

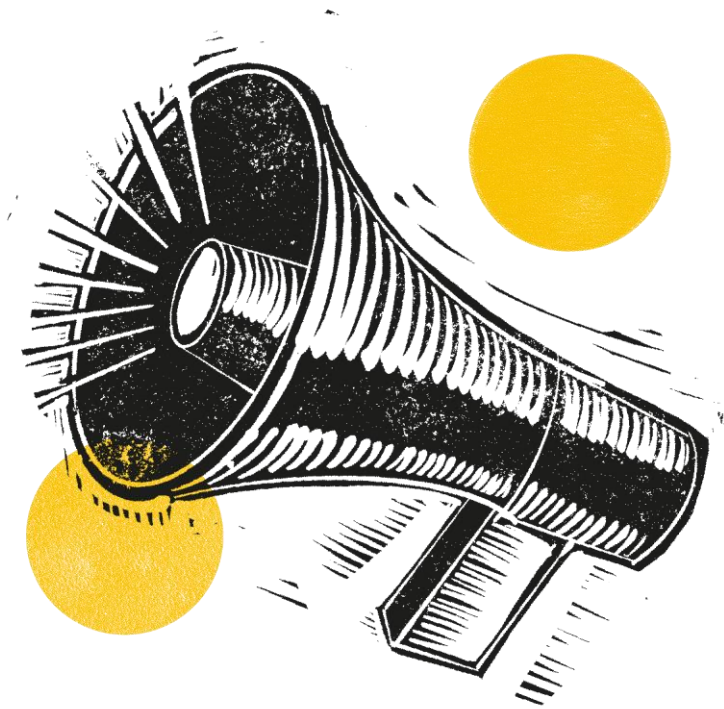
# SILE



**TYÖPAJA 3.12.2024  
MAAHANMUUTTANEIDEN  
SUORAKSI KUULEMISEKSI  
LAINVALMISTELUSSA: MUISTIO  
KESKUSTELUISTA**

SILE-hanke ([www.hiljaisettoimijat.fi](http://www.hiljaisettoimijat.fi)) järjesti yhteistyössä oikeusministeriön ja ETNO:n (Etnisten suhteiden neuvottelukunta) kanssa työpajan siitä, mitä on tärkeää ottaa huomioon kuultaessa maahanmuuttaneita heitä koskevien lakien valmistelussa. Tarkoituksena oli pohtia, miten heille suunnattuja kuulemistilaisuuksia voisi toteuttaa niin, että ne herättävät luottamusta ja madaltavat kynnyksiä osallistua ja olisivat mahdollisimman yksinkertaisia järjestää. Työpajaan osallistui 14 järjestötoimijaa, 3 tutkijaa ja 10 viranomaista eri ministeriöistä.

Tilaisuus alkoi SILE-hankkeen alustuksilla. Ensiksi käsiteltiin sitä, miksi maahanmuuttaneita olisi syytä kuulla suoraan heitä koskevissa asioissa. Tämän jälkeen esiteltiin SILE:ssä kehitteillä olevaa kuulemiskäsikirjaa sekä hankkeessa toteutettuja pilotteja. Seuraavaksi jakaannuttiin pienryhmiin keskustelemaan siitä, millainen voisi olla kuvitteellinen maahanmuuttaneiden suora kuulemistilaisuus. Ajatuksena oli pohtia kuulemistilaisuuden luonnetta tilanteessa, jossa tietoa haluttaisiin kerätä suunnitteilla olevaa pysyvän oleskeluluvan ehtoja tiukentavan hankkeen tarpeisiin. Tämän jälkeen kokoonnuttiin vielä keskustelemaan yhdessä.



## **Maahanmuuttaneiden kuuleminen lainvalmistelussa: yleisiä näkökohtia**

Keskustelua käytiin paljon siitä, että kuultaville on tärkeää välittää avoimesti kuulemistilaisuuden merkitys ja tavoitteet, mukaan lukien se, mihin kuulemisella voidaan todellisuudessa vaikuttaa. Vaikuttaminen lakien sisältöön voi olla erityisen vaikeaa, jos lakiuudistukset perustuvat sitovasti hallitusohjelmaan, mutta vaikutusta ei voi lähtökohtaisesti koskaan luvata – sama pätee kaikkiin kuultaviin eri kuulemismuodoissa. Jos kuitenkin tiedetään, että vaikutusmahdollisuudet ovat erityisen heikot, voidaan ajatella, että tällöin ei ole reilua kuulla lain kohderyhmiä lainkaan – tällaisen ”turhaan” kuulemisen riskinä on luottamuksen rapautuminen. Toisaalta kuulemisen edistäminen palautuu perustuslakiin, ja kuulemisella voidaan saada tärkeää tietoa lainvalmisteluvaiheen vaikutusten arviointiin. Kuuleminen voi myös edistää lainvalmistelun läpinäkyvyyttä ja vastuullisuutta. Saatua tietoa voi myös olla mahdollista hyödyntää seuraavan hallituksen lakihankkeissa. Olennaista on joka tapauksessa, että lainvalmisteluhankkeessa kuultavat aina tietävät, miksi heitä kuullaan ja miten kuulemisessa syntyvää tietoa käytetään – ja että pyrkimyksistä huolimatta ei ole mahdollista luvata, että kuultavien näkemykset vaikuttavat siihen millaiseksi laki lopulta muotoutuu, koska lopputulokseen vaikuttavat monet tekijät ja viimekädessä eduskunta päättää lain sisällöstä.

Vaikka työpajan aiheena oli suora kuuleminen, ehdotuksia tuli myös kohdennetun kirjallisen kuulemisen tai laajempien tiedonkeruuseen liittyvien kyselyjen toimivuudesta. Esille tuli myös, että maahanmuuttaneiden moninaiset yhteisöt osallistuvat jo erilaisiin tiedonkeruisiin; hyvien väestösuhteiden valtakunnallinen tiedonkeruu on hyvä esimerkki olemassa olevista yhteistyörakenteista. Suoran kuulemisen merkittävä lisäarvo relevantin tiedon saamisen ohella voi olla, että se pakottaa viestimään ymmärrettävällä tavalla ja saattaa edistää luottamuksen ilmapiiriä onnistuessaan. Suora kuuleminen on mahdollista järjestää myös etäyhteyksin; se voi olla helpompi järjestää eikä vaadi matkustamista. On siis puntaroitava sitä, miten osallistumiskynnys olisi mahdollisimman matala kuultavien kulloinenkin erityisluonne huomioon ottaen.

Keskustelussa tuli esille myös, että toisinaan voi olla mielekästä kuulla maahanmuuttaneiden arkea tuntevia järjestöjä maahanmuuttaneiden suoran kuulemisen sijaan; osa maahanmuuttaneista voi kokea kulttuurista syistä hankalaksi ongelmista puhumisen. Maahanmuuttaneiden arkea hyvin tuntevat tahot voivatkin olla erinomainen tietolähde; esimerkiksi järjestöjen tukihenkilöt ja muut ns. ruohonjuuritason toimijat tuntevat usein arjen ongelmat hyvin, ja heitä voi olla mielekästä kuulla esimerkiksi erityisen sensitiivisissä asioissa. Esimerkiksi järjestöjen ja yhdistysten työntekijöiden kautta saadaan paljon tietoa, jota ei voi saada muutoin, koska heillä on luottamuksellinen suhde haastavassakin tilanteessa oleviin ihmisiin, ja heidän saattaa olla helpompi puhua avoimesti ongelmatilanteista, koska tilanne ei koske heitä

henkilökohtaisesti. Lainvalmisteluun liittyen olisi vastaavasti tarve kehittää rakenteita yhteisöiltä ja järjestöiltä saatavien tiedon keräämiseksi.

Lisäksi tuotiin esiin se, että maahanmuuttaneiden näkemyksiä halutaan usein kuulla ainoastaan maahanmuuttopolitiikkaan liittyvissä asioissa ja lakihankkeissa, vaikka heidän näkemyksensä olisi arvokas monessa muussakin asiassa. Maahanmuuttaneet ovat moninainen ryhmä erilaisia ihmisiä, joilla on useita rooleja ja identiteettejä suomalaisessa yhteiskunnassa.

Keskusteluissa tuli myös esille, että lainsäädäntöprosessi on monivaiheinen kokonaisuus, mihin liittyen on myös tarve kehittää lakien toimivuuden ja vaikutusten arviointia lakien voimaantulon jälkeen. Silloinkin tulisi edistää erilaisten hiljaisten ryhmien osallisuutta, mikä voi puolestaan lisätä luottamusta viranomaisiin ja lainsäädäntöprosessiin. Yhtenä huomiota vaativana ongelmakohtana esille nousi lakien väljät muotoilut, jotka mahdollistavat monenlaista ja myös strategista tulkintaa. Tätä koskeva esimerkki liittyi tulkkien käyttöön.

## **Kuulemisten ajoitus ja kuultavat aiheet**

Kuulemisen suunnitteluun liittyen keskustelussa tuli esille kuulemisen ajankohta. Suoran kuulemisen ajateltiin olevan hyödyllistä etenkin alkuvaiheessa, kun kartoitetaan nykytilannetta ja sääntelyn tarvetta tai luonnostellaan hallituksen esitystä. Itse hallituksen esityksen luonnoksen kommentointi perusvalmistelun vaiheessa voi olla haastavaa. Suoran kuulemisten teemojen osalta onkin pohdittava, miten saadaan aikaan syvällistä keskustelua ja tietoa lakihankkeista, joissa saattaa olla kymmeniä osa-alueita, kysymyksiä ja pykälä. Jos näistä vain osa otetaan kuulemisen teemoiksi, on päätettävä, miten valinta tehdään ja miten valinta avataan kuultaville. Suora, kohdennettu kuuleminen voisi perusvalmistelussa keskittyä esimerkiksi sellaisiin keskeisiin ehdotuksiin – arkikielelle muokattuna – joilla on oletettavasti merkittäviä vaikutuksia kuultavien arkeen ja elämään.

Keskusteluissa korostui, että olisi tärkeää pystyä keskustelemaan kuultavien kanssa mahdollisimman konkreettisesti, vaikka lainsäädäntö olisikin monimutkainen kokonaisuus, ja pyrkiä ymmärrettävyyteen sekä luoda tarttumapintaa arjen kokemusmaailmaan. Konkretisoivaa puhetapaa olisikin tärkeä kehittää, jotta keskustelu ei jäisi liian yleiselle tasolle. Viestinnän konkreettisuus tuli esiin myös lakihankkeesta tai kuulemisista tiedottamisen yhteydessä, ja tässä pohdittiin myös lainvalmisteluaineiston kieltä. Jos aineisto olisi suomen ja ruotsin ohella englanniksi, tai parhaimmillaan myös muilla hankkeen kannalta relevanteilla kielillä, siitä voisi viestiä helpommin. Tämä on kuitenkin resurssikysymys. Keskustelua käytiin myös mahdollisuudesta hyödyntää tekoälyä materiaalien ja myös tulkkausten tuottamiseksi. Siinä nähtiin sekä mahdollisuuksia että haasteita.

## **Kuultavien tunnistaminen ja tavoittaminen**

Kuulemisen kannalta tarkoituksenmukaisen ryhmän tunnistamisen todettiin riippuvan pitkälti hankkeen luonteesta ja siitä, mitä tietoa halutaan.

Keskusteluissa korostui, että olisi erityisen tärkeää tunnistaa maahanmuuttaneiden moninaisuus ja pohtia, miksi juuri tiettyä kieltä puhuvia tai tietystä kulttuuritaustasta tulevia tai tietyn oikeudellisen statuksen omaavia ihmisiä halutaan kuulla.

Pysyvään oleskelulupaan liittyviä kysymyksiä pohtimaan ehdotettiin esimerkiksi Suomessa opiskelevia maahanmuuttajataustaisia ihmisiä (joiden kanssa olisi helppo järjestää myös verkkopohjaisia kuulemisia), ns. erityisosaajia tai pysyvällä oleskeluluvalla maassa jo olevia ihmisiä (joilla olisi kokemusta prosessista). Pohdittiin, olisiko viranomaisten tietojärjestelmien kautta mahdollista tavoittaa kaikki pysyvää oleskelulupaa hakeneet kyselyllä, vai olisiko tämä tietosuojan vuoksi mahdotonta. Keskusteltiin myös siitä, onko syytä ottaa huomioon se, kuinka pitkään kuultavat ovat olleet Suomessa ja miten laki heihin vaikuttaa vai voidaanko ajatella, että pysyvä oleskelulupa tai kansalaisuus koskettavat lähes kaikkia maahanmuuttaneita. Lisäksi on huomioitava kansallisuuksien sisäiset kulttuuriset erot ja puhutut kielet sekä erilaiset maahanmuuttopolut eli mitä kautta ja milloin on tultu Suomeen.

Keskustelussa katsottiin yleisesti, että maahanmuuttaneet tavoitetaan parhaiten järjestöjen ja yhdistysten toiminnan kautta. Tällöin viesti kuulemisista tulisi suoraan luotetulta taholta, ja luottamuksen ajateltiin olevan avainasemassa maahanmuuttaneiden onnistuneen suoran kuulemisen järjestämisessä. Toisaalta todettiin, että tässä myös tehdään valintoja, sillä eri järjestöt tavoittavat erilaisia ryhmiä ja ihmisiä. Lainvalmistelija voi kysyä kuultavien tavoittamiseen ja valintaan apua järjestöiltä ja hyödyntää esim. Monihelin tai Kotoutumisen kumppanuusohjelman hakemistoja, tutkijoita esim. ETMUn kautta tai ETNOa. Keskustelussa visioitiin myös kuultavien tavoittamista esimerkiksi kielikurssien kautta.

## **Luottamuksen ilmapiiri ja yhdenvertaisuus kuulemistilaisuuksien järjestämisessä**

Luottamuksellinen ilmapiiri on ensiarvoisen tärkeää. On syytä pohtia huolella, millä keinoin kuulemistilaisuudessa edistetään haasteista ja ongelmista puhumista ilman pelkoa leimautumisesta tai siitä, että keskustelu vaikuttaa omaan turvapaikka- tai oleskelulupaprosessiin tai kansalaisuuden hakemiseen. Etenkin haastavassa asemassa olevien maahanmuuttaneiden osalta pieni yhdistys tai järjestön tutut työntekijät voivat toimia siltana viranomaisen ja kuultavan välillä. Monet keskustelijat toivat esiin sen, että järjestön tai yhdistyksen tiloissa toteutetut tilaisuudet edistävät luottamusta siihen, että tilaisuus on heitä varten.



Luottamus nousi esiin myös, kun keskusteltiin ryhmien koostamisesta ja tulkkauksen kysymyksistä. Lähtökohtaisesti pidettiin hyvänä ajatusta siitä, että ryhmäkeskustelujen ohella voisi tarvittaessa toteuttaa yksilöhaastatteluja, joissa olisi mahdollisuus puhua myös sellaisista asioista, joita ryhmässä ei voi tuoda esiin. Kuultavien ryhmien kokoonpanoja suunniteltaessa on tärkeää pohtia sukupolijakaumaa, kieltä ja kulttuuritaustaa, mutta on huomioitava myös hienovaraisempia eroja, kuten lähtömaiden mahdollisten sisäisten konfliktien aiheuttamia jännitteitä sellaisten kuultavien välillä, jotka näennäisesti kuuluvat yhteen kielelliseen ja kulttuuriseen ryhmään.

Mahdollisuus keskustella omalla äidinkielellä olisi ensisijainen vaihtoehto, ja keskusteluissa esitettiin erilaisia tapoja sen toteuttamiseksi. Hyväksi käytännöksi esitettiin kullekin kieliryhmälle järjestettävä erillinen keskustelutilaisuus, joka joko käännetään tallenteesta tai tulkataan suomeksi. Ylipäätään monikielisessä ympäristössä todettiin, että esimerkiksi fasilitaattorien kaksikielisyys olisi suuri etu, koska silloin tulkkeja ei välttämättä tarvita vaan osallistujien äidinkielelläkin käyty keskustelu voidaan välittää eteenpäin suomeksi. Keskustelijoilla oli kuitenkin kokemusta myös onnistuneista keskusteluista englannin kielellä kaikille yhteisenä kielenä. Tärkeänä seikkana todettiin, että jos tulkkeja käytetään, tulkin valinta on erityisen tärkeää. Tämä liittyy paitsi kielen ja sen murteiden tarkkaan tuntemukseen, myös luottamuksen mahdollistamiseen. Tulkki on samaan tapaan osa ryhmäkeskustelua ja siksi tulkin valinnassa on pohdittava samoja kulttuurieroihin, sukupuoleen tai muihin mahdollisiin jännitteisiin liittyviä haasteita kuin ryhmän koostamisessa.

Keskustelun huolellinen ohjaaminen ja taustoittavan tiedon jakaminen ennen kuulemistilaisuutta on tärkeää, jotta kaikilla olisi yhtäläiset lähtötiedot ja mahdollisuus keskusteluun. Keskusteluun varattavasta ajasta oli myös näkemyksiä; katsottiin, että yhden keskustelutilaisuuden pitäisi kestää noin 2 tuntia, jotta asiaa ehditään käsitellä ja kaikki saavat näkemyksensä esiin. Toisaalta tuotiin myös esiin, että monissa monimutkaisissa lakihankkeissa olisi mielekästä pohtia kuulemisen toteuttamista useassa eri tilaisuudessa samojen osallistujien kanssa, jotta keskustelu pääsee syvenemään ja saadaan parempaa tietoa. Vaikka tämä olisi tärkeää, esille tuli myös näkemys, että se voi olla haastava toteuttaa koskien niin maahanmuuttaneita kuin heidän parissaan toimivia järjestöjä.

## Yhteistyössä

