

# 6. Maahanmuuttaneiden poliittinen osallistuminen osana kotoutumisen edistämistä Varsinais- Suomessa

Pekka Kettunen

## 6.1. Johdanto

Poliittinen osallistuminen ja osallisuus voidaan nähdä osana maahanmuuttaneiden kotoutumista. Suomalainen kotoutumisen edistämisen järjestelmä ei kuitenkaan erityisesti painota poliittista osallistumista, vaan pikemminkin työllistymistä ja kotimaisten kielten oppimista (Ahmad 2021; Koikkalainen 2020). Kotoutumisen edistäminen kuuluu Suomessa sekä valtionhallinnolle että kunnille (Kettunen 2020; Saukkonen 2020) ja poliittisen osallistumisen tukemisen voidaan katsoa kuuluvan hyvien väestösuhteiden edistämiseen. Väestösuhdepolitiikka kohdistuu koko väestöön ja sillä on yhteys ihmisten välisen yhdenvertaisuuden edistämiseen. Väestöryhmistä puhuttaessa on kuitenkin tärkeä muistaa, että ihmiset eivät ole pelkästään yksittäisten yhteiskunnallisten ryhmien (kuten etnisten, uskonnollisten tai vammaisryhmien) edustajia, vaan heillä on useita merkityksellisiä suhteita, joiden kautta yhteys ympäristöön syntyy (<https://yhdenvertaisuus.fi/hyvatvaestosuhteet.fi>).

Maahanmuuttaneiden poliittinen osallistuminen on tärkeää, sillä se on osa kotoutumista yhteiskunnan täysivaltaiseksi jäseneksi. Ideaalitalanteessa edustuksellisen päätöksenteon tulisi perustua erilaisten intressien huomioonottamiseen ja tätä kautta legitimitetin muodostumiseen (Setälä 2003; Bird ym. 2011). Poliittinen osallistuminen on laaja käsite kattaen sekä suoran osallistumisen että osallistumisen edustuksellisen järjestelmän kautta (Theocharis & Van Deth 2018; Kettunen & Möttönen 2011). Suora

poliittinen osallistuminen täydentää tai korvaa esimerkiksi vaalien kautta tapahtuvaa osallistumista (Kestilä-Kekkonen & Korvela 2019).

Tässä luvussa tarkastellaan poliittista osallistumista osana maahanmuuttaneiden kotoutumista ja kiinnittymistä yhteiskuntaan. Pääkysymyksenä on, miten maahanmuuttaneiden poliittinen osallistuminen muotoutuu erityyppisissä kunnissa, ja mitkä ovat mahdollisia osallistumisen esteitä? Toisena kysymyksenä on osallistumisen kehittäminen: miten sitä voidaan tehdä ja kenen vastuulla se on? Tutkimuksessa perehdytään tarkemmin maahanmuuttaneiden poliittisen osallistumisen kehitykseen viidessä Varsinais-Suomen kunnassa (Turku, Salo, Uusikaupunki, Loimaa ja Parainen).

Maahanmuuttaneiden osuus Suomen väestöstä on kasvanut vuosi vuodelta, mutta paikallisella tasolla esiintyy suurta vaihtelua. Vaikka maahanmuutto keskityy eteläiseen Suomeen, laki kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) edellyttää, että kaikkien kuntien on otettava huomioon, miten kunnan palvelut soveltuvat myös maahanmuuttaneille. Kunnat ovatkin keskeisiä toimijoita yhteiskunnallisen osallistumisen edistämisessä järjestöjen ja poliittisten puolueiden ohella. Paikallisen tason tarkastelua voidaan perustella sillä, että maahanmuuttaneet saavat äänestää ja asettua ehdolle kuntavaaleissa jo ennen kansalaisuuden saamista eli ennen kuin heillä on oikeus osallistua eduskunta- tai presidentinvaaleihin. Paikalliset toimijat vaikuttavat maahanmuuttaneiden poliittisen osallistumisen muotoutumiseen ja ovat siten osa niin kutsuttua poliittista mahdollisuusrakennetta (Bird ym. 2011). Poliittisella mahdollisuusrakenteella viitataan laajaan joukkoon tekijöitä, jotka yhdessä muodostavat toimintaympäristön, joka mahdollistaa tai rajoittaa yksilön poliittista kiinnittymistä (Bird ym. 2011; Weide & Saukkonen 2013). Äänestäminen edellyttää monissa maissa kansalaisuutta, mutta Suomessa kunnallisvaalit tarjoavat mahdollisuuden tietyn ehdoin myös maahanmuuttaneille, jotka eivät ole Suomen kansalaisia.

Käsillä olevan tutkimuksen aineistona ovat sekä väestö- ja kunnallisvaalitiedot että haastattelut. Ensiksi mainittu aineisto antaa tietoa ulkomaalaistaustaisista maahanmuuttaneista kunnittain ja lähtömaan mukaan sekä tietoa kuntavaalien vieraskielisistä ehdokkaista. Tätä aineistoa on täydennetty haastattelemalla sekä kyseisten kuntien edustajia (8) että osaa vuoden 2021 kuntavaalien vieraskielisistä ehdokkaista tutkimuskunnissa (8).

Seuraavassa pohditaan ensin kotoutumisen edistämisen ja poliittisen osallistumisen välistä suhdetta paikallisella tasolla. Maahanmuuttaneiden poliittisen osallistumisen saa tukea sekä laista kotoutumisen edistämisestä (1386/2010) että kuntalaista (485/2015). Viimeksi mainittu sisältää kehotuksen kunnille edistää kaikkien asukkaiden aktiivista osallistumista. Luvun kolmannessa osassa tarkastellaan maahanmuuttaneiden osuutta kuntien väestöstä tutkimuskunnissa, pohditaan maahanmuuttaneiden kiinnittymisen astetta tutkimuskunnissa sekä tarkastellaan vieraskielisten ehdokkaiden esiintymistä ja vaalimenestystä tutkimuskunnissa. Luvun neljännessä osassa pohditaan kysymystä maahanmuuttaneiden poliittisen osallistumisen kehittämisestä. Lopuksi tiivistetään havaintoja ja vedetään yhteen johtopäätöksiä.

## 6.2. Kotoutumisen edistäminen ja poliittinen osallistuminen

Kotoutumisella voidaan tarkoittaa maahanmuuttaneen ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttaneelle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen (Laki kotoutumisen edistämisestä). Heckmanin (2005) mukaan kotoutuminen voidaan jakaa neljään ulottuvuuteen: rakenteelliseen, kulttuuriseen, vuorovaikutukselliseen ja identifioivaan (ks. myös Saukkonen 2020, 19–20). Poliittinen osallistuminen sivuaa näistä sekä identifioivaa että rakenteellista kotoutumista. Identifioiva kotoutuminen viittaa siihen, että maahanmuuttanut alkaa kokea itsensä uuden kotimaansa täysivaltaiseksi ja yhdenvertaiseksi jäseneksi sekä kokee, että myös muut hyväksyvät hänet osaksi yhteiskuntaa. Rakenteellisen kotoutumisen kysymykset kytkeytyvät maahanmuuttaneiden asemaan yhteiskunnan erilaisissa rakenteissa sekä yhdenvertaisuuden ja tasa-arvon toteutumiseen. Rakenteelliseen kotoutumiseen kuuluvat myös poliittinen osallisuus ja osallistuminen äänestämällä ja muuten vaikuttamalla. (emt. 19).

Yhteiskunnan täysivaltaiseen jäsenyyteen kuuluu olennaisesti myös yhteiskunnallinen aktiivisuus ja mahdollisuus vaikuttaa. Martiniellon (2005) mukaan maahanmuuttaneiden poliittinen osallistuminen etenee siten, että aluksi he saavat muodolliset oikeudet osallistua, toisessa vaiheessa he alkavat samaistua asuinmaahansa, kolmannessa vaiheessa he hyväksyvät ja sisäistävät arvot ja pelisäännöt ja neljännessä vaiheessa alkaa varsinainen aktiivinen poliittinen osallistuminen. Poliittisen osallistumisen voidaan siis katsoa edellyttävän jonkinasteista osallisuutta yhteiskunnassa.

Erilaiset suoran osallistumisen muodot eivät edellytä kiinteää suhdetta uuteen kotimaahan, mutta kuntavaaleissa edellytetään runsaan kahden vuoden asumista Suomessa, ennen kuin maahanmuuttanut on oikeutettu äänestämään. Osallisuudelle vastakkainen olotila on ulkopuolisuus, tilapäisyys tai irrallisuus. On huomattava, että osa muuttajista on esimerkiksi vain lyhytaikaisessa työsuhteessa (kausityö, hankkeet) tai ei muusta syystä suunnittele jäävänsä Suomeen. Poliittinen kiinnostus voi tällöin suuntautua ennen kaikkea lähtömaahan (Juntunen 2020). Seppänen ym. (2021) mukaan kokemus kuulumisesta paikallisiin (suomalaisiin ja/tai asuinkuntaan) lisäsi todennäköisyyttä äänestää kuntavaaleissa, eikä samanaikainen kuulumisen kokemus lähtömaan kansalaisiin lisännyt tai vähentänyt äänestämisen todennäköisyyttä. Niillä, jotka kokivat kuuluvansa muihin ryhmiin kuin paikallisiin, äänestäminen oli harvinaisempaa.

Kotoutuminen edistyy yleensä ajan kuluessa, erityisesti kun maahanmuuttaneen tarkoituksena on asettua uuteen maahan pysyvästi. Rutter (2017) tarkastelee kysymystä Isossa-Britanniassa ja toteaa, että erilaiset kotoutumisen indikaattorit kehittyvät pääosin myönteisesti maahanmuuttoajan kuluessa.

Maahanmuuttaneet muodostavat heterogeenisen ryhmän esimerkiksi eri aikoina ja eri maista muuttaneista perheellisistä tai perheettömistä ja eri-ikäisistä ihmisistä.

Poliittisen osallistumisen kannalta on merkitystä sillä, kuinka pitkä aika maahanmuutosta on (Ruedin 2017; Bird ym. 2011). Suomeen vasta äskettäin muuttaneella ei välttämättä ole tietoa suomalaisen yhteiskunnan yksityiskohdista, omista poliittista oikeuksista tai kontakteja paikallisiin asukkaisiin. Mikäli maahanmuuttaneiden osuus kunnan väestöstä jää alhaiseksi, se voi vaikuttaa kielteisesti poliittiseen osallistumiseen erityisesti vaaleissa, kun esimerkiksi puolueet eivät aseta maahanmuuttajataus- taisia ehdokkaita vaaleissa tai maahanmuuttaneita ei huomioida vaalikampanjoissa (Sipinen 2021).

Maahanmuuttaneiden yhteiskunnallisen osallisuuden ja poliittisen osallistumisen prosessia ei Suomen osalta tunneta vielä hyvin. Verrattuna valtaväestön poliittiseen kiinnostamiseen, jota edeltää sosiaalistuminen paikalliseen poliittiseen kontekstiin, erona maahan muuttaneiden kohdalla on siirtyminen yhdestä poliittisesta järjestelmästä toiseen, eritoten mikäli henkilö muuttaa Suomeen vasta aikuisena. Vaikka henkilö olisi muuttanut Suomeen nuorena ja varttunut suomalaisessa poliittisessa ympäristössä, hänen poliittiseen sosialisatioonsa todennäköisesti kuitenkin vaikuttaa hänen vanhempiensa sosialisatio toisessa maassa ja vanhemmilta perityt poliittiset arvot ja asenteet osallistumista kohtaan (Grönlund ym. 2005).

Sosiaalinen kanssakäyminen on laaja kysymys, ja siinä on kyse myös suomalaisen yhteiskunnan vastaanottavuudesta. Esimerkiksi Ruedin (2017) havaitsi omassa tutkimuksessaan, kuinka kontaktit paikalliseen väestöön selittivät vahvasti geneveläisten maahanmuuttaneiden kiinnostusta äänestä. Pitkäsen ym. (2019) mukaan vuonna 2019 Helsingissä asuvilla englanninkielisillä maahanmuuttaneilla oli keskimäärin viisi suomalaistaustaista ystävää, kun taas somalitaustaisista puolella ei ollut yhtään suomalaistaustaista ystävää. Tämä kertoo sekä maahanmuuttaneiden erilaisista profiileista sosiaalisen kanssakäymisen, asumisen sekä työmarkkinoiden suhteen että suomalaisen kansalaisyhteiskunnan vastaanottavaisuuden puutteista.

Kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta yksi keskeisiä toimijoita ovat erilaiset järjestöt. Togebyn (2004) mukaan yhdistysjäsenyys ei välttämättä johda kotoutumiseen, mikäli yhdistys palvelee oman jäsenkuntansa intressejä ilman yhteyttä muuhun yhteiskuntaan. Sosiaalista kanssakäymistä voidaan kuvata myös sosiaalisen pääoman käsitteen avulla (Bäck & Kestilä-Kekkonen 2013; Malin 2021), joka kuvaa sosiaalisen kanssakäymisen tilaa ja ihmisten keskinäistä luottamusta. Pitkänen ym. (2019) ovat selvittäneet viiden kieliryhmän luottamusta suomalaisiin instituutioihin ja toteavat luottamuksen olevan korkealla tasolla. Kotoutumisen kaksisuuntaisuuden perusteella voi esittää, että poliittinen kotoutuminen edellyttää toimia myös muilta kuin maahanmuuttaneilta (Saukkonen 2020).

Kansalaisyhteiskunnan ohella toisen keskeisen näkökulman tässä tutkimuksessa muodostavat kunnat. Saukkosen (2020) mukaan kotoutuminen tapahtuu kaupungeissa, mikä viittaa maahanmuuttaneiden keskittymiseen eteläisen Suomen kaupunkeihin. Kotoutumisen edistämistä koskevan lain (1386/2020) mukaan kaikilla kunnilla on kuitenkin velvollisuus katsoa, että "maahanmuuttajille tässä laissa tarkoitetut toimenpiteet

ja palvelut järjestetään sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisina kuin kunnassa esiintyvä tarve edellyttää.” Kunnat tekevät kyseisen lain mukaan kotouttamisohjelman, ja voivat siinä ottaa kantaa ja suunnitella hyviä väestösuhteita. Kunta voi informoida kunnallisten palveluiden ohella, millaisia oikeuksia ja mahdollisuuksia maahanmuuttaneilla on vaikuttaa paikallisiin kysymyksiin. Kuntalaki (410/2015, 22§) mahdollistaa myös kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien kehittämisen esimerkiksi järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja, selvittämällä asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa tai valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin.

Edellisen perusteella voidaan todeta, että poliittinen osallistuminen edellyttää tunnetta yhteiskunnallisesta osallisuudesta (ks. Ramadan tässä kirjassa). Mikäli ulkopuolisuuden tunne on vahva, osallisuus voi jäädä toteutumatta. Seuraavan osion empiirinen poliittisen osallistumisen tarkastelu perustuu sekä tilastoihin että haastatteluihin. Tilastojen osalta tarkastelu keskittyy maahanmuuttotilastollisen väestön osuuteen tutkimuskunnissa sekä kuntien maahanmuuttotilastollisiin ehdokkaisiin kuntavaaleissa 2017 ja 2021. Muista poliittisen osallistumisen muodoista kuin ehdokasettelusta ei juurikaan ole tietoa tutkimuskunnista, joissa ei käytetty kattavasti sähköistä äänioikeusrekisteriä, eikä tietoja eri ryhmien äänestysaktiivisuudesta siten ole saatavilla.

Haastattelujen avulla pyritään kuitenkin syventämään käsitystä maahanmuuttaneiden osallistumisen esteistä sekä sitä edesauttavista tekijöistä tutkimuskunnissa. Haastatellut (8) kuntien edustajat ovat maahanmuuton tai pakolaisasioiden työntekijöitä omista kunnissaan. Kolmessa kunnassa haastatteluun osallistui kaksi henkilöä ja kahdessa yksi. Haastatellut vieraskieliset kuntavaaliehdokkaat (8) jakautuvat niin, että muista kunnista haastateltiin yhtä ehdokasta, mutta Turussa neljän suurimman puolueen (kokoomus, vihreä liitto, SDP ja vasemmistoliitto). Haastattelut tapahtuivat joko paikan päällä (10) tai puhelimitse ja verkossa (6). Haastattelut kestivät keskimäärin noin 45 minuuttia. Haastattelut tehtiin suomen, ruotsin ja englannin kielellä. Haastatelluista oli naisia 11 ja miehiä 5. Haastatellut ehdokkaat edustivat eri kieliryhmiä ja olivat iältään vaihtelevia. Haastatelluista kahdeksasta ehdokkaasta neljä työskenteli maahanmuuttaneiden ohjauksen tai opetustehtävien parissa.

### **6.3. Poliittinen osallistuminen Varsinais-Suomessa**

Kuten edellä todettiin, maahanmuuttaneiden poliittista osallistumista tarkastellaan paikallisella tasolla, missä keskeisiä toimijoita ovat kunnat ja erilaiset järjestöt sekä kuntalaiset laajasti. Empiirisen tutkimuksen kohteena on Varsinais-Suomi ja sen viisi seutukuntakaupunkia: Turku, Salo, Uusikaupunki, Loimaa ja Parainen. Turku ja Salo ovat suurempia kuntia, joissa maahanmuutto näkyy laajemmin, kun taas kolme muuta

kuntaa ovat pienempiä ja myös maahanmuutolla on lyhyempi historia. Taulukossa 1 tarkastellaan viiden tutkimuskunnan väkilukua sekä ulkomaalaistaustaisten osuutta kuntien väestöstä vuosina 2000 ja 2020.

**Taulukko 1:** Tutkimuskuntien väestö ja ulkomaan kansalaisten osuus (prosenttia) väestöstä 2000 ja 2020 (Lähde: Tilastokeskus).

	Väkiluku 2020	Ulkomaalaistaustaisten osuus 2000	Ulkomaalaistaustaisten osuus 2020
Turku	194 391	8,0	12,6
Salo	51 562	5,2	6,6
Loimaa	15 770	1,6	4,1
Parainen	15 105	1,9	3,7
Uusikaupunki	15 378	1,0	6,7

Maahanmuuttaneiden osuus kuntien väestöstä vaihtelee ja on tutkimuskunnista sekä suhteellisesti että absoluuttisesti suurin Turussa. Kaikissa viidessä kunnassa on maahanmuuttaneiden (ulkomaalaistaustaiset) osuus kunnan väestöstä kasvanut, voimakkaimmin Uudessakaupungissa ja Loimaalla, kun taas esimerkiksi Salossa on muutos ollut loivempaa. Voidaan olettaa, että viime vuosina tapahtunut voimakas kasvu merkitsee myös sitä, että näissä kunnissa on paljon maahanmuuttaneita, jotka ovat muuttaneet kuntaan vasta hiljattain.

Tutkimuskuntien kotouttamisohjelmissa on muotoiltu hyviin väestösuhteisiin liittyviä tavoitteita ja toimenpiteitä. Turun kotouttamisohjelmassa 2018–2021 kerrotaan, että kaupunki käy jatkuvaa vuoropuhelua kaupungin etnisten ryhmien ja yhdistysten kanssa ja että järjestöjen ja Turun kaupungin välillä on molempia osapuolia hyödyttävää yhteistyötä, jota toteutetaan monin tavoin. Turussa maahanmuuttaneiden osallistuminen on institutionalisoitu monikulttuurisuusneuvoston muodossa. Ohjelmassa todetaan myös, että ottaen huomioon Turussa asuvien muslimien ja heidän järjestöjensä korkean määrän, kaupunki asetti elokuussa 2015 muslimiyhteistyöryhmän muslimiyhteisön ja kaupungin vuoropuhelun lisäämiseksi. Turussa toimii kymmenittäin yhdistyksiä, joissa maahanmuuttaneet ovat keskeisessä roolissa.

Myös Salossa on kaupungin kotouttamisohjelman mukaan toiminut maahanmuuttajaneuvosto vuodesta 2010. Kaupungin sosiaali- ja terveyslautakunta perusti neuvoston tukemaan maahanmuuttaneiden mahdollisuuksia vaikuttaa erityisesti heitä koskeviin asioihin ja päästä dialogiin kaupungin viranhaltijoiden kanssa. Salossa toimii kymmenkunta kansainvälistä yhdistystä. Yhdistyksissä on toimintaperiaatteena usein tietyn maan ja kulttuurin tuntemuksen edistäminen ja harrastaminen erilaisten tapahtumien ja matkojen kautta. Useimmat yhdistysten jäsenet ovat tosin kantasuomalaisia.

Kolmessa pienemmässä kunnassa ei ole syntynyt maahanmuuttaneiden yhdistystoimintaa. Maahanmuuttaneiden määrä on kaikissa kolmessa suhteellisen pieni, väestönkasvu on ollut äskettäistä ja oletettavasti ryhmä on koostumukseltaan varsin heterogeeninen. Tällä voi olla merkitystä maahanmuuttaneiden poliittisen osallistumisen kannalta; tähän kysymykseen palataan myöhemmin.

### Kuntavaalit

Eräs tapa tarkastella maahanmuuttaneiden poliittisen osallistumisen kehittymistä kunnissa on kuntavaalit ja vieraskieliset ehdokkaat, joita voidaan pitää poliittisesti aktiivisina maahanmuuttaneina (ks. myös Sipinen ja Kestilä-Kekkonen tässä kirjassa).

Kun tarkastellaan kuntavaalien ehdokkaiden määrää ja menestystä kuntavaaleissa vuosina 2017 ja 2021, havaitaan, että ehdokkaiden määrä on kasvanut ja useampia on tullut valituiksi. Kun vuonna 2017 viidessä tutkimuskunnassa oli yhteensä 33 oli kuntavaaleissa 2021 jo yhteensä 43 vieraskielistä ehdokasta. Mikäli ehdokkaiden määrä suhteutetaan ulkomaalaistaustaisten henkilöiden osuuteen kunnan väestöstä, tulos on kuitenkin toinen.

**Taulukko 2:** Vieraskieliset kuntavaaliehdokkaat 2017 ja 2021 tutkimuskunnissa. Lähde: Tilastokeskus.

	Ehdokkaat 2017	Ehdokkaat 2021
Turku	23	26
Salo	6	7
Loimaa	0	3
Parainen	2	3
Uusikaupunki	1	4
<b>Yhteensä</b>	<b>33</b>	<b>43</b>

Kun ehdokkaita katsotaan, tarkemmin havaitaan, että vaihtuvuus on ollut suurta: vain muutama ehdokas on ollut ehdolla vuoden 2017 kuntavaaleissa ja taas vuonna 2021. Tämä vastaa Sipisen (2019, 2021) havaintoa, että vieraskielisillä ehdokkailla ei yleensä ole pitkää poliittista kokemusta.

Ehdokkaiden määrä suhteutettuna väkilukuun paljastaa, että ehdokkaita on samassa suhteessa sekä pienissä että suurissa kunnissa. Pienissä kunnissa (Uusikaupunki, Loimaa ja Parainen) ulkomaalaistaustaisten asukkaiden osuus on kasvanut voimakkaasti, eli melko suuri osa tässä ryhmässä on äskettäin kuntaan muuttaneita. On siis mahdollista, että henkilöillä ei ole vielä oikeutta äänestää tai tietoa vaaleista ja paikallisista ehdokkaista ei ole ehtinyt kertyä.

Vuonna 2021 eniten vieraskielisiä ehdokkaita tutkimuskunnissa asettivat kokoomus, vihreä liitto ja vasemmistoliitto, joitakin myös keskustapuolue ja RKP. Perussuoma-

laisilla oli yksi vieraskielinen ehdokas Uudessakaupungissa ja Turussa sekä liberaaleilla että Liike Nyt:llä oli kummallakin yksi ehdokas.

Kun tarkastellaan kuntavaalien 2021 tulosta, voidaan todeta, että Turkua lukuun ottamatta vieraskielisten ehdokkaiden menestys kuntavaaleissa 2021 oli melko vaatimatonta. Huonointa vaalimenestys oli Loimaalla, jossa yksikään kolmesta ehdokkaasta ei saanut riittävästi ääniä valtuustopaikan tai varasijan kannalta. Paraisilla puolestaan neljästä ehdokkaasta kolme ylsi varasijalle, kaikki RKP:n listalta. Uudessakaupungissa taas kolmesta ehdokkaasta yksi (kokoomuksen ehdokas) valittiin valtuustoon.

Kahdessa suuremmassa kaupungissa vaalitulos oli seuravanlainen. Salossa seitsemästä ehdokkaasta keskustapuolueen listalla ollut ehdokas pääsi varasijalle. Muut ehdokkaat saivat ääniä vaihtelevasti, eivät kuitenkaan riittävästi valtuustopaikkaan.

Turussa tuli valituksi viisi vieraskielistä valtuutettua: vasemmistoliitto kolme valtuustopaikkaa ja yksi varasija, SDP yksi paikka (ja yksi varasija) sekä kokoomus yksi paikka ja yksi varasija. Vihreän liiton ehdokkaat saivat kaksi varasijaa.

Merkillepantavaa on myös ensimmäisen vieraskielisen valtuutetun valinta Uudessakaupungissa sekä useat varasijat ja luottamushenkilöpaikat Paraisilla ja Salossa. Loimaalla puolestaan oli ensimmäisen kerran vieraskielisiä ehdokkaita. Turussa, kuten muuallakin Suomessa, asiaan vaikutti äänestysvilkkauksen lasku, joka Turussa kohdentui erityisesti vihreän liiton kannatukseen, joka laski 5,1 prosenttiyksikköä (YLE tulospalvelu). On myös huomattava, että ehdokkuus kuntavaaleissa johtaa usein myös erilaisiin lautakuntapaikoihin, joten vieraskielisten ehdokkaiden vaikutus lienee suurempi kuin ainoastaan valtuustopaikkoina mitattuna. Kaiken kaikkiaan vaikuttaa maahanmuuttaneiden edustus kuntavaaleissa vahvistuneen. Myös maahanmuuttaneiden osuus kuntien väestöstä on kasvanut, joten vahvistuminen on ollut odotettua.

## 6.4. Miten kehittää poliittista osallistumista kunnissa

Kuten edellä todettiin, Turussa ja Salossa toimivat maahanmuuttaneita edustavat toimielimet, kun taas Uudessakaupungissa, Loimaalla ja Paraisilla tällaisia ei ole muodostettu. Vastaavasti sekä Salossa että Turussa toimii maahanmuuttaneiden yhdistyksiä, jotka kokoavat asukkaita yhteen muun muassa yhteisen kielen, uskonnon tai taustamaan mukaan. Pienissä kunnissa puolestaan on toiminnassa erilaisia epävirallisia kokouksia, jotka kokoavat ihmisiä yhteen. Loimaalla esimerkiksi itsekin ulkomaalaistaustainen henkilö oli käynnistänyt ruuanlaittoon keskittyvät ryhmän, joka kokosi mukaan monia Loimaalla asuvia ulkomaalaistaustaisia henkilöitä. Paraisilla taas seurakunta on ollut aktiivinen järjestämään ohjelmaa uusille asukkailla taustasta riippumatta. Haastattelun mukaan elämä ulkosaaristossa on niin aktiivista, että se vetää mukaan myös maahanmuuttaneet.



Maahanmuuttaneiden poliittisen osallistumisen kehittämisen haasteet voidaan nähdä jossain määrin erilaisina pienissä ja suurissa kunnissa. Pienissä kunnissa voivat maahanmuuttaneet jäädä yksin, mikäli he eivät löydä tukea, tällöin tuki järjestöille sekä kaikkien kuntalaisten rooli kasvaa. Esimerkiksi Paraisilla otetaan kiintiöpakolaisia vastaan yhdestä neljään perhettä vuodessa, jolloin voidaan suunnitella hyvin etukäteen asumis- ja muut palvelut. Kaikissa näissä kunnissa oli haastattelujen mukaan erilaisia pyrkimyksiä tuoda uusia ulkomaalaistaustaisia henkilöitä yhteen, tarjota sosiaalisia kontakteja ja myös tietoa suomalaisesta yhteiskunnasta. Tällainen toiminta on yleensä yhdistys- tai kansalaisaktiivivetoista (ks. myös Ramadan tässä kirjassa).

Suurissa kunnissa taas kyse on yhteenkuuluvuudesta ja eri väestöryhmien välisen "raja-aitojen" ylittämisestä. Samaa kieltä puhuvat voivat hakea turvaa toisistaan, ja tällöin tulisi myös pitää huolta avoimista yhteyksistä muihin järjestöihin sekä paikallisyhteisöön. Haastattelut kertoivat, että kunnan koosta riippumatta on tarvetta tiedolle, joka menee omakielisenä parhaiten perille.

Poliittisessa osallistumisessa on laajasti ottaen kyse yhteiskunnallisesta osallisuudesta ja näkyvyydestä ja siitä, miten kuntaan muuttaneet uudet asukkaat löytävät paikkansa. Joissakin haastatteluissa tuli esille pieten kuntien kannalta näkyvyyden kysymys, joka on ongelmallista hahmottaa. Kunnissa ei ole sellaisia tietolähteitä, jotka kertoisivat yhdistysjäsenyyksistä, harrastuksista ja asukkaiden kanssakäymisestä. Ongelmana voi olla tiedon löytäminen yhdistyksistä. Haastatteluiden mukaan yhdistykset haluaisivat uusia jäseniä, mutta niitä on vaikea tavoittaa, ellei ole nettisivuja. Esimerkiksi Uudessakaupungissa on suunniteltu hanketta, jossa siirrettäisiin yhdistysten tietoja sähköisiksi. Yhdistysten aktiivit voivat olla myös arkoja vastaamaan tiedusteluihin englanniksi. Erilaisista yhdistyksistä nousivat haastatteluissa esille urheiluseurat. Urheilu on kansainvälistä, se vetää mukaan lapsia ja aikuisia. Uudessakaupungissa koripallolla on kansainvälinen leima, liittyhän toimintaan siellä useita "vieraspelaajia".

Haastattelujen mukaan yhteisenä piirteenä kaikille viidelle kunnalle on näkemys maahanmuuttaneiden suomalaista yhteiskuntaa ja politiikkaa koskevan tiedon lisäämisen tärkeydestä. Tämä koskee erityisesti sellaisia maahanmuuttaneita, jotka tulevat maista, joissa suomalaistyyppinen edustuksellinen, monipuoluedemokratia ei ole toiminnassa. Maahanmuuttaneiden epäluulo voi kohdistua politiikon rooliin, puolueisiin tai vaaleilla vaikuttamiseen. Vaihtoehtoisesti kyse voi olla ainoastaan epätietoisuudesta ketä äänestää ja mitä suomalaiset puolueet edustavat.

*"Kysyttiin ketä äänestää? Ei kuvaa poliittisesta kentästä, kuka sopisi mulle. Tai puolue valittu, mutta kuka edustaa tätä puoluetta"*

Yhdistystoiminta ruohonjuuritasolla voi tukea maahanmuuttaneiden poliittista osallistumista, mutta se voi myös rajoittaa sitä. Kuten Togeby (2004) väittää, se riippuu yhdistyksen avoimuudesta muihin yhdistyksiin ja yhteiskuntaan päin. Haastatteluiden mukaan maahanmuuttaneiden omat yhdistykset nähdään sekä vahvuutena että

eristäytymisen areenoina. Vahvuus liittyy siihen, että maahanmuuton alkuvaiheessa voi olla vähän kontakteja ja silloin on arvokasta saada yhteys omaa kieltä puhuviin, jo maassa asuviin henkilöihin. Tämä voi vahvistaa identiteettiä ja auttaa myös olemaan avoin oman piirin ulkopuolelle. Etnisperäiseen yhteisöön kiinnittyminen on pakolaisille puolustusmekanismi ja selviytymisstrategia ja tuo samalla osallistujille sosiaalisia kontakteja, jotka jakavat saman kielen ja kulttuurin (Pyykkönen & Martikainen 2013). Huonona piirteenä nähtiin jääminen oman kieliryhmän sisälle ja esimerkiksi vain lähtömaan tiedonvälityksen seuraaminen. Kysymys on hankala, kuuluuhan kaksisuuntaiseen kotoutumiseen myös oman kielen, uskonnon ja kulttuurin säilyttäminen. Yhden haastattelun mukaan oman kulttuurin ylläpidolle ei anneta riittävästi tilaa:

*Se on hyvinkin epäloogista suunnitella kotoutumista ohjelmaa, jossa halutaan välittömästi sopeuttaa ihmisiä tähän yhteiskunnastaan ikään kuin heidän omia arvoja, perinteitä ja eri kulttuureja pitää unohtaa.*

Joissakin haastatteluissa viitattiin myös erilaisiin arvoihin ja kulttuuriin jännitteisiin. Esimerkiksi ehdokas, joka halusi kertoa kampanjassaan kestävästä kehityksestä, kohtasi arvoja, joiden mukaan pyöräily ja kävely kertovat köyhyydestä. Toisten haastattelijoiden mukaan joissakin kulttuureissa vallitsevat, suomalaisesta käytännöstä eroavat käsitykset esimerkiksi sukupuolten tasa-arvosta voivat nousta esille.

*[Eristykseen jäävät] Yleensä vanhemmat naiset, jotka tulevat kulttuurista, joissa naisilla ei ole "puheoikeutta" virallisissa asioissa*

Ratkaisuna nähtiin kertominen tasa-arvosta, naisten oikeuksista ja äänestämisen merkityksestä. Tätä voisi tehdä kotoutumiskoulutusten tai aikuisten perusopetuksen osana, jotta saavutettaisiin laajasti ryhmä. Taustaryhmä voi myös ohjata äänestämistä tai, kuten erään haastattelun mukaan, katsoa ettei äänestämisen ja poliittinen osallistuminen ole edes sopivaa.

Oman haasteensa muodostavat nuoret, jotka eivät löydä paikkaansa yhteiskunnassa. Saukkonen (2020) esimerkiksi pitää yhtenä kotoutumisen edistämisen haasteena juuri toisen sukupolven maahanmuuttaneita.

Erään haastattelun mukaan haasteena nähtiin:

*Toinen on yhteiskunnan laidalla oleva yleensä nuorten miesten joukko, joka tuntee olevansa ulkopuolinen yhteiskunnasta ja yhteisöstä. osa katkeroitunut, osa jengiytynyt.*

Millä tavoin osallistumista sitten voisi kehittää? Kun tunnetaan niitä syitä, jotka johtavat passiiviseen osallistumiseen, voidaan niiden kautta löytää keinoja osallistumisen aktivoimiseen. Ruotsissa (Bevalander & Spång 2017) on käytetty kehittämisen välineinä esimerkiksi asuinalueiden omakielisiä henkilöitä (lähettäjä). Haasteina tässä toi-

minnassa (ibid.) on toimenpiteiden kokeminen ulkopuolisena vaikuttamisena. Kuten haastatteluissa tuli esille, monikielinen tiedonjako Suomen poliittisesta järjestelmästä ja vaalien merkityksestä on tärkeää. Samoin tuotiin esille ulkomaalaistaustaisten ehdokkaiden tärkeys vaaleissa, sillä heidän kauttaan voi moni saada lisää luottamusta poliittisen osallistumisen merkitykseen. Maahanmuuttotaustaisilla ehdokkailla onkin merkitystä maahanmuuttajien ja vähemmistöryhmien poliittisessa mobilisaatiossa (Sipinen 2019; 2021; Weide & Saukkonen 2013). Kunnat voivat myös toteuttaa erilaisia kuntalaisen osallistumisen keinoja, joita kuntalaki esittää, tarjoten näitä myös maahanmuuttaneille.

## 6.5. Johtopäätöksiä

Edellä on tarkasteltu maahan muuttaneiden poliittista osallistumista osana kotoutumista. Kuntien tarkastelun perusteella voidaan todeta, että kuntien välillä on suuria eroja. Maakunnan kolmessa pienemmässä seutukunnassa ulkomaan kansalaisten määrä jää pieneksi ja hajanaiseksi. Sitä vastoin Salossa ja Turussa maahanmuuttaneita on suhteellisesti ja absoluuttisesti enemmän. Vastaavasti sekä Salossa että Turussa on luotu sekä maahanmuuttaneiden ääntä välittäviä instituutiota että on muodostunut maahanmuuttaneiden omia järjestöjä. Merkittävänä erona suurten ja pienten kuntien välillä on myös pienissä kunnissa esiintyvä henkilökohtaisuus, maahanmuuttaneet tunnetaan nimeltä.

Maahanmuutto on urbaani asia (Saukonen 2020) mutta se ei rajoitu kaupunkeihin. Edellä on tarkasteltu kysymystä sekä tutkimuskirjallisuuden että poliittisesti aktiivisten maahan muuttaneita kuulemalla. Jälkimmäiset näkemykset ovat kunnasta riippumatta melko samankaltaisia. Keskeistä on tiedon jako. Eteen voi myös tulla identiteettiin ja politiikkaa koskeviin käsityksiin liittyviä esteitä.

Poliittinen osallistuminen vaatii yleensä asettumista ja sosiaalisten suhteiden syntymistä. Maahanmuuttaneiden halu osallistua kasvaa, mikäli he tuntevat olevansa yhteiskunnan täysivaltaisia jäseniä. On hyväksyttävä myös se, että kaikki maahanmuuttaneet eivät ole kiinnostuneita asettumaan Suomeen pitkäksi ajaksi eivätkä vastaavasti ole kiinnostuneita osallistumaan poliittisen järjestelmän toimintaan. Oletettavasti tämä koskee vain pientä osaa muuttajista ja osalle hyvän vaikutelman saaminen Suomesta voi johtaa päätökseen asettua pysyvämmiin.

Maahanmuuttaneiden poliittista osallistumista voidaan tukea. Tutkimuksessa tehtyjen haastatteluiden perusteella kyse ei ole niinkään haluttomuudesta osallistua vaan tiedon puutteesta. On myös otettava huomioon aiemmin tarkastellun yhteiskunnallisen kiinnittymisen näkökulma, johon vaikuttaa sekä maahanmuuttaneen oma toiminta että ympäröivä yhteiskunta. Kuusion ym. (2020) mukaan haasteita ulkomaalaistaustaisen väestön terveydelle ja hyvinvoinnille aiheuttaa erityisesti kokemukset

syrjityksi tulemisesta: miehistä 40 prosenttia ja naisista 37 prosenttia oli kokenut syrjintää viimeisen vuoden aikana. Paljon voidaan tehdä jakamalla erityisesti ennen vaaleja monikielistä tietoa suomalaisesta poliittisesta järjestelmästä, puolueista ja vaaleista. Pitemmällä aikajaksolla kyse on maahanmuuttaneiden osallisuuden kehittämisestä ja tässä koko yhteiskunnalla on tehtävää.

Mikä on maahanmuuton tulevaisuus? Suomen väestörakenne on epäedullinen ja maahanmuutto on tervetullut lisä. Haasteena on kuitenkin saada maahanmuuttaneet tuntemaan itsensä tervetulleiksi. Matala äänestysosallistuminen kertoo ulkopuolisuudesta, joskin mukana on myös maahanmuuttoon liittyvää tilapäisyyttä. Poliittisen osallistumisen kehittäminen riippuu monesta eri poliittiseen mahdollisuusrakenteen liittyvästä tekijästä (Bird ym. 2011). Maahanmuuttaneiden osallisuuteen vaikuttaa keskeisesti yhteiskunnan vastaanottavuus, niin asuinalueilla, työpaikoilla kuin yhdistyksissäkin. Kunnat voivat tukea tätä rakennetta, mutta paljon riippuu vapaaehtoisista ja jokaisen kuntalaisen avoimuudesta. Haastatteluissa tuli myös esille poliittisten puolueiden keskeinen rooli. Puolueiden tulisi huomioida maahan muuttaneet myös vaalien välillä. Huolta haastatteluissa aiheuttivat puolestaan eriytyminen sekä toisen sukupolven nuorten mahdolliset vaikeudet löytää paikkansa. Miten he kotoutuvat ja kohtaavatko he millaisia esteitä, vaikka ovat Suomessa syntyneitä.

Kaiken kaikkiaan kysymys on suhteellisen uudesta tilanteesta monessa suomalaisessa kunnassa. Vasta viimeisen kymmenen vuoden aikana on maahanmuuttaneiden osuus kasvanut suuremmassa määrin. Tällöin tulee vastaan, miten otetaan huomioon tämä väestöryhmä. Samalla kun kiinnitetään huomiota maahanmuuttaneisiin yleensä sekä eri kieliryhmiin, tulisi myös välttää vastakkainasettelua me ja muut. Joidenkin kuntien kotouttamisohjelmissa on korostettu maahanmuuttaneita koskevan uutisoinnin tasapuolisuutta (Päijät-Häme) ja kunnan palvelujen suuntaamista kaikille asukkaille (Seinäjoki) sekä uusien tulijoiden avointa vastaanottoa (Pietarsaari) (Koskimies & Kettunen 2022). Saukkosen (2020, 143) mukaan ihmiset kohtaavat toisiaan kaduilla, kaupoissa ja erilaisissa vapaa-ajan toiminnoissa. Suomalaisen yhteiskunnan vastaanottavaisuudella on suuri merkitys sosiaalisen kiinnittymisen ja poliittisen aktiivisuuden kehittymisen kannalta.

## Lähteet

- Ahmad, Moussa (2021). *Developing Integration by evaluating Government Program for 2016-2019. Propositions for Decision Makers*. Acta Wasaensia. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Bevelander, Pieter & Spång, Mikael (red.) (2017). *Valdeltagande och representation: Om invandring och politisk integration i Sverige*. Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM).
- Bird, Karen, Saalfeld, Thomas and Wust, Andreas M. (2011). Ethnic diversity, political participation and representation. A theoretical framework. K. Bird, T. Saalfeld, A.M. Wust, (eds.), *The political representation of immigrants and minorities: Voters, parties and parliaments in liberal democracies*. London: Routledge, 1–22.

- Bäck, Maria & Kestilä-Kekkonen, Elina (2013). Sosiaalinen pääoma ja poliittinen osallistuminen Suomessa. *Politiikka* 55: 59–72.
- Borg, Sami (2018). *Kuntavaalitutkimus 2017*. Helsinki: Kaks.
- Grönlund, Kimmo. Paloheimo, Heikki, Sundberg, Jan, Sänkiaho, Risto & Wass, Hanna (2005). Kiinnittyminen politiikkaan. Teoksessa Heikki Paloheimo (toimi.) *Vaalit ja demokratia Suomessa*. WSOY: Porvoo.
- Heckmann, Friedrich (2005). *Integration and integration policies*. Bamberg: European Forum for Migration Studies.
- Juntunen, Marko (2020). *Matkalla islamilaisessa Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Kestilä-Kekkonen, Elina & Korvela, Paul-Erik (2017). Vaali- ja puolueosallistumisesta demokratiainnovaatioihin: syventyykö vai heikentyykö demokratia? Teoksessa Elina Kestilä-Kekkonen, & Paul-Erik Korvela (toim.) *Poliittinen osallistuminen : vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä*. Jyväskylän yliopisto. SoPhi, 135, 8–29
- Kettunen, Pekka (2020). *Kuntien maahanmuuttopalvelut: Haasteita ja hyviä käytäntöjä*. Helsinki: Kunnallissalan kehittämissäätiö.
- Kettunen, Pekka & Möttönen, Sakari (2011). Yksilöosallistuminen ja yhteisöosallistuminen kuntien hyvinvointipalveluissa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 39: 281–293.
- Koikkalainen, Saara (2020). Finland's Immigration Policy: State Objectives, Local Solutions. In: Jochen Franzke and José Ruano de la Fuente (eds.) *Local Integration of Migrants Policy: European Experiences and Challenges*. Palgrave Macmillan, 53–71.
- Koskimies, Laura & Kettunen, Pekka (2022) *Kuntien kotouttamisohjelmat selvitys*. Helsinki: TEM.
- Kuusio, Hannamaria, Seppänen, Anna, Somersalo, Laura, Jokela, Satu & Lilja, Eero (toim.) (2020). *Ulkomaalaistaustaisten terveys ja hyvinvointi Suomessa*. FinMonik-tutkimus 2018-2019. Raportti 1/2020. Terveys- ja hyvinvoinnin laitos: Helsinki.
- Malin, Maili (2021). Välfärd hos personer med utländsk bakgrund i Österbotten och Nyland - inverkar boendekommunens svenskspråkighet? : Ulkomaalaistaustaisten hyvinvointi Pohjanmaalla ja Uudellamaalla - vaikuttaako asuinkunnan ruotsinkielisyys? Turku: Siirtolaisuusinstituutti.
- Martiniello, Marco (2005). *Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and their Offspring in Europe*. Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations.
- Pitkänen, Ville, Saukkonen, Pasi ja Westinen, Jussi (2019). *Samaa vai eri maata? Tutkimus viiden kieliryhmän arvoista ja asenteista Suomessa*. Helsinki: E2.
- Pyykkönen, Miikka & Martikainen, Tuomas (2013). Muuttoliike ja kansalaisyhteiskunta. Teoksessa Tuomas Martikainen, Pasi Saukkonen, Minna Säävälä, toim., *Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus, s. 281- 300.
- Ruedin, Didier (2017). Participation in Local Elections: "Why Don't Immigrants Vote More?". *Parliamentary Affairs* 71: 243–262.

- Rutter, Jill (2015). *Moving Up and Getting On: Migration, Integration and Social Cohesion in the UK*. Bristol: Bristol University Press.
- Salon kaupungin maahanmuuttajien kotouttamisohjelma 2020-2024. Salon kaupunki.
- Saukkonen, Pasi (2020). *Suomi omaksi kodiksi. Kotouttamispolitiikka ja sen kehittämismahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Seppänen, Anna, Sipinen, Josefina, Kazi, Villiina & Kuusio, Hannamari (2021) *Suomeen muuttaneiden äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa: yhteydet maahanmuuton syyhyn, kielitaitoon ja kuulumisen kokemukseen*. Tutkimuksesta tiiviisti 12/2021. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos: Helsinki.
- Setälä, Maija (2003). *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Sipinen, Josefina (2019). *Ulkomaalaistaustaiset ehdokkaat kuntavaaleissa 2017*. Teoksessa Kazi, Villiina Kazi, Anne Alitolppa-Niitamo, Antti Kaihovaara (toim.) (2019). *Kotoutumisen kokonaiskatsaus 2019: Tutkimusartikkeleita kotoutumisesta*. TEM oppaat ja muut julkaisut 2019:10. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö, s. 181–192
- Sipinen, Josefina (2021). *Recruitment of Immigrant-origin Candidates in Finnish Municipal Elections*. Tampere: Tampere University Dissertations 396.
- Theocharis, Yannis & Van Deth, Jan W. (2018). *Political Participation in a Changing World. Conceptual and Empirical Challenges in the Study of Citizen Engagement*. New York: Routledge.
- Togeby, Lise (2004). It depends... how organisational participation affects political participation and social trust among second generation immigrants in Denmark. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 30(3), 509–528.
- Turun kaupungin kotouttamisohjelma 2018-2021. Turun kaupunki.
- Weide, Marjukka & Saukkonen, Pasi (2013). *Maahanmuuttajien poliittinen osallistuminen*. Teoksessa Tuomas Martikainen, Pasi Saukkonen ja Minna Säävälä, toim., *Muuttajat. Kansainvälinen muuttoliike ja suomalainen yhteiskunta*. Helsinki: Gaudeamus: 261–280.