelleen ja uudelleen.

Demokratia onkin jotain muuta, kuin pysyvä ra-kenne tai käytäntö. Ajatus demokratiasta staattisena tilana ja yhteiskunnan pysyvyydestä on ansa, johon sortumista tulee välttää. Sen sijaan lapset ja nuoret tu-lee ottaa ikä- ja kehitystasonsa mukaan jo varhain ra-kentamaan yhteiskuntaa. Demokraattinen toiminta-kulttuuri on keskustelua yhteiskunnallisista asioista, yhteistoimintaa, vallan jakamista, sekä yhteisten kä-sitteiden ja toimintatapojen uudelleenmäärittelyä (esim. Bäcklund 2007). Demokratiaa vahvistettaessa valta voidaan nähdä toimintakyvyn lisäämisenä. Las-ten ja nuorten valtaa lisätään antamalla heille niin tie-to-taitoa (neuvottelu- ja vuorovaikutustaitoa, tietout-

ta, yhteistoiminnallisia työmenetelmiä jne.) kuin resursseja (rahaa, selkeä asema, selkeää päätäntä- ja vaikutusvaltaa, ohjausta, aika ja tila kokoontua), joita vaikuttamiseen tarvitaan. Erityisen tärkeää on lasten ja nuorten tunnistaminen ja tunnustaminen kykenevi-

nä ja arvokkaina toimimaan yhteisten asioiden hyväksi (esim. Kiilakoski 2007). Tämä vaatii ensisijaisesti aikuisilta – virkamiehiltä, ammattikasvattajilta, päätöksentekijöiltä ja asiantuntijoilta – asenteen ja ajattelutapojen muutosta.

Lähteet:

- Anunti, Päivi ja Nousiainen, Leena** (2001). Hesän Nuorten Ääni –kampanja 2000–2005. Helsingin kaupungin nuorisosaasiainkeskuksen ja opetusviraston yhteisstrategia.
- Bäcklund, Pia, Maury, Jon & Vuolanto Timo** (2002). Tutkimus asukkaiden osallisuudesta kaupungin kehittämisessä. Helsingin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisu 2002:12.
- Bäcklund, Pia** (2007). Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Ekholm, Peter, Jutila, Karina ja Kiljunen, Pentti** (2007). Kunnallinen vai kunnollinen kansanvalta? Suomalaisten käsityksiä kuntademokratiasta. Ajatuspaja e2: raportti 2.
- Eräsaari, Risto** (2007). Yhteiskuntapolitiikan johdanto luentosarja. Helsingin yliopisto.
- Gretschel, Anu** (2007). Nuorisotalo mahdollistavana lähiyhteisönä. Teoksessa Gretschel, Anu ja Kiilakoski, Tomi (toim.): Lasten ja nuorten kunta. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura. Julkaisu 77.
- Harju, Aaro** Aktiivisen kansalaisuuden sisältömäärittely 18.4.2005
http://www.kansalaisfoorumi.fi/sivu.php?artikkeli_id=363
- Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti**. Kohti aktiivista kansalaisuutta. Oikeusministeriön julkaisu 2005:14.
- Keskinen, Vesa** (2007). Hesän nuorten ääni kampanjan loppuarviointi 2007. Julkaisematon työryhmäraportti. Syyskuu 2007.
- Keskinen Vesa** (2003). Hesän Nuorten Ääni -kampanjan arviointitutkimus. Julkaisematon työryhmäraportti. Syksy 2003.
- Kiilakoski, Tomi** (2007). Johdantoa: Lapset ja nuoret kuntalaisina. Teoksessa Gretschel, Anu ja Kiilakoski, Tomi (toim.): Lasten ja nuorten kunta. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto/ Nuorisotutkimusseura. Julkaisu 77.
- Lillestøl, Kjell**. Porsgrunnin malli: lasten ja nuorten järjestelmällinen osallistuminen päätöksentekoon: aatepohja, konkreettiset toimet/menetelmät ja tulosten arviointi vuosien 1991–1995 työstä Porsgrunnin kunnassa. Helsinki: Sisäasiainministeriö 1998.
- Opetushallitus**. Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004.
- Opetushallitus**. Perusopetuksen oppilaskuntatoiminnan kartoitus 2005. Moniste 9/2006.
- Pikkala, Sari** (2005). Kunnallisvaalit kuntademokratian kuvaajana. Kuntien demokratiatilinpäätös, teema I. Yhteenvetoa vaalitilinpäätöksistä. Suomen Kuntaliitto, Helsinki. 48 s.
- Siurala, Lasse** (2007). Nuorisopoliittinen vaikuttaminen paikallistasolla. Teoksessa Hoikkala, Tommi ja Sell, Anna (toim.): Nuorisotyötä on tehtävä. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisotutkimusseura / Julkaisu 76.
- Vesikansa, Sari** (2007). Demokratiaperiaatteen soveltaminen. Teoksessa Hoikkala, Tommi ja Sell, Anna (toim.): Nuorisotyötä on tehtävä. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto. Nuorisotutkimusseura / Julkaisu 76.
- Vesikansa, Sari** (2002): Demokratia kouluissa ja nuorisotyössä. Teoksessa Gretschel, Anu (toim.): Lapset, nuoret ja aikuiset toimijoina. Artikkeleita osallisuudesta. Helsinki: Humanistinen ammattikorkeakoulu ja Suomen Kuntaliitto.

4 Maahanmuuttajajärjestöjen kokemuksia suunnitteluun ja päätöksentekoon vaikuttamisesta

4.1 Johdanto

Helsinki on tuhansien Suomeen muualta muuttaneiden pysyvä kotipaikka. Siten he ovat kuntalaisia Helsingissä siinä missä maalta muuttaneet ja syntyperäiset stadilaisetkin. Kuntalaisilla on oikeus saada tietoa kunnan asioista ja osallistua sen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Miten maahanmuuttaneet hyödyntävät tätä oikeuttaan? Siitä tiedetään toistaiseksi melko vähän, sillä maahanmuuttajatutkimuksessa on tähän mennessä enimmäkseen keskitytty muihin aiheisiin kuten työllistymiseen ja elinoloihin.

Tässä artikkelissa käsitellään sitä, millä tavalla maahanmuuttajajärjestöt ovat kokeneet voivansa vaikuttaa Helsingin kaupungin suunnitteluun ja päätöksentekoon. Kuuteen puolistrukturoituun teemahaastatteluun perustuvan artikkelin tavoitteena on tuoda mahdollisimman monipuolisesti esille erilaisia näkökulmia ja kokemuksia maahanmuuttajakentältä.¹ Artikkelin toimii siten ajatusten herättäjänä ja maahanmuuttajajärjestöjen puheenvuorona. Haastatteluja ohjasivat kolme kysymystä: Kokivatko haastatellut, että maahanmuuttaneet otetaan huomioon kaupungin päätöksenteossa? Miten maahanmuuttaneiden mahdollisuuksia vaikuttamiseen ja osallistumiseen voitaisiin parantaa? Mitkä ovat ne kanavat ja toimintatavat, jotka haastateltavat mieltävät tehokkaimmiksi yhteiskunnalliseen päätöksentekoon vaikuttamisessa? Artikkelin tiedonintressi on käytännönläheinen: huomio pyritään kiinnittämään haastateltujen kokemiin epäkohtiin ja heidän näkemyksiinsä näiden haasteiden selättämisestä.

Artikkelissa ovat keskiössä ne uudet etniset vähemmistöt, joihin kuuluvat kaupunkilaiset asuvat pääkaupunkiseudulla pysyväisluonteisesti. ”Uudella” viittaan tässä siihen, että maassamme on myös kotoperäisiä tai huomattavan kauan sitten vakiintuneita etnisiä vähemmistöjä, kuten saamelaiset ja romanit (ks. Forsander & Ekholm 2001, 84–113). Kysymystä uusien vähemmistöjen osallisuudesta lähestytään yhdistysten ja kansalaisjärjestöjen kautta, sillä nämä, kuten yhdistykset ylipäänsäkin, pystyvät toimimaan tiedon, toiveiden ja näkemysten ”välittäjinä” jäsenistön ja julkisen vallan välillä (Siisiäinen 2003, 34; Helander & Pikkala 1999, 71). Ainakin osa myös etnisten vähemmistöjen yhdistyksistä pyrkii vaikuttamaan tärkeiksi katsomiinsa asioihin (ks. Pyykkönen 2003). Järjestöjen yhteiskunnallinen osallistuminen kuitenkin eroaa sen jäsenten, kuntalaisten tai palvelun käyttäjien, suorasta osallistumisesta. On hyvä muistaa, että artikkelia varten haastatellut puhuivat ensisijaisesti järjestöjen osallistumismahdollisuuksista, vaikka viittasivatkin myös maahanmuuttaneiden kuntalaisten suoraan osallistumiseen ja arvioivat sen edellytyksiä.

Pääkaupunkiseudulla toimi 2000-luvun alussa noin 130 erilaista rekisteröityä maahanmuuttajayhdistystä (Saksela 2003, 253–255).² Rekisteröityneitä ja rekisteröitymättömiä maahanmuuttajayhdistyksiä on arvioitu olevan koko Suomessa 600–700. Useimmat maahanmuuttaneiden yhdistykset ovat syntyneet 1990-luvun puolivälin aikoihin ja sen jälkeen – julkisen vallan taholta maahanmuuttaneita on myös kannustettu perustamaan yhdistyksiä (Pyykkönen 2003,

¹Pyykkönen (2007c, 15) tiivistää ”yhdistysten” ja ”järjestöjen” keskeisimmät erot seuraavasti: Järjestöt toimivat kansallisella, yhdistykset paikallisella ja alueellisella tasolla. Yhdistystoiminta rakentuu henkilökohtaisen kanssakäymisen varaan, mutta järjestön toiminta ei välttämättä. Järjestöjen toiminta on pääosin palkattujen työntekijöiden organisoimaa, yhdistyksissä puolestaan vapaaehtoisten asian harrastajien. Kaikilla tämän selvityksen haastateltavilla oli kokemusta paikallisyhdistysten toiminnasta. Osa heistä nimitti kuitenkin nykyistä ensisijaisista taustayhteisöään järjestöksi. Myös itse haastateltavia lähestyessäni käytin ilmaisua ”maahanmuuttajajärjestö”. Osa haastateltujen taustayhteisöistä voi arvioida osin täyttävän tai ainakin pyrkivän täyttämään yllä määritellyt järjestön tunnusmerkit, kun taas osalle yhdistys-nimike tekee paremmin oikeutta. Käytän artikkelissa sanoja yhdistys ja järjestö synonyymisesti, koska tarkempi haastateltujen erottaminen toisistaan suhteessa taustayhteisöön ei ole tässä tarkoituksenmukaista.

²Alitolppa-Niitamo & Ali (2001) luonnehtivat Suomen somaleja yhteiskunnallisesti aktiivisiksi. Myös osa kurdien yhdistyksistä on luonteeltaan poliittisia, mutta niiden poliittisuus liittyy pääasiallisesti kysymykseen Kurdistanista (Wahlbäck 1999, 153–154).

91–92). Pyykkösen mukaan yhdistyksistä noin puolet on ensisijaisesti kulttuuriyhdistyksiä, uskonnollisia yhdistyksiä tai naistenyhdistyksiä. Noin kolmannes kaikista maahanmuuttaneiden yhdistyksistä on monietnisiä yhdistyksiä, jotka eivät perustu minkään tietyn etnisen ryhmän perinteen ylläpitämiselle. Maahanmuuttajajärjestöjen pääasiallinen tarkoitus on usein yhden ryhmän yhteenkuuluvuudentunteen ja kulttuuriperinteen vaaliminen. Myös kotouttavat pyrkimykset ovat yleisiä, sillä mahdollisuudet saada rahallista tukea yhdistystoimintaan kytkeytyvät usein kotoutumista tukevaan työhön. Maahanmuuttaneiden yhdistyksiä onkin toimintaprofiileiltaan moninaisia, ja ne voivat eri yhteyksissä tuoda esille eri painotuksia. (Pyykkönen 2003, 90–91; Pyykkönen 2005, 129; Saksela 2005, 104). Toistaiseksi harvalla järjestöistä on ollut poliittisia tavoitteita liittyen elämään Suo-

nessa (Saksela 2003, 260–261). Pyykkösen (2007b, 108) mukaan kuitenkin useiden yhdistysten koalitiot (kattojärjestöt) todennäköisesti yleistyvät maahanmuuttaneiden järjestökentällä.

Pyrin löytämään haastateltaviksi vakiintuneiden järjestöjen johtohahmoja, joilla saattoi olettaa olevan näkemyksiä Helsingin kaupungin toiminnasta (ks. taulukko 1). Kaikki haastatellut olivat toimineet useita vuosia yhdistyksissä – joko nykyisessä järjestössään, tai muissa. Neljä haastatelluista oli tutkimushetkellä asiantuntijajäsenenä työministeriön alaisessa, valtakunnallisessa Etnisten suhteiden neuvottelukunnassa (ETNO). Haastatellut kuuluvat viiteen eri etniseen ryhmään, joista osa on suurimpia uusia etnisiä vähemmistöjä Helsingissä.³ Haastattelut kestivät puolesta tunnista puoleentoista.

Taulukko 1. Haastateltujen taustatiedot

Haastateltavan sukupuoli	Haastateltava muutti Suomeen v.	Järjestötyyppi*	Asema järjestössä
Nainen	1992	Yhden etnisen ryhmän kulttuuri- ja muiden yhdistysten kattojärjestö	Toiminnanjohtaja
Nainen	1994	Monietninen naisjärjestö	Toiminnanjohtaja
Nainen	2000	Yhden etnisen ryhmän kotoutumista edistävä järjestö	Hallituksen puheenjohtaja
Mies	1990	Monietninen valtakunnallinen rasisminvastainen verkosto	Hallituksen puheenjohtaja
Mies	1990	Yhden etnisen ryhmän kulttuuri- ja muiden yhdistysten kattojärjestö	Hallituksen puheenjohtaja
Mies	1990	Paikallinen monikulttuurisuusyhdistys; monietninen rasisminvastainen valtakunnallinen verkosto	Hallituksen jäsen

*) Järjestöjen ryhmittelyistä ks. Pyykkönen (2007b, 74–79) ja Saksela (2005, 91).

Haastateltavat puhuivat haastattelutilanteessa toisaalta henkilökohtaisesti omana itsenään, toisaalta järjestönsä edustajina. Kun he kertoivat vaikuttamiskokemuksistaan ja -mahdollisuuksistaan, kytkeytyivät nämä suurimmaksi osaksi kansalaisjärjestönäkökulmaan, mutta osin myös yksittäisen maahanmuuttaneen kuntalaisen näkökulmaan. Yksi haastatelluista on järjestökentän lisäksi aktiivinen puoluepolitiikassa, ja hänellä on siihen liittyvä luottamustehtävä. Myös toisella haastatellulla on aikaisemmalta ajalta kokemusta kunnallisesta luottamustehtävästä, mutta hän on sittemmin jättänyt puoluepolitiikan.

Teemahaastattelut muotoutuvat aina kukin omanlaisekseen käsiteltävien asioiden osalta. Tulkintojen kannalta olennaista ei ole ollut tietyn näkökulman yleisyys haastateltujen puheessa, vaan olen pyrkinyt

nostamaan esille kokemuksia mahdollisimman monipuolisesti. Haastattelukysymykset liittyivät kokemuksiin Helsingin kaupungin päätöksentekoon vaikuttamisesta sekä maahanmuuttaneiden edustamisen kysymyksiin. Kysyin esimerkiksi, oliko haastateltu koskaan pyrkinyt vaikuttamaan kaupungin päätöksentekoon, ja jos oli, kokiko hän tullessa kuulluksi. Lisäksi tiedustelin, mitä haastateltava tekisi, jos tietäisi jonkin itseään kiinnostavan asian olevan valmisteilla poliittis-hallinnollisissa prosesseissa. (Ks. Liite 1 ”Haastattelun runko”).

Haastatteluissa puhuttiin *päätöksentekoon vaikuttamisesta*. Anttiroikon (2003, 11–20) mukaan vaikuttaminen on muutoksen aikaansaamista poliittisessa prosessissa. Se siis edellyttää *osallistumista*. Osallistumisen käsite puolestaan kuvaa jonkin tahon mukana

³Haastateltujen joukossa ei selvityksen suppeuden vuoksi ole uskonnollisissa järjestöissä toimivia. Tätä voi pitää puutteena, sillä uskonnolliset yhdistykset ovat osa maahanmuuttajajärjestöjen kenttää.

olemista jossakin yhteisiä asioita koskevassa, sosiaalisessa prosessissa. Yksinkertaistaen se siis viittaa toimintaan ja sen muotoihin, vaikuttamisen käsite toiminnan tulokseen.

Politiikka-termin käyttämistä haastatteluissa pyrin välttämään sen vuoksi, että se arkipuheessa usein ymmärretään kapeasti, vain puoluepolitiikkaan liittyvänä asiana. Yhteiskuntatieteellinen käsitys politiikasta on kuitenkin laajempi – politiikan voi käsittää aspektiksi missä tahansa inhimillisessä kanssakäymisessä, johon liittyy (helpommin tai vaikeammin havaittavissa olevaa) vallankäyttöä (Heywood 2002, 10–12). Näen siten haastattelemani yhdistystoimijat poliittisina toimijoina ja puheen osallistumisesta myös poliittisena ja todellisuutta diskursiivisesti rakentavana toimintana. Pyrkimyksissään nostaa tietyt asiakokonaisuudet julkisuuteen ja kunnallisen päätöksenteon piiriin järjestöt koettavat tehdä kyseiset asiat neuvottelun ja muutoksen alaisiksi, toisin sanoen poliittisiksi (ks. Palonen 1993, 11).

Pohtiessaan vaikuttamisen ja osallistumisen kysymyksiä haastateltavat pukivat sanoiksi kokemuksiaan ja arvioivat omaa asemaansa kunnallisen politiikan kentällä. Kokemusta osallistumisen mahdollisuudesta ja mielekkyydestä voidaan kutsua osallisuuden tunteeksi. Ihminen on osallinen, kun hän on kiinnittynyt yhteisön tärkeäksi kokemiin prosesseihin ja kokee että hänen mukanaolonsa on vaikuttavaa. (Anttiroiko 2003, 16). Tässä tapauksessa osallisuus siis määrittynyt kokemukseksi Helsingin kaupungin suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin kiinnittymisestä.

En rajannut haastatteluissa lähtökohtaisesti sitä, mihin aihepiireihin liittyvistä päätöksenteko- tai vaikuttamisprosesseista oli kyse. Valinta liittyy ajatuksen maahanmuuttaneista kuntalaisina, joilla saattaa olla mielenkiintoa osallistua mihin tahansa asiakokonaisuuteen samalla tavoin kuin syntyperlältään suomalaisella väestöllä. Eräs haastatelluista toikin tämän näkökohdan ilmi. Haastatteluissa käsiteltiin toki myös sitä, mitkä aihealueet koetaan maahanmuuttajajärjestöille keskeisimmiksi ja maahanmuuttanutta väestöä yhdistäviksi. Soininen ja Etzler (2006, 19–20) ovat todenneet, että tärkeä maahanmuuttajaintressi on poliittisissa prosesseissa mukana oleminen itsessään: Poliittiseen keskusteluun osallistumalla maahanmuuttaneet pystyvät vaikuttamaan käsityksiin maahanmuuttajista ja maahanmuuttajaintresseistä, joita poliittisen keskustelun ja politiikkalinjausten kautta luodaan, ylläpidetään – ja muutetaan. Siten he

pystyvät vähentämään ”maahanmuuttajuuteen” liittyvää stigmaa ja edistämään maahanmuuttaneiden tasavertaisia mahdollisuuksia suhteessa valtaväestöön.

4.1.1 Maahanmuuttaneet Helsingissä

Kieleen vakiintunut termi ”maahanmuuttaja” niputtaa yhteen monessa suhteessa erilaisia ihmisiä – siitäkin huolimatta, että nykyisin useimmissa yhteyksissä muistetaan asianmukaisesti mainita maahan muuttaneen väestönosan heterogeenisyydestä. Nimitykseen liittyy usein myös negatiivisia mielleyhtymiä, joita voi tietoisesti pyrkiä purkamaan. Maahanmuuttaja-termiin voi esimerkiksi suhtautua teknisenä, muutotapahtumaan liittyvänä, eli demografisena määritellynä. Lankeaahan maahanmuuttajuus ihmistä määrittelevänä luokitteluna tämän kohdalle vasta muuttotilanteessa – tätä hetkeä edeltävässä elämässä häntä on luokiteltu ja hän on samaistunut monella tavalla, esimerkiksi naiseksi tai mieheksi, tai tietyn ammatin tai uskonnon edustajaksi. Tästä näkökulmasta maahanmuuttajuus ei lähtökohtaisesti voi olla ensisijainen ryhmänimike, johon yksilö samaistuu, ja jota hän toivoo muiden itsestään käyttävän. Maahan muuttamisesta voi tietysti myös tulla – kuin yhtä lailla olla tulematta – yksilölle enemmän tai vähemmän tärkeä identiteetin rakentamisen elementti uudessa kotimaassa. Maahanmuuttajuus esiintyy hierarkkisessa suomalaiset–ulkomaalaiset–vastakkainasettelussa kielteisenä asiana, vieraan nimityksenä ja siten marginalisointuneena identiteettinä valtaväestön silmissä (ks. Huttunen 2004). Toisaalta maahanmuuttajuus voi kuitenkin myös näyttäytyä maahanmuuttaneille itselleen myönteisenä vaihtoehtona kapeaksi koetulle etniselle identiteetille (ks. Pyykkönen 2005, 123–127).

Korostaakseni sitä, että määrittelen artikkelissani ulkomaalaistaustaiset ihmiset tässä maassa tällä hetkellä ja/tai pysyvästi asuvina kaupunkilaisina, käytän heistä ”maahanmuuttaja”-termin ohella ja sijasta sanaa ”maahanmuuttanut” sekä ilmaisua ”uuden etnisen vähemmistön” jäsen. ”Vähemmistö” viittaa määrälliseen suhteeseen, eikä tätä termivalintaa pidä nähdä kannanotoksi vähemmistön käsitteestä käytävään keskusteluun (ks. Lepola 2000, 258–265). Haastateltujen puheessa ”maahanmuuttajuus” liittyi ensisijaisesti *suurimpiin uusiin etnisiin vähemmistöihin*, jotka ainakin jossain määrin sijoittuvat *suomalaisen yhteis-*

kunnan marginaaliin (ks. Huttunen 2004, 135–136). Siksi myös tässä artikkelissa viitataan sanalla maahanmuuttaneet kyseisiin ryhmiin. Tästä huolimatta ei tulisi unohtaa, että määritelmällisesti esimerkiksi tanskalainen jatko-opiskelija ja yhdysvaltalainen ”expatriaatti” ovat myös maahanmuuttajia/maahanmuuttaneita.

Tilastotietoja tuotetaan esimerkiksi maassa asuvista *ulkomaan kansalaisista (ulkomaalaisista)* ja *ulkomailla syntyneistä Suomen kansalaisista*, jotka yhdessä muodostavat ryhmän ulkomaalaistaustaiset. Helsingissä ulkomaan kansalaisia oli 33 196 vuodenvaihteessa 2006/2007 (5,9 % kaupungin asukkaista). He jakautuvat 145 eri kansallisuuteen, joista suurimmatkin ryhmät kattavat vain tuhansia henkilöitä. Helsingissä onkin viime vuosien selvästä kasvusta huolimatta muihin EU-maiden pääkaupunkeihin verrattuna edelleen vähän ulkomaalaistaustaisia asukkaita. (Helsingin kaupungin tietokeskuksen väestötilastot vuodenvaihteessa 2006/2007; Helsingin ulkomaalaisväestö vuonna 2006; 2007, 1–6.) Lisäksi tilastolli-

sesti ryhmitellään eri kielten puhujia. Vieraskielisiä ovat ne, joiden äidinkieli ei ole suomi, ruotsi tai saame (Tilastokeskus, verkkosivu – ks. lähdeluettelo). Vieraskielisten tilastoon sisältyy esimerkiksi niitä, joiden vanhemmat ovat maahanmuuttaneita ja saaneet Suomen kansalaisuuden jo ennen lapsen syntymää, jolloin lapsesta luonnollisestikin tulee Suomen kansalainen.

Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma (2006) ottaa myönteisen kannan (työperäisen) maahanmuuton lisäämiseen. Voidaankin odottaa ulkomaalaistaustaisten määrän edelleen kasvavan pääkaupunkiseudulla. Myös vieraskielisten, kaksi- ja monikielisten Suomen kansalaisten määrä kasvaa kansalaisuuden saaneiden maahanmuuttaneiden ja heidän lastensa perustaessa perheitä. (ks. Pääkaupunkiseudun väestö- ja palveluntarveselvitys 2015 ja 2025; 2007, 12–13, 18–19). Suurimmat vieraskieliset ja ulkomaalaistaustaiset ryhmät Helsingissä on esitetty taulukossa 2.

Taulukko 2. Suurimmat vieraskieliset ja ulkomaalaistaustaiset ryhmät Helsingissä vuodenvaihteessa 2006/2007

Vieraskieliset			Ulkomaalaistaustaiset		
Äidinkieli	Henkilöä	% Helsingin koko väestöstä (564 521)	Maa	Henkilöä	% Helsingin koko väestöstä (564 521)
Venäjä	11 093	2,0	Venäjä ja ent. Neuvostoliitto	9 767	1,7
Somali	5 065	0,9	Viro	6 311	1,1
Viro	5 030	0,9	Ruotsi	3 818	0,7
Englanti	3 298	0,6	Somalia	3 454	0,6
Kaikki vieraskieliset yhteensä	46 498	8,2	Kaikki ulkomaalais-taustaiset yhteensä	50 599	9,0

Lähde: Helsingin kaupungin tietokeskuksen väestötilastot 2006/2007.

4.1.2 Maahanmuuttaneet kansalaisyhteiskunnan jäseninä

Maahanmuuttaneiden osallisuudesta ja osallistumisesta puhuttaessa on huomioitava myös, että heidän elämänhistoriansa voi nykyhetken lisäksi vaikuttaa siihen, millaisena yhteiskunnallisen osallistumisen horisontit heille näyttäytyvät. Ulkomaan kansalaisilla on myös erilaisia oikeuksia riippuen siitä, mistä maasta he ovat tulleet Suomeen (esimerkiksi Pohjoismaa tai EU-maa vs. ”kolmas maa”), sekä millaisella statuksella ja luvalla he maassa oleskelevat. Erilaisten statusten voidaan väittää olevan läsnä niiden arjessa, jotka kuuluvat sellaisiin kansalaisuuksiin, joiden kan-

sainvälinen liikkuvuus on vähemmän vapaata esimerkiksi EU/ETA-maiden kansalaisiin verrattuna. Niillä, joille on myönnetty pysyvä oleskelulupa, on erilainen tulevaisuushorisontti Suomessa kuin määräaikaikaisella luvalla maassa oleskelevalla. Mahdollisuuksiltaan kapeinta arkea elävät ne maahanmuuttaneet, jotka odottavat kielteisen turvapaikkapäätöksen saatuaan palautusta alueille, joiden epävakauden vuoksi palautusta ei kuitenkaan voida panna käytäntöön. Oman muuttajien tyyppinsä muodostavat myös korkeasti koulutetut työsiirtolaiset ja opiskelijat, jotka eivät kuulu kotouttamistoimien piiriin, ja joille Helsinki saattaa olla vain yksi pysäkki henkilökohtaisessa urakehityksessä.

Maahanmuuttaneen tulevaisuushorisonttiin, ja siten kiinnostukseen yhteiskunnallista osallistumista kohtaan, vaikuttaa luonnollisesti myös se, mikä alun perin on ollut syynä Suomeen muuttoon. Avioituminen suomalaisen kanssa ja muutto tämän seurauksena on olennaisesti erilainen lähtökohta Suomessa asumiselle ja toimimiselle verrattuna esimerkiksi siihen, että kansainvälinen yhteisö ja Suomen valtio päättävät antaa pakolaiselle uuden elämän mahdollisuuden Suomessa. (Joronen 2005a, 178–184). Joidenkin pakolaisryhmien kohdalla ajatukset entiseen kotimaahan paluusta saavat enemmän tilaa tulevaisuushorisontissa, joidenkin kohdalla entiseen kotimaahan paluu näyttäytyy mahdottomana tai jopa epätoivottavana asiana. Yhteiskunnallisesta osallistumisesta voidaan siis yhtäältä jättäytyä vapaaehtoisesti sivulliseksi, jos Suomessa olo mielletään väliaikaiseksi. Toisaalta taas suomalainen yhteiskunta ”on monelle ainoa, joka on jäljellä”. (Sassi 2002; 65, 72).

Jotkin etnisistä ryhmistä ovat perustaneet yhdistyksiä muita enemmän. Erityisen aktiivisia ovat olleet somalialaiset, Kaukoidästä muuttaneilla yhdistyksiä on vain muutamia. Yhdistysaktiivisuutta on selitetty yhtäältä siten, että pakolaisina maahan tullee, heikommissa työmarkkina- ja sosiaalisessa asemassa oleville yhdistystoiminta on tarjonnut yhden selviytymisstrategian ja mahdollisuuden tuttuihin omakielisiin sosiaalisiin kontakteihin. Toisaalta yhdistystoimijat ovat itse selittäneet aktiivisuutta myös muuttoa edeltävällä kokemuksella yhteiskunnallisesta osallistumisesta. (Pyykkönen 2007b, 72–73).

Vaikka yhteiseksi ymmärretty etninen tausta voi luoda pohjan sosiaaliselle/yhteiskunnalliselle ryhmitymiselle, se ei kuitenkaan poista etnisten ryhmien sisäisiä ja välisiä jakolinjoja. Suomalaista yhteiskuntaa jakavina tekijöinä on pidetty muun muassa poliittisen oikeiston ja vasemmiston, kasvukeskusten ja syrjäseutujen, rikkaiden ja köyhien sekä matalasti ja korkeasti koulutettujen välisiä ristiriitoja (Paloheimo & Sundberg 2005, 170–171; Haikonen & Kiljunen 2003, 37–39). Lähtömaan historiasta riippuen edellä mainitut jakolinjat ovat voineet koskettaa myös maahanmuuttanutta vanhassa kotimaassaan. Erityisesti monissa kehitysmaissa tuloerot sekä erot maaseudulla ja kaupungissa asuvien elintasossa ovat huomattavat. Maahanmuuttaneisiin kuuluu niin omissa lähtömaissaan korkeasti koulutettuja ja/tai varakkaita, että köyhempää väkeä (ks. Forsander 2002, 134–135; Alitolppa-Niitamo & Ali 2001, 142). Ajatus luokkaeroista ei

välttämättä katoa muuttajan sosiaalisia suhteita koskevista käsityksistä, vaikka yksilön yhteiskunnallinen asema usein muuttuukin radikaalisti kehitysmaasta kehittyneeseen länsimaahan muutettaessa. Samoin ajatus sukulinjasta ihmisen sosiaalista piiriä jäsentävänä tekijänä saattaa olla maahanmuuttaneelle keskeinen (ks. Pyykkönen 2005, 116).

Ajatukset entiseen kotimaahan paluusta tai arviot lähtöalueen tulevaisuudesta voivat myös jakaa ryhmiä sisäisesti (ks. esim. Wahlbäck 1999, 155). Esimerkiksi sisällissotia paenneiden ryhmien väliset jännitteet eivät pelkästä muuton vaikutuksesta lakkaa olemasta, vaan vaikuttavat ryhmien sosiaalisiin suhteisiin vielä uudessakin kotimaassa (Joronen 2005a, 164). Asiaan vihkiytymättömän silmissä yhdeksi etniseksi ryhmäksi hahmotuva joukko saattaa itse asiassa sisältää monia eri ”etnisyyksiä”, tai joskus esimerkiksi kansallisuus saattaa merkitä ihmiselle enemmän kuin muissa maissa asuvien kanssa jaettu etnisyyks. Miesten ja naisten elämänpiirien erot saattavat olla enemmän tai vähemmän merkittäviä. (Hall 2003, 248–249, 253).

Toisaalta yhteenkuuluvaisuutta saatetaan tuntea yli kieli- tai etnisyyserojen esimerkiksi toisen samaa uskontoa tunnustavan kanssa (Pyykkönen 2003, 112–113). Viiteryhmien perustana toimivat ominaisuudet ovat myös itsessään erilaisia luonteeltaan – äidinkieltä ei kukaan pysty itse päättämään, mutta uskonto on enemmän valinnan asia. Toisaalta jotkut ryhmäkuuluvuudet sopivat hyvin rinnakkaisiksi (kaksi- tai monikielisyys), toiset taas eivät sovi yhtä hyvin yhteen (kuten useamman uskonnon tunnustaminen). (Hartney 1995, 205). Lopulta ryhmien ja lojaliteettien muodostuminen saattaa olla noudattamatta mitään taustatekijöiden suuntaviivoja ja perustua yksinkertaisesti yksilöllisille tuttavuuksuhteille (ks. Pyykkönen 2003, 112).

Etnisten ryhmien sisäisiin ominaisuuksiin liittyvien seikkojen lisäksi myös kanssakäyminen muiden kanssa vaikuttaa maahanmuuttaneiden käsityksiin yhteiskunnasta. Suomalaisessa yhteiskunnassa vallitsee etninen hierarkia, jossa suomalainen etnisyyks muodostaa ”huipun” ja jossa toiset etniset ryhmät kokevat vähemmän, toiset enemmän syrjintää (Perhoniemi & Jasinskaja-Lahti 2006, 81–86; Pohjanpää, Paananen & Nieminen 2003, 148–149). Paikka tässä hierarkiassa vaikuttaa kunkin ryhmän marginaalisuuden kokemuksen syvyyteen ja identiteetin leimautuneisuuteen (ks. Huttunen 2004, 138–139). Tässä-

kään suhteessa maahanmuuttanut ei ole kuin ”tyhjä taulu”. Samoin kuin valtaväestöön kuuluvalla suomalaisella, myös maahanmuuttaneella voi olla yleistäviä, jo vanhassa kotimaassa tai nyttemmin Suomessa muodostuneita käsityksiä muista etnisistä ryhmistä. Paitsi että uudet etniset vähemmistöt ovat vaihtelevassa määrin ennakkoluulojen kohteita, myös niiden jäsenillä itsellään saattaa olla vaihtelevasti ennakkoluuloja muita kohtaan. Ryhmien välistä yhteenkuuluvuuden tunnetta ei siksi voi pitää itsestäänselvyytenä ainoastaan sillä perusteella, että niissä kaikissa on maahanmuuttaneita. Toisaalta ryhmien välistä eripuraa ei tule pitää lähtöoletuksena (ks. Pyykkönen 2003, 112). Kun siis tässä artikkelissa puhutaan maahanmuuttaneiden intresseistä, kyseessä ovat asiat, jotka toisaalta voidaan liittää Suomeen muuttoon ja Suomen kodiksi tekemiseen, toisaalta jossain määrin ”ulkopuolisuuden” kokemukseen suhteessa valtaväestöön (ks. Pyykkönen 2003, 110).

Edellä olen pyrkinyt kuvaamaan, millä tavalla niin institutionaaliset, etnisten ryhmien sisäiset kuin välisetkin tekijät luovat heterogeenisyyttä joukkoon, jota kutsumme maahanmuuttajiksi. Käytännön syistä jotakin yleistävää nimitystä on kuitenkin usein pakko käyttää. Seuraavissa luvuissa ”maahanmuuttajalla” ja ”maahanmuuttaneella” on haastatteluissa tosinnettu, arkikielessä yleinen merkitys, joka viittaa nimenomaisesti Suomen suurimpiin maahanmuuton seurauksena syntyneisiin vähemmistöryhmiin. On tosin esitetty, että maahanmuuttaja-termin käyttöä pitäisi sen negatiivisten konnotaatioiden ja kielellisen epätarkkuuden vuoksi vähentää (Säävälä 13.5.2007).

4.2 Maahanmuuttajajärjestöjen kuva kuntahallinnosta

Tässä luvussa kerron siitä, millaiseksi kuva Helsingin kaupungista päätöksenteko- ja hallintojärjestelmänä piirtyi haastateltujen puheessa⁴. Osa haastatelluista koki olevansa järjestötoimijana itse täysin kuvan ulkopuolella, osa korosti kiinnittymiskohtiaan.

Kunnallinen päätöksenteko ei näyttäytynyt haastatteluissa eriytyneenä vaikuttamisen areenana; viit-

tauksia valtiollisella tasolla toimimiseen esiintyi vastauksissa silloinkin, kun kysymys koski nimenomaan osallistumista Helsingissä. Yhtäältä viittaukset eri tasoilla toimimiseen limittyivät luoden kuvan yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta kokonaisuutena, toisaalta kunnallistasolla vaikuttamista peilattiin myös vasten kokemuksia valtakunnallisella tasolla toimimisesta. Tässä vertailussa valtio muodostui esimerkiksi ”mukaan ottajaksi” suhteessa kaupunkiin, jonka päätöksenteosta nähtiin puuttuvan maahanmuuttajien äänen kuuluville tuovia mekanismeja, kanavia ja asennoitumista⁵.

Miten on järjestö saanut vaikuttaa lainsäädäntöön? On saanut vaikuttaa esimerkiksi juuri nimenomaan näiden lausuntojen myötä. (...) Se on ollut siis valtakunnallisella tasolla on yksi mahdollisuus, mutta mä en näe että Helsingin kaupungin tasolla olisi edes mahdollista, edes jollain tavoin... ei ole.

Tasojen limittymiselle voi etsiä selityksiä useasta suunnasta. Valtakunnan tason toiminta saattoi esimerkiksi tulla helposti puheeksi, koska kyseiset järjestöt ovat olleet yhteistyössä eri ministeriöiden kanssa. Kunnat ja valtio kohtaavatkin usein hankkeiden rahoittajina ja toimijoina. Lisäksi maahanmuuttaneiden palveluihin liittyviä vastuuta on kunnan lisäksi myös valtiotasolla (ks. Joronen 2005b, 83). Valtion korostumista selittää myös se, että neljä haastateltua oli haastatteluhetkellä jäsenenä työministeriön alaisessa, valtakunnallisessa Etnisten suhteiden neuvottelukunnassa (ETNO).

Asema pääkaupunkina tekee Helsingistä monella tavalla erityisen kunnan. Valtio on katukuvassa enemmän läsnä kuin Suomen muissa kunnissa. Etnisten vähemmistöjen kannalta Helsinki näyttäytyy erityisenä myös siksi, että se on maamme monikulttuurisin kaupunki. Jotkut vähemmistöt ovat lisäksi keskittyneet Helsinkiin: Suomen somalialaisista yli puolet asuu Helsingissä, virolaisista kolmannes (Helsingin ulkomaalaisväestö vuonna 2006 2007, 6).

Suomi on pieni maa, ei (...) niin suuri, että voisi laittaa erikseen (...). Mun on vaikea miettiä pelkkää

⁴Haastattelut on litteroitu stilisoiden: selvät kielivirheet on korjattu, toistoja on poistettu ja luettavuutta muuten paranneltu pienin muutoksin. Selvästi kirjoittajan omat lisäykset on merkitty hakasulkeisiin.

⁵Kuntahallinnossa on käytetty valtioon verrattuna melko niukasti pysyväisluonteisia yhteistoiminta- ja neuvottelujärjestelyjä, joissa hallinnon ulkopuoliset tahot voivat toimia keskeisinä asiantuntijoina (Helander 1999, 19). Kuntien ja yhdistysten vuorovaikutusta leimaa- vat uudemman tutkimuksen (Helander 2004, 106) mukaan kuitenkin kiinteät ja säännölliset suhteet. Laajassa Edunvalvonta kunnissa -tutkimuksessa puolestaan havaittiin, että suurissa kunnissa yhdistysten oma-aloitteisuus yhteydenpidossa korostui verrattuna pienempiin kuntiin, joissa aloitteellisuus yhteydenpidossa oli molemminpuolista, tai kontaktit syntyivät ensisijassa kunnan taholta (Helander & Pikkala 1999, 58).

Helsinkiä. Mutta toisaalta (...) Helsinki on (...) painava, se piste, (...) pääkaupunkiseutu. Sen takia voi sanoa, että koko Suomen ja Helsingin tasojen välillä ei ole isoja eroja; jos teet jotain valtakunnallisesti, se vaikuttaa täällä.

Kaksi haastateltavaa toi esille tiedotusvälineet yhteiskunnallisina vaikuttajina. Toinen heistä peräänkuulutti maahanmuuttaneiden omaa viestintäkanavaa, toinen keskustelua uusille etnisille vähemmistöille tärkeistä kysymyksistä valtamediaan. Myös tässä kohtaa voidaan pohtia Helsingin erityisasemaa paikallisen ja valtakunnallisen limittymisen kannalta. Kun esimerkiksi kaupungin tärkein paikallislehti on samanaikaisesti valtakunnallisesti merkittävä tiedonvälittäjä ja mielipiteenmuokkaaja, on vaikeampi päästä läpi omine uutisineen tai mielipiteineen kuin pienemmällä paikkakunnalla.

4.2.1 Kunta viranhaltijoiden maailmana

Mulla on semmoinen kuva kaupungista, että se on just se kasa virkamiehiä, jotka yrittävät kehittää kyllä asioita ja omalla tavallaan. (...) Virkamiesasema tekee heistä vähemmän joustavia (...). Semmonen ruohonjuuressa elävä ihminen se ei virkamiehen asemaan sillä tavalla vaikuta kuin esimerkiksi äänestämällä poliitikkoa vaikuttamme asioihin.

* * *

Kokemukseni on, että kunnan tasolla on vaikeampi toimia, ja se on (...) mun mielestä (...) sulkeutunut järjestelmä. Ehkä se johtuu siitä, että suurimmaksi osaksi olen toiminut eri tasoilla (...) viranomaisten kanssa, ei varsinaisesti päätöksentekijöiden kanssa. Ja kokemukseni perustuu siihen, että pystyykö maahanmuuttajat vaikuttamaan muutoksiin niiden kautta, joita eniten tapaavat, tai joihin tutustuvat, eli viranomaisien. Koska päätöksentekijät ovat Suomessa (...) vasta viime vuonna ehkä kiinnittäneet enemmän huomiota maahanmuuttajakysymyksiin, tähän saakka kaikkien päätöksen taustalla ovat olleet viranomaiset ja viranomaisten kautta on yritetty vaikuttaa asiaan.

Kunnallisessa päätöksenteossa valmistelevien viranhaltijoiden työn merkitys on viime vuosikymmeninä kasvanut, vaikkakin myös valtuustojen toimivaltaa on lainsäädännön kautta kasvatettu (Pikkala 1998, 2–3). Viranhaltijoiden vahva rooli ei ollut

myöskään haastatelluilta järjestötoimijoilta jäänyt huomaamatta. Puheessa maahanmuuttajille tärkeistä tahoista ja vaikuttamiskanavista esille tulivat kaupungin työntekijät kaikilla hierarkian tasoilla – kasvokkaista työtä tekevistä asiakaspalvelijoista aina asemaltaan korkeisiin viranhaltijoihin. Kaupungin työntekijät ja viranhaltijat nähtiin tahoiksi, joilla on valta muokata maahanmuuttajien elämää, ja joihin siksi on luonnollisinta ottaa yhteyttä kaupungin asioissa. Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia kunnissa tarkastelleet Laiho, Kurikka ja Laamanen (2000; 79, 93) toteavatkin, että tutkituissa 36 kunnassa kuntalaisten ja kaupungin organisaation vuoropuhelun rakentaminen painottui kuntalaisten ja viranhaltijoiden, eikä niinkään kuntalaisten ja luottamushenkilöiden väliseen kommunikaatioon.

Anita Kankaan (2003, 49–64) jyvaskyläläisiä rekisteröityneitä kulttuuriyhdistyksiä käsittelevästä artikkelista käy ilmi, että kansainvälisillä ja etnisillä yhdistyksillä oli muunlaisiin kulttuuriyhdistyksiin (taideyhdistykset, asukas-, kotiseutu- ja sukuyhdistykset, muut kulttuuriyhdistykset) verrattuna hiukan useammin säännöllistä yhteydenpitoa kaupungin viranhaltijoihin. Näiden yhdistysten toimintaprofiilissa korostuivatkin asiantuntijatehtävät. Kaiken kaikkiaan uusille yhdistyksille liittoutuminen julkisen sektorin kanssa näyttäytyi tärkeämpänä kuin vanhoille. Tutkimuksen kansainvälisistä ja etnisistä yhdistyksistä yli puolet kuului ”uusiin”, eli 1990–2001 perustettuihin yhdistyksiin. Yhdelläkään tutkimuksen kansainvälisistä ja etnisistä yhdistyksistä ei ollut säännöllistä vuorovaikutusta kunnan luottamushenkilöiden kanssa. Myöskään suurella osalla muista yhdistyksistä ei ollut luottamushenkilöiden kanssa säännöllistä vuorovaikutusta. Näitä tietoja vasten tarkasteltuina eivät tätä artikkelia varten haastateltujen toimijoiden vastaukset näytäneet tavallisuudesta poikkeavilta.

Yksi ilmentymä siitä, miten merkittävänä toimijoina viranhaltijoita haastatteluissa pidettiin, on myös painokas toive maahanmuuttaneen ihmisen rekrytoimisesta näkyvyydeltään huomattavaan kaupungin virkaan tai toimeen. Alla olevassa sitaatissa ”ison viraston johtaja” rinnastuu suoraan ”kansanvaikuttajaan”. Puoluepoliittisten toimijoiden jääminen haastateltujen puheessa merkityksellisyydeltään ”kakosiksi” voi liittyä yhtä hyvin haastateltujen käsityksiin Helsingin hallinnon yleisestä toimintalogiikasta kuin kokemukseen siitä, etteivät poliittiset puolueet ole maahanmuuttaneiden intressien ajamisesta kiin-

nostuneita. Viranhaltijoiden korostuneisuus edunvalvonnan kohdetahona liittyy Helanderin ja Pikkalan (1999, 71) mukaan myös kunnan suureen kokoon. Pienissä kunnissa järjestöt toimivat kiinteämmin yhteydessä kunnallispoliittikkoihin.

Ja sitten toinen unelma on se, että Helsinki olisi aidosti monikulttuurinen kaupunki, ja kolmas on sellainen, että maahanmuuttaja olisi ison viraston johtaja. Että Helsinki saavuttaisi sellaisen luottamuksen ja toisi sellaiset ihmiset, jotka ovat tärkeissä tehtävissä. Eikä vain siivoojana tai vahtimestarina, vaan ihan kunnan kansanvaikuttajana.

Haastateltujen käsitykset kaupungin päätöksentekoon vaikuttamisesta ja vaikuttamisyritysten tuloksellisuudesta vaihtelivat hyvien saavutusten nimeämisestä hyvinkin negatiivisiin tulkintoihin. Myönteiset kokemukset liittyivät viranomaisten ja järjestön yhteistyöhankkeisiin, haastateltavan aloitteesta syntyneisiin kulttuuritapahtumiin, maahanmuuttaneiden työllistymiseen kaupungille ja esimerkiksi kulttuurikeskus Caisan perustamiseen. Erilaiset projektit tulivat myös Sakselan (2005, 101) tutkimuksessa esille pääasiallisena yhteistyön muotona pääkaupunkiseudun kunnallisten viranomaisten ja maahanmuuttajayhdistysten välillä.

Haastatteluissa mainittiin myös, että kaupungin johtavan tason viranhaltijat ja luottamushenkilöt ovat helposti tavoitettavissa ja heitä on mahdollista henkilökohtaisesti tavata. Aineistossa esiintyi myös ajatus ”fiksusta tyypeistä”, luottoviranhaltijoista ja -politiikoista, joiden kanssa on mahdollista luoda toimiva keskusteluyhteys. Samanaikaisesti esille tuli erittäin vahvasti kokemus yhteistyön vaikeudesta – kasvokkaista työtä tekevien kohdalla tiedon ja avoimuuden puutteen⁶, viranhaltijoiden kohdalla erityisesti hallinnon läpinäkyvyyden ja osallistavien käytäntöjen puutteen vuoksi. Eräs haastatelluista painotti viestinnän heikkouksia: hän koki, että päätöksentekoprosesseista tiedottaminen liittyy vain käyttäjien kannalta myönteisiin kehittämishankkeisiin, mutta ei supistuksiin tai leikkauksiin, ja erityisesti tehtyjen päätösten perusteluista ei jaeta tietoa. Tässä kritiikissä voi nähdä vaatimuksen päätöksenteon valmistelun läpinäkyvyydestä.

Elikkä silloin kun kohtaat virkamiehen, sulla pitäisi olla tosiaan yksi polvi maassa, (...) olet niin matala (...). Se käyttäytyminen (...) luo tällaisen tunteen sulle.

* * *

Haastattelija: Mikä siinä vaikuttamisessa, onko se sitten se viranomaisyhteistyö, joka on kaikista tehokain kanava saada jotakin vaikutusta tapahtumaan, vai onko muita kanavia, jotka on myös tehokkaita?

Haastateltava: Mä uskon että viranomaisten kanssa... (...), niiden viranomaisten, joilla on riittävästi tietoa maahanmuuttajista (...). Ne ovat, sanotaan vaikka, sivistyneitä viranomaisia, (...) heidän kautaan.

4.2.2 Hitaasti avautuva neuvottelukunta

Eikä mun mielestä ole kovin paljon maahanmuuttajajärjestöille ylipäättänsä esimerkiksi Helsingin kaupungissa (...) mahdollista vaikuttaa, sillä esimerkiksi (...) neuvottelukunta (...), siihen ei osallistu maahanmuuttajajärjestöjä. Eli tavallaan se maahanmuuttajääni ei ole mukana missään, siis Helsingin kaupungin tasolla ei ole otettu mukaan.

Käsitys viranhaltijoiden suuresta vallasta ja korkeammasta asemasta maahanmuuttaneiden järjestöihin nähden kytkeytyy myös Maahanmuutto- ja kotoutumisasiain neuvottelukunnan kokoonpanoon. Siihen ei Helsingissä ole kuulunut kunnallispoliitikkoja eikä pysyviä asiantuntijajäseniä maahanmuuttaneiden järjestöistä, toisin kuin Espoon vastaavassa monikulttuuriasia-ain neuvottelukunnassa (ks. Espoon kaupunki, verkkosivu – ks. lähdeluettelo). Tämä puhdas virkamiesvaltaisuus sai haastatteluissa osakseen napakkaa kritiikkiä. Siksi käsittelen seuraavassa tarkemmin sitä, mitä järjestöjen ja neuvottelukunnan suhteesta selviää kotouttamisohjelmasta ja muista asiakirjoista. Tästä huolimatta haastattelujen sisältöä ei pidä yksioikaisesti tiivistää vain neuvottelukunnan kritiikiksi – kyse oli monimuotoisesta suhteesta julkiseen hallintoon. Neuvottelukunta-asia on tässä artikkelissa saanut enemmän huomiota kuin aineiston tekstimassassa, sillä kysymys on konkreettisuudessaan ja ajankoh-
taisuudessaan erityisen mielenkiintoinen. Se voi tar-

⁶Asiakaspalvelun kritiikin kohdalla on kuitenkin muistettava, että haastateltavien puheessa sitä ei aina kohdistettu erityisesti kunnan työntekijöihin, vaan on oletettavaa, että muissa kohdin esiintyvää valtion ja kunnan tasojen liittymistä tapahtuu myös tässä, ovathan maahanmuuttaneet muiden kuntalaisten tavoin niin valtion (esim. KELA) kuin kuntienkin (esim. terveyskeskus) palvelujen käyttäjiä.

jota myös muille hallinnon toimijoille näkökulmia omiin kysymyksenasetteluihinsa.

Maahanmuutto- ja kotouttamispoliittisissa asioissa eletään Helsingin kaupungin organisaatiossa tällä hetkellä uudistamisen aikaa. Ensimmäinen maahanmuuttoasioiden johtaja valittiin helmikuussa 2007 (Khs 6/19.2.2007), ja uusi luottamushenkilöpohjainen neuvottelukunta asetettiin 4.6.2007 (Khs 21/4.6.2007). Maahanmuuttoyksikön perustaminen kaupungin Henkilöstökeskuksen yhteyteen on muutanut oleellisesti maahanmuuttaneisiin ja kotoutumiseen liittyvän työn resursointia. Seuraavaan käsittelyyn tulee siksi suhtautua kriittisenä katsauksena uudistuksia edeltäneeseen aikaan – samalla tässä esitetyjä tulkintoja voidaan ajatella uusien toimintatapojen peilinä.

Helsinkiin perustettiin vuonna 1995 pysyväisluonteinen ulkomaalaisasiain neuvottelukunta jatkona 1993 aloittaneelle neuvottelukunnalle. Kymmenen vuotta myöhemmin neuvottelukunnan nimi muutettiin maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden neuvottelukunnaksi. Neuvottelukunnan tehtäviin kuuluivat poikkihallinnollinen ulkomaalaisasioiden koordinointi, asiantuntijana toimiminen, kotouttamisohjelman sekä rasismien ja etnisen syrjinnän seuranta sekä yhteydenpito asiantuntijoihin ja sidosryhmiin. Neuvoston jäsenet edustivat laajasti kaupungin eri hallintokuntia ja hoitivat tehtävänsä neuvottelukunnassa osana työtään. Näin neuvottelukunnan käytävissä olevat resurssit muodostuivat suhteessa jäsenten pääasiallisiin työtehtäviin hallintokunnissa. (Saksela 2005, 95–96; Ulkomaalaisasiain neuvottelukunta 14.2.2005a ja b; Joronen 2005b, 64–65, Riila 2008, suullinen informaatio 27.2.2008.)

Suomessa kunta voi perustaa valmistelun ja päätöksenteon tueksi erilaisia kunnan ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden yhteistyöelimiä, jotka tarjoavat esimerkiksi mahdollisuuden keskinäiseen tiedonvälitykseen ja aloitteiden muotoiluun ja jotka voivat olla myös kunnan asettaman toimikunnan asemassa. Ylivoimaisesti yleisimpiä näistä ovat vammaisneuvostot, mutta myös esimerkiksi vanhusneuvostoja, nuorisovaltuustoja ja erilaisia aluepohjaisia elimiä toimii kunnissa. (Laiho, Kurikka ja Laamanen 2000, 81–84). Helsingissä kansalaisjärjestöjen ja kaupungin edustajien yhteistyöelimiä ovat vanhusneuvosto, vammaisneuvosto ja vapaaehtoistyön neuvottelukunta (Bäcklund, Kuokkanen ja Henriksson 2006, 42). Myöskään esimerkiksi Tampereella, Turussa tai

Oulussa maahanmuuttajatyöllä ei ole tukenaan neuvottelukuntaa, jossa kunnan ja kansalaisyhteiskunnan toimijat kohtaisivat (Tampereen kaupunki, verkkosivu; Turun kaupunki, verkkosivu; Oulun kaupunki, verkkosivu ks. lähdeluettelo; Kaikem paree kotoutuminen: Kotouttamisen ohjelma 2006 Tampere, Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 2001).

Kotouttamisohjelma

Maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden neuvottelukunnan valmistelemissa, kirjoitushetkellä kesällä 2007 voimassa olevassa kotouttamisohjelmassa (Maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 1999) on oma lukunsa maahanmuuttajajärjestöistä, ja ne mainitaan myös useamman kerran eri asiayhteyksissä, ennen kaikkea kuitenkin kotouttavien toimien ja hankkeiden toteuttajina ja kumppaneina. Ohjelmassa kannatetaan kumppanuusajattelun mukaista lähestymistapaa, jossa kotouttamistyötä kehitetään viranomaisen ja eri sidosryhmien edustamaa asiantuntemusta yhdistäen. Tavoitteiden määrittelyssä maahanmuuttajien osallistuminen ja vaikuttaminen heitä koskevien asioiden valmisteluun ja suunnitteluun mainitaan erikseen. Asioiden valmisteluun osallistumisen kanavoimiseen järjestöjen kautta ohjelmassa otetaan osittain pidättyväinen kanta: todetaan, että yhdistävää kattojärjestöä ei ole, kaikki ryhmät eivät ole järjestäytyneet yhdistyksiksi, ja että järjestöjen kautta tavoitetaan yleensä vain kunkin ryhmän ylimmät sosiaaliset kerrostumat – ei kaikkein heikoimmassa asemassa olevia. Kotouttamisohjelmassa esitetään, että avoimissa keskustelufoorumeissa maahanmuuttajien on mahdollista osallistua keskusteluun ”omana itsenään, ilman että he edustavat jotain tiettyä järjestöä” (em., 58). Tällaiset foorumit nähdään samalla mahdollisina rekrytointikanavina maahanmuuttajien edustuksen saamiseksi erilaisiin työryhmiin.

Järjestöjä käsittelevässä luvussa korostuu tavoite niiden tehokkaammasta taloudellisesta tukemisesta sellaiseen toimintaan liittyen, joka edistää kotoutumista. Ohjelmassa todetaan, että kaupunki tukee maahanmuuttajien yhteiskunnallista osallistumista sekä oman kielen ja kulttuurin ylläpitämistä tukevaa toimintaa. Erikseen mainitaan toimitilojen tarjoaminen, työvoimasuunnittelijan palvelut, yhdistysten perustamiseen liittyvä neuvonta sekä kulttuurikeskus Caisa. Järjestöjen edunvalvontatyö on myös huomioitu: ”Toiset järjestöt pyrkivät kehittämään suhteita eri vi-

ranomaisiin ja sitä kautta vaikuttamaan itseään koskevien asioiden suunnitteluun ja kehittämiseen.” ”*Maahanmuuttajat haluavat*, että heitä kuullaan ja että heidät otetaan mukaan, kun heitä koskevia asioita suunnitellaan kaupungin hallinnossa” [korostus kirjoittajan]. (Em., 50). Jälkimmäinen lause lopettaa kappaleen, eikä järjestöjä koskevassa luvussa muuallakaan oteta kuitenkaan kantaa siihen, onko tämä haluaminen oikeutettua tai pitäisikö mahdollisuus valmisteluosallisuudelle järjestää kaupungin puolesta. Myöhemmin mainitaan myös, että ”maahanmuuttajat ovat esittäneet toivomuksenaan, että ulkomaalaisasiain neuvottelukuntaan pitäisi saada mukaan maahanmuuttajien edustus ja asiantuntijuus” (em., 57).

Ohjelmassa suhtautuminen maahanmuuttajien järjestöihin näyttäytyy ambivalenttina. Kotouttavia toimenpiteitä halutaan mielellään toteuttaa järjestöjen kautta ja kanssa, mutta niiden osallistaminen asioiden valmisteluun nähdään osin ongelmallisena. Kun ohjelmassa vaaditaan, että ”kaupungin viranomaisten ja luottamusmiesten pitää käydä kotoutumisesta jatkuvaa vuoropuhelua maahanmuuttajien kanssa” (em., 61), jää pitkin ohjelmaa esitetyistä yhteistyövistioista ja esimerkeistä (mm. nuorisoasiainkeskuksen monikulttuurisuustyöryhmä, Caisan monikulttuurisuusverkosto) huolimatta melko määrittelemättömäksi, miten, missä asioissa ja millä intensiteetillä vuoropuhelun tulisi konkretisoitua hallintokuntien työssä. Kaksitahoisuus on nähtävä suhteessa siihen, että maahanmuuttaneiden järjestökenttä suurimmaksi osaksi vasta haki muotoaan ohjelman laatimisen aikaan 1990-luvulla (ks. Pyykkönen 2003 ja Saksela 2003). Se on edelleen jakautunut esimerkiksi suhteessa toimintaprofiileihin, etnisyyteen ja intresseihin, eikä järjestöjen toiminta luonnollisestikaan sulje sisään kaikki maahanmuuttaneita (Joronen 2003, 42). Ohjelman melko varovaiset muotoilut saattavat liittyä myös neuvottelukunnan virkamiesluonteeseen. Espoon ja Vantaan hieman myöhemmin valmistuneet ohjelmat ovat Jorosen (2005b, 71) mukaan selkeämmin suuntautuneet päätöksentekoehdotuksiin.

Helsingin kotouttamisohjelman seurantaraportti edustaa edelleen työntekijöiden ja viranhaltijoiden näkökulmia. Siinä (Helsingin kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelman seuranta 1999–2003. Yhteenveto. 16.6.2005) annetaan 17 toimenpide-ehdotusta järjestöihin liittyen. Suuri osa niistä koskee järjestöjen (materiaaliseen) tukemiseen liittyvien käytäntöjen kehittämistä. Erityisesti osallisuuden nä-

kökulmasta mielenkiintoisia suosituksia ovat ehdotukset järjestökoordinaattorin toimen perustamisesta, kotoutumista edistävän maahanmuuttajajärjestötyön linjausten määrittämisestä yhteistyössä järjestökentän kanssa, sekä ehdotus järjestöille säännöllisesti järjestettävistä tapaamisista eri hallintokuntien edustajien kanssa. Myös viestintä on esillä seurannan toimenpide-ehdotuksissa: pyritään tukemaan ”järjestöjen omaa, kotoutumista tukevaa tiedottamista” sekä kehittämään kaupungin maahanmuuttaja-asioille viestintästrategia, joka palvelee paitsi asenteita muokkaavaa tiedotusta ja markkinointia myös osallisuuden edistämistä. ”Yhteiskunnallinen osallisuus” tulee esille myös nuorisotoimelle suunnatussa toimenpide-ehdotuksessa, jossa esitetään erityisiä toimenpiteitä kohdennettavaksi työttömiin nuoriin. Tässä osallisuus määrittyy lähinnä työllistymisnäköymien parantamisen kautta. Myöhemmin samassa luvussa mainitaan maahanmuuttajanuorten erityistarpeiden parempi huomiointi nuorisoasiainkeskuksen osallisuusprojekteissa. Osallisuus-käsitteen monitahoisuus tuleekin hyvin esille raportin yhteenvedossa (ks. myös Bäcklund 2007).

Haastatteluissa esille nousivat tarve järjestöt paremmin tavoittavasta viestinnästä valmistelussa olevia asioita koskien, sekä kokemus järjestelmällisen, virallisen vuorovaikutuksen puutteesta käytännön projektityhteistyön ulkopuolella. Ne voidaan asettaa vastakkain sekä itse kotouttamisohjelman selkeän kumppanuusajatuksen että seurannassa annetun hallintokuntien ja järjestöjen säännöllisiä tapaamisia koskevan suosituksen kanssa.

Neuvottelukunnan suhde järjestöihin

Ilmeisesti ensimmäinen yritys maahanmuuttajayhdistyksiä kokoavaksi elimeksi Helsingissä oli maahanmuuttajaneuvosto Helma. Helma perustettiin vuonna 2000 kaupungin viranomaisten aloitteesta vastauksena tarpeeseen selkiyttää aluillaan olevaa yhteistyötä kaupungin ja maahanmuuttajayhdistysten välillä ja pyrkimyksenä vahvistaa maahanmuuttaneiden osallisuutta. Toiminta kuitenkin loppui jo vuonna 2001. (Saksela 2005, 100). Tekemissäni haastatteluissa Helma tuli esille haastateltujen aloitteesta, ja siitä puhuneet nimesivät syiksi sen kariutumiseen huonon valmistelun virkamiesten suunnalta, sekä kiistat edustuksellisuuden järjestämisestä järjestöjen omalta suunnalta. Tuntui olevan epäselvää, mitä neuvoston tarkalleen ottaen odotettiin tekevän, ja millä tavalla

sen työ olisi sisällytetty kunnan päätöksentekoon. Edustuksen järjestämisen suhteen erimielisyyttä syn-tyi sekä edustajien määristä (yksi vai kaksi edustajaa suurelle etniselle ryhmälle) että siitä, mikä taho voisi edustaa jotakin ryhmää. Sakselan (2005, 100) tutki-mukseen osallistunut viranhaltija puolestaan näki Helman epäonnistumisen syyksi liiallisen viran-omaishallinnoinnin. Muualta saadut kokemukset vi-ranhaltijoiden ja maahanmuuttajajärjestöjen edustaji-en yhteisistä neuvottelukunnista kertovatkin suurista haasteista esimerkiksi juuri edustamisen järjestämi-sen suhteen, viranomaisten asettamien ja maahan-muuttaneiden toiveita vastaamattomien raamien, sekä heikkojen edustaja–edustettava yhteyksien suhteen (Saksela 2005, 105; Kosonen, suullinen informaatio 23.4.2007). Siksi virallisen aseman antamiseen järjestöille on voitu kaupungin organisaatiossa suh-tautua skeptisesti (ks. Joronen 2003, 130).

Asettaessaan neuvottelukunnan kaudelle 2003–2004 kaupunginhallitus antoi sille tehtäväksi muun muassa työstää maahanmuuttajajärjestöstrategia. Tehtävänanto perustui sosiaalilautakunnan esityk-seen, jossa neuvottelukunnan omalta taholta “maa-hanmuuttajajärjestöjen rooli” oli nostettu yhdeksi neljästä tulevan kauden työn kannalta tärkeäksi katso-tusta teemasta. Strategian avulla oli mm. tarkoitus kartoittaa, miten kaupunki voisi tukea kotouttamis-työtä tekeviä maahanmuuttajajärjestöjä samalla kan-nustaen niitä itsenäiseen toimintaan. (Khs 9/3.3.2003a) Neuvottelukunnan toimintakertomuk-ssa kyseiseltä kaudelta kerrotaan, että ’strategiaa’ oli pohjustettu mm. kartoittamalla ”eri hallintokun-tien avustukset maahanmuuttajajärjestöille, joiden perusteella on laadittu n. 50:n helsinkiläisen maahan-muuttajajärjestön kumppanilista. Lisäksi on päivitet-ty Helsingissä rekisteröityjen maahanmuuttajajärjes-töjen osoitetiedot. ’Strategiaa’ on pyritty rakenta-maan vähitellen, mm. avustusten myöntökriteerejä ar-vioimalla. Kotouttamisohjelman järjestötyöryhmä kuuli maahanmuuttajajärjestöjä keväällä 2004.” (Ulkomaalaisasiain neuvottelukunta 14.2.2005b, 11.)

Tiedottamista käsittelevässä kohdassa toiminta-kertomuksessa mainitaan, että maahanmuuttotyön koordinaattori on tiedottanut myös sidosryhmille ajankohtaisista asioista, esimerkiksi EU-dokumen-teista ja lainsäädännöstä. Kotisivujen todetaan toteu-tuvan toimintakaudella 2005–2006. Yhteydenpitoa

summaavassa osiossa kerrotaan myös yhteyksistä maahanmuuttajiin seuraavasti: ”Yhteydenpito maa-hanmuuttajiin tapahtui mm. maahanmuuttajien ko-touttamisohjelman järjestöstrategia-työryhmässä, eri-laisissa verkostokokouksissa ja Caisan messuilla vuo-sina 2003 ja 2004. Lisäksi hallintokuntien eri jäsenet omassa työssään kohtaavat maahanmuuttajaedusta-jia.” (Em., 6.) Esityksessään kaupunginhallitukselle neuvottelukunnan toiminnan jatkamiseksi (14.2.2005a) neuvottelukunta linjaa tulevaa: ”Suu-rimpien maahanmuuttajien kieliryhmien (venäjä, so-malin kieli) edustajia, samoin kuin mahdollisesti tule-van Etelä-Suomen alueellisen etnisten suhteiden neu-vottelukunnan (ETNO) edustajaa, kuullaan säännölli-sesti. Neuvottelukunta asettaa vuoden 2005–2006 tavoitteekseen ratkaista maahanmuuttajien pysyvän edustuksellisuuden toiminnassaan.” (Ulkomaalais-asiain neuvottelukunta 14.2.2005a, 3.)

Juuri tämän enempää tai uudempaa asiakirjatietoa ei neuvottelukunnan ja järjestöjen suhteesta ollut ul-kopuoliselle saatavilla aineistoa kerätessäni kevättäl-vellä 2007, sillä neuvottelukunnan toimintakertomus-ta 2005–2006 ei ollut vielä julkistettu. Myöskään verkkosivut eivät vielä silloin olleet toiminnassa.⁷ Ulkomaalaisasiain neuvottelukunnan toimintakerto-mus 2003–2004 (14.2.2005b) ei kerro, mitä järjestöjä on kuultu järjestöstrategiatyön yhteydessä keväällä 2004, eikä kohdassa ”Yhteydenpito muihin hallinto-kuntiin, sidosryhmiin ja maahanmuuttajiin” ylipäänsä nimeä niitä yhdistyksiä, joiden kanssa on pidetty yh-teyttä. Tapaamisista hallintokuntien ja muiden taho-jen kanssa on sen sijaan esitetty lyhyitä tiivistelmiä henkilönimiseen ja päivämäärineen.

Uusi neuvottelukunta

Helsinki on ainoa, jossa siinä ryhmässä, joka käsitte-lee etnisiä suhteita, ei ole yhtään maahanmuuttajaa edustettuna. (...) Kaikki on vain viranomaisia. (...) Jos tulevaisuudessa halutaan muuttaa tätä ja tuoda mu-kaan ihmisiä, jotka edustavat sidosryhmiä, (...) pää-asia on, että tulee selkeä mekanismi, mihin asiaan ja miten tämä neuvottelukunta voi vaikuttaa. (...) On tur-ha perustaa ja ottaa, tai houkutella mukaan ihmisiä, jos loppujen lopuksi heidän päätöksensä, ehdotuk-sensa, aloitteensa ihan selvästi ei ole (...) mitenkään kytketty toimintaan, päätöksentekoon.

⁷Neuvottelukunnan verkkosivut osoitteessa <http://www.hel.fi/wps/portal/Henkilostokeskus> (>Maahanmuutto, >Maahanmuutto- ja ko-toutumisasioiden neuvottelukunta) avautuivat syksyllä 2007.

Ajatus neuvottelukunnan uudistamisesta on ollut esillä muutamia vuosia. Tuula Joronen kiinnitti huomiota sen kokoonpanon arvioinnin tarpeeseen vuonna 2003 tutkimuksessaan kulttuurikeskus Caisasta osana kaupungin ulkomaalaispolitiikkaa (Joronen 2003, 129). Kaupunginhallitus keskustelikin neuvottelukunnan kokoonpanon muuttamisesta ainakin asettaessaan sen kausille 2003–2004 ja 2005–2006 (ks. Khs 9/3.3.2003b, § 295; Khs 10/14.3.2005, § 354).

Kesäkuussa 2007, noin neljä kuukautta tämän artikkelin haastattelujen tekemisen jälkeen, Helsingin kaupunginhallitus asetti yhdeksänjäsenisen maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden neuvottelukunnan toimikaudelle 2007–2008 (Khs 21/4.6.2007). Perustettiin myös maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden yhteistyöryhmä poikkihallinnollisesti koordinoivaksi johtoryhmäksi (Khs 16.5.2007). Menneen kauden virkamiesneuvottelukunta esitti neuvottelukunnan jäsenistön muuttamista luottamushenkilöpohjaiseksi, ja näin tapahtui. Paikat jakautuivat poliittisille puolueille siten, että Sosialidemokraateilla, Kokoomuksella ja Vihreillä on kullakin kaksi paikkaa; Ruotsalaisella kansanpuolueella, Vasemmistoliitolla ja Keskustalla yksi edustaja kullakin. Neuvottelukunnan entiset jäsenet muodostavat nyt “asiantuntijaverkoston”, joka luottamushenkilöillä on käytettävissään. Neuvottelukuntaan ei kuitenkaan ole liitetty pysyviä asiantuntijoita.

Maahanmuuttajajärjestöihin viitataan päätöksen perusteluissa seuraavasti (Khs 21/4.6.2007; § 844 liite 1, korostukset kirjoittajan): “Maahanmuuttajien ja heitä edustavien järjestöjen kytkeminen entistä tiiviimmin neuvottelukunnan työhön on yksi neuvottelukunnan uudistamisen tavoitteista. Kun otetaan huomioon maahanmuuttajaryhmien kirjo ja järjestökentän moninaisuus, on selvää, että mitään yksiselitteistä, kaikki ryhmät huomioon ottavaa organisatorista ratkaisua ei ole helposti löydettävissä. (...) ESITTELIJÄ katsoo, että muodollisia organisatorisia ratkaisuja tärkeämpää on *varmistaa vuoropuhelu kaupungin ja eri maahanmuuttajaryhmien ja -järjestöjen välillä*. Tämä vuoropuhelu voi toteutua asiakohteisissa tapaamisissa ja vuosittain järjestettävissä keskustelutilaisuuksissa. Tärkeää on, että tapaamisia ja keskustelutilaisuuksia järjestetään säännönmukaisesti ja niin, että niissä *toteutuu avoin vuoropuhelu, jolla on vaikutusta*

asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon.” Edelleen “säännölliset” ja “vuorovaikutteiset” tapaamiset ja kuulemiset mainitaan kaupunginhallituksen päätöksessä neuvottelukunnan tehtävästä.

Tilanteen tarkastelu tarjoaa monia “toisaalta–toisaalta” näkökohtia. Ensinnäkin: maahanmuuttajajärjestöt eivät saavuttaneet jäsenyyttä neuvottelukunnassa. Espoon pysyvien asiantuntijoiden järjestelmää ei kopioitu. Tämän linjan perustelut nojaavat samaan tasapuolisuusargumentaatioon, joka löytyy myös neuvottelukunnan yllä analysoiduista dokumenteista. Lisäksi päätöksen perusteluissa on annettu esimerkkejä variaatiosta maahanmuuttaja- ja maahanmuuttoasioiden järjestämisen tavoissa muissa Pohjoismaiden pääkaupungeissa.

Asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon vaikuttava vuoropuhelu maahanmuuttajaryhmien ja -järjestöjen kanssa on kuitenkin erikseen kirjattu neuvottelukunnan “asettamissanoihin”. Neuvottelukunta siis velvoitetaan kuulemaan eri maahanmuuttajatahoja asiakohteisesti ja säännöllisesti. Järjestöt voivat siten kaupunginhallituksen päätökseen vedoten vaatia tulla kuulluiksi, jos neuvottelukunta uhkaa olla täyttämättä sille annettua velvollisuutta. Tätä voi pitää vasta-kaikuna eräiden haastattelujen esittämään kritiikkiin maahanmuuttajajärjestöjen kuntasuhteesta puuttuvista mekanismeista, vaikkakin melko heikkona. Edellisen kerran neuvottelukuntaa asettaessa vastaavalla tavalla velvoittavaksi tulkittavaa muotoilua ei liitetty päätökseen – neuvottelukunta kylläkin oikeutettiin kuulemaan maahanmuuttajajärjestöjä (erikseen mainiten) esittelijän muutettua päätösesitystään (ks. Khs 10/14.3.2005 § 354).

Toisaalta järjestöjen kuuleminen ja kumppanuus ovat aikaisemminkin olleet neuvottelukunnan työn osa-alueita. Neuvottelukunta nosti esille jo vuonna 2003 maahanmuuttajajärjestöstrategian tarpeen. Vuonna 2003 neuvottelukunnan asettamisen esittelijä totesi pitävänsä perusteltuna neuvottelukunnan asettamista: “Neuvottelukunnalla on ollut ja on edelleen monia ajankohtaisia tehtäviä. Erityisen tärkeää on maahanmuuttajien osallisuuden vahvistaminen” (Khs 9/3.3.2003a). Toimikaudella 2005–2006 neuvottelukunnan oli tarkoitus “jalkauttaa” järjestöstrategian toimenpide-ehdotuksia (Ulkomaalaisasiain neuvottelukunta 14.2.2005a).⁸ Siten uuden neuvottelukunnan tehtävänanto ei näyttäydä merkittävänä muutoksena

⁸Itse strategiapaperia tai kauden 2005–2006 toimintakertomusta ei aineistoa kerätessäni (kevättalvella 2007) ollut vielä saatavilla. Siksi tässä ei voida kertoa, miten neuvottelukunta toteutti järjestöstrategiaa.

jo aiemmin ilmaistuihin arvoihin ja pyrkimyksiin. Jää nähtäväksi, miten neuvottelukunnan ja järjestöjen suhde käytännössä muuttuu uuden jäsenpohjan ansiosta.

Päätöksenteko kunnissa on yhteydessä muihin julkisen vallan tasoihin. Valtakunnallisen Etnisten suhteiden neuvottelukunnan asettama ”Hyvät etniset suhteet pääkaupunkiseudulla” -työryhmä (2.3.2006–28.2.2007) esitti mietinnössään 23.3.2007 pysyvän pääkaupunkiseudun kuntien ja järjestöjen työryhmän perustamista ETNO:n alaisuuteen (Hyvät etniset suhteet pääkaupunkiseudulla -työryhmän mietintö, 23.2.2007). Alueellista ETNO:a ei Itä-, Länsi- ja Pohjois-Suomen tapaan ole Etelä-Suomessa ollut (Työministeriö, verkkosivu – ks. lähdeluettelo). Toteutuessaan ryhmä mahdollistaisi kunnallisten ja järjestötoimijoiden pitkäjänteisen ja muodollisesti jäsenyyksin vahvistetun yhteistyön – tosin valtionhallinnon yhteydessä.

Vaikka neuvottelukunnan muodollinen suhde maahanmuuttajajärjestöihin ei siis uudistuksessa muuttunutkaan, tarjoavat neuvottelukunnan ja mahdollisesti myöhemmin myös ETNO:n uudistukset järjestöille tilaisuuden pyrkiä aktiivisesti määrittelemään uudelleen kuntasuhteensa. Järjestöt ovat tähänkin asti tukeutuneet vaikuttamistyössään verkostoitumisen voimaan ja järjestettyihin keskustelu- ja koulutustilaisuuksiin.

4.2.3 Vaikuttaminen verkostoissa

Kaupunkilaiset voivat pyrkiä vaikuttamaan kotikuntansa asioihin eri tavoin, joko suoraan tai edustuksellisen demokratian tarjoamien mahdollisuuksien kautta. Demokratiatilinpäätöshankkeessa tehdyssä kyselyssä (ks. Bäcklund tässä julkaisussa) helsinkiläisiltä kysyttiin esimerkiksi sitä, olivatko he osallistuneet kuulemistilaisuuteen, ottaneet yhteyttä kunnan viranhaltijaan suunnitteluun ja päätöksentekoon liittyen, kirjoittaneet kaupungin asioita koskevan yleisönosastokirjoituksen, tai äänestäneet kunnallisvaaleissa. Monet kuntalaisista käyttävät samanaikaisesti useita eri tapoja, osalle riittää puolestaan mahdollisuus äänestämiseen.

Tekemissäni haastatteluissa vaikuttaminen henkilökohtaisten verkostojen kautta tuli vahvimmin esiin. Verkostoihin mainittiin kuuluvan niin valtakunnan-

poliitikkoja kuin kunnallispoliitikkoja, kaupungin viranhaltijoita ja työntekijöitä, muita järjestötoimijoita ja yksittäisiä kansalaisia. Haastateltavat kertoivat ottavansa ahkerasti osaa erilaisiin tilaisuuksiin ja seminaareihin, joissa yhteiskunnalliseen keskusteluun on mahdollista osallistua, ja joissa tavataan ”valtaa omaaviksi” käsitettyjä toimijoita. Seminaareihin rinnastunevat myös kaupungin järjestämät kuulemistilaisuudet, joista viimeisin järjestettiin 21.11.2006 aiheena ”Helsinki, monien mahdollisuuksien kaupunki 2010” (Helsinki, monien... 21.11.2006). Vaikuttamiseksi miellettiin myös kouluttaminen ja asiantuntijana toimiminen eri tilanteissa. Vaikuttamisen muotojen valikoimassa painoutuivat siis erilaiset vuorovaikutuksen keinot. Edunvalvonta kunnissa -tutkimushankkeeseen (Helander & Pikkala 1999, 54–55) osallistuneista parista tuhannesta paikallisyhdistyksestä yli puolet ilmoitti, että olivat käyttäneet seuraavia toimintatapoja pyrkiessään vaikuttamaan kunnan päätöksentekoon: yhteydenotto esittelevään kunnan viranhaltijaan (67 %), epävirallisten neuvottelujen käyminen (64 %) ja kontaktit yksittäisiin luottamushenkilöihin (56 %). Henkilökontaktit siis korosivat.

Muunlaisia kuin henkilökohtaisiin yhteyksiin ja julkisiin vuorovaikutuksen areenoihin liittyviä vaikuttamiskeinoja haastatellut eivät laajemmassa määrin kertoneet käyttävänsä järjestötoimijan roolissaan. Henkilökohtaisella tasolla kunnallisvaaleissa äänestäminen kuitattiin lähes itsestäänselvyytenä. Virallista kuntalaisaloitetta (ks. L 365/1995, 28 §) ei kukaan ollut tehnyt, vaikka muita erilaisia kirjallisten yhteydenottojen muotoja mainittiin (kannanotot, kirjeet, tiedotteet, vetoomukset). Kuntalaisaloite tuntui liian raskaalta instrumentilta käyttää, tai sen ei muuten katsottu olevan tehokas tapa edistää asiaa. Useat haastateltavat ohittivat kuntalaisaloitteen puheessani eri vaikuttamismuodoista kommentoimatta sitä mitenkään, mistä voidaan päätellä, että osalle haastateltavista kuntalaisaloitteen käsite ei välttämättä ollut kovin tuttu. Mitään radikaaleja painostustoimia ei kukaan järjestötoimijoista visioinut tulevaisuuden toimintatapana. Myös Edunvalvonta kunnissa -tutkimuksessa vetoomukset, valitukset tai oikaisuvaatimukset ja mielenosoitukset jäivät käytettyjen vaikutusmuotojen listalla vähimmin hyödynnetyiksi. Kei-

⁹Maahanmuuttajajärjestöt eivät esiintyneet tässä tutkimuksessa omana ryhmänä, eikä käy ilmi, oliko vastaajissa mukana maahanmuuttajajärjestöjä.

nojen käyttäminen vaihteli jonkin verran järjestötyypin mukaan.⁹ (Helander & Pikkala 1999, 53–55).

Henkilökohtaiselle vuorovaikutukselle on luonnollisesti erinomaiset edellytykset silloin, kun järjestötoiminnassa on mukana kunnan viranhaltijoita, muita työntekijöitä tai luottamushenkilöitä. Helanderin ja Pikkalan (1999; 20, 50, 60) mukaan tällaiset ”henkilöunionit” ovatkin Suomessa melko yleisiä. Osallistuminen kunnan asettamaan neuvottelu- tai suunnitteluelimeen näytti Edunvalvonta kunnissa -tutkimuksessa olevan yhteydessä siihen, että yhdistyksessä johtavassa asemassa oleva henkilö toimi myös kunnallisessa luottamustehtävässä. Järjestökiinnittyminen on kuitenkin valikoivaa, ja tietyillä järjestöillä on nähty olevan läheisemmät suhteet tiettyihin poliittisiin puolueisiin kuin toisilla, mikä osaltaan vaikuttanee poliittisesti sitoutuneiden kuntavaikuttajien järjestöaktiivisuuden suuntiin.

Uusina järjestöinä ja uutena järjestötyyppinä maahanmuuttaneiden yhdistyksiltä saattavat puuttua perinteiset tai yleisesti oletetut puoluepoliittiset ”sympatit”, joita esimerkiksi rauhanjärjestöillä on. Tämä saattaa toisaalta jättää maahanmuuttajajärjestöt paikansa vakiinnuttaneita yhdistyksiä heikompaan asemaan sosiaalisten verkostojen suhteen, mutta toisaalta ehkä mahdollistaa suhteiden solmimisen useamman suuntaan. Haastatteluihin osallistuneet eivät kertoneet varsinaisesta ”henkilöunionista” minkään julkisen tahon kanssa.¹⁰

Julkisissa ja yksityisissä sosiaalisissa tilanteissa osallistumisen tuloksekkuudesta vaikutuskeinona esiintyi haastatteluissa sekä optimistisia että epäileviä ajatuksia. Toisilla järjestöillä ja henkilöillä oli myönteisempi kuva ”lobbaamisen” mahdollisuuksista ja vaikuttavuudesta, toiset taas kokivat sen maahanmuuttaneille vaikeaksi esimerkiksi vakiintuneiden, henkilökohtaisten ja sidosryhmäverkostojen puutteen vuoksi.

Haastateltava: Olen aika aktiivinen kaikenlaisten koulutusten, tilaisuuksien ja seminaarien osallistuja. Ja vaikuttaminen on tapahtunut usein sillä tavalla, että olen tehnyt kommentteja, kysymyksiä. Ja kerran minut oli kutsuttu kaupungille puhumaan maahanmuuttajataustaisen ihmisen kokemuksista (...). Se oli myös Helsingin kaupungin järjestämä seminaari... (...)

Haastattelija: Miten näissä vaikuttamisen tilanteissa, tunnetko, että olet tullut kuulluksi? Onko sillä ollut mitään vaikutusta?

Haastateltava: No jollain tavalla kyllä sillä hetkellä (...). Ja silloin kun minua kuunnellaan, niin silloin minua kuullaan, mutta se, että se olisi vienyt johonkin ratkaisuun tai palautteeseen, en sellaista ole kokenut.

4.3 Kohti suurempaa osallisuutta

Edellä olen käsitellyt haastateltujen käsityksiä Helsingin kaupungin hallintoorganisaatiosta ja päätöksentekoprosessiin vaikuttamisen tavoista. Tässä luvussa päämääränä on edelleen tarkentaa sitä, mitkä haastateltujen mukaan ovat osallisuuden toteutumisen esteet, ja millaiset muutokset olisivat tarpeen niiden madaltumiseksi ja poistumiseksi. Aluksi kuitenkin sananen kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta kunnissa ylipäänsä.

Laihon, Kurikan ja Laamasen (2000, 76–101) kyselytutkimuksesta käy ilmi, että kuntien ”kuntalaislähtöisyydessä” on melko suuria eroja. Suurin osa tutkimukseen osallistuneista 319 kunnasta näytti vahvistavan osallistumista ensisijaisesti edustuksellisuuteen perustuvan järjestelmän kautta. Näitä osallistumismuotoja ovat esimerkiksi luottamushenkilöiden ja kuntalaisten vuorovaikutus aluefoorumeissa tai vastaanottotunneilla sekä luottamushenkilöitä koskevien tietojen löytyminen kunnan verkkosivuilta. Ainoastaan edustukselliseen järjestelmään panostaneita kuntia oli vastanneista 23,5 %. Selvässä vähemmistössä (4,4 %) olivat ne kunnat, joissa painotus puolestaan oli selkeästi kansalaisten suoran osallistumisen muodoissa, kuten palautejärjestelmissä, kuntalaiskyselyissä, yhteispalvelupisteissä, työpajatyöskentelyssä ja kuulemistilaisuuksissa. ”Kärkikuntina” Laiho, Kurikka ja Laamanen pitivät niitä 34:ää kuntaa (11 %), joissa sekä edustuksellisen demokratian työmuotoja että suoran osallistumisen ja vaikuttamisen kanavia oli kehitetty yhtäaikaaisesti. Tähän ryhmään kuuluneet olivat usein suuria/suurehkoja kuntia tai muuttovoittokuntia.¹¹ Samoin Pikkala (2006, 233) arvioi kuntien asukkailleen osoittamia tiedonsaanti- ja

¹⁰En kysynyt tästä haastatteluissa erikseen, mutta oletan, että kunnan työntekijän tai kunnallispoliitikon aktiivinen osallistuminen yhdistyksen toimintaan olisi muiden kohtien yhteydessä tullut ilmi.

¹¹Selvityksessä ei kuitenkaan arvioitu menetelmien vakiintuneisuutta tai toimivuutta, vaan ainoastaan sitä, onko kyseisiä toimintamalleja otettu käyttöön kunnassa.

osallistumismahdollisuuksia vaihteleviksi ja niitä koskevaa kokonaiskäsitystä kunnissa puutteelliseksi.

Bäcklund on tässä julkaisussa käsitellyt helsinkiläisten kaupunkilaisten kokemuksia osallistumisesta. Tietoa kaupunkilaisten ja hallinnon vuorovaikutuksen käytännöistä on saatavissa myös demokratiatilinpäätöshankkeen edellisen vaiheen selvityksestä, jota varten tietoja kerättiin laajasti eri virastoilta. Eräs mielenkiintoinen löydös oli, että virastot ymmärtävät osallistumisen eri tavoin. Tämä näkyy vaihteluna esimerkiksi sen suhteen, onko osallistujia ”asiakkaan”, ”asukkaan” vai ”kuntalaisen” roolissa. Osaltaan erilaisten osallistumismahdollisuuksien taustalla ovat luonnollisesti virastojen erilaiset toimintakontekstit ja toimintaa säätelevät lait. Selvityksessä kuitenkin huomautetaan, että vaihtelevat kaupunkilaisten kuulemisen tavat voivat vaikeuttaa sellaista osallistumista, jossa kyseessä olisi Helsingin kokonaiskehityksen, eli sektorirajat ylittävä, suunnittelu. (Bäcklund, Kuokkanen ja Henriksson 2006, 39). Tässä yhteydessä voi esimerkiksi pohtia ”monikulttuurisen kaupungin”¹² konkreettiseksi tekemisen haasteita yksittäisten virastojen toiminnan ja ”maahanmuuttajapalvelut” ylittävällä tasolla. Bäcklundin, Kuokkasen ja Henrikssonin (2006, 45) mukaan useissa virastoissa koetaan tärkeäksi kehittämistarpeeksi saada erityisryhmien kuten maahanmuuttajien mielipiteet mukaan kaikkien virastojen toiminnan suunnitteluun.

Myös haastattelemani järjestötoimijat näkivät maahanmuuttaneiden huomioimisen kaipaavan kehittämistä. He jäsensivät puheessaan nykytilannetta ja hahmottelivat omasta näkökulmastaan mahdollisuuksien horisontteja antaen erilaisia perusteluja mahdollisen ja mahdottoman rajanvedoilleen. Yhtäältä puheessa esiintyi myös toiveikkuutta niin kunnallispolitiikan kautta vaikuttamisen kuin suoran vaikuttavuuden suhteen. Toisaalta jotkut tunsivat itsensä voimattomiksi ja yhteiskunnallisen vallan marginaalissa oleviksi. Seuraavassa käsittelen haastateltujen näkemyksiä tehokkaan vaikuttamisen tiellä olevista esteistä.

4.3.1 Vaikuttavuuden ulkoiset esteet

Useimmiten sellaisissa yhteisissä seminaareissa maahanmuuttaja on enemmän tällainen taustaihin, että 'jos maahanmuuttajia koskevia asioita käsitellään, maahanmuuttajatkin pitää olla läsnä'. Mutta kuitenkin aika vahva on se viesti, jonka suomalaiset tuovat, sen vaikutus on (...) ymmärtääkseni paljon isompi kuin se, mitä maahanmuuttajat tuovat esiin. Että jonkinlainen... ei se ole halveksuntaa eikä semmoista, ei herätä alemmuudentunnetta. Mutta tuommoinen 'ison veljen' suhtautuminen siihen, mitä 'nuorempi veli' puhuu.

Riippumatta siitä, pitikö haastateltu yleisimmin käytetyn vaikuttamisväylän, sosiaalisten verkostojen, potentiaalia vahvana vai heikkona todellisen vaikuttavuuden kannalta, kaikki olivat sitä mieltä, etteivät maahanmuuttajat väestönsä tai heidän järjestönsä edunvalvojina nykytilanteessa ole vaikuttavassa asemassa suhteessa Helsingin suunnitteluun ja päätöksentekoon. Selitykset vaikuttamismahdollisuuksien rajallisuudelle liittyivät paitsi jo edellä käsiteltyyn osattomuuteen neuvottelukunnan työstä, myös tiedonsaannin ja hallinnon rakenteiden monimutkaisuuteen. Haastatellut kokivat myös kohtaavansa asennoitumisesta johtuvaa vastatuulta: korkeastikaan koulutettujen maahanmuuttaneiden asiantuntijuuteen ei välttämättä luoteta ja maahanmuuttanut väestö nähdään yhteiskunnassa ”erikoisuutena”, ei sen ”normaalina” osana.

”Kuulkaa meitä asiantuntijoina”

Haastatteluissa nousi esille, että yksi keskeinen tavoiteltava tekijä kaupungin ja maahanmuuttaneiden suhteessa on luottamus, erityisesti kaupunginhallinnon luottamus maahanmuuttaneiden toimijoiden asiantuntemukseen niin ulkopuolisina yhteistyökumppaneina, kuin kaupungin organisaatioon rekrytoitavina osaajina. Luottamusta voisi haastateltujen mukaan osoittaa antamalla maahanmuuttaneille tilaa myös valtaväestölle näkyvillä paikoilla tai näkyvissä tilanteissa.¹³ Vuorovaikutuksen lisääminen ja siihen liittyvien käytäntöjen vakiinnuttaminen olisivat tärkeitä. Tällainen luottamus heijastuisi takaisin maahanmuut-

¹² Monikulttuurisuus mainitaan pääkaupunkiseudun yhteisessä strategiassa taustalla vaikuttavana pääkaupunkiseudun kunnille yhteisenä painotuksena (Helsingin Seutu, verkkosivu - ks. lähdeluettelo).

¹³ Myös Veronika Honkasalo (2007, 58–63) argumentoi tuoreessa tutkimuksessaan monikulttuurisuusaspektien sisällyttämisen puolesta sellaisessakin toiminnassa, jonka osallistujat kuuluvat pääasiallisesti valtaväestöön.

taneiden kaupunkilaisten luottamuksena kaupunkiin ja sen hallintoon. Samoin Sakselan (2005, 106) haastattelemat järjestötoimijat toivoivat viranomaisten luottavan enemmän maahanmuuttaneiden asiantuntemukseen. Helsingin kaupungin kotouttamisohjelman seurannassa (2005) esitetäänkin kehitettäväksi maahanmuuttaneiden rekrytointia esimiestehtäviin.

Helsingin kaupunki on hirmu hyvin toisaalta kyllä (...) luonut työpaikkoja maahanmuuttajataustaisille ihmisille, koulutetuille ihmisille, mutta kuitenkin (...) . Nämä on niin alemmalla tasolla kaikki, että siinä tavallaan ei ole sitä näkyvyyttä. (...) Silloin kun ei ole näkyvillä, esimerkiksi ei ole johtoasemassa, ei ole tasa-arvokysymyksissä mukana, ei ole lautakunnissa mukana maahanmuuttajataustaisia, (...) se aiheuttaa myöskin näissä maahan muuttaneissa ihmisissä tällaista epäilevää tunnetta. (...) Meillä julkishallinnossa ylipäättänsä ei ole maahanmuuttajataustaisia ihmisiä. Elikkä se näyttää myöskin toisaalta siltä, että luottamusta maahanmuuttajia kohtaan ei (...) ole olemassa.

* * *

Haastattelija: No millä tavalla sitten pitäisi nämä maahanmuuttaneet ihmiset ottaa mukaan miettimään ratkaisuja tässä työttömyysasiassa esimerkiksi?

Haastateltava: Rohkeasti kutsumalla asiantuntijoita. Ei sen takia, että hän on maahanmuuttaja, vaan sen takia, että hän on asiantuntija (...). Mutta hänellä on pikkuisen toisenlainen kulma. Ei erilainen näkemys, vaan osaa nähdä asioita toiseltakin kulmalta. (...) Ja silloin kuin minut kutsutaan (...) seminaariin, niin miksi minut kutsutaan vain kertomaan omasta kokemuksesta maahanmuuttajana, kun minulla on niin paljon sanottavaa maahanmuuttajien pyrkimyksistä sosiaaliseen menestykseen, olen aloittanut siitä tutkimustyötä, ja minulla on siitä tietoa ja koulutuksia. Siis kuunnelkaa minua asiantuntijana, niin kuin eräät kyllä tekee, ilman muuta. (...) Asioista puhuu suomalaiset, asiantuntijoina. Ja sitten omista kokemuksista puhuvat... Se on erittäin tärkeää kyllä kuulla sitäkin, mutta (...) me olemme paljon isompi voimavara Suomelle kuin meistä kuvitellaan.

Myös Jorosen (2003) kulttuurikeskus Caisaa arvioivassa tutkimuksessa asiantuntijuus näyttäytyy ristiriitaisten käsitysten kohteena. Siinä kaupungin hallin-

non edustajat esittivät kritiikkiä Caisan osin maahanmuuttajataustaisten työntekijöiden ammattitaitoa kohtaan, kun taas maahanmuuttajatoimijat kokivat, että maahanmuuttajataustaisilla työntekijöillä oli asiantuntemusta, jota heitä ei tosin päästetty kielteisten ennakko-odotusten vuoksi käyttämään. Joronen ei kuitenkaan havainnut suurta vastaamattomuutta työntekijöiden koulutustaustoissa ja Caisassa tarvittavissa taidoissa. Hän selittää ristiriitaa toisaalta kaupungin muun hallinnon sektoriperusteisesti erikoistuneen asiantuntemuksen ja Caisan laaja-alaisen, asiakaslähtöisen asiantuntijuuden välisellä yhteentörmäyksellä. Toisaalta ristiriita näytti liittyvän vastakkainasetteluun hallinnon institutionalisoituneen, suomalaisuuteen kytkeytyvän asiantuntijuuden ja maahanmuuttaneiden asiantuntijuuden määrittelyjen välillä.

Caisan arvioinnissa esiintyi hallinnon taholta muiden joukossa myös se näkemys, johon sitaatti yllä viittaa: maahanmuuttaneiden asiantuntemukseksi katsotaan ensisijaisesti heidän lähtömaansa kieli ja kulttuuri, sekä myös verkostot oman etnisen ryhmänsä suuntaan Suomessa (em., 95). Haastattelemani järjestötoimija koki, että hänessä nähdään liian usein omien ja muiden maahanmuuttaneiden henkilökohhtaisten kokemusten tulkki, kun hän todellisuudessa on suorittanut myös itse aiheeseen liittyviä opintoja, jopa aloittanut tutkimusta, ja siten voisi puhua kyseisiin asioihin liittyvistä ilmiöistä yleisesti. Esimerkkejä tätä muistuttavista asetelmista löytyy maankäytön suunnittelun tutkimuksesta, jossa on havaittu, että asukkaiden kuulemisessa näiden tiedoksi oletetaan ensisijassa henkilökohtainen suhde suunnittelun kohteeseen, eikä huomioon oteta asukkaan mahdollisia muita avuja kuten koulutus- ja ammattitautaa. Asiantuntijan rooli on näissä tilanteissa varattu vain suunnittelijoille. (ks. Lapintie 2002, 171–172).

Näen haastateltujen asiantuntemuspuheen yhdeksi haastattelujen mielenkiintoisimmista näkökulmista, vaikka kaikki haastateltavat eivät sitä esille nostaneetkaan. Sen avulla osa haastateltavista perusteli sitä, että heidät tulisi ottaa vakavasti yhteiskunnallisista asioista keskustelijoina. Kaikki haastattelemani järjestötoimijat ovat korkeakoulututkinnon suorittaneita. Toisaalta ne etniset ryhmät, joihin suurin osa heistä kuuluu, sijoittuvat suomalaisessa etnisessä hierarkiassa melko alas. Korostamalla opintojen ja pitkän työkokemuksen tuomaa asiantuntijuuttaan haastatellut aktiivisesti pyrkivät puhumaan maahanmuuttajarooliin liittyvää marginaalisuuden, ”taitamatto-

muuden,” stigmaa vastaan (ks. Juhila 2004, Huttunen 2004). Uskon haastateltujen tiedostaneen, että koulutusta yleisesti arvostetaan Suomessa (ks. esim. Tervetuloa Suomeen. Perustietoa Suomesta, 6), vaikka siitä ei erikseen haastatteluissa puhuttukaan. Saattaa aiheuttaa turhautumisen tunteita, jos koulutus ei tuokaan odotettua arvostusta ja painoarvoa omalle sanomalle (ks. Huttunen 2002, 80).

Mikä mua aina ärsyttää on se, että näkökulma (...) maahanmuuttajia kohtaan on aina sosiaalipalveluiden kautta. Se häiritsee paljon. Maahanmuuttaja (...) katsos, voi olla vaikka minkälainen, olla hyvin koulutettu, voi olla fiksu (...).

Pidän puhetta luottamuksen luomisesta, asiantuntijuudesta sekä luvussa 3.2.2 käsiteltyä neuvottelukunnan kritiikkiä paitsi ylipäänsä osallisuuden, myös korporatiivistyyppisen kuntasuhteen kaipuun ilmaisuina. Tuloksekasta edunvalvontatoimintaa on perinteisimmin harjoitettu ”ulkopuolelta”, toisten eturyhmien kanssa kilpaillen, järjestön oman autonomia säilyttäen. Tätä on kutsuttu pluralistiseksi vuorovaikutusmalliksi. Korporatiivisessa edunvälityssuhteessa ”järjestöt ja viranomaiset toimivat puolestaan kiinteässä ja jatkuvassa, usein vielä jollakin tavoin institutionalisoituneessa ja hyvin rakenteistuneessa vuorovaikutussuhteessa keskenään. Korporatiiviselle edunvälityssuhteelle on tunnusomaista edelleen se, että se hyödyttää kumpaakin osapuolta”. (Helander 1999, 20–21.) Järjestö voi tällaisessa suhteessa päästä osalliseksi poliittisen prosessin kaikkiin vaiheisiin, ja vastaavasti kuntahallinto voi saada asiantuntijatietoa ja poliittista tukea järjestöltä (em.).

Puhtaasti korporatiivisluotoisina pidettäviä järjestelyjä ei Suomen kuntahallinnossa juuri ole. Edunvalvontasuhteet ymmärretään kuitenkin nykyään yhä enenevässä määrin molempia osapuolia hyödyttäväksi yhteistyöksi. (Helander 1999, 20–21, Helander & Pikkala 1999, 48). Korporatiivisluonteinen suhde maahanmuuttajajärjestöjen ja Helsingin kaupungin välille voisi syntyä neuvottelukunnan avulla, mutta yhden elimen kautta tapahtuvaa yhteistyötä voi pitää vielä melko kapeana. Osallisuuskäytäntöjä voi nimittäin olla moninaisia: ne voivat sisältää niin pysyviä,

tilapäisiä, muodollisia, epämuodollisia, virtuaalisia että kasvokkaisia sovelluksia (Sassi 2002, 69–70).

Korporatiivisen suhteen kaipuuseen voi suhtautua myös pohtien, olisiko muunlainen edunvalvonta- tai vaikuttamissuhde ylipäänsä toimiva uusien etnisten vähemmistöjen järjestöille. Nämä järjestöt ponnistavat muiden uusien ja laajaa yhteiskunnallista tunnustusta vailla olevien toimijoiden tavoin tilanteesta, jossa vastakkainasettelu sisältää riskin tilanteen kääntymisestä järjestöä itseään vastaan. Esimerkiksi osa luonnonsuojelujärjestöjen käyttämistä vaikuttamistavoista (ks. Helander & Pikkala 1999, 55) saattaisi tuntua liian riskialttiilta järjestöille, joiden tärkeimpiä tavoitteita on lisätä jäsentensä hyväksyntää suomalaisen yhteiskunnan jäseniksi. Näkyvän vaikuttamistoinnin kokeminen legitimiiksi toiminnaksi erityisesti etnisessä hierarkiassa epäedullisessa asemassa oleville ei liene mitenkään itsestään selvää. Jotkut ryhmät ovat toki järjestäneet esimerkiksi mielenosoituksia, mutta avoimesti poliittisen toiminnan on todettu olevan harvinaista uusien etnisten vähemmistöjen järjestöjen toiminnassa (Saksela 2003, 260–261).

Eräs haastatelluista kylläkin esitti vision sellaisesta järjestelystä, jonka toisena osapuolena olisi kunta ja toisena koko maahanmuuttaneiden yhdistyskentän kattava kattojärjestö. Mallia haettaisiin Ruotsista.¹⁴ Järjestö voisi esimerkiksi tarjota kunnalle ostopalveluita, mutta sillä olisi myös poliittista painoarvoa itsenäisenä toimijana merkittävän jäsenmääränsä vuoksi. ”Se toimisi samalla tavalla kuin SAK”. Pyykkösen (2007b, 108–111) mukaan viranomaisyhteistyöhön suuntautuneiden kattojärjestöjen muodostaminen tulleetkin todennäköisesti yleistymään maahanmuuttajayhdistysten joukossa. Tämä heijastaa yhdistysten halua parantaa yhteyksiä toisiinsa ja parantaa mahdollisuuksiaan toimivaan yhteistyöhön virallisten tahojen kanssa. Jyväskylässä ja Tampereella koalitiójärjestöjen alkutaival 2000-luvulla osoittautui kuitenkin kiviseksi ja toiminta niissä lopahti esimerkiksi henkilökohtaisten ristiriitojen vuoksi. Haastatellun yllä esittämä ajatus yhdestä tehokkaasta katto- tai etujärjestöstä täytyy SAK-vertauksineen kuitenkin ymmärtää nimenomaan pitemmällä tähtäimellä tavoiteltavaksi päämääräksi. Haastateltu itsekkin huomautti, että tällä hetkellä yhdistykset ovat ”hajallaan” ja etni-

¹⁴Ruotsissa Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS) on etniseltä pohjalta perustettujen yhdistysten liitto. Sen 16 jäsenjärjestöllä on paikallisyhdistyksissään yli 110 000 henkilöjäsentä. (Samarbetsorgan för etniska..., verkkosivu – ks. lähdeluettelo).

set ryhmät ”omissa nurkissaan”. Toinen haastateltu puolestaan asetti osin kyseenalaiseksi sen, kuinka tavoiteltavaa lopulta on järjestyä nimenomaan maahanmuuttaneisuuden ympärille, pitäähän se omalla tavallaan yllä jakoa kantaväestöön ja muualta tulleisiin.

Erilaisuus normaalina asiantilana?

Heikon vaikuttavuuden selitykset kytkeytyivät haastateltujen puheessa myös uusiin etnisiin vähemmistöihin kuuluvan väestön sosiaaliseen ja yhteiskunnalliseen asemaan Suomessa. Tällaisia huomioita edustivat eri tavoin esimerkiksi puhe maahanmuuttaneisiin liittyvän tiedon rajautumisesta pieneen piiriin, heidän näkemisestään ensisijaisesti passiivisina sosiaalitoimen asiakkaina, sekä puhe maahanmuuttaneille suunnattujen erityispalvelujen olemassaolon alttiudesta. Maahanmuuttaneiden eri tavoin konkretisoituva tunnistaminen ”meihin” kuuluviksi, normaaliyhteiskunnan jäseniksi, on järjestötoimijoiden vaikuttamistyön yksi päämäärä, mutta samalla se näyttäytyy myös tehokkaan vaikuttamisen olennaisena edellytyksenä.

Eräällä tavalla maahanmuuttaneet onkin kunnan taholta määritelty normaaliksi väestöksi. Maahanmuuttaneiden kunnallisissa palveluissa toteutetaan nimittäin ajatusta normaalipalvelujen eli valtaväestön kanssa yhteisten palvelujen käyttämisestä (ks. Joronen 2005b, 47–52). Tämän ajatuksen voi katsoa edellyttävän, että maahanmuuttaneisiin liittyvä tieto ja osaaminen ovat osa ”normaalia”, ts. ne ainakin jollakin tasolla kuuluvat kunnan organisaation jäseniltä normaalisti odotettavaan tietopohjaan. Haastateltujen kokemuksen mukaan maahanmuuttaneisiin liittyvä tieto on kuitenkin kaupungin organisaatiossa ”kerääntynyt” muutamille henkilöille, ja siten ”maahanmuuttajaosaaminen” näyttäytyy vahvasti erikoisalana. Tämä tekee vaikuttamistyön raskaaksi: muiden kuin maahanmuuttaja-asioissa toimivien kanssa asioidessa maahanmuuttaneita edustavan puolen täytyy perehdyttää keskustelukumppani tematiikkaan alusta alkaen. ”Pitää sitten selittää perin pohjin kaikki.”

Kaikki mikä koskee maahanmuuttajia, tapahtuu lokaalisissa, pienissä seminaareissa, koulutuksissa, tapaamisissa, joissa suuri osa osallistujista on maahanmuuttajataustaisia ihmisiä, ja sitten vielä suurempi osa on niitä suomalaisia, jotka ovat tekemisissä

maahanmuuttajien kanssa, maahanmuuttajat ovat heidän työnsä kohderyhmä. Sitten pikkusen voi olla uteliaita. Ja sitten niinkun kiehutaan samassa kattilassa koko ajan.

* * *

Hyvin usein kun supistetaan, supistetaan sitä, mikä on jotenkin erikoista. Ja mikä on erikoista, se on tietyille ryhmille tarkoitettua. Elikkä siinä mielessä maahanmuuttajat voi nähdä, että tietyt (...) toimenpiteet on (...) hyvin usein päätöksentekijöiden silmissä olleet kuin hyväntekeväisyyttä. (...) Että hyvässä mielessä me tehdään jotakin niille ryhmille, joilla on erikoistarpeita. Mutta se ei ole näin, sitä ei saa käsitellä hyväntekeväisyytenä.

Toinen näkökulma ”normaaliin” tulee esille yllä olevassa sitaatissa, jossa kielletään näkemys, että eriytetty palvelut olisivat kaupungin palvelutarjonnassa ”ylimääräistä”. Puhe yhteiskunnan normaalina osana olemisesta ja toisaalta maahanmuuttaneiden eriytyneistä palveluista eivät näyttäydykään tässä vastakkaisina, sillä sitaatin vaatimusta kannattelee ajatus ”on normaalia, että on erilaisuutta”, ja siten myös eriytyneen palvelun tarpeita.¹⁵ Maahanmuuttaneiden ”normaalius” tulee tunnustetuksi, kun heidän erityistarpeisiinsa vastaaminen nähdään legitiiminä samalla tavalla kuin valtaväestön tarpeisiin vastaaminen. Eräs haastateltava vertasikin maahanmuuttaneita muunlaisiin vähemmistöryhmiin, kuten vammaisiin ja seksuaalisiin vähemmistöihin, joiden edunvalvonta- ja vaikuttamistyöstä myös uudet etniset vähemmistöt voisivat ottaa oppia.

Kun pohditaan erilaisuuden ja moninaisuuden tunnistamista normaaliksi ja tästä tunnustamisesta mahdollisesti seuraavia oikeuksia, kosketetaan paitsi poliittisesti myös yhteiskuntatieteellisesti monisyistä tematiikkaa. Ryhmien oikeuksia käsiteltäessä puhutaan useimmiten etnisistä, uskonnollisista ja kielivähemmistöistä. Etnisyyden, uskonnon tai kielen ajatellaan voivan toimia sellaisen yhteisön perustana, jonka säilyttämiseksi voidaan säätää yhteiskunnalle velvollisuuksia vähemmistöön kuuluvia yksilöitä – tai kollektiivisesti vähemmistöyhteisöjä – kohtaan. (Hartney 1995, 204–216). Esimerkkinä Suomesta voidaan nimetä saamelaiden oikeus kulttuuri-itsehallintoon (L 974/1995). ”Maahanmuuttajat” puolestaan eivät

¹⁵Myönteisen eriyttämisen politiikasta” ks. Triseliotis 1986 ja Denney 1983 teoksessa Martinheikki-Kokko 1994, 84–88 ja Suomen vähemmistöideologioista pakolaisten palveluiden suhteen 1990-luvulla ks. Martinheikki-Kokko 1994, 119–122.

muodosta yhteisöä, vaikkakin maahanmuuttotausta on yhteinen tekijä uusille etnisille vähemmistöille. Osalla maahanmuuttaneista on oikeus yksilöllisiin kotouttamistoimiin, osa jää niiden ulkopuolelle (Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma 2006, 17).¹⁶ Oikeus kotoutumisen julkiseen tukeen ei johdu maahanmuutosta sinänsä, vaan elämäntilanteesta, jossa tuen katsotaan olevan tarpeen.

Vähemmistöyhteisöjen säilymisen turvaaminen on maahanmuuttoteemaa laajempi kysymys, pitäähän se sisällään myös kysymyksen kotoperäisten vähemmistöjen oikeuksista. Niitä tosin käsitellään useimmiten erikseen suhteessa kysymyksiin maahanmuuton synnyttämien yhteisöjen tai niiden jäsenten oikeuksista, sillä nämä ovat luonteeltaan ja perusteiltaan osin erilaiset (ks. esim. Kymlicka 1995, 11–15). Muutto toisesta maasta on kuitenkin läsnä yhtenä tai määräävänä tekijänä puhuttaessa erilaisten uusien etnisten, uskonnollisten ja kielivähemmistöjen asioista. Se on monesti myös tarkoituksenmukaista, sillä esimerkiksi vaikka Suomessa syntyneiden lasten kutsuminen ”maahanmuuttajaoppilaksi” (Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004, 36) ei ehkä ole täysin osuva määrittely, sen avulla voidaan ottaa huomioon lasten vanhempien erityiskokemus maahanmuutosta sekä näiden lähtömaahan liittyvä tausta. Maahanmuuttotaustaiset vähemmistöt ovat uusissa kotimaissaan, esimerkiksi Kanadassa, alkaneet vaatia esimerkiksi omiin kulttuurisiin tai uskonnollisiin käytäntöihinsä tai kieleensä liittyviä (erityis)oikeuksia (Kymlicka 1995, 30–31). Sen paremmin politiikassa kuin maahanmuuttaneita käsittelevissä tutkimuksissakaan ei kuitenkaan vallitse yksimielisyyttä siitä, missä määrin maahanmuuttaneille vähemmistöille tulisi antaa erityisoikeuksia (Soininen & Etzler 2006, 18).

Vaikka keskustelussa oikeuksissa käsitellään useimmin lainsäädännöllisiä linjauksia ja julkisen vallan vastuuta valtiotasolla, on Suomessa kuntien päätösvallassa paljon asioita, joissa tehdyillä linjauksilla on merkitystä vähemmistön jäsenten ja julkisen vallan suhteen kannalta. Esimerkkinä voi mainita, että Helsingin kotouttamisohjelmassa (Maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 1999, 59) kerrotaan sosiaali- ja terveysviraston avanneen keskustelun somalialaisen islamilaisen yhteisön kanssa palvelujen kehittämisestä islamin näkökulmasta. Tampereen ohjel-

man (Kaikem paree kotoutuminen 2006, 5) periaatteellisissa lähtökohdissa puolestaan linjataan, että ”uskonnollisesta tai muusta vakaumuksesta aiheutuvat syyt eivät pääsääntöisesti vaikuta kaupungin palvelutarjontaan”. Tekemissäni haastatteluissa nousivat esille toiveet paremmasta julkisesta tuesta oman äidinkielen ja kulttuurin säilyttämiseksi lasten ja nuorten kohdalla.

Tärkeää on myös muistaa, että monet maahanmuuttaneille tärkeät oikeudet, kuten haastateltujen useasti esille ottama oikeus syrjimättömyyteen, eivät kohdistu ainoastaan maahanmuuttaneisiin tai vähemmistöihin ylipäänsäkään. Iris Marion Young (1995) korostaakin tätä ryhmäkuuluvuuksien moninaisuutta. Hän etsii tasapainoa (vähemmistö)ryhmien tunnustamisen ja liiallisen muista erottamisen välillä ehdottaessaan, että yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden kannalta olisi hedelmällinen lähtökohta luopua erilaisuuden käsittämisestä *toiseudeksi*. Ryhmien väliin eroihin tulisi sen sijaan suhtautua tunnustaen niiden suhteellisuus. Ryhmät ovat toisistaan monin tavoin riippuvaiset ja eri ryhmäkuuluvuudet ovat myös osin päällekkäisiä. Kulttuuriset erot huomiotta jättävä, ”ryhmäneutraali” lähestymistapa korostaa ihmisten yksilöllistä tasavertaisuutta, mutta sen heikkoutena on, että sitä soveltavissa järjestelmissä valtaväestön edut tulevat käytännössä kuitenkin ensisijaisiksi. Täysi ryhmäneutraalius näyttäytyy myös mahdottomuutena, jos otetaan huomioon, että yksilön identiteetti rakentuu sosiaalisesti. Youngin lähestymistavassa ryhmien kulttuurinen erityisyys tulee tunnustetuksi, mutta ryhmien rajat nähdään määrittämättömmiksi. Tunne ihmisten kuulumisesta yhteen poliittiseen yhteisöön – erilaisina ja eri ryhmiin kiinnittyvinä – säilyy.

Palataan lopuksi vielä keskusteluun kunnallisista palveluista ja vaikuttamisesta Helsingissä. Helsingin demokratiatilipäätöksen edellisessä selvityksessä (Bäcklund, Kuokkanen ja Henriksson 2006, 39) todettiin, että kuntalaisen roolilla suhteessa kuntaan on merkitystä sille, millaisiksi kuntalaisen osallistumislähtökohdat muotoutuvat. Aktiivisen ”kuntalaisen” toimijuuteen kuuluu yhteisistä asioista julkisesti keskusteleminen ja siten kunnan poliittiseen päiväjärjestykseen vaikuttaminen. Jos taas kunnan asukas toimii ”asiakkaan” roolista käsin, hänen toimijuuteensa liittyy palautteen antaminen tarjolla olevasta palvelusta,

¹⁶Erityisesti heti työllistyvät ja heidän perheenjäsenensä (Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma 2006, 17).

oman henkilökohtaisen asian käsitteleminen. “Asiakas” näyttäytyy siis kapeampialaisena roolina kuin “kuntalainen”. (Rättilä 2001, 202–203). Asiakkuudessa korostuu yksilöllinen toiminta, kuntalaisuudessa kansalaisuus, eli yhteisöllinen osallistuminen (Bäcklund 2007).

Asiakas-sanan liittymäkohdat ovat kuitenkin moninaiset. Edellä asiakkaan voi katsoa viittaavan (vero-) maksavaan asiakkaaseen eli palvelujen kuluttajaan. Joissakin haastatteluissa tällainen palveluja valvovan “kuluttaja-asiamiehen” näkökulma oli selvästi esillä, vaikkakin kyseinen rooli koettiin samalla liian reaktiiviseksi. Asiakas voidaan nähdä myös itseään koskevien asioiden asiantuntijana. Tällöin asiakkaan antama palaute saa toimintaa suuntaavan voiman (Pohjola 1997, 175–182). Maahanmuuttaneisiin liittyen asiakkaiden toiveiden mukaan muotoutuvaa palvelua on toteutettu kulttuurikeskus Caisassa. Vahvan asiakasorientaation on tosin tulkittu olleen yhtenä syynä keskuksen kohtaamiin ongelmiin. (Joronen 2003, 107–112).

Asiakas epäpoliittisena hahmona, jossa ei lainkaan nähdä aktiivisen subjektin potentiaalia, on tulkittavissa puolestaan erään haastatellun lausumassa: ”Itä-Helsinki on hyvä esimerkki, he alueella asuvat maahanmuuttaneet eivät ole missään päätöksenteossa osallisina, heitä katsotaan vain objektina ja asiakkaina” korostus MW. Haastateltava myös koki, että suomalaisessa yhteiskunnassa kaikkien maahanmuuttaneiden ensisijainen kuntasuhde oletetaan asiakkuussuhteeksi sosiaalitoimistoon. Sosiaalitoimen asiakkuus näyttäytyi hänelle sellaisena asiakkuutena, johon ei liity kuluttaja/veronmaksaja- tai asiantuntija-asiakkaan roolien vaikutusmahdollisuuksia. Lisäksi niitäkin maahanmuuttaneita, joilla ei ole tällaista asiakassuhdetta, lähestytään hänen mukaansa passiivisuusodotuksesta lähtien. “Asiakkaan” hahmo näyttäytyy siis eri konteksteissa erilaisena. Tämä antaa aihetta pohtia tarkasti osallistumiseen liittyvää viestintää.

Vaikka sitaatti yllä viittaakin yksittäisen maahanmuuttajan mahdollisuuksiin tulla nähdyksi potentiaalisena (oman elämänsä) vaikuttajana, negatiiviset stereotypiat vaikuttavat haastateltujen mukaan myös yhdistysten mahdollisuuksiin ottaa ja saada vaikutusta aikaansaavia rooleja suhteessa kaupunginhallinnon toimijoihin. (Ks. myös Young 1995, 163). Sakselan tutkimuksessa (2005, 107) viranomaiset suhtautuivat melko avoimesti maahanmuuttajien yhdistykseen,

mutta heidän kuvaansa maahanmuuttajista hallitsi kuva kotouttamistoimien kohteesta: ”maahanmuuttajat haluavat nähdä itsensä aktiivisina toimijoina ja vaativat enemmän päätäntävaltaa sen suhteen, mitä tehdään. Viranomaiset taas haluavat päättää maahanmuuttajien puolesta, mikä näille on hyväksi.”

Haastatteluissa kävi ilmi, että maahanmuuttajajärjestöjen on usein vaikea hahmottaa, mikä taho kaupungin organisaatiossa hoitaa mitään asioita. Tämä on tärkeä huomio, sillä kuntalaissa (L 365/1995) turvataan asukkaiden oikeus saada tietoa ”kunnassa viireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista.” Laki korostaa valtuuston vastuuta huolehtia siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille. Se tapa ja ne kanavat, joiden avulla Helsingin kaupunki tiedottaa ”kunnan asioista”, eivät näytä erityisen tehokkaasti tavoittaneen ainakaan haastateltuja yhteiskunnallisesti aktiivisia maahanmuuttaneita.

Tuntuu siltä, että kenelläkään ei ole mitään velvollisuutta ottaa sitä mielipidettä, näkemystä, kannanottoa huomioon, ja seurauksena siitä, ettei kukaan ole tuntenut sellaista velvollisuutta – siis demokraattisessa mielessä velvollisuutta, en mitenkään juridisessa mielessä – seurauksena on, että on hyvin harvoin tämän järjestön edustajat pääsevät puhumaan siitä, mitä on toteutettu heidän ehdotuksistaan ja mitä ei, ja miksi. (...) Koska (...) on hyvin vaikea hahmottaa että kuka on loppujen lopuksi se, jonka on pakko käsitellä niitä ehdotuksia, ja kenellä on velvollisuus ilmoittaa (...) että se oli otettu huomioon tai ei otettu huomioon, ja sitten miksi.

Helsingissä vaikutuskanavista tiedottamisen kehittämismahdollisuuksiin puututtiinkin jo Demokratiatilinpäätöshankkeen toisen vaiheen selvityksessä (ks. Bäcklund, Kuokkanen ja Henriksson 2006). Tiedon tavoitavuuden ongelmat koskettavat siis helsinkiläisiä syntyperään katsomatta, sillä osallisuusasiat putoavat virastotasolla tyypillisesti eräänlaiseen väli-tilaan, ”ei kenenkään erityiseksi asiaksi”. Tällöin vuorovaikutus kuntalaisten kanssa saattaa olla tapauskohtaista ja sattumanvaraista. Vuorovaikutukseen maahanmuuttaneiden kanssa liittyy vielä omia

haasteita. Eräs haastateltu huomautti, ettei esimerkiksi pelkkä omakielisyys aina riitä, sillä suora käännös suomalaiselle väestölle suunnatusta tekstistä saattaa jättää maahanmuuttaneen lukijan pohtimaan viestin merkitystä tai mielekkyyttä. Viestintähän nojaa aina jaettuun kulttuuritaustaan ja suomalaisessa kontekstissa itsestään selviksi asioiksi oletetut asiakohdat voivat jäädä ymmärtämättä muussa yhteiskunnassa kasvaneelta lukijalta. Samainen haastateltu muistutti myös siitä, ettei kaikilla maahanmuuttaneilla muualla saamistaan kokemuksista johtuen välttämättä ole lähtökohtaisesti luottavainen asenne julkista valtaa kohtaan. Esimerkiksi kirjallisen palautteen keräämistä saattaa siis kielitaidon puutteen lisäksi vaikeuttaa haluttomuus tehdä julkisiksi omia kriittisiä näkemyksiä.

Vaikuttamistyö ja edunvalvonta järjestötoiminnan haasteina

Haastatellut selittivät kokemustaan heikosta vaikuttavuudesta myös yhdistykseen itseensä liittyvillä tekijöillä. Nämä liittyivät toisaalta rahallisiin ja osaamisvoimavaroihin – toisaalta eräs haastateltava mainitsi myös kulttuurisia tekijöitä.

Siis ei ole osaamista, täytyy myöntää sekin, ei ole osaamista vaikuttaa.

* * *

Haastattelija: Jos ajatellaan edelleen semmoista hypoteettista tilannetta, että haluaisit vaikuttaa johonkin tällaiseen asiaan, niin lähettäisit siis kirjeen työryhmille. Mitä muuta tekisit?

Haastateltava: Koska tämä on vapaaehtoinen työ, päivällä et voi missään tapauksessa (...), yleensä (...) tapaaminen 16.30 jälkeen (...).

Yllä olevissa sitaateissa on esillä kaksi näkökulmaa siihen, miksi vaikuttamistyö on maahanmuuttaneiden yhdistyksille haasteellista. Verraten uusina yhdistyksinä niihin ei ole kertynyt tarvittavaa kokemusta. Opettelu on raskasta, koska esimerkiksi jo tietystä asiasta vastaavan henkilön löytäminen voi näytettyä hankalana. Eräs haastateltu huomautti, että tehtyä avausta tai aloitetta pitäisi seurata, jotta se kannataisi edes tehdä, mutta asian seuraaminen sitoo aivan liikaa resursseja. Toiminnan rahoittaminen on monelle yhdistykselle suuri haaste (Saksela 2003, 258–259;

Pyykkönen 2007b, 111–113). Työssäkäyville luottamushenkilöille yhdistyksen asioiden hoitaminen virastoikaan saattaa myös olla mahdotonta. Jälkimmäisessä sitaatissa haastateltava ymmärsi vaikuttamiskeinojen valikoimaa koskevaksi tarkoitetun kysymyksen siten, että tiedustelin, kuinka paljon yhdistys pystyy panostamaan vaikuttamistyöhön. Haastateltu koki ehkä joutuvansa arvostelluksi sen suhteen, mikä yhdistyksen panos on, ja alkoi selittää vaikuttamistyön realiteetteja yhdistyksessä. Vaikuttamaan pyrkiessään täytyy puolestaan toisen haastateltavan mukaan mennä suomalaisen viestintäkulttuurin ehdoilla, mikä vaatii yhdistysten johtajilta hyvää kulttuurista ja kielellistä kotoutumista.

Ja voi olla, että me emme hallitse vielä jotain sellaisia menetelmiä, millä tavalla voisi tässä vaikuttaa asioihin. Ja joskus tapahtuu niin, että meidän energetiikka on ihan erilainen kuin esimerkiksi se, mikä on tapana, hyväksyttävää suomalaisessa mentaliteetissa, suomalaisessa kulttuurissa. (...) Tämän takia häviää se viestintä tärkeys, ja se kuuluu sitten meidän mokiin. Jos haluat vaikuttaa asioihin, niin (...) pitää toimia sillä tavalla, (...) mitä ihmiset pystyy omaksumaan, ja sitten viranomaiset pystyy omaksumaan. Voi olla että se tapa, mitä me tuodaan esiin, se ei toimikaan, ja sitten viranomaisilla on mahdollisuus (...) ohittaa meidän vetoomukset.

Toisaalta vaikuttamistoiminta kuuluu vain harvan maahanmuuttajayhdistyksen ”ydintoimintaan”. Monet ovat syntyneet lähinnä tarpeesta ylläpitää yhteisöllisyyttä, ja edistää jäsenten hyvinvointia. Monilla on myös kotouttavaa toimintaa, sillä siihen saa helpoimmin tukea (Pyykkönen 2007a, 205). Eräs haastateltava puuskahti tekevänsä ympäröiviä päiviä yhdistyksen asiakastyössä – millä ajalla se vaikuttaminen pitäisi hoitaa? Maahanmuuttajayhdistysten näkökulmasta lohdullista on kuitenkin, etteivät taloudellisesti ja jäsenvoimavaroiltaan vahvimmat yhdistykset aina ole vaikuttavimpia edunvalvojina. Monisyydestä rakentunut ”maine” merkitsee vaikuttavuudelle hyvin paljon. (Helander 2004, 106).

4.4 Yhteenvedoa ja jatkopohdinnan aiheita

Haluan korostaa, etteivät kaikki haastatellut olleet yhtäläisen tyytymättömiä omiin vaikutusmahdollisuuksiin.

siinsa. Artikkelit on kirjoitettu tietoisesti ongelmalliseksi; olen keskittynyt erityisesti haastattelujen mainitsemiin haasteisiin. Osalle haastatelluista nykyhetki näyttäytyi hyvinkin kehityskelpoisena ja he olivat toiveikkaita tavoitteidensa suhteen. Muutamat esittivät kuitenkin pääosin kritiikkiä tai epäileviä arvioita omista vaikutusmahdollisuuksistaan, sekä kokivat järjestönsä huomiotta jätetyiksi. Kaikki olivat yhtä mieltä siitä, etteivät heidän edustamiensa järjestöjen jäsenet ole syntyperäisten suomalaisten kanssa tasavertaisessa asemassa, eivätkä tule yhdenveroisesti kuulluiksi yhteiskunnassa ylipäänsä.

Millaisen myönteisen tulevaisuudennäkymän maahanmuuttaneiden järjestöjen ja Helsingin poliittis-hallinnollisten prosessien toimijoiden suhteesta voisi sitten rakentaa haastattelujen pohjalta? Järjestöjen näkökulmasta ainakin seuraavat kaksi kohtaa ovat keskeisiä:

1. Tavoittava viestintä ja vaikuttava vuoropuhelu

Päätöksenteko määrittyi haastatteluissa laajasti. Niissä puhuttiin esimerkiksi päätösten valmistelusta ymmärtäen se osaksi päätöksentekoa. ”Päätöksenteko” toimi siis kattokäsitteenä, joka pitää sisällään koko kunnallispoliittisen prosessin aina asioiden agendalle nousemisesta tehtyjen päätösten vaikutuksiin saakka. Kaupungin organisaation ja suunnittelun avoimuus, prosessien läpinäkyvyys ja tehokas tiedottaminen ovat tärkeitä maahanmuuttajajärjestöille, koska niiden yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttamiseen käytettävissä olevat resurssit ovat pienet.

Haastatellut järjestöaktiivit kokivat, että hedelmällisen hankeyhteistyön ja hyvien yksittäisten keskusteluyhteyksien lisäksi kaupungin ja yhdistysten välille tarvittaisiin joitakin perustavanlaatuisempia linkkejä, pysyviä viestintä- ja yhteistyökäytäntöjä. Uudistuneen maahanmuutto- ja kotoutumisasioiden neuvottelukunnan odotetaan aktiivisesti toteuttavan sen ”asettamissanoissa” annettua evästyä säännönmukaisista tapaamisista, joissa ”toteutuu avoin vuoropuhelu, jolla on vaikutusta asioiden valmisteluun ja päätöksentekoon” (ks. Khs 21/4.6.2007). Edellä mainitut tarpeet levittyvät kuitenkin myös neuvottelukuntaa laajemmalle, eri hallintokuntiin ja virastoihin. Vuorovaikutuksen lisääminen ja siihen liittyvien käytäntöjen vakiinnuttaminen olisivat tärkeitä siksi, ettei yhteys rajoittuisi vain muutamiin ”ystävällismielisiksi havaittuihin” ja ”maahanmuuttaja-asioihin erikoistuneisiin” hallinnon toimijoihin. Hallintokuntien työntekijöiden valmiuksia ottaa myös uusien etnisten

vähemmistöjen jäsenet huomioon kuntalaisina tulisi lisätä.

2. Luottamuksen saavuttaminen puolin ja toisin

Yhdistysten korostuneesti ”välittävä” funktio oli haastateltavien mukaan keskeinen syy niiden mukaan ottamiselle suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin. Yhdistykset voivat kanavoida ääniä sellaistenkin väestöryhmien joukosta, jotka eivät vielä tunne suomalaisia yhteiskunnallisen vaikuttamisen muotoja, eivät muualla saamiensa kokemusten vuoksi lähtökohtaisesti luota viranomaisjärjestelmiin, tai eivät pysty kieliongelmiensa vuoksi artikuloimaan vaatimuksiaan tehokkaasti. Vastavuoroisesti järjestöt tarjoavat kunnalle mahdollisuutta yhteistyön avulla vahvistaa toimiansa legitimiyyttä maahanmuuttaneen väestön joukossa. Haastateltavien mukaan yksi keskeisimpiä tavoiteltavia tekijöitä on siis luottamus – kaupungin hallinnon luottamus järjestöjen asiantuntemukseen yhteistyökumppaneina, sekä luottamus maahanmuuttaneisiin kaupungin organisaatioon rekrytoitavina osaajina. Tällainen luottamus heijastuisi takaisin maahanmuuttaneiden luottamuksena poliittis-hallinnollisia prosesseja kohtaan.

Kunnan yhteistyö maahanmuuttajajärjestöjen kanssa riippuu toki myös siitä, miten kunta suhtautuu yhteistyöhön kolmannen sektorin toimijoiden kanssa ylipäänsä. Jos yhteistyötä on ja sitä pidetään tärkeänä, tulisi miettiä, ovatko maahanmuuttaneiden järjestöt tässä kohdin samassa asemassa muiden yhdistysten kanssa. Maahanmuuttajajärjestöt nähdään mieluusti kotouttavan työn kumppaneina ja toteuttajina. Voisiko niillä jatkossa olla entistä enemmän myös muunlaisia rooleja suhteessa kaupunginhallintoon? Millä kriteerein ne voidaan ottaa vakavasti etujärjestöinä ja oman alansa asiantuntijatahoina?

Haastatteluiden perusteella kuulostaisi siltä, että hajaannuksesta ja yhdistysten välisten yhteyksien puutteesta huolimatta erityisesti kattojärjestöillä on halua kehittyä kohti vakavasti otettavaa edunvalvontaa, yhteistyössä niin toisten maahanmuuttajajärjestöjen kuin muidenkin kansalaisjärjestöjen kanssa. Toisaalta Pyykkösen (2007b, 76–79) mukaan maahanmuuttaneiden järjestökentällä on tapahtunut myös eriytymistä: kapeammin määriteltyjä intressejä esille tuova yhdistystoiminta yleistyy ja vahvistuu. Tällaista voi olla esimerkiksi naisten tai nuorten erityiskysymyksiin keskittyminen.

On olennaista pohtia, miten järjestöjen asiantunteudesta ja välittäjäpotentiaalia voisi hyödyntää huoli-

matta siitä, etteivät kaikki ryhmät halua tai pysty järjestäytymään rekisteröityneen yhdistyksen muotoon, ja etteivät kaikki jonkin etnisen ryhmän jäsenet tule tasapuolisesti edustetuiksi järjestöjen kautta. Sama edustavuusongelma on havaittu esimerkiksi kaupunginosien lähidemokratiakokeilussa (Martikainen & Yrjönen 1984, 45–48), eikä se siten mitenkään rajoitu yksin maahanmuuttaneiden osallistumiseen. Ilmeisin vastaus lienee erilaisten osallistumismuotojen käyttäminen toisiaan täydentävästi – samoin kuin esimerkiksi kaupunkisuunnittelussa sekä yhdistykset että yksityiset asukkaat osallistuvat eri tavoin (yhdistysten lausunnot, kaikille avoimet asukasillat; ks. esim. Manninen 2005, 55–59). Monien osallistumismuotojen hallinta kuitenkin vaatii taitoa sekä resursseja, ja samalla on luovuttava ajatuksesta, että kapeasti määritelty tasapuolisuus (“kaikille yhtä paljon ja samalaista”) voisi olla toiminnan laadun ja tulosten oikeudenmukaisuuden mittari. Uusien etnisten vähemmistöjen yhdistykset eivät mitenkään pysty edustamaan kaikkea sitä moninaisuutta, joka jakaa ja yhdistää maahan muuttanutta väestöä – eikä tätä pitäisi niiltä edes odottaa. Sen sijaan ne pystyvät toimimaan tiettyjen kysymysten erityisasiantuntijoina ja tiettyjen intressien valvojina sekä nostamaan esille erilaisten asioiden suunnittelussa sellaisia näkökohtia, joita suomalaisessa yhteiskunnassa kasvaneet eivät välttämättä kykene tunnistamaan. Tarvitaan myös herkkyyttä kuulla, mistä asemasta jokin ihminen tai järjestö haluaa puhua: esimerkiksi maahanmuuttajana, etnisen vähemmistön, jonkin uskonnon harjoittajien ja/tai kieliryhmän edustajana. Järjestöiltä vaaditaankin avoimuutta sen suhteen, ketä sen jäsenet ovat ja miten sen kannat suhteessa eri asiakysymyksiin muodostetaan – ketä tarkalleen ottaen järjestön voidaan katsoa edustavan, ketä ei. Kaikissa kysymyksissä yksiselitteisiä vastauksia on mahdoton saada, sillä jäsenistön moninaisuus johtaa ristiriitaisiin odotuksiin ja näkemyksiin myös järjestöjen sisällä.

Työperäinen maahanmuutto saa tällä hetkellä paljon poliittista painoarvoa. Uusia työntekijöitä odotetaan saatavan ensisijaisesti lähialueilta. Eri etniset ja kieliryhmät kasvavat siis eri tahtia ja eri syistä – kuten toki tähänkin asti. Joillekin järjestöille maahanmuuttoon ja alkuvaiheen kotoutumiseen liittyvät asiat säilyvät keskeisinä, kun taas toisten jäsenistössä Suomessa syntyneet oletettavasti tulevat pitkällä aikavälillä enemmistöksi. Ajan myötä he, joita nyt kutsumme maahanmuuttaneiksi, mahdollisesti lakkaavat

ajattelemasta itseään maahanmuuttaneina. Heidän täällä syntyneet lapsensa ovat paljasjalkaisia, monikulttuurisia helsinkiläisiä (ks. Koskela 2002). Uusiakin kulttuurinen, kielellinen ja uskonnollinen moninaisuus vakiintuu joskus. Ihmisten suhde kulttuuriin, kieleen, uskontoon tai muuhun elementtiin, jota he yhdistyksessä pyrkivät säilyttämään elävänä, muotoutuu myös sen mukaan, onko sen jäsenistö itse kokenut maahanmuuton vai syntynyt etniseen tai kulttuurivähemmistöön Suomessa (ks. esim. Miettinen 2006, 148–150).

Koska maahanmuuttoon liittyvät kysymykset osin eroavat niistä kysymyksistä, jotka koskevat pitkään Suomessa asuneita vähemmistöjä, ryhmien erilaisten maahanmuuttohistorioiden voi olettaa heijastuvan myös niiden vaikuttamistoimintaan. Yhdistyskentän jatkuvan uudelleenmuotoutumisen ei kuitenkaan sinänsä tarvitse olla esteenä kaupungin ja järjestöjen nykyistä laajemmalle yhteistyölle. Helsingin kaupungin maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvässä työssä hiljattain tehtyjen rakenteellisten uudistusten lisäksi on odotettavissa uutta myös kotouttamisohjelman ja maahanmuuttopoliittisen strategian muodossa. Onkin kiinnostavaa seurata, miten linjaukset muuttuvat käytännöiksi lähivuosina.

Haastatteluissa järjestötoimijat ilmaisivat huolensa paitsi yhdistysten edustaman asiantuntemuksen jäämisestä sivuun kaupunginhallinnon prosesseissa, myös uusiin etnisiin vähemmistöihin kuuluvien helsinkiläisten yhteiskunnallisen osallisuuden mahdollisuuksista yksilöinä. Niiden kohdalla, jotka jäävät järjestöjen suhteen katvealueelle tai tietoisesti välttävät yhdistyskiinnittymistä, osallistumiselle tulisi tarjota muita kanavia. Kun huolta kannetaan erityisesti niiden maahanmuuttaneiden tavoittamisesta, jotka ovat yhteiskunnassa kaikkein heikoimmilla, voinevat viestinnän suullisuus sekä omakielisyys ja -kulttuurisuus auttaa olennaisesti. Arjessa tuttujen ihmisten kautta saatava tieto on monelle maahanmuuttaneelle ensiarvoisen tärkeää. Erilaisiin aikajänteeltään lyhyempiin prosesseihin lienee mahdollista sisällyttää myös vielä vakiintumattomia ja rekisteröimättömiä yhdistyksiä. Samoin kuten muidenkin helsinkiläisten kohdalla, moninaisten toimijaroolien mahdollistaminen maahanmuuttaneille suhteessa kotikuntansa asioihin voi olla yksi osallisuuden tunteen syntymisen avaimista. Kaupunki voi toimintatavoillaan ja käytännöillään mahdollistaa tasavertaisuuden ja osallisuuden kokemuksia.

Liite 1. Haastattelun runko

Pääkysymykset

- Oletko koskaan pyrkinyt vaikuttamaan tai osallistumaan kaupungin päätöksentekoprosessiin Helsingissä? Jos kyllä, tunsitko tullesi kuulluksi?
- Mitä vaikuttamisen muotoja tunnet? Jos haluaisit vaikuttaa johonkin asiaan, jonka tiedät olevan valmisteilla kaupungin hallinnossa, mitä tekisit?
- Onko olemassa jotain kaikille maahan muuttaneille yhteisiä intressejä, ja jos kyllä, mitä?
- Kenen pitäisi edustaa maahan muuttaneita kunnallisissa päätöksentekokokouksissa?
- Mitkä ovat mielestäsi Helsingin tulevaisuuden keskeisimmät haasteet?
- Miten maahan muuttaneet asukkaat pitäisi ottaa mielestäsi mukaan näitä asioita miettimään?

Lähteet

- Alitolppa-Niitamo, Anne & Abdullahi Ali** (2001). "Somalidiaspora Suomessa – muutoksia, haasteita ja haaveita". Teoksessa Annika Forsander, Elina Ekholm, Petri Hautaniemi et al. Monietnisyyss, yhteiskunta ja työ. Helsinki: Palmenia-kustannus.
- Anttiroiko, Ari-Veikko** (2003). "Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttaminen". Teoksessa Pia Bäcklund (toim.) Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen. Tapaus Nettimaunula. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2003:5.
- Bäcklund, Pia; Anna Kuokkanen & Riikka Henriksson** (2006). Kuntalaisten ja hallinnon vuorovaikutuksen käytännöt Helsingissä. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuskatsauksia 2006:5.
- Bäcklund, Pia** (2007). Tietämisen politiikka. Kokemuksellinen tieto kunnan hallinnassa. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Forsander, Annika** (2002). Luottamuksen ehdot. Maahanmuuttajat 1990 suomalaisilla työmarkkinoilla. Väestötutkimuslaitoksen julkaisusarja D 39. Helsinki: Väestöliitto.
- Forsander, Annika & Elina Ekholm** (2001). "Etniset ryhmät Suomessa". Teoksessa Annika Forsander, Elina Ekholm, Petri Hautaniemi et al. Monietnisyyss, yhteiskunta ja työ. Helsinki: Palmenia-kustannus.
- Haikonen, Jyrki & Pentti Kiljunen** (2003). Mitä mieltä, suomalainen? EVAn asennetutkimuksien kertomaa vuosilta 1984–2003. Helsinki: Taloustieto Oy. http://www.eva.fi/files/149_asenne_20v.pdf.
- Hall, Stuart** (2003). "Monikulttuurisuus". Teoksessa Mikko Lehtonen & Olli Löytty (toim.). Erilaisuus. Tampere: Vastapaino.
- Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma** (2006). Työhallinnon julkaisu 371/2006. http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/07_julkaisu/thj371.pdf.
- Hartney, Michael** (1995). "Some Confusion Concerning Collective Rights". Teoksessa Will Kymlicka (ed.) The Rights of Minority Cultures. Oxford: Oxford University Press.
- Helander, Voitto** (2004). Paikallisyhdistykset kunta-areenalla. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 45. Acta nro 164. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Helander, Voitto** (1999). "Järjestöt ja kunta: näkökulmia kunnissa tapahtuvaan edunvalvontaan". Teoksessa Voitto Helander & Sari Pikkala (toim.) Kunnat ja järjestöt. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 20. Acta nro 116. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Helander, Voitto & Sari Pikkala** (1999). "Järjestöt edunvalvojina". Teoksessa Voitto Helander & Sari Pikkala (toim.) Kunnat ja järjestöt. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 20. ACTA nro 116. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Helsingin ulkomaalaisväestö vuonna 2006** (2007). Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tilastoja 2007:1.
- Heywood, Andrew** (2002). Politics. Second edition. Basingstoke: Palgrave.
- Honkasalo, Veronika** (2007). Monikulttuurinen nuorisotyö helsinkiläisillä nuorisotaloilla. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2007:3.
- Huttunen, Hannu-Pekka** (2002). "Akateemisten ahdinko: miten päästä oman alan töihin?". Teoksessa Outi Lepola (toim.) Koto-maana Suomi. Kertomuksia maahanmuutosta 1999–2001. Helsinki: Työministeriö, Edita.
- Huttunen, Laura** (2004). "Kasvoton ulkomaalainen ja kokonainen ihminen: marginalisoiva kategorisointi ja maahanmuuttajien vastastrategiat". Teoksessa Arja Jokinen; Laura Huttunen & Anna Kulmala (toim.) Puhua vastaan ja vaieta. Neuvottelu kulttuurisista marginaaleista. Helsinki: Gaudeamus.
- Joronen, Tuula** (2005a). "Maahanmuuttajat yrittäjinä". Teoksessa Matti Hannikainen (toim.) Työväestön rajat. Tampere: Työväen historian ja perinteen tutkimuksen seura.
- Joronen, Tuula** (2005b). "Maahanmuuttajien palvelut pääkaupunkiseudulla". Teoksessa Tuula Joronen (toim.) Maahanmuuttajien elinolot pääkaupunkiseudulla. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskuksen erityisjulkaisu.
- Joronen, Tuula** (2003). Helsingin ulkomaalaispolitiikan teoria ja käytäntö. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuja 2003:17. http://www.hel2.fi/Tietokeskus/julkaisut/pdf/03_12_30_joronen_vj17.pdf.
- Juhila, Kirsi** (2004). "Leimattu identiteetti ja vastapuhe". Teoksessa Arja Jokinen; Laura Huttunen & Anna Kulmala (toim.) Puhua vastaan ja vaieta. Neuvottelu kulttuurisista marginaaleista. Helsinki: Gaudeamus.
- Kaikem paree kotoutuminen**. Kotouttamisen ohjelma 2006. <http://www.tampere.fi/tiedostot/5eS0Rg5Mt/kotouttamisenohjelma06.pdf>
- Kangas, Anita** (2003). "Kolmas sektori ja kulttuuripolitiikka". Teoksessa Sakari Hänninen; Anita Kangas & Martti Siisiäinen (toim.) Mitä yhdistykset välittävät. Tutkimuskohteena kolmas sektori. Jyväskylä: Atena.
- Koskela, Hille** (2002). "Lola Odusoga -sukupuoli ja värisokeat lapset - Helsingin 'monikulttuurisuustaskut' metropolin rakennuspaikkoina". Teoksessa Vesa Keskinen, Martti Tuominen & Mari Vaattovaara (toim.) Helsinki – pohjoinen metropoli. 16 ajankohtaisnäkökulmaa Helsingistä suurkaupunkina. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.

- Kymlicka, Will** (1995). *Multicultural Citizenship. A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Laiho, Ulla-Maija; Päivi Kurikka & Elina Laamanen** (2000). "Kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen kunnissa". Teoksessa José Valanta (toim.) *Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997-2000*. Acta nro 125. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lapintie, Kimmo** (2002). "Tarinoita takapihalta. Aukkaan ja asiantuntijan kohtaamisesta". Teoksessa Pia Bäcklund; Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) *Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Lepola, Outi** (2000). *Ulkomaalaisesta suomenmaalaiseksi. Monikulttuurisuus, kansalaisuus ja suomalaisuus 1990-luvun maahanmuuttopolitiisessa keskustelussa*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Maahanmuuttajien kotouttamisohjelma**. Helsingin kaupunki 1999.
http://www.selma-net.fi/page.asp?_item_id=334
- Manninen, Rikhard** (2005). "Vuosaaren suunnittelu ja paikallinen osallistuminen". Teoksessa Pia Bäcklund & Harry Schulman (toim.) *Suunnittelun kumppanuudet – Tapaus Vuosaari*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskuksen erityisjulkaisu.
- Martikainen, Tuomo & Risto Yrjönen** (1984). *Lähi-demokratia kunnallishallinnossa*. Helsinki: Helsingin kaupunki.
- Martinheikki-Kokko, Kaija** (1994). "Suomen pakolaisvastaanotto - periaatteet ja käytäntö". Teoksessa Karmela Liebkind (toim.) *Maahanmuuttajat. Kulttuurien kohtaaminen Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Miettinen, Helena** (2006). "Peilistä näkyy muuttunut kuva. Ajatuksia ja havaintoja 2000-luvun inkeriläisyydestä". Teoksessa Tuomas Martikainen (toim.) *Ylirajainen kulttuuri. Etnisyys Suomessa 2000-luvulla*. Tietolipas 212. Helsinki: Suomen kirjallisuuden seura.
- Paloheimo, Heikki & Sundberg, Jan** (2005). "Puoluevalinnan perusteet". Teoksessa Heikki Paloheimo (toim.) *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Palonen, Kari** (1993). "Introduction: from policy and polity to politicking and politicization". Teoksessa Kari Palonen & Tuija Parvikko (eds.) *Reading the Political. Exploring the Margins of Politics*. Helsinki: The Finnish Political Science Association.
- Perhoniemi, Riku & Inga Jasinskaja-Lahti** (2006). *Maahanmuuttajien kotoutuminen pääkaupunkiseudulla. Seurantatutkimus vuosilta 1997-2004*. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus, Tutkimuksia 2006:2.
- Pikkala, Sari** (2006). "Kuntademokratia indikaattorien valossa". Julkaisussa Suomen demokraatiaindikaattorit. Oikeusministeriön julkaisu 2006:1. Helsinki: Oikeusministeriö.
<http://www.om.fi/uploads/4ot97.pdf>.
- Pikkala, Sari** (1998). *Eikö kunnallinen demokratia ansaitse valtuutetun luottamusta? Tutkimus valtuustojen henkilövaihtuvuudesta*. Åbo: Åbo Akademi.
- Pohjanpää, Kirsti; Seppo Paananen & Mauri Nieminen** (2003). *Maahanmuuttajien elinolot. Venäläisten, virolaisten, somalialaisten ja vietnamilaisten elämää Suomessa 2002*. Elinolot 2003:1. Helsinki: Tilastokeskus.
- Pohjola, Anneli** (1997). "Asiaa asiakkaalta". Teoksessa Tuula Salmela (toim.) *Autetaanko asiakasta – palvelaanko potilasta?* Jyväskylä: Atena Kustannus Oy.
- Pyykkönen, Miikka** (2007a). "Integrating Governmentality: Administrative Expectations for Immigrant Associations in Finland". *Alternatives: Global, Local, Political* 32(2), 197-224.
- Pyykkönen, Miikka** (2007b). *Järjestäytyvät diasporat. Etnisyys, kansalaisuus, integraatio ja hallinta maahanmuuttajien yhdistystoiminnassa*. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 306. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
<http://dissertations.jyu.fi/studeduc/9789513928728.pdf>.
- Pyykkönen, Miikka** (2007c). *Monikulttuurisuus suomalaisten nuorisojärjestöjen toiminnassa*. Nuorisotutkimusverkosto. Verkkojulkaisusarja. Nuorisotutkimusseura.
www.nuorisotutkimusseura.fi/jarjesto.pdf.
- Pyykkönen, Miikka** (2005). "Pyhiinvaeltajia, kotoutujia vai nomadeja: maahanmuuttajayhdistysten kolme diskurssia diasporisesta etnisyydestä". Teoksessa Susanna Paasonen (toim.) *Aktivismi. Verkostoja, järjestöjä ja arjen taitoja*. Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisu 85. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Pyykkönen, Miikka** (2003). "Integraatio ja maahanmuuttajien yhdistystoiminta". Teoksessa Sakari Hänninen; Anita Kangas & Martti Siisiäinen (toim.) *Mitä yhdistykset välittävät*. Tutkimuskohteena kolmas sektori. Jyväskylä: Atena.
- Pääkaupunkiseudun väestö- ja palveluntarveselvitys 2015 ja 2025** (2007). *Pääkaupunkiseudun neuvottelukunta, kunta- ja palvelurakennemuutoshanke 19.6.2007*.
http://www.hel.fi/wps/wcm/resources/file/eb61e602a3e916c/PKS_VaPa.pdf
- Rättilä, Tiina** (2001). "Kansalaistuva politiikka? Huomioita kuntalaisaktiivisuudesta poliittisena toimijutena". *Politiikka* 43(3), 190-207.

- Saksela, Sanna** (2005). "Maahanmuuttajayhdistysten ja viranomaisten välinen yhteistyö". Teoksessa Tuula Joronen (toim.) Maahanmuuttajien elinolot pääkaupunkiseudulla. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- Saksela, Sanna** (2003). "Mångkulturella organisationer och invandrарorganisationer i Finland". Teoksessa Flemming Mikkelsen (red.) Indvandrerorganisationer i Norden. Nord 2003:11. København: Nordisk Ministerråd, Akademiet for Migrationsstudier i Danmark.
- Sassi, Sinikka** (2002). "Kulttuurinen identiteetti ja osallisuus". Teoksessa Pia Bäcklund; Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) Osalliset ja osajat. Kaupunkilaiset kaupungin suunnittelussa. Helsinki: Gaudeamus.
- Siisiäinen, Martti** (2003). "Vuoden 1997 yhdistykset". Teoksessa Sakari Hänninen; Anita Kangas & Martti Siisiäinen (toim.) Mitä yhdistykset välittävät. Tutkimuskohteena kolmas sektori. Jyväskylä: Atena.
- Soininen, Maritta & Nils Etzler** (2006). "Partierna nominerar. Exkluderingsmekanismer - etnicitet och representation". Stockholm: Statens offentliga utredningar. SOU 2006:53.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/36/16/ffad349d.pdf>.
- Säävälä, Minna** (13.5.2007). "Maahanmuuttaja-termin käyttöä on syytä rajata." Helsingin Sanomat/Mielipide.
- Tervetuloa Suomeen.** Perustietoa Suomesta. Helsinki: Työministeriö.
http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/04_maahanmuutto/07_aineistot_kirjasto/01_esitteet/tervetu/tervetu_fin.pdf.
- Turun kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma.** Turun kaupunginhallitus 19.11.2001 § 1165. http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;121;43719;95188
- Wahlbäck, Östen** (1999). Kurdish Diasporas. A Comparative Study of Kurdish Refugee Communities. London: Macmillan Press Ltd.
- Young, Iris Marion** (1995). "Together in Difference: Transforming the Logic of Group Political Conflict". Teoksessa Will Kymlicka (ed.) The Rights of Minority Cultures. Oxford: Oxford University Press.

Asiakirjat, lainsäädäntö ja julkaisemattomat lähteet

Haastatteluaineisto, haastattelut 1.2.2007, 2.2.2007, 5.2.2007 ja 7.2.2007. Marjukka Weide haastatteli ja litteroi.

Helsingin kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelman seuranta 1999–2003.

Yhteenveto. Helsingin kaupunki. Ulkomaalaisasiain neuvottelukunta/Maahanmuutto ja kotoutumisasioiden neuvottelukunta 16.6.2005.

Helsingin kaupungin tietokeskuksen väestötilastot vuoden 2006/2007 vaihteessa. Helsingin kaupungin tietokeskus Tilastokeskuksen tiedoista.

Helsinki, monien mahdollisuuksien kaupunki 2010. Seminaari 21.11.2006 Allergiatalon kongressikeskus, Paciuksenkatu 19, Helsinki. Ohjelma. Osallistujat.

Hyvät etniset suhteet pääkaupunkiseudulla -työryhmän mietintö, 23.2.2007.

http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/04_maahanmuutto/04_yhdenvert/ETNO/pk_seutu_tyoryhma.pdf

Khs 6/19.2.2007. Helsingin kaupunginhallitus. Pöytäkirja § 252.

<http://www.hel2.fi/helakanslia/Kaupunginhallitus/Poytakirjat/070590116.htm>

Khs 10/14.3.2005. Helsingin kaupunginhallitus. Pöytäkirja, § 354.

<http://www.hel2.fi/helakanslia/Kaupunginhallitus/Poytakirjat/050820025.htm>

Khs 16.5.2007. Helsingin kaupunginhallitus, kaupunginjohtaja. Päätösluettelo, asia 2.

Khs 21/4.6.2007. Helsingin kaupunginhallitus. Pöytäkirja, § 844.

<http://www.hel2.fi/helakanslia/Kaupunginhallitus/Poytakirjat/071760049.htm>

Khs 9/3.3.2003a. Helsingin kaupunginhallitus. Esityslista 3.3.2003.

Khs 9/3.3.2003b. Helsingin kaupunginhallitus. Pöytäkirja, § 295.

Kosonen, Jaana. Kotkan kaupungin maahanmuuttajakoordinaattori. Suullinen informaatio, puhelinkeskustelu Marjukka Weiden kanssa 23.4.2007.

L 365/1995. Kuntalaki 17.3.1995. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365>

L 974/1995. Laki saamelaiskäräjistä 17.7.1995. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950974>

Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2004. Opetushallitus, määräys 1/011/2004, määräys 2/011/2004, määräys 3/011/2004. http://www.oph.fi/ops/perusopetus/pops_web.pdf

Riila, Anu. Helsingin kaupungin maahanmuuttotyön koordinaattori. Suullinen informaatio, puhelinkeskustelu Marjukka Weiden kanssa 27.2.2008.

Ulkomaalaisasiain neuvottelukunta 14.2.2005a. Esitys kaupunginhallitukselle ulkomaalaisasiain neuvottelukunnan toiminnan jatkamiseksi, puheenjohtajan ja jäsenten nimeämiseksi sekä nimen muuttamiseksi toimikaudelle 2005-2006.

<http://www.hel2.fi/helakanslia/Kaupunginhallitus/Esityslislat/liitteet/050670017.pdf>

Ulkomaalaisasiain neuvottelukunta 14.2.2005b. Toimintakertomus 2003 - 2004.

<http://www.hel2.fi/helakanslia/Kaupunginhallitus/Esityslislat/liitteet/050670018.pdf>

Verkkosivut

Espoon kaupunki <http://www.espoo.fi/default.asp?path=1;28;11884;11489;11495>, viitattu 25.1.2008

HelsinginSeutu.fi -sivusto www.helsinginseutu.fi, viitattu 20.4.2007.

Oulun kaupunki www.ouka.fi, viitattu 23.4.2007

Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige (SIOS) www.sios.se, viitattu 8.6.2007.

Tampereen kaupunki www.tampere.fi, viitattu 23.4.2007

Tilastokeskus, "Suomen väestö".

http://www.stat.fi/til/vaerak/2006/vaerak_2006_2007-03-23_tie_001.html, viitattu 24.7.2007

Turun kaupunki www.turku.fi, viitattu 23.4.2007

Työministeriö www.mol.fi, viitattu 14.4.2007

Tekijä(t) Bäcklund, Pia (toim.)			
Nimike Helsingkiläisten käsityksiä osallisuudesta			
Julkaisija (virasto tai laitos) Helsingin kaupungin tietokeskus		Julkaisu-aika 2008	Sivumäärä, liitteet 66
Sarjan nimike Tutkimuskatsauksia - Helsingin kaupungin tietokeskus			Osanumero 2008:7
ISSN (painettu)	1455-7266	ISBN (painettu)	978-952-223-222-9
ISSN (verkossa)	1796-7236	ISBN (verkossa)	978-952-223-223-6
		Kieli	fin
Tiivistelmä Tässä julkaisussa tarkastellaan kuntademokratian tilannetta helsingkiläisten asukkaiden kokemusten ja käsitysten kautta. Selvitys on tehty osana Demokratiatilinpäätöshanketta (2005–2008). Hankkeen kolmas osateema (2006–2007) keskittyi kuntalaisten käsityksiin osallistumismahdollisuuksistaan. Tässä julkaisussa esitellään näitä tuloksia Helsingin ja osin myös muiden pääkaupunkiseudun kuntien osalta: miten helsingkiläiset tuntevat oman kotikaupunkinsa tarjoamia mahdollisuuksia osallistumiseen ja millaisina he ne kokevat. Selvitystä on lisäksi täydennetty maahanmuuttajajärjestöjen näkemyksillä omista vaikutusmahdollisuuksistaan, sekä nuorten demokratiakasvatukseen pyrkivän Hesari Nuorten Ääni – kampanjan kokemuksilla ja itsearviointeilla. Julkaisu täydentää näin Demokratiatilinpäätöshankkeen toisessa vaiheessa toteutettua kuntademokratian toimintatapojen arviointia. Kauniaisten kaupunkia lukuun ottamatta käsitys suunnittelun ja päätöksenteon prosesseista muodostuu pääkaupunkiseudun asukkaille pääasiassa median ja erityisesti sanomalehtien välityksellä. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että asukkaiden ja kunnallishallinnon välisen luottamuksen rakentumiseen vaikuttaa se millä tavalla mediassa kerrotaan siitä, mitä kaupunkien suunnittelussa on menossa. Tiivistäen voidaan todeta, että Helsingissä olisi tarvetta aktiiviselle tiedottamiselle erilaisista osallistumisen käytännöistä kuten myös valmistelun ja päätöksenteon käytäntöjen avaamiselle asukkaille entistäkin paremmin. Suurin osa kyselyyn vastanneista asukkaista toivoi myös systemaattisten palautejärjestelmien kehittämistä. Helsingissä on raivattu tilaa nuorten osallisuudelle koulun ja nuorisotoimen rakenteissa sekä luotu perusteet niin oppilaskuntatoiminnalle kuin nuorten vapaa-ajan osallisuuteen ja vaikuttamiseen. Tulevaisuuden haasteet koskevat nuoris- ja opetustoimen omien käytäntöjen edelleen kehittämistä ja ennen muuta hyväksi havaittujen käytäntöjen syventämistä. Haasteena Helsingissä on luoda puitteet laaja-alaisemmalle nuorisopoliittiselle vaikuttamiselle. ”Demokratiakoulujen” ja temaattisesti kohdennettujen vaikuttamisen rinnalle tai sidosaineeksi on luotava vahvempia nuorten kuulemisen menettelyitä sekä nuorten koko kaupunginkattavia vaikuttamisen menettelyjä. Maahanmuuttajajärjestöjen haastatteluissa näkyi huoli paitsi yhdistysten edustaman asiantuntemuksen jäämisestä sivuun kaupunginhallinnon prosesseissa, myös uusiin etnisiin vähemmistöihin kuuluvien helsingkiläisten yhteiskunnallisen osallisuuden mahdollisuuksista yksilöinä. Niiden kohdalla, jotka jäävät järjestöjen suhteen katvealueelle tai tietoisesti välttävät yhdistyskiinnittymistä, osallistumiselle tulisi tarjota muita kanavia. Arjessa tuttujen ihmisten kautta saatava tieto on monelle maahanmuuttaneelle ensiarvoisen tärkeää. Samoin kuten muidenkin helsingkiläisten kohdalla, moninaisten toimijaroolien mahdollistaminen maahanmuuttaneille suhteessa kotikuntansa asioihin voi olla yksi osallisuuden tunteen syntymisen avaimista. Kaupunki voi toimintatavoillaan ja käytännöillään mahdollistaa tasavertaisuuden ja osallisuuden kokemuksia.			
Asiasanat asukkaiden osallistuminen, osallisuus, kuntademokratia, maahanmuuttajat, nuoret			
Hinta	10 €	puh. 310 36293	
Myynti Tietokeskuksen kirjasto, Siltasaarenkatu 18–20, 00099 Helsingin kaupunki, puh. 310 36377 ja Verkkokauppa: http://granum.uta.fi			