

MALLI INTERKULTTUURISTA INTEGRAATIOTA KOSKEVAA KANSALLISTA STRATEGIAA VARTEN

Interkulttuurisen integraation strategiat:
monimuotoisuuden johtaminen mahdollisuutena



SYRJIMÄTTÖMYYDEN,
MONINAISUUDEN JA OSALLISUUDEN
JOHTOKOMITEA (CDADI)

Translation co-funded
by the European Union



COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

MALLI INTERKULTTUURISTA INTEGRAATIOTA KOSKEVAA KANSALLISTA STRATEGIAA VARTEN

Interkulttuurisen integraation strategiat:
monimuotoisuuden johtaminen mahdollisuutena

SYRJIMÄTTÖMYYDEN,
MONINAISUUDEN JA OSALLISUUDEN
JOHTOKOMITEA (CDADI)

English edition:

English edition: Model framework for an intercultural integration strategy at the national level

This translation was produced with the financial support of the European Union and the Council of Europe. Its contents are the sole responsibility of the authors. The views expressed herein can in no way be taken to reflect the official opinion of either the European Union or the Council of Europe.

This translation was produced within the framework of the Joint Project "Building an inclusive integration approach in Finland", co-funded by the European Union via the Technical Support Instrument and the Council of Europe, and implemented by the Council of Europe in co-operation with the European Commission.

Tämä käännös on laadittu Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston taloudellisella tuella. Sen sisältö on yksinomaan kirjoittajien vastuulla.

Tässä esitettyjä näkemyksiä ei voida millään tavalla pitää Euroopan unionin tai Euroopan neuvoston virallisten mielipiteiden mukaisesti.

Tämä käännös on tuotettu Euroopan unionin ja Euroopan neuvoston taloudellisella tuella yhteishankkeen «Inklusiivisen integraation rakentaminen Suomeen» puitteissa. Tässä esitettyjä näkemyksiä ei voida millään tavalla pitää Euroopan unionin virallisen mielipiteen mukaisesti.

Tämän julkaisun tekstien jäljennös on valtuutettu edellyttäen koko otsikkoa ja lähdeettä, eli Euroopan neuvostoon. Jos he ovat tarkoitettu käytettäväksi kaupallisiin tarkoituksiin tai käännetty yhdelle ei-virallisista kielistä Euroopan neuvosto, ota yhteyttä publishing@coe.int

Kansi ja taitto: Asiakirjat ja julkaisut
Tuotantoosasto (DPDP), Euroopan neuvosto

© Euroopan neuvosto, tammikuu 2023
Printed at the Council of Europe

Sisällys

TIIVISTELMÄ	5
Lähtökohta	5
JOHDANTO	7
Hyvin hallinnoidun maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan edut	9
Keskeiset määritelmät tässä asiakirjassa käytettyjen käsitteiden ymmärtämistä varten	10
I. INTERKULTTUURISEN INTEGRAATIOSTRATEGIAN PERUSTEET JA TAVOITTEET	15
Mitä on interkulttuurinen integraatio?	15
Miksi interkulttuurista integraatiota tarvitaan?	15
II. INTERKULTTUURISEN INTEGRAATIOSTRATEGIAN PERIAATTEET	19
1. Yhdenvertaisuuden varmistaminen	19
2. Monimuotoisuuden arvostaminen	20
3. Merkityksellisen vuorovaikutuksen edistäminen	21
4. Aktiivinen kansalaisuus ja osallistuminen	23
III. INTERKULTTUURISEN INTEGRAATIOPOLITIIKAN MATRIISI	27
IV. INTERKULTTUURISEN INTEGRAATIOSTRATEGIAN RAKENNE	37
1. Näyttöön perustuva analyysi ratkaistavasta ongelmasta	38
2. Interkulttuurisen integraation haasteisiin ja ratkaistavaan ongelmaan liittyvä yleinen tavoite	40
3. Alatavoitteet tämän nimetyn yläavoitteen saavuttamiseen	41
4. Käyttäjien kanssa kehitettävät ja toteutettavat ohjelmat ja hankkeet	42
5. Rakenteet/mekanismit, joita tarvitaan yhtenäisen kehityksen luomiseksi	44
6. Nimetyille toimijoille selkeä vastuunjako, käyttäjien yhteistuotanto mukaan lukien	47
7. Toteutukseen tarvittavien resurssien laajuus ja lähde	48
8. Keinot, joilla politiikkaohjelmasta tiedotetaan, ja kohdeyleisöt, joille siitä tulisi tiedottaa	49
9. Järjestelyt tehokkuuden seurantaan ja arviointia varten	50
10. Keinot politiikkaohjelman tarkistamiseen ja muuttamiseen	51

Tiivistelmä

Maahanmuuttajien ja pakolaisten kotouttamispolitiikka liittyy useisiin politiikan aloihin ja hallinnon tasoihin. Tämän vuoksi kotouttamispolitiikan laatiminen edellyttää kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien järjestelmällistä kuulemistä ja heidän välisen yhteistyön koordinoitua. Kotouttamispolitiikka tarvitsee rinnalleen monimuotoisuuden johtamisen politiikkaa. Tämän politiikan tavoitteena on vahvistaa monimuotoisuuden näkemistä voimavarana, edistää monimuotoisuutta instituutioissa, asuinalueilla sekä julkisissa tiloissa ja vähentää väestöryhmien erottelua sosiaalisessa, kulttuurisessa, taloudellisessa ja poliittisessa elämässä. Kotoutumista edistävän politiikan onnistuminen riippuu viime kädessä sen kyvystä aikaansaada todellista osallisuutta edistämällä valtion laitosten, alue- ja paikallisviranomaisten sekä kansalaisyhteiskunnan omistajuutta ja aktiivista osallistumista.

Euroopan neuvoston edistämässä interkulttuurisen integraation mallissa on otettu huomioon kaikki nämä osatekijät¹. Vaikka tässä asiakirjassa käsitellään erityisesti maahanmuuttajien kotoutumista, interkulttuurinen lähestymistapa voi edesauttaa myös muiden eri taustoista tulevien ihmisten osallisuutta ja koko yhteiskunnan mukautumista sen yhä monimuotoisempaan rakenteeseen.

Euroopan neuvoston toimintamalli on kehitetty monitasoisessa vuoropuhelussa, ja sen tarkoituksena on toimia perustana sellaisten kattavien kansallisten interkulttuurisen integraation strategioiden laatimisessa, jotka perustuvat ihmisoikeusnormeihin ja realistiseen käsitykseen rajat ylittävistä liikkumisesta ja sen vaikutuksista ja joissa otetaan huomioon

integroimattomuuden inhimilliset, sosiaaliset ja taloudelliset kustannukset. Siinä hyödynnetään myös niiden paikallisviranomaisten ja jäsenvaltioiden kokemuksia, jotka ovat soveltaneet interkulttuurista integraatiota ja saaneet hyviä tuloksia todellisen osallisuuden saavuttamisesta paikallistasolla.

Tämä malli on näin ollen väline monimuotoisuuden ja osallisuuden alalla työskenteleville toimijoille ja poliittisille päättäjille. Se tarjoaa esimerkkejä hyvistä käytännöistä, jotka on kerätty monitasoisessa vuoropuhelussa. Vuoropuheluun ovat osallistuneet sellaiset Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ja kaupungit, joissa on sovellettu interkulttuurisen integraation lähestymistapaa ja jotka edistävät yhdenvertaisuutta ja yhteenkuuluvuutta asiaankuuluvien Euroopan neuvoston normien mukaisesti. Malli on suunniteltu joustavaksi välineeksi, jonka toimijat voivat mukauttaa oikeudellisten ja hallinnollisten puitteidensa erityispiirteisiin.

Lähtökohta

Tämä malli on väline monimuotoisuuden ja osallisuuden alalla työskenteleville toimijoille ja poliittisille päättäjille. Se on kehitetty monitasoisessa vuoropuhelussa, ja siinä hyödynnetään niiden paikallisviranomaisten² ja jäsenvaltioiden³ myönteisiä tuloksia, jotka ovat soveltaneet kulttuurienvälistä integraatiota keinona saavuttaa todellinen osallisuus paikallistasolla. Malli on suunniteltu joustavaksi välineeksi, jonka toimijat voivat mukauttaa oikeudellisten ja hallinnollisten puitteidensa erityispiirteisiin.

Tämän mallin tarkoituksena ei ole käsitellä jäsenvaltion alueella asuvien maahanmuuttajien oikeudellista asemaa, laillisen maahantulon edellytyksiä tai muita muuttoliikevirtojen hallintaa ja rajavalvontaa koskevia kansallisia säännöksiä eikä vaikuttaa niihin.

1. Katso: [Euroopan neuvoston ministerikomitean jäsenvaltioille osoitettu interkulttuurista integraatiota koskeva suositus CM/Rec\(2015\)1](#). Kun Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi tämän suosituksen, Venäjän federaatio antoi lausuman, jossa todettiin muun muassa, että suositus ei ole yhteisymmärryksen perustuva asiakirja eikä heijasta kaikkien jäsenvaltioiden yhteistä lähestymistapaa ja että Venäjän federaatio varaa itselleen oikeuden päättää sen täytäntöönpanon laajuudesta.

2. Katso: [Interkulttuurisia kaupunkeja koskevat Index-raportit kaupungeittain](#)

3. Ks. edellä mainitun suosituksen täytäntöönpanoa koskeva tarkastelukertomus (asiakirja CDADI(2021)5).



Johdanto

Jatkuva geopoliittinen epävakaus on lisännyt yleistä huolta muuttoliikkeestä ja monimuotoisuudesta. Samaan aikaan syrjintä vaikuttaa edelleen suureen määrään etnisiä vähemmistöjä, maahanmuuttajia ja maahanmuuttajien lapsia EU:ssa ja sen ulkopuolella.⁴

Kotouttamispolitiikka ei useinkaan täytä eurooppalaisia ihmisoikeusnormeja, esimerkiksi niitä, jotka liittyvät sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen, yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen.⁵ Tämä luo oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä haasteita. Tehokasta kotoutumista pidetään usein muuttoliikkeen vetotekijänä, kun sovittua turvapaikka- ja rajapolitiikkaa tai yhtenäistä kotouttamispolitiikkaa ei ole.

Kotouttamispolitiikan puute tai puutteellisuus on opettanut, että yhteenkuuluvuuden rapautumisesta ja kykyjen tuhlaamisesta maksettava hinta voi olla korkea: ”Jos emme onnistu suunnittelemaan politiikkaohjelmia ja strategioita, joilla edistetään pakolaisten ja maahanmuuttajien osallisuutta ja oikeutta jäädä yhteiskuntiimme, luomme itsellemme

täysin vältettävissä olevia ongelmia tulevaisuudessa”.⁶ Euroopan on aika saada ”maahanmuuttajien kotouttamispolitiikka kuntoon”⁷ luomalla sille vankka ihmisoikeusperusta⁸ ja tekemällä siitä olennainen osa hyvää hallintotapaa.⁹

Maahanmuuttajien ja pakolaisten kotouttamispolitiikka liittyy useisiin politiikan aloihin ja hallinnon tasoihin, ja sen edistäminen on monimutkainen ja herkkä prosessi, joka edellyttää kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien järjestelmällistä kuulemistä ja koordinoitua. Kotouttamispolitiikan onnistuminen riippuu viime kädessä sen kyvystä saada aikaan todellista osallisuutta edistämällä valtion laitosten, alue- ja paikallisviranomaisen sekä kansalaisyhteiskunnan omistajuutta ja aktiivista osallistumista. Kotouttamispolitiikan onnistuminen riippuu myös siitä, miten hyvin se sisällytetään monimuotoisuuden johtamisen politiikkaan, jonka tavoitteena on vahvistaa monimuotoisuuden näkemistä voimavarana, edistää monimuotoisuutta instituutioissa, asuinalueilla ja julkisissa tiloissa sekä vähentää väestöryhmien välistä erottelua. Kaikki nämä tekijät muodostavat

4. Katso: *Together in the EU: promoting the participation of migrants and their descendants*, Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) raportti, maaliskuu 2017. Katso myös *Second European Union Minorities and Discrimination Survey (EU-MIDIS II) – Main results*, FRA (2017) ja seuraavat asiaa koskevat raportit: *Being Black in the EU*, FRA (2018), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey Muslims – Selected findings*, FRA (2017), *Second European Union Minorities and Discrimination Survey – Migrant women – Selected findings*, FRA (2019). Kaikki maakohtaiset tiedot löytyvät myös FRA:n interaktiivisesta tietokannasta.

5. Näitä ovat muun muassa kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus, Euroopan sosiaalinen peruskirja ja yleissopimus ulkomaalaisten osallistumisesta julkiseen elämään paikallistasolla.

6. Suurlähettiläs Tomáš Boček, ”First report on the activities of the Secretary’s Special Representative on Migration and Refugees”, Euroopan neuvosto, helmikuu 2018, s. 21.

7. ”Time for Europe to get migrant integration right”, Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun julkaisu, Euroopan neuvosto, toukokuu 2016.

8. ”Human rights in culturally diverse societies”, Euroopan neuvoston ministerikomitean 2. maaliskuuta 2016 hyväksymät suuntaviivat ihmisoikeuksien edistämiseksi kulttuurisesti monimuotoisissa yhteiskunnissa.

9. Katso: Euroopan neuvoston [12 hyvän hallintotavan periaatetta](#). Katso myös Richard Wilkinsonin ja Kate Pickettin *The Spirit Level* -tutkimus, joka osoittaa useiden mittareiden avulla, että ”eriarvoisuuden vähentäminen on paras tapa parantaa sosiaalisen ympäristön laatua ja siten todellista elämänlaatua meille kaikille”.

Euroopan neuvoston kehittämän interkulttuurisen integraation mallin, jota alueet ja kunnat kaikkialla Euroopassa ja sen ulkopuolella ovat testanneet menestyksekkäästi ja joka vaikuttaa yhä enenevässä määrin myös valtiotason politiikkoihin.

Kotouttamispolitiikassa olisi omaksuttava sellainen kattava lähestymistapa, jossa maahanmuuttajien ja yhteiskuntien velvollisuuksia painotetaan tasapuolisesti.

Kotouttamispolitiikassa keskitytään maahanmuuttajien vastuuseen kotoutua uuteen asuinmaahansa. Maahanmuuttajille voidaan esimerkiksi tarjota palveluja, joilla heitä kannustetaan ja autetaan oppimaan kieltä, hankkimaan uusia pätevyksiä ja ymmärtämään uuden asuinmaansa sosiaalista ja kulttuurista ympäristöä.

Kotouttamispolitiikassa olisi kuitenkin korostettava myös maahanmuuttajien tuomia voimavaroja ja heidän kykyjensä, taitojensa ja tietojensa (myös kielten) valjastamista omaksi ja yhteisöjen hyödyksi. Näin voidaan varmistaa, että maahanmuuttajista tulee erottamaton ja tuottava osa yhteisöä. Lisäksi kotouttamispolitiikalla olisi luotava tiloja ja tilaisuuksia merkitykselliselle väestöryhmien väliselle vuorovaikutukselle, jotta voidaan lisätä yhteenkuuluvuuden tunnetta ja aktiivista osallistumista sekä edistää rauhanoimaista rinnakkaiseloa. Oikeuksien turvaamisen pitäisi olla kotouttamisen lähtökohta, ei päätepiste – ei vain yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden edistämiseksi, vaan myös siksi, että tutkimukset osoittavat, että yksilöiden mahdollisuus käyttää olemassa olevia oikeuksiaan täysimääräisesti pian maahantulon jälkeen nopeuttaa heidän kotoutumistaan.¹⁰

Uuden sukupolven kotouttamispolitiikassa olisi luovuttava kansalaisten lokeroinnista ja luokittelusta ja keskityttävä enemmän yksilön voimavarojen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen, mikä edistää koko yhteiskunnan hyvinvointia.

Kotouttamisstrategioiden ensisijaisena tavoitteena on oltava ihmisen arvokkuuden ehdoton takaaminen, ja näitä strategioita on sovittava yhteen sisäistä turvallisuutta koskevan julkisen politiikan sekä ulkopoliitiikan kanssa.

Tämä toimintamalli on kehitetty monitasoisessa vuoropuhelussa, ja sen perustana ovat nykyisten kansallisten ja paikallisten kotouttamisstrategioiden arvioinnit sekä keskustelut Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden ja interkulttuuristen kaupunkien viranhaltijoiden kesken. Perustana on käytetty myös asiaankuuluvia kansainvälisiä normeja sekä

interkulttuurista integraatiota¹¹ koskevien lähestymistapojen myönteisiä tuloksia todellisen osallisuuden saavuttamisessa paikallistasolla.

Tämän toimintamallin tarkoituksena on toimia perustana sellaisten kattavien kansallisten interkulttuurisen integraation strategioiden laatimisessa, jotka perustuvat ihmisoikeusnormeihin ja realistiseen käsitykseen rajat ylittävästä liikkumisesta ja sen vaikutuksista ja joissa otetaan huomioon integroimattomuuden inhimilliset, sosiaaliset ja taloudelliset kustannukset. Se on näin ollen väline monimuotoisuuden ja osallisuuden alalla työskenteleville toimijoille ja poliittisille päättäjille. Se tarjoaa esimerkkejä hyvistä käytännöistä, jotka on kerätty monitasoisessa vuoropuhelussa. Vuoropuheluun ovat osallistuneet sellaiset Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ja kaupungit, jotka ovat soveltaneet interkulttuurisen integraation lähestymistapaa ja jotka edistävät yhdenvertaisuutta ja yhteenkuuluvuutta asiaankuuluvien Euroopan neuvoston normien mukaisesti. Malli on suunniteltu joustavaksi välineeksi, jonka toimijat voivat mukauttaa oikeudellisten ja hallinnollisten puitteidensa erityispiirteisiin.

Vaikka tässä toimintamallissa käsitellään erityisesti maahanmuuttajien kotoutumista, interkulttuurista integraatiota koskeva lähestymistapa voi edesauttaa myös muiden eri taustoista tulevien ihmisten osallisuutta ja koko yhteiskunnan mukautumista sen yhä monimuotoisempaan rakenteeseen. Näin ollen, vaikka tämä asiakirja koskee ensisijaisesti maahanmuuttajia ja pakolaisia, kansallisen interkulttuurisen integraatiostrategian laatimisesta vastaavat viranomaiset voisivat yhtä lailla ottaa huomioon ne kansalaiset, jotka ovat asuneet maassa kahden tai useamman sukupolven ajan ja joita pidetään edelleen ulkomalaisina kansallisen tai etnisen alkuperänsä, ihonvärinsä tai uskontonsa perusteella.

Kuten tässä asiakirjassa tehdään selväksi, sellaisia ilmauksia kuin ”maahanmuuttajien/pakolaisten kotoutuminen” ei pidä tulkita väärin siten, että kotouttaminen koskisi vain uusia tulijoita ja vähemmistöyhteisöjen jäseniä tai että yksin heillä olisi velvollisuuksia. Päinvastoin, keskeinen innovaatio Euroopan neuvoston monimuotoisuuden johtamista koskevassa interkulttuurisessa lähestymistavassa on ollut sen tunnustaminen, että kotouttaminen on haaste koko yhteiskunnalle, myös valtiolle ja vastaanottavalle yhteisölle – ja että koko yhteiskunta hyötyy ja rikastuu siitä.¹²

Samaa linjaa noudattaen tässä asiakirjassa viitataan interkulttuuriseen integraatioon poliittisena mallina, joka kohdistuu koko yhteiskuntaan monitasoisen ja

10. Zürichin yliopiston Immigration Policy Labin (IPL) ja Stanfordin yliopiston viimeaikaiset tutkimukset osoittavat, että kansalaisuuden saaminen johtaa syrjäytyneiden maahanmuuttajien tulojen huomattavaan kasvuun ja edistää heidän pitkäaikaisista sosiaalista ja poliittista integroitumistaan (<https://pp.ethz.ch/research/citizenship.html>).

11. Katso: Euroopan neuvoston ministerikomitean jäsenvaltioille osoitettu kulttuurienvälisestä integraatiosta koskeva suositus CM/Rec(2015)1.

12. *White Paper on Intercultural Dialogue: "Living together as equals in dignity"*; Euroopan neuvosto, 2008.

monen sidosryhmän ponnistelujen kautta "kotoutumiseen monimuotoisessa yhteiskunnassa"¹³. Osallisuudella puolestaan tarkoitetaan interkulttuurisesta kotouttamispolitiikan seurauksia, toisin sanoen kaikkien ihmisten yhtäläisen arvokkuuden, identiteetin, osallistumisen ja panoksen sekä resurssien ja mahdollisuuksien saatavuuden tunnustamista.

Tämän vuoksi tässä toimintamallissa ei keskitytä oikeuksiin ja palveluihin, joihin tulijoilla on tai pitäisi olla oikeus asemansa mukaan (niin kutsutut kotouttamispalvelut¹⁴). Sen sijaan tässä selvennetään, miten julkiset instituutiot, säännökset ja menettelytavat, kun niistä tehdään osallistavampia, voivat mahdollistaa maahanmuuttajien kotoutumisen. Mukautamalla kulttuuriseen ja sosiaaliseen monimuotoisuuteen ne voivat auttaa vahvistamaan yhteisön yhteenkuuluvuutta ja sosiaalista luottamusta sekä maksimoida monimuotoisuuden hyödyt koko yhteiskunnalle.

Asiakirjassa esitellään edelleen ne vaatimukset, jotka perustuvat standardeihin ja arvoihin, joita Euroopan neuvoston jäsenvaltiot noudattavat ja joiden tulisi tukea interkulttuurisia integraatiostrategioita. Siinä esitetään myös erilaisia poliittisia toimenpiteitä, jotka voivat auttaa näiden vaatimusten täyttämässä. Lisäksi siinä hahmotellaan kehys, jolla voidaan varmistaa, että kotouttamisstrategia on kohdennettu, näyttöön perustuva ja tehokas - kun tavoitellaan osallisuutta.

Vaikka interkulttuurisen integraation käsitettä ja käytäntöä on johtanut Euroopan neuvosto, kulttuurisen monimuotoisuuden hallinta globalisoituneessa ja yksilöllistyneessä maailmassa kiinnostaa luonnollisesti myös muiden maanosien toimijoita (tämä näkyy Interkulttuuristen kaupunkien verkoston maailmanlaajuisena leviämisenä). On totta, että YK:n Agenda 2030 -toimintaohjelmassa, joka julkaistiin vuonna 2015 ja jossa määriteltiin 17 kestävän kehityksen tavoitetta, keskitytään sosioekonomisiin ja ekologisiin huolenaiheisiin, ja muuttoliike mainitaan vain tavoitteen 10 ("eriarvoisuuden vähentäminen maiden sisällä ja niiden välillä") alavoitteessa. Sen kohteena on maahanmuuton helpottaminen "suunnitelmallisten ja hyvin hallintoitujen siirtolaisuutta koskevien politiikkaohjelmien avulla". Kaksi tavoitteen 10 erityistavoitetta ovat kuitenkin erityisen tärkeitä:

10.2: Edistää vuoteen 2030 mennessä kaikkien sosiaalista, taloudellista ja poliittista osallistumista ja kannustaa siihen iästä, sukupuolesta, vammaisuudesta, rodusta, etnisyydestä,

alkuperästä, uskonnosta tai taloudellisesta tai muusta asemasta riippumatta.

10.3: Taata yhtäläiset mahdollisuudet ja vähentää eriarvoista kohtelua muun muassa poistamalla syrjinnän mahdollistavat lait, politiikat ja käytännöt sekä edistämällä asianmukaista lainsäädäntöä, politiikkaohjelmia ja toimenpiteitä.

Lisäksi johdanto-osassa todetaan seuraavaa: "Haluamme vaalia rauhanomaisia, oikeudenmukaisia ja osallistavia yhteiskuntia, joissa pelolle ja väkivallalle ei ole sijaa." Siinä tunnustetaan, että ilman tätä kestävä kehitys on mahdotonta.

YK:n tason yksityiskohtaisemmat sitoumukset sisältyvät vuonna 2018 hyväksytyyn turvallista, hallittua ja laillista muuttoliikettä koskevaan Global Compact -aloitteeseen. Sen tavoitteita ovat:

- ▶ Tarjotaan siirtolaisille pääsy peruspalveluihin.
- ▶ Voimaannutetaan siirtolaiset ja yhteisöt täysimääräisen osallisuuden ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden toteuttamiseksi.
- ▶ Poistetaan kaikkalainen syrjintä ja edistetään näyttöön perustuvaa julkista keskustelua siirtolaisuutta koskevien käsitysten muovaamiseksi.
- ▶ Panostetaan osaamisen kehittämiseen ja helpotetaan taitojen, tutkintojen ja osaamisen vastavuoroista tunnustamista.

Kansallisten interkulttuuristen integraatiosuunnitelmien laatiminen auttaa näin ollen Euroopan neuvoston jäsenvaltioita täyttämään YK-sitoumuksensa ja tukee niiden maiden pyrkimyksiä, jotka ovat jo sitoutuneet hallintonsa monitasoiseen uudistamiseen muuttoliikkeen osalta. Sitä vastoin, kuten Interkulttuuristen kaupunkien verkoston maailmanlaajuinen leviäminen osoittaa, tällaiset innovaatiot Euroopan mantereella voivat hyvinkin johtaa laajempaan maailmanlaajuiseen kiinnostukseen esimerkkeinä hyvistä käytännöistä.

Hyvin hallinnoidun maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan edut¹⁵

On olemassa runsaasti tutkimustietoa, joka osoittaa hyvin hallinnoidun maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan lukuisat edut. Samalla olisi kiinnitettävä huomiota huonosti hallinnoidun maahanmuuton ja tehottoman kotouttamispolitiikan mahdollisiin haittoihin.¹⁶

13. Vrt. Framework Convention for the Protection of National Minorities, HCNM Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies, 2012.

14. Katso: Carrera S. ja Vankova Z. (2019), "Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies: a comparative assessment in selected Council of Europe Member States", muuttoliikkeestä ja pakolaisista vastaavan YK:n pääsihteerin erityisedustajan julkaisu.

15. Tämän osion tarkoituksena on tarjota lyhyt katsaus lukuisiin tutkimuksiin, jotka osoittavat monimuotoisuuden myönteiset vaikutukset hyvin hallinnoidun maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan puitteissa. Tietoja ei pitäisi pitää tyhjentyinä. Maahanmuuton ja monimuotoisuuden hyödyt eivät ole automaattisia, vaan ne voivat riippua useista tekijöistä.

16. Katso: "The effects of immigration in developed countries: insights from recent economic research", CEPIL-raportti, huhtikuu 2018.

Maahanmuuttajat voivat lisätä työvoimaa ja täyttää markkinarakoja sekä nopeasti kasvavilla että taantuvilla liiketoiminta-aloilla. He maksavat enemmän veroja ja sosiaaliturvamaksuja kuin saavat, ja he lisäävät työikäisen väestön määrää. Maahanmuuttajilla on yleisesti myönteisiä vaikutuksia kansainväliseen kauppaan, teknologiseen kehitykseen ja investointeihin lähtömaissaan. Euroopan kaltaisilla korkean tulotason alueilla maahanmuuttajat vauhdittavat BKT:n kasvua pitkällä aikavälillä, jos heidät integroidaan nopeasti työmarkkinoille. On myös osoitettu vähemmän ilmeinen asia: heillä voi olla myös myönteinen vaikutus palkkoihin, kun heidän taitonsa täydentävät nykyisten työntekijöiden taitoja.¹⁷

Tutkimukset osoittavat myös, että vaikka onnistunut kotouttamispoliittikka on lyhyellä aikavälillä kallista, sen sosiaaliset, taloudelliset ja verotukselliset hyödyt voivat olla huomattavasti suuremmat kuin lyhyen aikavälin kotouttamisen kustannukset.¹⁸

Eräässä perusteellisessa tutkimuksessa, jossa tutkittiin maahanmuuttajien roolia vastaanottavien maiden¹⁹ taloudellisen kehityksen edistämässä, arvioitiin ja mallinnettiin muuttoliikkeen vaikutuksia EU:n jäsenvaltioissa vuosina 2000–2015 ja 2000–2019. Tutkimuksen tärkeimmät havainnot osoittavat, että hyvällä maahanmuuttopolitiikalla, jolla edistetään koulutusta, työmarkkinoille pääsyä ja lopulta osallisuutta, voi olla ”ratkaiseva rooli vastaanottavien maiden taloudellisen hyvinvoinnin lisäämisessä”. Tämän vahvistaa myös World Economic Outlook -lehdessä huhtikuussa 2020 julkaistu tutkimus maailmanlaajuisen muuttoliikkeen makrotaloudellisista vaikutuksista.²⁰ Tärkeimmät poliittiset johtopäätökset ovat, että kotouttamispoliittikalla voidaan voimistaa maahanmuuton myönteisiä makrotaloudellisia vaikutuksia ja että laajan pakolaisuuden hallinnoiminen edellyttää kansainvälistä yhteistyötä.

Toinen makrotaloudellinen tutkimus, joka tarkastelee maahanmuuton vaikutuksia Euroopassa viimeisten 30 vuoden aikana, vahvistaa, että maahanmuutolla on ollut myönteinen vaikutus talouteen.²¹

Myös monimuotoisuuden myönteisiä mahdollisuuksia on tutkittu lukuisissa tutkimuksissa. Näyttöä on olemassa siitä, että monimuotoisuus voi edistää

rahoituspalveluja,²² tehdä työntekijöistä tuottavampia,²³ ihmisistä onnellisempia²⁴ ja asuinalueista turvallisempia.²⁵ Monikielisyys tunnustetaan laajalti voimavaraksi myös taloudelliselta kannalta sekä yhteenkuuluvuuden edistämässä ja kulttuurielämän rikastuttamisessa.²⁶

Keskeiset määritelmät tässä asiakirjassa käytettyjen käsitteiden ymmärtämistä varten²⁷

Koska interkulttuurinen lähestymistapa on suhteellisen uusi ja koska joistakin siihen liittyvistä kysymyksistä on tullut poliittisesti polarisoivia, on hyödyllistä selvittää aiheeseen liittyviä käsitteitä. Alla olevat määritelmät eivät ole vakiintuneita tai yksiselitteisiä ja niiden tarkoituksena on ainoastaan helpottaa käsitteiden ymmärtämistä.

Siirtolainen: Kansainvälisellä tasolla ei ole yleisesti hyväksyttyä määritelmää ”siirtolaiselle”. YK:n Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM) on kehittänyt omiin tarkoituksiinsa määritelmän, jonka ei ole tarkoitus viitata mihinkään uuteen oikeudelliseen kategoriaan. Tämän määritelmän mukaan siirtolainen on ”yläkäsité, jota ei ole määritelty kansainvälisessä oikeudessa ja joka kuvastaa yleisesti henkilöä, joka muuttaa pois vakinaisesta asuinpaikastaan joko maan sisällä tai ylittäen kansainvälisen rajan, joko tilapäisesti tai pysyvästi ja useista eri syistä. Käsitteeseen sisältyvät useat selkeästi määritellyt oikeudelliset henkilöryhmät, kuten siirtotyöläiset; henkilöt, joiden liikkumistavat on määritelty oikeudellisesti, kuten salakuljetetut siirtolaiset; sekä ne, joiden asemaa tai liikkumistapaa ei ole erikseen määritelty kansainvälisessä oikeudessa, kuten kansainväliset opiskelijat.”²⁸ Aiemmin maahanmuutto tarkoitti yleensä kertaluonteista muuttoa, jossa maahanmuuttaja menetti yhteyden alkuperämaahansa ja yritti perustaa pysyvän kodin uuteen maahan. Globalisoituneemmassa ja yksilöllistyvämmässä maailmassa maahanmuuttoa pidetään usein pikemminkin liikkuvuutena: siihen voi liittyä useampi kuin yksi muutto, eikä sen tarvitse nykyteknologian myötä merkitä henkilön erottamista perheestään.²⁹

17. Katso: *Migration Policy Debates*, OECD, toukokuu 2014, ja ”The effects economic integration of migrants have on the economy of host countries”, Evert-Jan Quak, Institute of Development Studies (IDS), 5. huhtikuuta 2019.

18. Ks. esimerkiksi ”Long-term social, economic and fiscal effects of immigration into the EU: the role of the integration policy”, JRC:n tekniset raportit, d’Artis Kancs ja Patrizio Lecca, 2017. Muut tutkimukset osoittavat, että maahanmuutolla oli myönteisiä vaikutuksia OECD:n 22 vauraampaan talouteen.

19. Katso: Noja G. G., Cristea S. M., Yüksel A., Pânzaru C. ja Dracea R. M. (2018), ”Migrants’ role in enhancing the economic development of host countries: empirical evidence from Europe”.

20. Katso: *World economic outlook: the great lockdown*, kappale 4: The macroeconomic effects of global migration, huhtikuu 2020.

21. d’Albis H., Boubtane E. ja Coulibaly D. (2018), ”Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a ‘burden’ for Western European countries”, *Science Advances* Vol. 4, No. 6.

22. Katso: *The other diversity dividend*, Harvard Business Review, Paul Gompers ja Silpa Kovvali, 2018.

23. Katso: *Spillovers from immigrant diversity in cities*, Abigail Cooke ja Thomas Kemeny, 2015.

24. Katso: *Do individuals smile more in diverse social company?*, Vivek K. Singh ja Saket Hedge (Rutgers University) ja Akanksha Atreay (University of Massachusetts).

25. Katso: ”There’s a myth that white people are safer among other whites”, *Yes! magazine*, Mike Males, 2017.

26. Katso: ”Native English speakers being outperformed at GCSE level by those who speak it as second language”, *London Evening Standard*, 2018.

27. Katso myös ICC:n keskeiset käsitteet.

28. Katso: International Organization for Migration, *Glossary on migration*, IML Series No. 34, 2019, saatavilla täällä.

29. Krings T., Moriarty E., Wickham J., Bobek A. ja Salamońska J. (2013), *New mobilities in Europe: Polish migration to Ireland post-2004*, Manchester University Press, Manchester.

Pakolainen: Pakolaisen määritelmä löytyy vuoden 1951 pakolaissopimuksen 1 artiklan A kohdasta ja alueellisista pakolaisuutta koskevista asiakirjoista (kuten Afrikan yhtenäisyysjärjestön tai Cartagenan julistuksesta vuodelta 1984) sekä UNHCR:n perussäännöstä.³⁰ Pakolaisena pidetään henkilöä, ”jolla on perusteltu aihe pelätä joutuvansa vainotuksi rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta. Hän oleskelee kotimaansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai sellaisen pelon johdosta haluton turvautumaan kotimaansa suojeluun, tai olematta minkään maan kansalainen oleskelee entisen pysyvän maansa ulkopuolella ja on kykenemätön tai pelon vuoksi haluton palaamaan sinne”.

Valtioiden on hyväksyttävä perusteltu pakolaisasemaa koskeva hakemus jokaiselta henkilöltä, joka hakee turvapaikkaa maahantulon yhteydessä tai sen jälkeen, Yhdistyneiden Kansakuntien vuoden 1951 pakolaisyleissopimuksen ja sen vuoden 1967 pöytäkirjan nojalla.³¹ Niiden on erityisesti noudatettava *palauttamiskiellon* periaatetta ja arvioitava kukin turvapaikkahakemus tapauskohtaisesti sen sijaan, että turvapaikanhakijat käännytettäisiin maan rajoilta.³²

Interkulttuurinen integraatio: Tulos kaksisuuntaisesta prosessista, joka perustuu Euroopan neuvoston ministerikomitean interkulttuurista integraatiota koskevaan suositukseen CM/Rec(2015)1 ja interkulttuuristen kaupunkien toimintamalliin. Edellämäinittu perustuvat monimuotoisuuden tehokkaaseen, myönteiseen ja kestäväan johtamiseen sekä vastavuoroiseen ja tasapuoliseen tunnustamiseen yleisen ihmisoikeuskehityksen puitteissa.³³ Euroopan neuvoston minis-

terikomitea vahvisti vuonna 2011, että kyseessä on ”vuorovaikutteinen prosessi, joka perustuu sekä siirtolaisten että vastaanottavan yhteiskunnan molemminpuoliseen halukkuuteen sopeutua”, ja kehotti jäsenvaltioita edistämään mahdollisuuksia monipuoliseen ja myönteiseen vuorovaikutukseen.³⁴ Interkulttuurisen integraation käsitteeseen kuuluu oleellisesti integraation näkeminen kaksisuuntaisena ja koko yhteisöä koskevana prosessina. Lisäksi interkulttuurista vuoropuhelua koskevan Euroopan neuvoston valkoisen kirjan (2008) mukaan ”maahanmuuttajien olisi, kuten kaikkien muidenkin, noudatettava lakeja ja kunnioitettava eurooppalaisten yhteiskuntien perusarvoja ja kulttuuriperintöä”.

On tärkeää huomata, että interkulttuurinen integraatio täydentää muita toimenpiteitä, kuten niitä, joilla pyritään tukemaan maahanmuuttajien sosiaalista, taloudellista ja kulttuurista kotoutumista uuteen asuinmaahansa. Tällaisia toimenpiteitä kehittäessään jotkin valtiot keskittyvät muihin näkökohtiin. Näitä voivat olla esimerkiksi sosioekonomisen ja väestökehityksen tarpeet, väestön elämänlaadun parantaminen, turvallisuuden varmistaminen, kaikkien väestöryhmien työttömyyden minimointi, etnisten ryhmien ja uskontojen välisen rauhan ylläpitäminen sekä eurooppalaisten yhteiskuntien kulttuurien, kielten ja perinnön edistäminen ja säilyttäminen.

Osallistaminen: Osallisuus on keskeinen tavoite interkulttuurisessa kotouttamispolitiikassa, jossa arvostetaan monimuotoisuutta ja pyritään tarjoamaan yhtäläiset oikeudet ja mahdollisuudet. Tätä edistetään luomalla edellytykset yhteiskunnan kaikkien jäsenten täysimääräiselle ja aktiiviselle osallistumiselle yhteisten arvojen, yhteisöön kuulumisen tunteen ja moniarvoisen paikallisen identiteetin pohjalta.

Monimuotoisuus: Aiemmin Euroopassa monimuotoisuus liitettiin suurelta osin alkuperäisiin tai muuten pitkäaikaisiin yhteisöihin, kuten kansallisiin vähemmistöihin, juutalaisiin tai romaneihin ja kiertolaisiin.³⁵ Näihin yhteisöihin kuuluvia henkilöitä suojellaan YK:n³⁶ ja Euroopan neuvoston yleissopimuksilla³⁷ kansojen itsemääräämisoikeuden varmistamiseksi

30. [Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees](#) (Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus ja pöytäkirja)

31. Katso: www.unhcr.org/uk/1951-refugee-convention.html.

32. On syytä huomata, että valtiottomien henkilöiden oikeusasemaa koskevassa vuoden 1954 yleissopimuksessa vahvistetaan kansalaisuudettomien henkilöiden oikeudellinen määritelmä yksilöinä, joita ei pidetä kansalaisina minkään maan lainsäädännön nojalla. Henkilön kansalaisuus voidaan määrittää sen maan lainsäädännön perusteella, jossa henkilö on syntynyt tai jossa hänen vanhempansa ovat syntyneet. Henkilö voi myös menettää kansalaisuuden monin tavoin, myös silloin, kun maa lakkaa olemasta tai maa hyväksyy tiettyjä ryhmiä syrjiviä kansalaisuuslakeja. Katso: www.unhcr.org/statelessness.html.

33. Ks. myös kotouttamista ja osallisuutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma 2021–2027: ”Kotouttamisprosessiin osallistuu vastaanottava yhteiskunta, jonka pitäisi luoda mahdollisuudet maahanmuuttajien täysipainoiselle taloudelliselle, sosiaaliselle, kulttuuriselle ja poliittiselle osallistumiselle. Siihen kuuluu myös maahanmuuttajien sopeutuminen ja se, että heillä kaikilla on oikeuksia ja velvollisuuksia uuteen asuinmaahansa nähden”; ja Euroopan neuvoston ministerikomitean [suositus maahanmuuttajien ja vastaanottavien yhteiskuntien välisestä vuorovaikutuksesta](#) (CM/Rec(2011)1), jossa vahvistetaan, että kotouttaminen on ”vuorovaikutteinen prosessi, joka perustuu sekä maahanmuuttajien että vastaanottavan yhteiskunnan molemminpuoliseen halukkuuteen sopeutua”, ja kehoitetaan jäsenvaltioita edistämään mahdollisuuksia monipuoliseen ja myönteiseen vuorovaikutukseen.

34. Katso: [Suositus CM/Rec\(2011\)1 maahanmuuttajien ja vastaanottavien yhteiskuntien välisestä vuorovaikutuksesta](#).

35. Termiä ”romanit ja kiertolaiset” käytetään Euroopan neuvostossa niistä moninaisista eri ryhmistä, joita neuvoston tätä alaa koskeva työ koskee: yhtäältä a) romanit, sintit/manouchet, kalet, kaalet, romanichel-ryhmä, boyash/rudarit; b) Balkanin egyptiläiset (egyptiläiset ja ashkaalit); c) itäiset ryhmät (domit, lomit, abdalit); ja toisaalta traveller-kiertolaisina ja jensisheinä tunnetut ryhmät ja kansat, joita kuvataan hallinnollisella termillä ”Gens du Voyage”, sekä itsensä mustalaisiksi identifioivat henkilöt. Tämä on selittävä alaviite, ei romanien ja/tai kiertolaisten määritelmä.

36. Katso vuoden 1992 [julistus kansallisiin tai etnisiin, uskonnollisiin ja kielellisiin vähemmistöihin](#) kuuluvien henkilöiden oikeuksista.

37. Katso vuoden 1994 [kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus](#).

sekä yksilöiden suojelemiseksi syrjinnältä, assimilaatiolta ja sorrolta. Tämä rikas kulttuuriperintö on jäänyt hieman peittoon sodanjälkeisen rajat ylittävän muuttoliikkeen myötä ja muun muassa EU:n sisämarkkinoilla tapahtuvan vapaan liikkuvuuden ja saapuvien pakolaisten ansiosta. Lisäksi monimuotoisuus kattaa nykyään myös esimerkiksi sukupuoleen, seksuaaliseen suuntautumiseen, sukupuoli-identiteettiin, ikään ja vammaisuuteen liittyvät kysymykset. Tuloksena on "superdiversiteetti", joka uhmaa yksinkertaisia ja stereotyyppisiä kategorisoiteja. Tämä asiakirja koskee erityisesti kulttuuri-identiteettejä. Interkulttuurisen lähestymistavan etuna on kuitenkin se, että koska siinä keskitytään yksilön oikeuksiin kollektiivisten oikeuksien sijaan, se nivoutuu hyvin yhteen muihin monimuotoisuuskysymyksiin keskittyvien politiikkaohjelmien kanssa.

Yhdenvertaisuus: Euroopan neuvosto perustettiin vuonna 1949 edistämään demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltion periaatteita. Ne kaikki perustuvat ajatukseen, että yksilö on oikeuksiensa haltija ja että jokaisella yksilöllä on yhtäläinen arvokkuus. Interkulttuurinen integraatio poliittisena lähestymistapana torjuu kaikenlaista syrjintää ja suvaitsemattomuutta, erityisesti viharikoksia. Tätä ei tehdä pelkästään oikeudellisten ja ei-oikeudellisten menettelyjen ja muutoksenhakukeinojen, tietoisuuden lisäämisen ja julkisen koulutuksen avulla, vaan myös edistämällä "monimuotoisuuden etua" ja varmistamalla, että kaikkien yhteiskunnan jäsenten kykyjä hyödynnetään täysimääräisesti, myös niiden, jotka muuten saattaisivat jäädä ulos ja syrjäytyä.

Vuorovaikutus: Yhdenvertaisuuteen perustuva vuorovaikutus on interkulttuurista integraatiota koskevan lähestymistavan määrittävä piirre. Joissakin malleissa oletetaan, että uudet tulijat sulautuvat kantaväestöön tai pysyvät erillään vastaanottavasta yhteisöstä – näistä kumpikaan ei edistä osallisuutta tai yhteenkuuluvuutta. Kontaktiteorian mukaisesti vuorovaikutuksessa on kyse edellytysten luomisesta myönteisille ja rakentaville jokapäiväisille kohtaamisille eri taustoista tulevien ihmisten välillä keskinäisen kunnioituksen, ymmärryksen ja yhteistyön ilmapiirissä. Jotta interkulttuuriset integraatiosuunnitelmat olisivat merkityksellisiä, niiden on ulotuttava julkisiin tiloihin, työpaikoille, kouluun ja kaikkialle muualle, missä ihmiset kohtaavat päivittäin.

Monitasoinen hallinto: Kuten jäljempänä esitetään tarkemmin, interkulttuuristen integraatiosuunnitelmien on katettava keskushallinnon lisäksi alue- ja paikallisviranomaiset sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatiot. Niissä on oltava myös alhaalta ylöspäin suuntautuva elementti, ja ne edellyttävät sellaisten osallistavien prosessien kehittämistä, jotka mahdollistavat politiikan laatimisen, yhteistyön ja koordinoinnin kaikkien asiaankuuluvien viranomaisten kesken kaikilla hallinnon tasoilla ja – ihannetapauksessa – kaikkien

asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa aloilla, joilla toimivalta jaetaan tai joilla on yhteistä etua. Tähän mennessä interkulttuurista integraatiota koskevien hyvien käytäntöjen tärkein lähde on ollut Interkulttuuriset kaupungit -ohjelmaan osallistuvat kunnat, koska ne ovat lähellä kansalaisten jokapäiväistä elämää. Monimuotoisuutta ja maahanmuuttoa tulisi kuitenkin hallinnoida monitasoisesti, jotta voidaan varmistaa johdonmukaiset politiikkaohjelmat, osaamisen ja resurssien jakaminen, parhaiden käytäntöjen leviäminen sekä vastavuoroinen oppiminen. Tapa, jolla monitasoinen hallinto luodaan, voi kuitenkin vaihdella suuresti maasta toiseen.

Osallistuminen: Monitasoisen hallinnon vertikaalista prosessia on täydennettävä horisontaalisella prosessilla, jossa yleisö osallistuu interkulttuuristen integraatiosuunnitelmien suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin, kansalaisten osallistumisesta paikalliseen julkiseen toimintaan annetun laajemman Euroopan neuvoston ministerikomitean suosituksen mukaisesti.³⁸ Tällainen yksittäisten henkilöiden osallistuminen valtiosta riippumattomien järjestöjen kautta on olennaisen tärkeää, jotta voidaan vastata monimutkaiseen "monimuotoisuuden monimuotoisuuteen", lisätä erityisesti vähemmistötaustaisten henkilöiden ja organisaatioiden tunnetta osallisuudesta ja saada laaja yleisö hyväksymään interkulttuurisia integraatiosuunnitelmia.

Intersektionaalisuus: Intersektionaalisuuden³⁹ käsite tunnustaa, että jokaisella yksilöllä on monimutkainen identiteetti, joka tekee heistä ainutlaatuisia.⁴⁰ Siksi on erittäin epätodennäköistä, että he määrittelevät itsensä vain yhden ominaisuuden kautta. Vähemmistötaustainen henkilö voi kokea syrjäytymistä tai leimautumista etnisen taustansa, sukupuolensa, seksuaalisen suuntautumisensa tai näiden yhdistelmän vuoksi. Myönteistä on se, että tämä identiteetin monimutkaisuus mahdollistaa samaistumisen muihin yksilöihin – esimerkiksi sukupuolen perusteella – sosiaaliset jakolinjat ylittävällä tavalla. Tämä on välttämätöntä, jos halutaan saavuttaa "toisilleen vieraiden ihmisten välinen solidaarisuus" yhteisen ihmiskunnan nimissä. Tätä interkulttuurinen integraatio pitää sekä mahdollisena että toivottavana. Tässä yhteydessä on erityisen tärkeää, että viranomaiset välttävät vähemmistöyhteisöjen näkemistä

38. Katso: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807954c3. Suosituksen mukaan "kansalaisella" tarkoitetaan "ketä tahansa paikalliseen yhteisöön kuuluvia henkilöitä (tarvittaessa myös ulkomailla asuvia).

39. Termin "intersektionaalisuus" nosti esiin vuonna 1989 ensimmäistä kertaa Kimberlé Crenshaw, amerikkalainen oikeustieteen professori ja johtava asiantuntija kansalaisoikeuksien, mustan feministisen oikeusteorian sekä rotuasoiden, rasismien ja lainsäädännön alalla. Hän on tehnyt urauurtavaa työtä kriittisen rotuteorian alalla, joka on toinen hänen luomistaan termeistä.

40. Katso: Maalouf A. (2000), *On identity*, Vintage, New York.

homogeenisinä eivätkä jätä huomiotta niiden sisäistä monimuotoisuutta. Euroopan tasa-arvoinstituutin määritelmän mukaan intersektionaalisuus on ”analyttinen työkalu sen tarkasteluun, miten biologinen ja sosiaalinen sukupuoli vaikuttavat samanaikaisesti muiden yksilön ominaisuuksien/identiteettien kanssa ja miten näiden tekijöiden vuorovaikutus vaikuttaa yksilöllisiin kokemuksiin syrjinnästä”.⁴¹ Tämä määritelmä soveltuu yhtä hyvin kaikenlaiseen syrjintään.

Joidenkin maiden poliittisissa asiakirjoissa tai lainsäädännössä voidaan viitata etnisiin tai kulttuurisiin yhteisöihin koko väestön jäsenenä, joilla on erilaisia etnisiä, kulttuurisia, kielellisiä tai uskonnollisia piirteitä ja jotka samalla kunnioittavat valtaväestön arvoja ja perinteitä. On kuitenkin korostettava, että interkulttuurinen integraatio ei pidä yhteisöjä politiikan kohteina, vaan se kohdistuu pikemminkin yhteiskuntaan kotouttamisen toimijoina ja pyrkii voimaannuttamaan yksilöitä, joilla on monitahoinen ja kehittyvä identiteetti, osallistumaan aktiivisesti yhteiskunnan kaikkeen toimintaan.

Monikulttuurisuus: Tämä on toinen teoreettinen ja poliittinen malli, jossa tunnustetaan monimuotoisuuden arvo yhteiskunnalle sekä kulttuurin ja identiteettien, erityisesti vähemmistöryhmien, merkitys integraatioprosessissa. Se luo edellytykset enemmistö- ja vähemmistöväestöjen kulttuuristen käytäntöjen ja kulttuuriperinnön eteenpäin siirtämiselle sekä yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden edistämiseksi. Erojen liiallinen korostaminen ja ryhmien luokittelu etnisen alkuperän, rodun tai uskonnon mukaan ei kuitenkaan auta estämään erilaisten kulttuuriryhmien eriytymistä tai rakentamaan kulttuurien välistä luottamusta ja yhteenkuuluvuutta.

Maahanmuuttajien kotouttamistoimenpiteet (joita kutsutaan joskus myös sopeutumista tai kotoutumista edistäviksi toimenpiteiksi, harmonian edistämiseksi tai perehdyttämiseksi): toimenpiteet, joilla tuetaan ”maahanmuuttajien sopeutumista siten, että heillä kaikilla on oikeuksia ja velvollisuuksia uudessa asuinmaassa”, jotta he voivat osallistua aktiivisesti yhteiskunnan kaikilla aloilla ja jotta voidaan edistää yhteisön yhteenkuuluvuutta.⁴²

41. <https://eige.europa.eu/thesaurus/terms/1263>.

42. Katso: Kotouttamista ja osallisuutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma 2021–2027.



I. Interkulttuurisen integraatiostrategian perusteet ja tavoitteet

Tässä asiakirjassa ehdotetaan periaate- ja tavoitekehystä sekä erilaisia poliittisia toimia kokonaisvaltaisen, yhtenäisen ja osallistavan politiikan perustaksi. Tällainen politiikka tarjoaisi keinon saavuttaa muun muassa asiaankuuluvat kestävän kehityksen tavoitteet (erityisesti tavoite 10: Eriarvoisuuden vähentäminen ja tavoite 11: Kestävät kaupungit ja yhteisöt), YK:n Agenda 2030 -toimintaohjelman tavoitteet sekä muuttoliikettä ja pakolaisia koskevan Global Compact -aloitteen tavoitteet.

Mitä on interkulttuurinen integraatio?

Interkulttuurinen integraatio on poliittinen käsite, joka perustuu interkulttuurisuuden ideoihin ja käytäntöihin, kuten Euroopan neuvoston ministerikomitean jäsenvaltioille osoitetussa suosituksessa CM/Rec(2015)1 esitetään. Tässä kansainvälisessä standardissa tunnustetaan, että ”vankka tutkimusaineisto sekä Euroopassa että maailmanlaajuisesti on osoittanut monimuotoisuuden arvon inhimilliselle ja sosiaaliselle kehitykselle ja yhteenkuuluvuudelle, talouskasvulle, tuottavuudelle, luovuudelle ja innovoinnille ja että nämä monimuotoisuuden edut voidaan saavuttaa vain sillä edellytyksellä, että käytössä on asianmukaiset menettelytavat konfliktien ehkäisemiseksi ja yhtäläisten mahdollisuuksien ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden edistämiseksi”. Siinä korostetaan, että monimuotoisuuden johtamisen uudet lähestymistavat voivat ”korjata aiempien toimintamallien puutteita ja mahdollistaa monimuotoisuuden etujen toteutumisen” ja että yksi tällainen lähestymistapa – interkulttuurinen integraatio – on kehitetty Euroopan neuvoston Kulttuurienväliset kaupungit -ohjelman puitteissa toteutetun politiikan uudelleentarkastelun, vertaisoppimisen ja arvioinnin avulla.

Suositus perustuu Interkulttuuriset kaupungit -ohjelmasta saatuihin kokemuksiin ja useisiin Euroopan neuvoston välineisiin ja standardeihin, jotka koskevat useita toiminnan aloja; kulttuurista monimuotoisuutta, vähemmistökielien suojelua, julkisten

palvelujen interkulttuurista osaamista, kulttuurien monimuotoisuuden ilmentymien huomioon ottamista poliittisessa päätöksenteossa, institutionaalisia käytäntöjä, monikielisyys mukaan luettuna, interkulttuurista koulutusta, tiedotusvälineiden roolia tunnustamisen ja vastavuoroisuuden kulttuurin edistämiseksi sekä maahanmuuttajien ja vastaanottavien yhteiskuntien välistä vuorovaikutusta. Suosituksessa huomioidaan myös yhdenvertaisuuteen liittyvien tavoitteiden saavuttaminen yhteiskunnan eri ryhmien näkökulmasta. Tavoitteisiin sisältyy muun muassa rasmin ja muukalaisvihan torjunta sekä vihapuheen torjuminen. Lisäksi siinä todetaan, että ”kaupungit ovat kotouttamisen ja monimuotoisuuden hallinnan etulinjassa. Ne ovat poliittisen innovoinnin laboratorioita ja ne voivat edistää merkittävästi sosiaalista yhteenkuuluvuutta omaksumalla interkulttuurisen lähestymistavan kotouttamiseen ja monimuotoisuuden hallintaan”. Lopuksi suositus kehottaa Euroopan neuvoston jäsenvaltioita valtavirtaistamaan interkulttuurisen integraation omilla alueillaan.

Lisäksi vakuuttava tutkimusnäyttö⁴³ osoittaa interkulttuurisen lähestymistavan arvon monimuotoisuuspolitiikassa ja yhteenkuuluvuuden ja hyvän hallintotavan edistämiseksi.

Miksi interkulttuurista integraatiota tarvitaan?

Useat tutkimukset ovat osoittaneet, että interkulttuurinen kotouttamispolitiikka voi auttaa kaupunkeja lisäämään asukkaiden yhteenkuuluvuuden tunnetta, luottamusta hallintoon, turvallisuutta, hyvinvointia ja palvelujen laatua ja edistää näin hyvää hallintotapaa ja talouskasvua. Interkulttuurinen integraatio voi auttaa ohjaamaan kansallisen tason politiikkaa osallistavampaan suuntaan.

Interkulttuurisen integraation peruseriaatteita ovat yhdenvertaisuus, erilaisuuden tunnustaminen,

43. Migration Policy Group (2016), *How the Intercultural integration approach leads to a better quality of life in diverse cities*.

myönteisen vuorovaikutuksen sekä aktiivisen kansalaisuuden ja osallistumisen tukeminen. Toimintapoliittisina tavoitteina nämä periaatteet auttavat vastaamaan kaikkiin moninaisuuteen liittyviin haasteisiin ja maksimoimaan politiikan ja ruohonjuuritason toimien vaikutuksen yhdenvertaisuuden osalta. Ne auttavat myös suunnittelemaan kattavan lähestymistavan monimuotoisuuteen ja osallisuuteen – ei vain maahanmuuttajien kotouttamisen osalta – niitä voidaan soveltaa myös muihin monimuotoisuuteen liittyviin politiikan aloihin, joihin interkulttuurisuus jo liittyy, kuten ihmisoikeuksien toteutumiseen, syrjimättömyyteen, ja sukupuolten ja seksuaalisen suuntautumiseen liittyvään tasa-arvoon.

Kansallisten viranomaisten olisi pidettävä mielessä kotouttamispolitiikkaa suunnitellessaan, että sen tavoitteena on mahdollistaa aktiivinen kansalaisuus ja osallistuminen erityisesti maahanmuuttajataustaisille henkilöille, varmistaa heidän perusoikeuksiansa sekä yhteiskunnan kaikkien jäsenten yhdenvertaisuuden ja ihmisarvon kunnioittaminen ja auttaa rakentamaan yhteiskuntia, jotka ovat osallistavia, yhtenäisiä ja vauraita monimuotoisuuden tuomien etujen ansiosta.

Interkulttuurisen integraation keskeiset toiminnalliset osatekijät ihmisoikeus- ja tasa-arvokehityksen puitteissa ovat seuraavat: moniarvoisen yhteisen identiteetin edistäminen sellaisen julkisen keskustelun avulla, jossa tunnustetaan monimuotoisuuden arvo ja jossa yhdenvertaisuus, demokratia ja oikeusvaltioperiaate ovat yksiselitteisesti kaikkien perusarvoja; vallan jakaminen eri taustoista tulevien ihmisten välillä mutta myös julkisten instituutioiden ja kansalaisyhteiskunnan välillä; myönteisen vuorovaikutuksen edistäminen instituutioissa ja julkisissa tiloissa; aktiivisen osallistumisen ja julkisen politiikan yhteiskehittäminen; ja instituutioiden kehittäminen kulttuurisesti päteviksi, avoimiksi innovaatioille sekä selviytymiskykyisiksi ja luoviksi kulttuuristen konfliktien suhteen.

Nämä tekijät vievät interkulttuurisen integraation perinteistä syrjinnän vastaista lähestymistapaa pidemmälle: esitetty lähestymistapa edellyttää viranomaisten aktiivista toimintaa marginalisoitujen yhteisöjen mukaan saamiseksi (tai syrjäytymisen ehkäisemiseksi) ja kulttuurien monimuotoisuuden varmistamiseksi kaikilla aloilla ja kaikilla tasoilla julkisissa laitoksissa. Se edellyttää myös monimuotoisen ja muutoksille avoimen kulttuurin kehittämistä, joka ei ainoastaan takaa yhtäläisiä mahdollisuuksia, vaan toimii myös dynaamisuuden, innovaation, sopeutumiskyvyn ja kilpailuedun lähteenä. Interkulttuurinen integraatio käsittelee monimuotoisuutta kaikkia hyödyttävänä mahdollisuutena, joka on toteutettava – ei ongelmana, jota on vähäteltävä. Sen tavoitteena on rakentaa yhtenäisempiä ja osallistavampia yhteiskuntia edistämällä keskinäistä ymmärrystä ja rauhanomaista rinnakkaiseloa ja auttaa siten myös ehkäisemään

kaikenlaisten ääri-ideologioiden leviämistä ja väkivaltaan mahdollisesti johtavaa radikalisoitumista.⁴⁴

Kaikkien interkulttuuristen integraatiostrategioiden sisältö luonnollisesti räätälöidään – ei vain siksi, että valtioiden ja alueiden välillä on niiden historiaan, väestörakenteeseen, perustuslailliseen ja instituutio-naaliseen rakenteeseen sekä kohtaamiinsa haasteisiin liittyviä eroja, vaan myös siksi, että jos strategian valmistelu perustuu aidosti näyttöön ja on osallistavaa, siinä otetaan huomioon nämä maakohtaiset panokset.

Kaikkien interkulttuuristen integraatiostrategioiden olisi kuitenkin

perustuttava **yleismaailmallisiin normeihin**, joita Euroopan neuvosto on perustettu edistämään – demokratiaan, ihmisoikeuksiin ja oikeusvaltioperiaatteeseen – ja niissä, on noudatettava näitä yleis-sopimuksia, kuten Euroopan ihmisoikeussopimusta ja tarkistettua Euroopan sosiaalista peruskirjaa,⁴⁵ yleissopimusta ulkomaalaisten osallistumisesta julkiseen elämään paikallistasolla ja monia muita asiaankuuluvia sopimuksia,⁴⁶ jotka jäsenvaltiot ovat ratifioineet. Tällaisen strategian on siis edistettävä kaikkien yhteiskunnassa asuvien tai sen alueella olevien yksilöiden ihmisarvon yhdenvertaisuuden tunnustamista heidän oikeudellisesta asemastaan riippumatta⁴⁷

- ▶ perustuttava **ymmärryksen ihmisten liikkuvuudesta** ja ennusteeseen maan väestönmuutoksista keskipitkällä aikavälillä. Siinä olisi myös otettava huomioon historialliseen näyttöön perustuva oletus siitä, että toiseen maahan muuttaneet henkilöt voivat jäädä maahan pysyvästi.⁴⁸ Tällaisessa ennusteessa olisi otettava huomioon maailmanlaajuiset väestöliikkeet, mukaan lukien maahanmuutto ja paluumuutto,

44. Katso esimerkiksi: Kotouttamista ja osallisuutta koskeva EU:n toimintasuunnitelma 2021–2027.

45. Katso: [Täydellinen luettelo \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/t09/ta/ta_en.asp) varaumiseen ja ilmoituksineen.

46. Katso: [Täydellinen luettelo \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/t09/ta/ta_en.asp).

47. Huddleston T. (2016), "Time for Europe to get migrant integration right", Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun julkaisu.

48. Kustannukset, jotka aiheutuvat sen olettamisesta, että maahanmuuttajat eivät jää maahan (omasta tahdostaan tai pakotettuna), maksavat enemmän menetettyjen integraatiomahdollisuuksien ja hukkaan heitettyjen inhimillisten voimavarojen muodossa kuin kustannukset, jotka aiheutuvat olettamuksesta, että ihmiset jäävät maahan, vaikka he eivät jäisikään. Portugalin strategisessa muuttoliikesuunnitelmassa 2015–2020 todetaan seuraavasti: "Tutkimukset osoittavat, että maahanmuutolla on myönteinen vaikutus julkiseen talouteen ja että maahanmuuttajat ovat nettomaksajia. Vaikutusta voidaan kuitenkin mitata myös muilla tavoilla. Koulutukseen, tutkimukseen ja julkisten infrastruktuurien kehittämiseen sekä työllisyyspolitiikkaan tehtävien investointien ohella maahanmuuttopolitiikkaan tehtävät investoinnit edistävät suoraan innovointia, lahjakkuuksien hallintaa ja mobilisointia, teknologista kehitystä, vaurautta, kulttuurista avoimuutta sekä inhimillisen pääoman pätevyiden ja liikkuvuuden lisäämistä."

turvapaikka-asiat, perheenyhdistäminen ja työvoimaperusteinen maahanmuutto. Siinä olisi myös otettava huomioon valtion kyky varmistaa palvelujen saatavuus ja oikeudet uusille tulijoille sekä helpottaa sosiaalista integroitumista ja myönteisiä väestöryhmien välisiä suhteita. Tämä on tarpeen, jotta kansalaiset saadaan vakuuttuneiksi siitä, että väestökehitykseen liittyviä taloudellisia ja kulttuurisia prosesseja hallitaan parhaiten yhteisen edun mukaisesti ottaen asianmukaisesti huomioon kansainväliset sitoumukset ja moraaliset vaatimukset

perustuttava **jaettuun vastuuseen:** tämä on monita-hoinen lähestymistapa, johon julkisten instituutioiden ja kaikkien kansalaisten olisi osallistuttava ja jossa tunnustetaan yksilöllisellä, sosiaalisella ja kollektiivisella tasolla ratkaistavat haasteet. Vastuun jakaminen tarkoittaa sitä, että keskitytään yhtä aikaa maahanmuuttajien oikeuksiin ja velvollisuuksiin pyrkiä kielelliseen, taloudelliseen ja sosiaaliseen integraatioon sekä kaikkien kansalaisten pyrkimyksiin ymmärtää ja kunnioittaa monimuotoisuutta yhteisen kehityksen puitteissa. Julkishallinnon vastuulla on myös varmistaa oikeuksien toteutuminen, ehkäistä syrjintää, tarjota tarvittavat sääntelykehykset, poliittiset strategiat ja resurssit sekä ylistää julkisesti monimuotoisuutta vahvuutena, hallinnoida sitä tehokkaasti ja luoda edellytykset sen myönteisten mahdollisuuksien hyödyntämiselle. Jaettu vastuu tarkoittaa myös sitä, että kaikille instituutioille – kansallisille, alueellisille ja paikallisille – joiden odotetaan edistävän interkulttuurista integraatiota, olisi myös annettava virallinen toimivalta ja resurssit tehtäviensä hoitamiseen.

- ▶ **edistettävä kansalaisten osallistumista:** kun kansalaisia, kansalaisjärjestöjä ja muita kansalaisyhteiskunnan toimijoita, kuten yrityksiä, sitoutetaan strategian suunnitteluun, seurantaan ja arviointiin, on varmistettava, että muut kuin viranomaiset eivät koostu pelkästään yhteisöjen johtajista. Näiden jäsenten tulisi heijastaa maahanmuuttajien ja pakolaisten moninaisuutta mahdollisuuksien mukaan. Kansalaisten osallistuminen ja kuuleminen lisää heidän osallisuuden tunnettaan. Lisäksi kansalaisten tuki ja sitoutuminen edistävää strategian tavoitteiden saavuttamista.
- ▶ **edistettävä innovaatiokulttuuria julkishallinnossa kaikilla tasoilla:** kannustetaan testaamiseen ja kokeiluun (ja sallitaan epäonnistuminen) erilaisten mallien ja pilottien avulla, joiden vaikutuksia arvioidaan ja analysoidaan kriittisesti, myös osallistavan palautteen avulla. Tällaiset menestyksekkäät pilotit voivat tarjota tärkeää tietoa uusien menettelytapojen käyttöönottoa varten. Interkulttuurista integraatiota koskevia tarkastuksia ja arviointeja tulisi ottaa käyttöön kaikilla tasoilla. Ne auttavat arvioimaan sitä, miten sekoittumista, vuorovaikutusta ja moniarvoisuutta voidaan edistää.
- ▶ **varmistettava avoimuus ja tehokas viestintä** eri instituutioiden ja hallintotasojen välillä sekä suuren yleisön suuntaan. Tämän avulla varmistetaan, että julkinen keskustelu on tietoon perustuvaa ja että strategia toimii tehokkaasti. Äänestäjien ja erityispolitiikan kohteena olevien ryhmien kuulemisen tulisi olla pakollista.



II. Interkulttuurisen integraatiostrategian periaatteet

Edellä mainitun neljän interkulttuurisen integraation peruseriaatteen avulla pyritään kunnioittamaan kaikkia yhtäläisesti yksilöinä. Yksilöllä on oikeus vapauteen ja vastuuseen, kulttuuriseen vastavuoroisuuteen ja mahdollisuuteen hyväksyä hybridisaatio muutostekijänä ja monimuotoisuuden etujen tarjoajana elinvoimaisen demokraattisen sitoutumisen ilmapiirissä.

Päätöksenteon näkökulmasta ”monimuotoisuuden etu” viittaa muutokseen monimuotoisuuden ymmärtämisessä siten, että sitä johdetaan voimavarana. Tällöin lähdetään siitä, että monimuotoisuus voi olla innovaation lähde, joka tuottaa arvokasta hyötyä organisaatioille, yhteisöille ja yrityksille, kun sitä hallitaan asiantuntevasti ja osallisuuden hengessä. Se johtaa myös politiikkaan, jonka avulla monimuotoisuuden potentiaali voidaan vapauttaa. Samalla vähennetään ihmisten liikkuvuuteen ja monimuotoisiin identiteetteihin liittyviä riskejä. Interkulttuurisessa integraatiossa keskitytään siihen, miten hiljattain saapuneisiin maahanmuuttajiin, heidän jälkeläisiinsä ja pitkäaikaisten vähemmistöjen jäseniin liittyvä kulttuurinen monimuotoisuus hyödyttää laajempaa yhteisöä.

1. Yhdenvertaisuuden varmistaminen

Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys ovat demokraattisen yhteiskunnan peruspilareita ja ehdoton edellytys ihmisoikeuksien toteutumisessa. Yhdenvertaisuus mahdollistaa vastavuoroisuuteen, kunnioitukseen ja solidaarisuuteen perustuvat suhteet eri taustoista tulevien kansalaisten välillä. Tarkoituksena on varmistaa, että kaikki voivat hyödyntää oikeuksia, resursseja ja mahdollisuuksia täysimääräisesti.

Oikeudellisten ja poliittisten viitekehyksien avulla taataan kaikkien jäsenvaltion asukkaiden yhdenvertaisuus lain edessä sekä vapaus syrjinnän ja suvaitsemattomuuden kokemuksista kaikilla areenoilla. Tämä vaatii sitä, että ihmisiä kohdellaan puolueettomasti julkisissa palveluissa ja kaikenlainen

rasismi ja muukalaisviha torjutaan.⁴⁹ Välittömään ja välilliseen syrjintään on puututtava sellaisten toimenpiteiden avulla, joissa keskitytään erityisesti ”näkyvään” monimuotoisuuteen perustuvaan järjestelmälliseen syrjintään sekä kulttuurieroista, sukupuolesta, seksuaalisesta suuntautumisesta, sukupuoli-identiteetistä ja muista suojatuista ominaisuuksista johtuvaan eriarvoisuuteen.⁵⁰ Vähemmistöryhmien rakenteelliseen huono-osaisuuteen ja eriarvoisuuteen voidaan tarvittaessa puuttua positiivisilla toimilla.⁵¹

Kotouttamispolitiikassa tulisi pyrkiä poistamaan kaikki eriarvoisuus ja välitön tai välillinen⁵² syrjintä esimerkiksi terveydenhuollon, koulutuksen, asumisen, työllisyyden, yrittäjyyden, perhe-elämän ja kansalaisoikeuksien saatavuudessa maan omien kansalaisten ja ulkomaalaisten välillä (oleskelun

49. Tämä vaatimus vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen kahdennentoista pöytäkirjan, uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan ja muiden asiaankuuluvien välineiden ehtoja, joiden noudattamista valvovat tehokkaasti kansalliset yhdenvertaisuudesta vastaavat tahot, joita muut valvojat tukevat paikallistasolla ja kansalaisyhteiskunnassa. Suurin osa Euroopan neuvoston jäsenvaltioista ei ole vielä ratifioinut sopimusta (ks. [täydellinen luettelo allekirjoituksista ja ratifioinneista \(coe.int\)](#)). Euroopan rasmin ja suvaitsemattomuuden vastainen komissio (ECRI) on antanut ohjeita muun muassa oikeudellisista (GPR nro 7) ja hallinnollisista (GPR nro 2) vaatimuksista sekä vihapuheen torjunnasta (GRP nro 15).

50. Katso: [ICC Policy Research and Policy brief on Identifying and Preventing Systemic Discrimination at the Local Level](#).

51. Katso: ECRI GPR suositus 7 rasmin ja rotusyrjinnän vastaisesta kansallisesta lainsäädännöstä.

52. ECRI suosittelee, että jäsenmaat toteuttavat kaikki tarvittavat lainsäädännölliset toimet ja muut toimenpiteet, ja varmistavat, että näissä toimissa noudatetaan suoraa tai välillistä syrjimiskieltoa ECRI:n esittämällä perusteilla, jotka liittyvät asunnon, terveydenhuollon, työpaikan ja koulutuksen saamiseen. Tässä yhteydessä ehdotetaan, että erityisesti intersektionaalisuuteen liittyviä kysymyksiä käsitellään asianmukaisesti, sukupuoleen liittyvät kysymykset mukaan lukien. ECRI:n näkemyksen mukaan näiden kysymysten käsittelemättä jättäminen voi johtaa asianosaisten erillisyyteen ja estää osallistavien yhteiskuntien rakentamisen.

kohtuullinen kesto huomioiden),⁵³ paperittomat mukaan luettuina, sekä ”enemmistön” ja ”vähemmistöjen” (esimerkiksi toisen sukupolven maahanmuuttajat, kansalliset vähemmistöt) välillä. Vihapuheeseen tulisi puuttua ottamalla käyttöön erilaisia kokonaisvaltaisia strategioita.

Sukupuolten tasa-arvoa koskeva politiikka olisi tunnustettava keskeiseksi tässä suhteessa ja osana kotoutumisen tavoittelua.⁵⁴ Sukupuolten tasa-arvoa ja valtavirtaistamista koskevilla politiikkaohjelmilla olisi myös oltava keskeinen asema muuhun eriarvoisuuteen puuttumisessa, ”erityisesti sellaiseen eriarvoisuuteen puuttumisessa, joka syntyy, kun kaksi tai useampi peruste toimii samanaikaisesti ja on vuorovaikutuksessa erottamattomalla tavalla ja tuottaa samalla erillisiä ja erityisiä syrjinnän muotoja”, tämän kuitenkin rajoittamatta oikeudellisten kehysten ja oikeuskäytännön soveltamista.⁵⁵ Samalla olisi edistettävä avoimuutta ja syrjimättömyyden kulttuuria koko yhteiskunnassa, kuten edistämällä hankalasti tavoitettavien ryhmien osallistumista sosiaalipoliittisten kysymysten käsittelyyn.

Oikeudellisten kehysten, oikeudellisen muutoksenhaun ja muiden kuin oikeudellisten muutoksenhakumekanismien lisäksi on käsiteltävä ”symbolista” yhdenvertaisuutta eli sitä, miten eri yhteiskuntaryhmät esitetään oikeudellisissa ja poliittisissa teksteissä sekä poliittisessa ja institutionaalisessa keskustelussa. ”Enemmistöön” ja ”vähemmistöihin” tai sosiaalisia epäkohtia tai konflikteja aiheuttaviin kulttuurieroihin keskittyvää kielenkäyttöä tulisi välttää. Maahanmuuttajien ja pakolaisten osallistamista koskevan politiikan tulisi yleisesti edistää kaikkien yhteiskunnan jäsenten vastavuoroista tunnustamista ja kunnioitusta todellisen yhdenvertaisuuden ja yhteenkuuluvuuden tunteen perustana.⁵⁶

53. Asiaan liittyviä normeja ovat: Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/Rec(2011)2 maahanmuuttajien osaamisen validoinnista; ministerikomitean suositus CM/Rec(2008)10 maahanmuuttajien ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden työllistymismahdollisuuksien parantamisesta; ministerikomitean suositus CM/Rec(2008)4 maahanmuuttajien ja maahanmuuttajataustaisten lasten kotouttamisen tehostamisesta; ministerikomitean suositus Rec(2006)18 terveyspalveluista monikulttuurisessa yhteiskunnassa; ministerikomitean suositus Rec(2004)2 jäsenvaltioille ulkomaalaisten pääsystä julkisen sektorin työhön.

54. Euroopan neuvoston tasa-arvostrategian mukaisesti: ”Sukupuolten tasa-arvoon sisältyvät yhtäläiset oikeudet naisille ja miehille, tytöille ja pojille sekä samat oikeudet näkyvyyteen, vaikutusmahdollisuuksiin, vastuuseen ja osallistumiseen kaikilla julkisen ja yksityisen elämän aloilla”.

55. Katso: Fredman S. (2016), *Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination*.

56. Euroopan neuvoston ministerikomitean maahanmuuttajien ja vastaanottavien yhteiskuntien välistä vuorovaikutusta koskeva suositus CM/Rec(2011)1; ministerikomitean jäsenvaltioille osoitettu kulttuurienvälistä integraatiota koskeva suositus CM/Rec(2015)1.

Yhdenvertaisuus on interkulttuurisen lähestymistavan ytimessä luonnollisista normatiivisista syistä. Syrjimättömyydellä ja osallisuudella on kuitenkin myös välineellistä arvoa yhteiskunnissa, joissa monimuotoisuutta hallitaan hyvin. Maahanmuuttajat ja pakolaiset huomaavat työskentelevänsä työmarkkinoilla liian usein tasolla, joka alittaa selvästi heidän osaamisensa, kokemuksensa ja pätevyytensä. Toiset pääsevät työmarkkinoille viiveellä tai eivät ollenkaan. Etniseen taustaan, sukupuoleen ja yhteiskuntaluokkaan liittyvä eriarvoisuus voi kasvaa monialaisella tavalla, mikä lisää edelleen eriarvoisuutta ja menetettyjä mahdollisuuksia. Yhdenvertaisuuden avulla luodaan sosiaalista hyötyä kaikille, sillä se tukee yhteiskunnan kaikkien yksilöiden kykyjen hyödyntämistä täysimääräisesti. Tähän sisältyvät kyvyt, joita vastaanottavasta yhteiskunnasta saattaa puuttua, mikä luo siten muuttoliikettä.

2. Monimuotoisuuden arvostaminen

Monimuotoisuuden arvo pitäisi tunnustaa interkulttuurisissa integraatiostrategioissa yhteiskuntien kriisinsietokyvyn, dynaamisuuden ja edistymisen kannalta. Samalla olisi suunniteltava toimia ja varattava resursseja kulttuurisen monimuotoisuuden ja sen kaikkien muotojen säilyttämistä varten.

Strategioiden tulisi edistää monimuotoisuuden tunnustamista kaikkialla yhteiskunnassa. Tämä edellyttää, että yksilöt hankkivat kyvyn erottaa itsensä tällaisesta käsittelystä, jotta he voivat osallistua kriittiseen itsearviointiin ja nähdä maailman muiden näkökulmasta. Se tarjoaa myös oppimisen ja rikastamisen mahdollisuuksia. Kun monimuotoisuus tunnustetaan voimavaraksi, se edistää myös itsekkunnioitusta ja sosiaalisen oikeudenmukaisuuden arvoja, joihin osallistava yhteiskunta perustuu.

Interkulttuurisissa integraatiostrategioissa olisi kannustettava poliittiseen ja institutionaaliseen keskusteluun, jossa käsitellään tätä myönteistä mahdollisuutta. Strategioiden tulisi sisältää myös viestintätoimia, joilla välitetään tietoa eri taustoista tulevien ja erilaisia näkemyksiä omaavien henkilöiden yhteiskunnallisesta panoksesta menneisytydessä ja nykyisyydessä sekä torjutaan disinformaatiota, stereotyyppioita ja huhuja.

Yleensä uusien tulijoiden potentiaalia aliarvioidaan, ja kuten edellä todettiin, heidän pääsytään tuottaviin ammatteihin saattaa viivästyä tai he saavat tehtäviä, joihin he ovat ylikoulutettuja. Tämä liittyy toisaalta monimutkaisiin työlupaprosesseihin ja toisaalta alkuperämaiden tutkintojen hitaaseen ja hankalaan tunnustamiseen. Tämä koskee erityisesti pakolaisia, sillä he saattavat usein saapua maahan ilman tutkintoihin liittyviä asiakirjoja. Kaikkien palveluiden tulisi perustua yksilöiden voimavarojen ja potentiaalain tukemiseen, eikä stereotyyppiin käsityksiin heidän

mahdollisista puutteistaan. Näin lahjakkuuksia ei tuhlatkaisi, vaan edistettäisiin heti täyttä osallisuutta ja aitoa kansalaisuutta.⁵⁷

Toimintapolitiikan tulisi vastata tiettyjen ryhmien tarpeisiin ja tilanteisiin tietyinä ajankohtana (esimerkiksi pakolliset ja tuetut kielikurssit niitä tarvitseville uusille tulijoille, kunnes he hallitsevat vastaanottavan maan kielen), mutta samalla tulisi sallia mukautuksia ja poikkeuksia, joilla voidaan huomioida yksilölliset erityispiirteet yksilöllisen lähestymistavan avulla (esimerkiksi vapautus pakollisesta kielikurssista uusille tulijoille, jotka hallitsevat jo vastaanottavan maan kielen).

Suuri osa kieltä ja kotouttamista koskevasta keskustelusta rajoittuu uusiin tulijoihin, jotka opiskelevat vastaanottavan maan kieltä. Tämä on selvästi välttämätöntä, jotta heillä olisi yhtäläiset mahdollisuudet merkitykselliseen vuorovaikutukseen muiden kansalaisten kanssa ja jotta he voisivat tulla yhteiskunnan täysivaltaisiksi jäseniksi. Monissa Euroopan maissa on alueita, joilla perinteisesti käytetään muuta kieltä kuin sitä, mitä muualla maassa puhutaan. On olennaisen tärkeää, että näillä alueilla asuvat uudet tulijat oppivat myös alueen kielen, jotta he voivat osallistua sosiaaliseen elämään ja päästä työmarkkinoille.

Monimuotoisessa yhteiskunnassa kaksi- ja jopa monikielisyys edesauttaa viestintää, laajentaa kielenosajien henkilökohtaisia näköaloja ja tarjoaa taloudellista hyötyä globalisoituneen talouden kaupankäynnissä. Monikielisyyden kehittämisen olisi oltava kaikkien kansallisten interkulttuuristen integraatiostrategioiden tavoitteena kaikilla koulutustasoilla ja koko väestön osalta aina esikoulusta elinikäiseen oppimiseen saakka.⁵⁸ Maahanmuuttajien äidinkieltä tulisi arvostaa voimavarana koulutuksessa, kulttuurin piirissä, matkailussa ja liike-elämässä. Maahanmuuttajien osaamista ja oppimista tulisi tukea, vaikka he eivät olisikaan natiiveja paikallisella kielellä.

Viranomaisilla saattaa olla osaamista interkulttuurisissa kysymyksissä, mutta heidän on tarpeen työskennellä tulkkien lisäksi toisinaan myös sellaisten "kulttuurinvälittäjien" kanssa, jotka voivat tukea viestintää erilaisten asiakkaiden kanssa arvokkaalla ja kannustavalla tavalla. Samalla on huolehdittava siitä, että tällaiset välittäjät eivät muutu "yhteisön

portinvartijoiksi".⁵⁹ Julkiset laitokset tulisi organisoida riittävän joustavasti, jotta niissä voidaan varmistaa tarvittavat mukautukset eroavaisuuksien käytännön vaikutuksien huomioimista varten.

Monimuotoinen yhteiskunta on paljon elinvoimaisempi ja rikkaampi, jos monimuotoisuutta johdetaan hyvin. Kitkaa esiintyy tästä huolimatta, ja siksi on tärkeää, että tällaiset tilanteet eivät eskaloitu konflikteiksi. Myös tässä saattaa olla hyödyllistä käyttää kaikkien julkisten ja palveluihin liittyvien viranomaisten interkulttuurista osaamista ja turvautua erilaisiin välittäjiin, jotta erilaiset näkökulmat voidaan tunnustaa yhdenvertaisuuteen perustuvan vuoropuhelun avulla. Interkulttuurisissa kysymyksissä osaavat viranomaiset ja erikoistuneet välittäjät pystyvät paitsi hallitsemaan konflikteja tehokkaasti, luomaan myös edellytykset monimuotoisuuden tuottamille hyödyille. Tällaiset edellytykset tarkoittavat instituutioiden, yritysten ja organisaatioiden kykyä hyötyä moninaisten kansalaisten ja työntekijöiden erilaisista näkökulmista, taidoista ja kokemuksista.

Viranomaiset voivat tehdä paljon monimuotoisuuden edistämiseksi koko yhteiskunnassa, niin julkishallinnon piirissä kuin yksityissektorilla. Viranomaisten rekrytointikäytäntöihin voi sisältyä positiivisia erityisuuksia, joilla edistetään työvoiman monimuotoisuuden lisäämistä siten, että rekrytointia tehdään mahdollisimman laajasta joukosta yhdenvertaisella tavalla. Julkisten hankintojen aikatauluissa voidaan suosia yrityksiä, jotka ovat allekirjoittaneet monimuotoisuutta koskevia peruskirjoja tai osoittavat monimuotoisuuteen sitoutumista muulla tavalla. Ammattiliittoja voidaan tukea niiden pyrkimyksissä torjua kaikenlaista suvaitsemattomuutta työpaikoilla. Erityistä huomiota olisi kiinnitettävä sen varmistamiseen, että maahanmuuttajien rekrytointi tapahtuu yhtäläisin ehdoin eikä johda palkkojen tai sosiaaliturvan alenemiseen.

3. Merkityksellisen vuorovaikutuksen edistäminen

Merkityksellinen ja myönteinen vuorovaikutus on edellytys luottamuksen ja yhteyksien rakentamiselle eri taustoista tulevien tai erilaista identiteettiä edustavien ihmisten välille sekä monimuotoisuuden edun toteutumiseksi.

57. Euroopan neuvosto on käynnistänyt Lissabonin yleissopimuksen mukaisesti pakolaisten eurooppalaisen tutkintopassin (European Qualifications Passport for Refugees). Kyseessä on pilottihanke, jota on testattu onnistuneesti useissa Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa.

58. Kuten Euroopan neuvoston vuonna 2001 julkaistussa kielten yhteisessä eurooppalaisessa viitekehityksessä on vahvistettu (*Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment (CEFR)*).

59. Esimerkiksi Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin yhteisessä ROMED-ohjelmassa on koulutettu romanisovittelijoita koulu-, terveys-, työllisyys- ja yhteisösovittelijoiden työn laadun ja tehokkuuden parantamiseen sekä romanien ja julkisten laitosten (esim. koulut, terveydenhuolto, työvoimatoimistot ja paikallisviranomaiset) välisen viestinnän ja yhteistyön tukemiseen. Ks. myös [ministerikomitean jäsenvaltioille osoitettu suositus CM/REC\(2012\)9 sovittelusta tehokkaana välineenä romanien ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja sosiaalisen osallisuuden edistämiseksi](#).

Yhteiskuntatiede on jo pitkään osoittanut, että segregatio heikentää sosiaalista luottamusta, solidaarisuutta ja yhtenäisyyttä. Sosiaalisen ja kulttuurisen sekoittumisen edistäminen on siksi välttämätöntä, mutta yksin ei riittävä. Asukkaille pitäisi luoda jatkuvasti ja tehokkaasti mahdollisuuksia muodostaa merkityksellisiä yhteyksiä koulutuksen, kulttuuri- ja urheilutapahtumien, yrittäjyyden ja muun toiminnan yhteydessä sekä keskustella rakentavalla tavalla yhteisistä tavoitteista sekä ihmisarvoisen ja rauhanomaisen yhteiselon periaatteista.

Ihmisten välisen luottamuksen, solidaarisuuden ja yhteenkuuluvuuden taso riippuu taustaltaan erilaisten ihmisten välisistä jatkuvista ja merkityksellisistä yhteyksistä sekä yhteisestä, ei eriytyneestä, julkisesta tilasta.⁶⁰ Tämä edellyttää, että viranomaiset soveltavat työhönsä ”interkulttuurista linssiä” ja tarkastelevat uudelleen toimintapolitiikkaa ja ohjelmia pohtien samalla sitä, edistävätkö ne sekoittumista, vuorovaikutusta ja luottamusta.⁶¹ Erityisesti asumisen, koulutuksen, työllisyyden, yrittäjyyden, sosiaalipalvelujen ja kaupunkisuunnittelun aloilla on ratkaisevan tärkeää edistää sekoittumista ja merkityksellistä vuorovaikutusta julkisessa tilassa sen sijaan, että eriytyminen tapahtuisi tahattomasti hällä väliä -asenteella.

Erityisesti kaikilla lapsilla pitäisi olla mahdollisuus käydä paikallista julkista koulua, jossa he voivat oppia yhdessä eri kulttuuritaustoista tulevien ja erilaista alkuperää olevien lasten kanssa ja jossa heitä opettaa moninainen opettajakunta sen sijaan, että heidät eroteltaisiin tosiasiallisesti etnisen alkuperän, kielen ja/tai luokan mukaan.⁶² Sosiaalisesti tuetun asumisen pitäisi myös olla korkealaatuaista ja kaikkien saatavilla. Tuettua asumista tulisi ulottaa sekatalouksiin ja sekakulttuuriin asuinalueisiin sen sijaan, että tietyt asuntoalueet gettoutuvat ja tuettu asuminen rajataan vain tietyille leimautuneille asuinalueille.

Saatavilla pitäisi olla korkealaatuisia julkisia palveluja ja mahdollisuuksia rikkaisiin yhteisö- ja kulttuurikokemuksiin kaikilla alueilla, myös niillä, joissa asuu haavoittuvassa asemassa olevia asukkaita. Tämä tarkoittaa interkulttuuristen hankkeiden tukemista urheilun ja kulttuurin aloilla sekä sosiaalista innovointia ja yrittäjyyttä, minkä avulla voitaisiin tuoda yhteen erilaisista taustoista tulevia yksilöitä ja samalla

luoda sosiaalisia verkostoja ja rakentaa vastavuoroista tunnustamista.

Onnistuneen integraatiostrategian edellytys on, että stereotyyppioihin, huhuihin ja ennakkoluuloihin puututaan, vihapuhe kyseenalaistetaan ja vuoropuhelua edistetään esimerkiksi eri kielyhteisöihin tai uskontokuntiin kuuluvien ihmisten (sekä uskontokuntien ulkopuolella olevien henkilöiden) välillä.⁶³

Päätöksentekoprosessi tulisi toteuttaa osallistavalla ja avoimella tavalla. Siinä tulisi välttää monimuotoisuutta, maahanmuuttoa ja vähemmistöryhmiä koskevaa stereotyyppistä ajattelua. Tämä edellyttää päätöksenteossa yksilöllistä lähestymistapaa (kuten edellä on kuvattu), mutta myös tosiasioihin perustuva politiikkaa, jonka avulla voidaan edistää jatkuvaa julkista tiedottamista ja keskustelua asiasta, kehittää kriittistä ajattelua sekä torjua disinformaatiota ja vääriä käsityksiä.

Tämä on erityisen tärkeää, kun kyse on lainvalvontaja oikeusjärjestelmistä. Kaikkein merkittävimmän vastuun maahanmuuttaja- tai vähemmistötaustaisten henkilöiden kohtelusta kantaa rikosoikeus- ja lainvalvontajärjestelmä, erityisesti poliisi. Ne vaikuttavat siihen, miten nämä henkilöt tuntevat olevansa yhteiskunnassa ”kotonaan”. Kyse on siitä, miten viharikoksiin puututaan ja uhreja tuetaan ja toisaalta myös siitä, miten sosiaalisesti marginalisoituneita ja syrjäytyneitä ihmisiä kohdataan. Tässä olennaisen tärkeää on vahvaan interkulttuuriseen osaamiseen perustuva lähipoliisitoiminta.⁶⁴ Erityistä huomiota tulisi kiinnittää poliisien syrjivien ja/tai väkivaltaisten tekojen tuomitsemiseen ja syytteesenpanoon.

Tiedotusvälineiden uutisoinnilla on myös merkitystä, erityisesti silloin, kun yksittäiset rikokset esitetään stereotyyppisesti vähemmistö- tai maahanmuuttajayhteisöjen luontaisena käyttäytymisenä. Interkulttuuriseen strategiaan tulisi sisällyttää myös toimittajajärjestöt ja mediaorganisaatiot, kansalaismediat mukaan luettuina, jotta varmistetaan, että tällaisia kysymyksiä käsitellään faktojen perusteella ja mahdollisimman objektiivisesti. Tämä voi toteutua esimerkiksi monipuolistamalla toimituksien henkilöstöä ja varmistamalla monimuotoinen osallistaminen sisällöntuotannossa ja -jakelussa.⁶⁵

60. Katso: *Integration of young refugees in the EU* (FRA 2019), erityisesti asumista koskeva luku, jossa käsitellään lupaavia paikallisia käytäntöjä, joilla edistetään sosiaalista osallisuutta integroitua asumista koskevien toimintalinjojen avulla.

61. Katso: *The intercultural city step by step: a practical guide for applying the urban model of intercultural integration*, Euroopan neuvosto (2021), s. 39.

62. Katso: *PISA 2015: results in focus*, OECD (2018); *Integrating students from migrant backgrounds into schools in Europe: national policies and measures*, Eurydice-raportti, Euroopan komissio / EACEA / Eurydice (2019).

63. Euroopan neuvoston *Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen ja White Paper on Intercultural Dialogue* -raportin mukaisesti.

64. Katso ”*Manual on intercultural community policing*”, Euroopan neuvosto (2019).

65. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/Rec (2007)2 tiedotusvälineiden moniarvoisuudesta ja mediasisällön monimuotoisuudesta; ministerikomitean *julkilausuma* yhteisön tiedotusvälineiden roolista yhtenäisyyden ja kulttuurienvälisen vuoropuhelun edistämisessä (2009). Euroopan neuvoston *Mediane-hankkeessa* kehitettiin hyödyllinen valvontatyökalu monimuotoiselle osallistamiselle mediassa.

4. Aktiivinen kansalaisuus ja osallistuminen

Osallisuutta edistävä yhteiskunta edellyttää, että yksilöt tuntevat olevansa kansalaisia, joilla on oikeuksia ja vastuita, sekä että he myös tuntevat kuuluvansa yhteisöön, olevansa kanssa-kansalaisia, jolla on sama arvopohja. Uudet tulijat tai toisen ja jopa kolmannen sukupolven maahanmuuttajat eivät kenties jaa tällaista tunnetta. Kansalaisuus on täysimääräisten kansalaisoikeuksien edellytys ja yhteenkuuluvuuden symboli. Siksi olisi tärkeää helpottaa uusien tulijoiden kansalaisuuden saamista vuoden 1997 kansalaisuutta koskevan Euroopan neuvoston eurooppalaisen yleis-sopimuksen mukaisesti⁶⁶. Oikeus äänestää paikallisissa vaaleissa on tärkeä osa kansalaisuutta, kuten on määritelty Euroopan neuvoston Yleissopimuksessa ulkomaalaisten osallistumisesta julkiseen elämään paikallistasolla⁶⁷.

Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden erilaiset toimintaympäristöt ja herkkyydet asiassa vaikuttavat kuitenkin siihen, että kansalaisuuslainsäädäntöä on hankala määritellä ja tarkastella kansallisella tasolla. Tästä on osoituksena se, että vain muutamat maat ovat ratifioineet edellä mainitut yleissopimukset. Tähän haasteeseen voisi vastata siten, että muodollisen kansalaisuuden sijasta keskityttäisiin siihen perinteisesti liittyvien osallistumisoikeuksien laajentamiseen. Lähtökohtana voisi olla ulkomaisten asukkaiden ja omien kansalaisten oikeus osallistua poliittiseen ja yhteiskunnalliseen elämään.

On myös totta, että kansalaisuus ja äänioikeus eivät yksinään takaa maahanmuuttajien osallistumista poliittiseen ja yhteiskunnalliseen elämään. Kaikilla maahanmuuttajilla ei ole samaa mahdollisuutta tai halua saada asuinmaansa kansalaisuutta. Siksi valtioiden olisi tutkittava ja testattava vaihtoehtoisia osallistumismuotoja, joiden avulla ulkomaalaiset asukkaat – ja laajemmin muut kuin kansalaiset – voisivat osallistua ainakin sellaisten paikallisen politiikan muotoiluun, joka vaikuttaa sen yhteisön elämään, jossa he elävät. Nämä vaihtoehdot voivat olla esimerkiksi foorumeita, pysyviä pyöreän pöydän keskusteluja paikallisten politiikkaohjelmien yhteiskehittämistä, yhteistoteutusta ja yhteisarviointia varten, osallistuvaa budjetointia sekä osallistavaa päätöksenteon kehittämistä.

Paikkalisyhteisöön kuulumisen edellyttää, että yksilön ja kyseisen yhteisön välillä on pysyvä yhteys. Ministerikomitean suosituksessa kansalaisten osallistumisesta paikalliseen julkiseen elämään kansalaisella tarkoitetaan ”jokaista paikkalisyhteisöön kuuluvaa

henkilöä (tarvittaessa myös ulkomaalaisia)”⁶⁸ Tekstissä kehoitetaan myös toteuttamaan lisätoimia, jotta ”kansalaiset saadaan mukaan entistä suuremmin paikallisten asioiden hoitoon ja samalla turvataan tällaisen hallinnon tehokkuus ja vaikuttavuus”. Nämä näkökohdat olisi otettava huomioon, kun interkulttuurista integraatiota koskevaa strategiaa laaditaan, suunnitellaan, toteutetaan ja arvioidaan, jotta strategia voidaan ottaa laajasti käyttöön.

Miten interkulttuurinen lähestymistapa toimii

Interkulttuurisella paradigmalla on erityinen ”interventiologiikka”⁶⁹. Se ylittää kulttuurisen monimuotoisuuden johtamisen aiemmat, vastakkaiset paradigmat eli assimilaation ja monikulttuurisuuden (ja omaksuu myös niiden parhaat elementit). Assimilaatiosuuntauksessa oltiin sokeita globalisoituneiden ja yksilöityneiden yhteiskuntien monimuotoisuudelle (vaikka tämä saattoi tarkoittaa myös puolueettomuutta), kun taas monikulttuurisuus saattoi tahtomattaan edistää ”rinnakkaisia yhteiskuntia” (vaikka samalla pyrittiin aidosti arvostamaan monimuotoisuutta). Kummassakaan ei kyetty käsittelemään uuden vuosituuhannen orastavia jännitteitä, jotka saattoivat johtaa muukalaisviihamieliseen ja fundamentalistiseen väkivaltaan. Tästä syystä Euroopan neuvoston jäsenvaltiot päättivät vuonna 2005, että he haluavat löytää uudenlaista ohjeistusta, jota lopulta tarjosi White Paper on Intercultural Dialogue -opas vuonna 2008.⁷⁰

Interkulttuurisen paradigman pätevyyttä on testattu menestyksekkäästi Intercultural Cities (Interkulttuuriset kaupungit) -ohjelmassa, jonka ministerikomitea hyväksyi vuoden 2015 suosituksessaan. Ohjelmassa määritellään uudelleen itsen ja toisen välinen suhde yhteiskunnassa, joka tunnustetaan monimuotoiseksi, mutta jossa tämä monimuotoisuus ymmärretään yksilöllisenä ainutlaatuisuutena, ei ryhmään liittyvinä stereotyyppioina. Tämän suhteen on perustuttava yhdenvertaiseen ihmisarvoon ja oltava sellainen, että se edistää myönteistä vuoropuhelua – siksi edellä on esitetty kyseiset periaatteet.

Kuten kaikilla politiikan aloilla, hyvän poliittisen päätöksenteon osatekijöiden välinen yhteys on olennaisen tärkeää, jotta politiikassa voidaan lähteä liikkeelle ongelman määrittelystä, asettaa selkeät ja toivotut tulokset sekä pyrkiä selkeään toimintalogiikkaan niiden saavuttamisessa, jolloin ohjelmia ja hankkeita

66. Katso: <https://rm.coe.int/168007f2c8> sopimuksen teksti ja täydellinen luettelo (coe.int) allekirjoituksista ja ratifioinneista.

67. Katso: <https://rm.coe.int/168007bd26> sopimuksen teksti ja täydellinen luettelo (coe.int) allekirjoituksista ja ratifioinneista.

68. Katso: Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/Rec (2018)4.

69. Katso: Sanderson I. (2000), ”Evaluating the effectiveness of policy responses to social exclusion”, teoksessa Percy-Smith J. (ed.), *From exclusion to inclusion: policy responses to social exclusion in the UK*, Open University Press, Buckingham.

70. Katso: www.coe.int/t/dg4/intercultural/source/white%20paper_final_revised_en.pdf.

voidaan seurata ja arvioida mixed-methods-lähestymistavan mukaisesti.⁷¹ Tätä kehitetään myöhemmin esitetyssä viitekehityksessä.

Toteutus – monitasoinen hallinto

Monitasoista hallintoa tulisi soveltaa interkulttuurisen integraatiostrategian elinkaaren ajan aina tarpeiden arvioinnista strategian suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin saakka. Eri maissa hallintotasojen välillä on jaettu monenlaisia toimivaltuuksia ja vastuita. Tästä syystä tarvitaan monitasoista hallintoa, jotta eri hallinnon tasojen välistä yhteistyötä voidaan lisätä, julkisen politiikan toteutusta parantaa ja yhtenäisyyttä lisätä. Kunkin tason toimivaltaa täysin kunnioittaen on sanottava, että mikään yksittäinen taso ei pysty yksin vastaamaan nykyisiin haasteisiin. Kansallisten hallitusten sekä alue- ja paikallisviranomaisten koordinoitujen toimet ovat ratkaisevan tärkeitä kansalaisten tarpeita vastaavien ratkaisujen suunnittelussa.

Monitasoisen ja useita toimijoita koskevan lähestymistavan edistäminen parantaa julkisen politiikan tuloksia ja helpottaa innovointia, osallistumista ja yhteenkuuluvuuden tunnetta. Monitasoisen hallinnon avulla voidaan varmistaa johdonmukainen päätöksenteko, jakaa osaamista ja resursseja, vaihtaa parhaita käytäntöjä ja oppia vastavuoroisesti.

Monitasoisella hallinnolla pyritään perinteisten ylhäältä alas (keskusjohtoinen) tai alhaalta ylös (lokalistinen) mallien sijaan edistämään eri hallintotasojen välistä vuorovaikutusta sekä koordinoitua ja sitouttavaa näitä tasoja politiikan yleiseen koordinointiin. Viranomaiset voivat yhteistyön avulla yhdistää asiantuntemuksensa, jotta ne voivat hyötyä julkisen politiikan suunnitteluprosessista, toteuttamisesta ja tulosten arvioinnista. Monitasoisessa hallinnossa valta voitaisiin määrittellä uudelleen siten, että perinteisesti toimivallan jaon (perustuslait, säädökset) perusteella määritellystä vallasta siirryttäisiin resursseihin, valmiuksiin ja strategioihin perustuvaan valtaan.

Hajautetun vallan maissa alueviranomaiset voivat olla yhteydessä kansallisiin viranomaisiin ja tarjota teknistä ja/tai taloudellista tukea paikallisviranomaisille. Paikallisviranomaiset voivat olla yhteydessä paikallisiin yhteisöihin ja tarjota paikallistuntemusta, jonka avulla voidaan määrittää, miten interkulttuurisia integraatiostrategioita ja niiden välineitä voidaan toteuttaa. Myös keskitetyn vallan maissa kansallisten ja paikallisten viranomaisten sekä järjestöjen tai kansallisten edustustojen olisi syytä kehittää myönteisiä yhteyksiä julkisen politiikan vahvistamista varten.

Monitasoisen lähestymistavan avulla voitaisiin:

- ▶ tunnistaa ja yhdenmukaistaa kaikkien hallintotasojen interkulttuuriseen integraatioon liittyviä strategisia tarpeita ja tavoitteita

71. Sanderson 2000, op. cit.

- ▶ varmistaa interkulttuurista integraatiota koskevien kansallisten, alueellisten ja paikallisten suunnitelmien johdonmukaisuus
- ▶ taata täydentävät toimet sekä yhdistää resursseja, taitoja ja asiantuntemusta erilaisten välineiden tai toimien avulla, jotta rajallisia resursseja voidaan käyttää tehokkaasti mitta-kaavaetuja hyödyntämällä
- ▶ tehostaa resurssien käyttöä
- ▶ edistää asiantuntemuksen, taitojen, tietämyksen ja osaamisen jakamista, jotta yhteiset tavoitteet voidaan saavuttaa entistä paremmin
- ▶ parantaa tiedottamista tavoitteista, välttää sekaannuksia ja varmistaa johdonmukainen viestintä suuren yleisön suuntaan
- ▶ luoda aiempaa johdonmukaisempia seuranta- ja raportointijärjestelmiä, joiden avulla voidaan varmistaa, että suunnitelmia seurataan entistä paremmin eri tasoilla ja
- ▶ edistää yhteiskunnallisten toimijoiden ja kansalaisyhteiskunnan johdonmukaista osallistumista strategian kehittämisen ja täytäntönpäannon kaikkiin vaiheisiin.
- ▶ Monitasoisessa hallinnossa onnistuminen edellyttää tiettyjä elementtejä, vaikka näitä elementtejä olisi määritelty eri tavoin eri maissa:
- ▶ poliittinen vuoropuhelu: kehitetään rakenteellisia tai tilapäisiä välineitä poliittisen vuoropuhelun ja sitoutumisen helpottamiseksi hallinnon tasojen välillä. Välineiden tulisi laajeta alueiden tai merkittävien kaupunkien vakiintuneita järjestelmiä pidemmälle kansalliselle tasolle saakka parlamentaaristen edustustojen, paikallisten verkostojen tai epävirallisten tapaamisten kautta. Aluehallintojen tulisi edistää vastaavia mekanismeja omilla alueillaan, jotta ne voivat helpottaa yhteydenpitoa paikallisviranomaisiin.
- ▶ politiikan koordinointi: kehitetään pysyviä välineitä, joilla helpotetaan yhdenmukaisuutta, yhteistyötä ja yhteistyötä interkulttuuristen strategioiden kehittämisessä. Nämä välineet olisi myös suunniteltava siten, että ne takavat, että interkulttuurinen lähestymistapa (yhdenvertaisuuden varmistaminen, monimuotoisuuden arvostaminen, myönteisen vuorovaikutuksen ja aktiivisen kansalaisuuden edistäminen) on monialainen kysymys kaikessa julkisessa politiikassa.
- ▶ sosiaalinen osallistuminen: tilat, joissa yhteiskunnan toimijat ja kansalaisyhteiskunnan edustajat voivat kokoontua yhteen keskustellakseen ja tunnistaakseen edistettäviä haasteita ja tarpeita.

Kansallisia erityispiirteitä tunnistamalla voidaan yksilöidä ne keskeiset piirteet, jotka koskevat interkulttuurisen integraation monitasoisen hallinnon

ihanteellisinta lähestymistapaa. Kansallinen strategia tulisi laatia neuvottelevalla ja osallistavalla tavalla, ja siihen olisi sitouduttava laajasti ja syvästi, kuten esimerkiksi Ruotsin lainsäädäntövaliokunnissa.⁷²

Interkulttuuristen integraatiostrategioiden kehittämisen ja toteuttamisen tulisi olla kaikkien hallintotason yhteinen hanke, ja niissä tulisi huomioida aito ja merkityksellinen osallistuminen. Ihannetapauksessa tätä helpottaisi tietynlainen ”hubi”, keskus, joka olisi mieluiten riippumaton asiantuntijataho, jolla on jonkin verran tutkimuskapasiteettia ja valtuudet koordinoitiin. Keskus koordinoisi eri ministeriöiden, alue- ja paikallisviranomaisten sekä osallistavien alustojen panosta. Näin voitaisiin laatia strategia, joka perustuu näyttöön, saisi tukea laajasti poliittiselta kentältä ja olisi siten kestäväällä pohjalla ajan mittaan. Portugalin maahanmuuttoasiain päävaltuutettu (ACM) on hyvä esimerkki tällaisesta keskuksesta. Yhdenvertaisuuteen liittyvillä tahoilla ja muilla vastaavilla poliittisilla instituutioilla voisi myös olla tärkeä rooli monitasoisessa hallinnossa asiantuntevana lähteenä sellaisille institutionaalisille käytännöille, jotka edistävät yhdenvertaisuutta ja ehkäisevät syrjintää.

Keskus tekisi tarvearvioinnin ja analysoisi, miten yhteisiin tavoitteisiin voidaan pyrkiä innovatiivisella tavalla. Tiedot olisivat riippumattomia, objektiivisesti luotettavia ja kaikkien tasojen saatavilla. Tällainen ruohonjuuritason lähestymistapa auttaisi tunnistamaan, mikä toimii, ja välittämään tämän tiedon valtiolliselle tasolle.

Keskus tarjoaisi myös alue- ja paikallisviranomaisille mahdollisuuksia osallistua strategiaa koskevaan päätöksentekoprosessiin: ne antaisivat palautetta keskustasolle ja niiden osaaminen ja kokemus tunnustettaisiin, jolloin ne voisivat osallistua päätöksentekoon. Keskus voisi laatia kansallisen puitestategian, jossa määriteltäisiin alueellisten ja paikallisten strategioiden suunta. Ne kaikki täydentäisivät toisiaan, mahdollistaisivat siten toisensa ja pyrkisivät samoihin perimmäisiin tavoitteisiin. Rahoitus olisi peräisin pääasiassa valtion tasolta, ja rahoitukseen osallistuisivat myös alue- ja paikallistasot niissä asioissa, jotka kuuluvat suuremmin niiden välittömään toimivaltaan.

Tällainen keskus muuttaisi dynamiikkaa, joka tekee kaupungeista valtion tason ohjeiden vastaanottajia, ja siirtäisi päätöksentekoa ylhäältä alaspäin suuntautuvasta lähestymistavasta horisontaalisempaan työskentelytapaan.

Yleisön laaja osallistuminen voitaisiin varmistaa neuvoa-antavan alustan avulla, johon osallistuisi kansalaisyhteiskunnan organisaatioita ja julkisia viranomaisia. Alusta voisi järjestää virallisia, säännöllisiä kokouksia esimerkiksi strategioiden kehittämistä varten. Esimerkkinä tällaisesta alustasta on Suomen Etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO).

Paikallistasolla (ja aluetasolla) ei tulisi olla vain kansallisista strategioista johdettuja strategioita, vaan niiden tulisi rikastuttaa kansallista strategiaa kentältä saadun osaamisen ja tietämyksen avulla. Horisontaaliset verkostot (paikallisviranomaisten itsehallinnon mukaisella tavalla asetettuina) ovat myös arvokkaita kunnille, erityisesti hyvien käytäntöjen jakamisen kannalta. Maahanmuuttajien ja pakolaisten edustajat on myös otettava mukaan aktiivisina toimijoina kaikilla tasoilla, myös kuntatason yhteisten elinten kautta, jotta kansallisia, alueellisia ja paikallisia interkulttuurisia strategioita voidaan laatia yhdessä.

Tarvittavien todisteiden ja tietojen on oltava peräisin riippumattomista lähteistä, objektiivisesti luotettavia ja kaikkien tasojen saatavilla – kansallisten hallitusten ei ole syytä eriyttää niitä, eikä niitä tule manipuloida poliittisesti. Seurannasta ja arvioinnista voisi huolehtia koordinoitikeskus, jonka sihteeristöön voi kuulua valittuja asiantuntijoita. Rahoituksessa varojen tulisi suunnata eri tasoilla toimiville pilottihankkeille, joilla voidaan edistää innovointia tulevissa strategisissa iteroinneissa. Näihin voivat sisältyä kentällä toteutettavat mikrohankkeet, joita voidaan hyödyntää makropoliittikkaan kansallisen strategian yhteissuunnittelussa kuntien roolin kautta.

Lisäksi tulisi edistää henkilöstön mahdollisuuksia lyhytaikaiseen vaihtoon kaikilla hallinnon tasoilla. Näin eri tasojen välillä voidaan varmistaa lyhytkestoista liikkumista, jolloin viranomaiset saavat lisää tietoa erilaisista konteksteista ja rajoitteista ja he voivat jakaa tietoa ja hyviä käytäntöjä.

⁷². Katso: www.government.se/how-sweden-is-governed/swedish-legislation--how-laws-are-made/.



III. Interkulttuurisen integraatiopolitiikan matriisi

S euraavassa taulukossa on esitetty luettelo tiettyjen valtioiden, alueiden ja kaupunkien toteuttamista toimenpiteistä, joita viranomaiset voivat pitää esimerkkeinä interkulttuuristen integraatiostrategioiden ja toimintasuunnitelmien laatimista ja kehittämistä varten.

Yhdenvertaisuuden varmistaminen	Lainsäädäntö ja politiikka	Institutionaaliset käytännöt ja järjestelmät	Kulttuuri, viestintä ja julkinen keskustelu	Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen
	<p>▶ Lainsäädäntöä ja politiikkaa tulisi tarkistaa ja tarvittaessa muuttaa, jotta kaikille valtion alueella laillisesti asuville henkilöille voidaan varmistaa yhdenvertaiset mahdollisuudet koulutukseen, terveydenhuoltoon, asumiseen, työhön, yrittäjyyteen ja vapaaehtoistyöhön.</p> <p>▶ Uutta ja voimassa olevaa lainsäädäntöä ja muita säädöstekstejä olisi arvioitava sen perusteella, miten niissä otetaan huomioon monimuotoisuus ja miten ne vaikuttavat yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen. Tähän tulisi sisältyä myös eri lakien samanaikaisen soveltamisen yhteisvaikutusten ja mahdollisten kumulatiivisten vaikutusten tarkastelu.</p> <p>▶ Perhe-elämää koskevan ihmisoikeuden toteutuminen tulisi varmistaa perheenyhdistämistä koskevien sääntöjen avulla. Samalla tulisi pyrkiä poistamaan perusteettomat esteet tämän oikeuden käyttämisessä.</p> <p>▶ Keskeisten julkisten palvelujen tulisi perustua yleishyödyllisten palvelujen periaatteeseen, ja niiden avulla tulisi varmistaa, että kaikilla asukkailla, myös niillä, joilla ei ole voimassa olevaa oleskelulupaa, on mahdollisuus vähintään asunoon, terveydenhuoltoon ja koulutukseen. Minimimajoitusta tulisi pitää edellytyksenä tosiasiallisen osallisuuden mahdollistamiseksi</p>	<p>▶ Yhdenvertaisuudesta vastaavia tahoja ja instituutioita tulisi tarvittaessa vahvistaa, ja niiden valtuuksien tulisi olla laajat ja riippumattomat ja resurssit riittäviä monimuotoisuuden ja yhdenvertaisuuden edistämiseksi sekä kaikenlaisen, kuten kansallisuuteen, näkyvään monimuotoisuuteen, seksuaaliseen suuntautumiseen, sukupuoli-identiteettiin, uskontoon ja kieleen liittyvän syrjinnän valvonnan ja torjunnassa. Näillä tahoilla pitäisi olla mahdollisuus ehdottaa poliittisia toimenpiteitä, joilla puututaan järjestelmälliseen välittömään ja välilliseen syrjintään. Samalla pitäisi vahvistaa mahdollisuuksien mukaan niiden läsnäoloa paikallisesti perustamalla toimistoja eri puolille maata.</p> <p>▶ Julkishallinnon ja palvelujen ammattilaisia, kuten oikeuslaitosten ja lainvalvonnan ammattilaisia sekä juristeja ja avustajia, tulisi kouluttaa tunnistamaan syrjintä ja viharikokset, mukaan lukien niiden etniset, rodulliset tai uskonnolliset perusteet. Koulutuksen tulisi tapahtua erityisesti uhrien kohtaamisten kautta yksilön ja yhteisön hyvinvointiin kohdistuvien vaikutusten ja seurausten ymmärtämistä varten.</p> <p>▶ Kaikille asukkaille tulisi taata pääsy laadukkaaseen koulutukseen. Kulttuurisesti monimuotoisten ja sosiaalisesti heikommassa asemassa olevien alueiden kouluille tulisi antaa resursseja huippuosaamisen saavuttamiseen ja osallisuuden edistämiseen. Opetusalan ammattilaisia tulisi tukea kriittiseen ajatteluun, yhteisten arvojen edistämiseen ja tehokkaiden rasismien, syrjäytymisen ja vihapuheen vastaisten strategioiden toteuttamiseen. Koulujen tulisi tarjota maahanmuuttajalapsille mahdollisuus jatkaa kotikielensä opiskelua.</p>	<p>▶ Osallistavien menettelytapojen valmistelun rinnalla tulisi kehittää asianmukaisia viestintästrategioita. Niissä tulisi pyrkiä korostamaan monimuotoisuuden etuja koko yhteiskunnalle. Niiden tulisi myös tukeutua mielipidevaikuttajiin ja kansalaisten verkostoihin interkulttuuristen poliittikaohjelmien avoimuuden ja ymmärtämisen edistämistä varten.</p> <p>▶ Viranomaisviestinnässä tulisi yksiselitteisesti pitää arvona monimuotoista yhteiskuntaa, jossa ihmisarvo, osallisuus ja sosiaalinen oikeudenmukaisuus toteutuvat ja joissa rasismia, vihapuhetta ja syrjintää ei hyväksytä.</p> <p>▶ Poliittisten johtajien olisi julkisesti tuomittava poliittinen vihapuhe jokaisen tapauksen jälkeen. Tiedotusvälineitä, poliittisia puolueita, parlamentteja, kaupunginvaltuustoja ja muita keskeisiä toimijoita varten tulisi perustaa tehokkaita sääntelymekanismeja, kuten yhteis- ja itesääntelymekanismeja.</p> <p>▶ Poliittisten johtajien tulisi etsiä ja tarjota väyliä johtotehtäviin erilaisista yhteisöistä tuleville ihmisille, edistääkseen syrjimättömyyttä ja yhteisöjen välistä ymmärrystä.</p> <p>▶ Erityisesti paikallistasolla tulisi edistää jatkuvaa ja tietoon perustuvaa julkista keskustelua yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden perusarvoista, muuttoliikkeestä, kotoutumisesta ja monimuotoisuudesta sekä asiaankuuluvista julkisista poliittikaohjelmista.</p>	<p>▶ Innovaatioita ja monien sidosryhmien välisiä kumppanuuksia tulisi, myös yksityisen sektorin kanssa, eri aloilla, liittyen yhdenvertaisten mahdollisuuksien saavuttamiseksi koulutukseen, työhön, asumiseen, terveydenhuoltoon sekä pääsyyn kulttuurialalle ja tiedotusvälineiden piiriin, jotta huhuja ja vihapuhetta voidaan torjua ja tuomita tehokkaasti. Käyttöön tulisi ottaa osallistavia prosesseja, jotka mahdollistavat ennakoivan osallistumisen.</p>

Yhdenvertaisuuden varmistaminen	Lainsäädäntö ja politiikka	Institutionaaliset käytännöt ja järjestelmät	Kulttuuri, viestintä ja julkinen keskustelu	Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen
	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Laillisesti saapuneille uusille tulijoille tulisi tarjota nopea pääsy työmarkkinoille ja heille tulisi myöntää välitön, mieluiten ilmainen pääsy kielikursseille. ▶ Vihapuheen ja viharikosten torjumista varten on otettava käyttöön kattavia strategioita, kuten yleisen tietoisuuden kasvattaminen, koulutus, medialukutaito, itse- ja yhteissääntely, tiedotusvälineiden ja internetin välittäjät, hallinnolliset toimenpiteet, sekä laittoman vihapuheen tapauksessa myös rikostutkinta ja syytteesen asettaminen. ▶ Yhdenvertaisuus- ja monimuotoisuuteen liittyvä suunnittelu ja arviointi tulisi olla pakollista julkisille laitoksille ja sellaisille yksityisille organisaatioille, jotka saavat julkista rahoitusta tukien tai hankintojen kautta. ▶ Poliittikaohjelmiin, menettelytapoihin ja institutionaalsiin aloitteisiin tulisi sisältyä intersektionaalinen näkökulma, jonka avulla voidaan vastata monin eri tavoin haaraamassa asemassa olevien ihmisten tarpeisiin ja erityishaasteisiin. ▶ Poliitikassa, hankkeissa ja muissa toimenpiteissä tulisi suorittaa asianmukainen sukupuolivaikutusten arviointi. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Opettajille ja oppilaille tulisi tarjota huujujen vastaista ja interkulttuurista koulutusta, jotta he voisivat luoda kouluihin turvallisen interkulttuurisen oppimisympäristön. ▶ Yhdenvertaista työelämää ja yhdenvertaisia uramahdollisuuksia tulisi edistää esimerkiksi henkilöstöhallinnon henkilöstön ja johtajien interkulttuurisilla koulutuksilla, monimuotoisuutta osoittavilla merkeillä ja palkinnoilla, jne. ▶ Julkisen ja yksityisen sektorin työnantaja tulisi tukea interkulttuuristen, syrjintää aktiivisesti ehkäisevien ja monimuotoisuutta etuna pitävien työpaikkojen kehittämisessä. ▶ Syrjinnän, vihapuheen ja viharikosten torjuntaa käsittelevän koulutuksen tulisi sisältää näiden ilmiöiden epäsuoria muotoja, esimerkiksi kun ne johtuvat tiedostamattomista, olemassaolevista ennakkoluuloista ja stereotyyppioista, sekä tekoälyyn perustuvaa automatisoitua päätöksentekoa. Syrjintää, vihapuhetta ja viharikoksia tulisi ennaltaehkäistä ja torjua, tekijät tulisi asettaa syytteeseen ja uhreihin kohdistuneita ennakkoluuloja tulisi korjata. ▶ Verkossa esiintyvää ja poliittista vihapuhetta tulisi seurata ja käsitellä, koska sillä voi olla voimakas kielteinen vaikutus yhteisön yhteenkuuluvuuteen. ▶ Julkishallinnoille on annettava valtuudet tunnistaa maahanmuuttaja- ja pakolaisille ominaisia haavoittuvuutta koskevia tekijöitä sekä tarjota tukea ja suojelua tarpeen mukaan. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Maahanmuuton taloudellisia hyötyjä tulisi tutkia, ja julkisessa keskustelussa pitäisi tuoda esiin maahanmuuttajien taloudellinen panos kansallisessa ja paikallisessa taloudessa. 	

Möni- muotoisuuden arvostaminen	Lainsäädäntö ja politiikka	Instituionaaliset käytännöt ja järjestelmät	Kulttuuri, viestintä ja julkinen keskustelu	Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen
	<p>► Käyttöön tulisi ottaa sellainen oikeudellinen viitekehys, joka edellyttää, että viranomaiset kaikilla tasoilla sisällyttävät monimuotoisuuden politiikkaohjelmien suunnitteluun. Näin voidaan varmistaa, että erilaiset tarpeet otetaan huomioon ja että erilaiset näkökulmat huomioidaan politiikkaohjelmien laadun ja tehokkuuden parantamiseksi.</p> <p>► Kotouttamisen tuen tulisi perustua yksilöiden pätevyiden, kokemusten, tarpeiden ja toiveiden perusteelliseen arviointiin, ja tuki tulisi räätälöidä siten, että se tarjoaa tehokkaan väylän taloudelliseen omavaraisuuteen, henkilökohtaiseen kasvuun ja aktiiviseen kansalaisuuteen. Tällaista apua olisi tarjottava yleishyödyllisten palvelujen piirissä, ei palveluissa, jotka on varattu uusille tulijoille/maahanmuuttajille.</p> <p>► Viranomaisten tulisi kerätä laadukkaita tilastoja ja tutkimuksia maahanmuuttoa ja monimuotoisuutta koskevista asenteista ja käyttäytymisestä sekä hyödyntää niitä todellisiin tarpeisiin ja näyttöön perustuvien politiikkaohjelmien laatimisessa.</p>	<p>► Monimuotoisuuden tulisi olla yksi kriteeristä tietyn kokoisten yritysten julkiselle rahoitukselle. Yrityksiä tulisi aktiivisesti kannustaa monipuolistamaan työvoimaansa osaamisen tunnistamista koskevien ohjelmien, HR-ammattilaisten ja johtajien monimuotoisuuskoulutusten, monimuotoisuusarviointien sekä muiden toimien avulla.</p> <p>► Viranomaiset voisivat harkita seuranta-keskusten tai muiden riippumattomien elinten perustamista yhteiselon edistymisen seurantaan varten.</p> <p>► Julkisten laitosten kaikilla aloilla ja kaikissa palveluissa tulisi asettaa vuotuiset työllisyystavoitteet henkilöstön moninaistamista varten kaikilla tasoilla. Näin voitaisiin lisätä maahanmuuttajien työllistymismahdollisuuksia. Julkiset laitokset voisivat toteuttaa tämän tarjoamalla erityisiä harjoittelujelmia tai -paikkoja maahanmuuttajille/vähemmistöille.</p> <p>► Viranomaisten tulisi varmistaa, että koko henkilöstö saa koulutusta interkulttuurisissa perustaidoissa, jotta henkilöstö pystyy ottamaan huomioon erilaisia näkemyksiä ja kokemuksia, vastaamaan asianmukaisesti erilaisten käyttäjien tarpeisiin ja innovoimaan</p> <p>► Uusia tulijoita tulisi tukea työmarkkinoille pääsyssä esimerkiksi luomalla kansalliseen monimuotoisuuteen keskittyviä innovaatiokeskittymiä, joissa paikalliset asukkaat ja maahanmuuttajat voivat yhdessä käynnistää innovatiivisia liiketoimintahankkeita (joko voittoa tavoittelevina tai yhteiskunnallisina yrityksinä). Tutkimusta maahanmuuttajat voivat jatkaa sukupolvenvaihdostilanteessa olevia yrityksiä erityisesti pienissä kaupungeissa ja maaseutualueilla.</p>	<p>► Paikallisviranomaisia tulisi kannustaa ottamaan käyttöön erilaisia työkaluja (esimerkiksi peruskirjoja), jolla edistetään demokraattisia arvoja, tunnustetaan kaikkien kulttuurien yhtäläinen arvo ja vaalitaan yhdenvertaisuutta, solidaarisuutta ja yhteisiä arvoja kaikkien monimuotoisten yhteiskuntien asukkaiden keskuudessa.</p> <p>► Päätöksentekijöille tulisi mahdollistaa, koulutuksen ja hallinnollisten muutosten kautta, interkulttuurisen näkökulman soveltaminen uusissa politiikkaohjelmissa. Samalla tuetaan sellaisen luovan ja joustavan byrokratian syntymistä, jonka avulla voidaan löytää tehokkaita ratkaisuja haasteisiin hyödyntämällä monimuotoisen väestön innovointipotentialia.</p> <p>► Kotouttamisohjelmien olennaisena osana tulisi olla investoiminen viranomaisten, kouluttajien ja palvelualan ammattilaisten sekä lainvalvonta- ja oikeusjärjestelmien toimijoiden interkulttuuriseen osaamiseen</p> <p>► Interkulttuurista soveltua tulisi käyttää kouluissa, asuinalueilla, palveluissa ja yrityksissä joko palkkaamalla päteviä sovitteijoita tai kouluttamalla henkilöille sovitteilutaitoja.</p> <p>► Julkisten laitosten tulisi hyödyntää väestön kielellistä ja kulttuurista osaamista koulutuksessa, työpaikoilla, kulttuurielämissä ja poliittisessa päätöksenteossa.</p> <p>► Viranomaisten olisi mahdollisuusien mukaan tehtävä yhteistyötä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen kanssa ja suoritettava tarvittaessa tarveanalyysijä</p>	<p>► Myös ammattiliittoja sekä koulutus-, kulttuuri-, ammatti- ja yrittäjäjärjestöjä pitäisi tukea, jotta ne tavoittaisivat maahanmuuttajataustaisia ihmisiä, monipuolistaisivat jäsenistöään ja johtoaan sekä kehittäisivät monimuotoisuuden huomioon ottavia lähestymistapoja. Näin ne voisivat täyttää kaikkien jäsentensä tarpeita.</p> <p>► Erilaisia innovatiivisia lähestymistapoja tulisi perusteellisesti kehittää maahanmuuttajien tutkintojen tunnistamisessa, kuten esimerkiksi Euroopan neuvoston Refugees' Qualification Passport -passia. Työvoimapalvelujen tulisi arvioida maahanmuuttajien ja turvapaikanhakijoiden taitoja ja osaamista sekä sovitettava taidot yhteen paikallisten työnantajien tarpeiden kanssa.</p>

Musiikki- ja kulttuurin osallistuminen	Lainsäädäntö ja politiikka	Institutionaaliset käytännöt ja järjestelmät	Kulttuuri, viestintä ja julkinen keskustelu	Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen
<p>Monitoimisuuden arvostaminen</p>		<p>▶ Monitoimisuuden käsite yhteisenä arvona tulisi sisällyttää koulutusjärjestelmien perusperiaatteisiin ja opetussuunnitelmiin. Moninäkömuaisuus tulisi iottaa käyttöön historian opetussuunnitelmissa. Erityisopetuksen opetussuunnitelmissa tulisi kehittää tai niihin tulisi sisällyttää interkulttuurista koulutusta monialaisena lähestymistapana.⁷³</p> <p>▶ Osallistavaa koulutusta ja koulutuksellisen eriytymisen torjumista⁷⁴ tulisi jatkaa. Opiskelijoiden ja opettajien kulttuurisen ja sosiaalisen taustan moninaisuus tulisi asettaa etusijalle, sillä se on keskeinen tekijä inklusiivisessa koulutuksessa.</p> <p>▶ Yhdenvertaisen elämän mahdollisuuksien ja osallisuuden varmistamista varten tulisi kannustaa siihen, että maahanmuuttajataustaiset lapset ilmoitetaan varhain esikouluun, heidän kielitaitonsa kartoitetaan varhaisessa iässä, kohdennettua tukea annetaan kielitaidon ja muiden taitojen hankkimiseen esikoulussa ja lapsille tarjotaan asianmukaista tukea perus- ja keskiasteen koulutuksen aikana. Näin voidaan vähentää maahanmuuttajataustaisten lasten suorituseroja ja koulunkäynnin keskeyttämiä.</p>	<p>aloilla, joilla on suuri työvoimapula, sekä kehitettävä sopivia oppisopimuskoulutusohjelmia, jotka ovat maahanmuuttajien, turvapaikanhakijat mukaan lukien, saatavilla.</p> <p>▶ Tiedotusvälineiden sitoutumista monitoimisuuteen tulisi edistää esimerkiksi kouluttamalla monitoimisuuden parissa työskenteleviä viranomaisia, kannustamalla tiedotusvälineitä palkkaamaan vähemmistöä edustavaa henkilöstöä ja tukemalla vähemmistöryhmien omia tiedotusvälineitä.</p>	

73. Tšekissä koulutuksen toimintaohjelmaan kuuluu oppiainerajat ylittävissä aineissa monikulttuurinen koulutus, jonka tarkoituksena on tutustuttaa oppilaat maassa asuvien muiden kansallisuuksien erilaisiin kulttuureihin, perinteisiin ja arvoihin. Irlandissa keskiasteen opiskelevien on osallistuttava kansalaiskasvatukseen, sosiaalisen ja poliittisen koulutuksen (CSPE) kurssille, joka on nuorille tarkoitettu, ihmisoikeuksiin ja sosiaalisiin velvollisuuksiin perustuvaa aktiivista kansalaisuutta käsittelevä kurssi. Tällä kursilla opiskelijat käsittelevät tasa-arvoa, rasismia ja muukalaisvihaa, kulttuurienvälisyyttä, vähemmistöjä ja konfliktitilanteita. *Lähde:* Euroopan unionin perusoikeusvirasto (2017), *Together in the EU: promoting the participation of migrants and their descendants*, s. 43.

74. Esimerkiksi Tanskassa on hankkeita, joilla maahanmuuttajalapsia jaetaan eri kaupunginosiin linja-autoliikenteen avulla. Italiassa vuosina 2010–2011 voimaan tullessa ministeriön kiertokirjeessä edellytetään, että oppilaat, joilla ei ole Italian kansalaisuutta, jaetaan uudelleen koulujen ja kussakin koulussa perustettujen luokkien kesken, jotta kussakin luokassa ei ylitetä ulkomaalaisia oppilaita koskevaa 30 prosentin rajaa. *Lähde:* *Ibid.*, s. 40.

Musiikki- ja kulttuuripolitiikka	Lainsäädäntö ja politiikka	Institutionaaliset käytännöt ja järjestelmät	Kulttuuri, viestintä ja julkinen keskustelu	Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen
<p>Monimuotoisuuden arvostaminen</p>		<p>▲ Koulutusjärjestelmien tulisi edistää demokraattista kulttuuria ja aktiivista kansalaisuutta. Niissä tulisi myös harkita osallistavien strategioiden toteuttamista, minkä avulla voidaan varmistaa vähemmistöihin kuuluvien opiskelijoiden osallistuminen päätöksentekoprosessiin. Koulujen tulisi myös tukea maahanmuuttajia, pakolaisia ja muita koulutusyhteisön jäseniä kehittämään tehokkaita osallistumisen taitoja.</p> <p>▲ Maahanmuuttajien ja pakolaisten potentiaalin hyödyntämistä tulisi tukea yrittäjyyden avulla. Samoin tulisi edistää heidän pääsyään korkea-asteen koulutukseen.</p> <p>▲ Monikielisyyttä tulisi edistää voimakkaasti koulutuksessa ja julkisessa elämässä. Kotikielten (äidinkielten) oppimisen helpottamista tulisi pitää yhtenä koulutustuloksien ja yhteiskunnan monimuotoisuuden turvaamisen tekijänä.</p> <p>▲ Monet maahanmuuttajanaiset kohtaavat kieltenopiskelussa ja ammatillisessa koulutuksessa esteitä, jotka pitäisi tunnistaa. Lisäksi olisi toteutettava toimenpiteitä, joilla varmistetaan todelliset yhdenvertaiset mahdollisuudet oppimiseen ja ammatin hankkimiseen.</p>		

Merkityksellisen vuoro-vaikutuksen edistäminen	Lainsäädäntö ja politiikka	Institutionaaliset käytännöt ja järjestelmät	Kulttuuri, viestintä ja julkinen keskustelu	Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen
<p>► Investointeja tulisi priorisoida ensisijaisesti eriytyneiden ja pienituloisten asuinalueiden hyväksi; niiden infrastruktuuriin, niiden kulkuyhteyksiin laajemmalle kaupunkialueelle, sekä niissä asuvien ihmisten taitojen ja valmiuksien kehittämiseen.. Tätä voidaan toteuttaa tarjoamalla laadukasta koulutusta, palveluja, opintoja, kieltenoppimista ja kulttuuritoimintaa. Näin alueille voidaan myös houkutella uusia asukkaita muista kaupunginosista. Samalla tulisi kuitenkin väittää keskiloikkaistumisen kielteisiä vaikutuksia, paikallisyhteisöjen piirstaloituista. Maahanmuuttajien ja pakolaisten vastaanottamisessa ja osallistamisessa tulisi kehittää ja soveltaa yhteisönsorointiin perustuvaa lähestymistapaa kehittämällä asiana koskevaa lainsäädäntöä sekä jakamalla tietoa ja kehittämällä yhteisönsorointiin valmiuksia.</p> <p>► Pakolaisia vastaanottaville paikallisyhteisöille tulisi tarjota tukea (asiantuntemusta ja taloudellisia resursseja) yhteisönsorointimallin mukaisesti.</p>	<p>► Uusien politiikkaohjelmien arvioinnissa tulisi pohtia sitä, miten ne vaikuttavat eriytymiseen, keskiluokkaistumiseen⁷⁵ ja sosiaaliseen osallisuuteen. Samalla tulisi varmistaa, että politiikkaohjelmat osallistavat maahanmuuttajia ja paikallisväestöä ja ovat avoimia, eivätkä muodosta esteitä interkulttuuriselle toiminnalle.</p> <p>► Tutkimusta tulisi tehdä julkisilla paikoilla tapahtuvan interkulttuurisen vuoro-vaikutuksen esteistä</p> <p>► Kouluja ja koulutusyhteisöjä pitäisi tukea aktiivista ja osallistuvaa kansalaisuutta koskevien strategioiden ja taitojen kehittämisessä.</p> <p>► Koulutusyhteisöjen pitäisi tarkastella yhdessä vähemmistöryhmien kanssa eri ryhmien edustusta oppikirjoissa, jotta niistä voidaan poistaa kohdat, jotka voivat edistää ennakkoluuloja. Näin voitaisiin tukea eri näkökulmien käyttöä historianopetuksessa. Historianopetuksella on keskeinen rooli vastattaessa Euroopan nykyisiin poliittisiin, kulttuurisiin ja sosiaalisiin haasteisiin, erityisesti niihin, joita yhteiskuntien entistä monimuotoisempi luonne sekä maahanmuuttajien ja pakolaisten kotouttaminen Eurooppaan aiheuttavat. Historianopetuksessa pitäisi käsitellä tarvittaessa myös valtion viranomaisten mennyttä roolia syrjivien käytäntöjen tai väkivallan kehittymisessä entisissä siirtomaissa.</p>	<p>► Julkisen keskustelun tulisi edistää moniarvoista kollektiivista identiteettiä ja monimuotoisuutta.</p> <p>► Yleistä tietoisuutta muuttoliikkeeseen historiasta ja vaikutuksista pitäisi edistää muun muassa epävirallisen koulutuksen, kulttuurisen ja sosiaalisen toiminnan, kirjasto-, museo-, teatterin ja tapahtuma-alojen avulla. Näin eri kulttuuritaustoista tulevia ihmisiä voitaisiin kannustaa merkitykselliseen vuoro-vaikutukseen.</p> <p>► Väestöryhmien välisiä yhteyksiä luoville ohjelmille ja paikallisille aloitteille olisi osoitettava resursseja, jotta näiden ohjelmien ja aloitteiden avulla voitaisiin edistää myönteistä vuoro-vaikutusta eri etnis-kulttuurisista taustoista tulevien henkilöiden välillä.</p> <p>► Työnantajien pitäisi perustaa interkulttuurisia työryhmiä ja tiimejä, joiden avulla voitaisiin edistää monikielisen työvoiman taloudellista potentiaalia sekä osaamista erilaisten lahjakkuuksien rekrytoinnissa ja johtamisessa.</p> <p>► Tukea pitäisi lisätä julkisille tapahtumille ja koulujen ohjelmille, joissa käytetään eri kieliä kirjallisissa ja suullisissa muodossa, sekä toiminnalle, joissa väestö voi tutustua maassa puhuttujen kielten perusteisiin.</p>	<p>► Työmarkkinaosapuolia pitäisi motivoida pakolaisten tukemiseen mahdollisimman pikaisessa integrointumassa työmarkkinoille. Tätä voisi edistää odotusajan vähentäminen turvapaikan hakemisen jälkeen. Samalla on huomioitava, että se saattaa olla joidenkin pakolaisnaisten kohdalla suuri harppaus.</p> <p>► Koko maassa pitäisi tukea erilaisia kansalaisyhteiskunnan ryhmiä huluhujen vastaisten strategioiden toteuttamisessa.</p>	

75. Katso: Intercultural Cities Policy study ja Policy brief on gentrification.

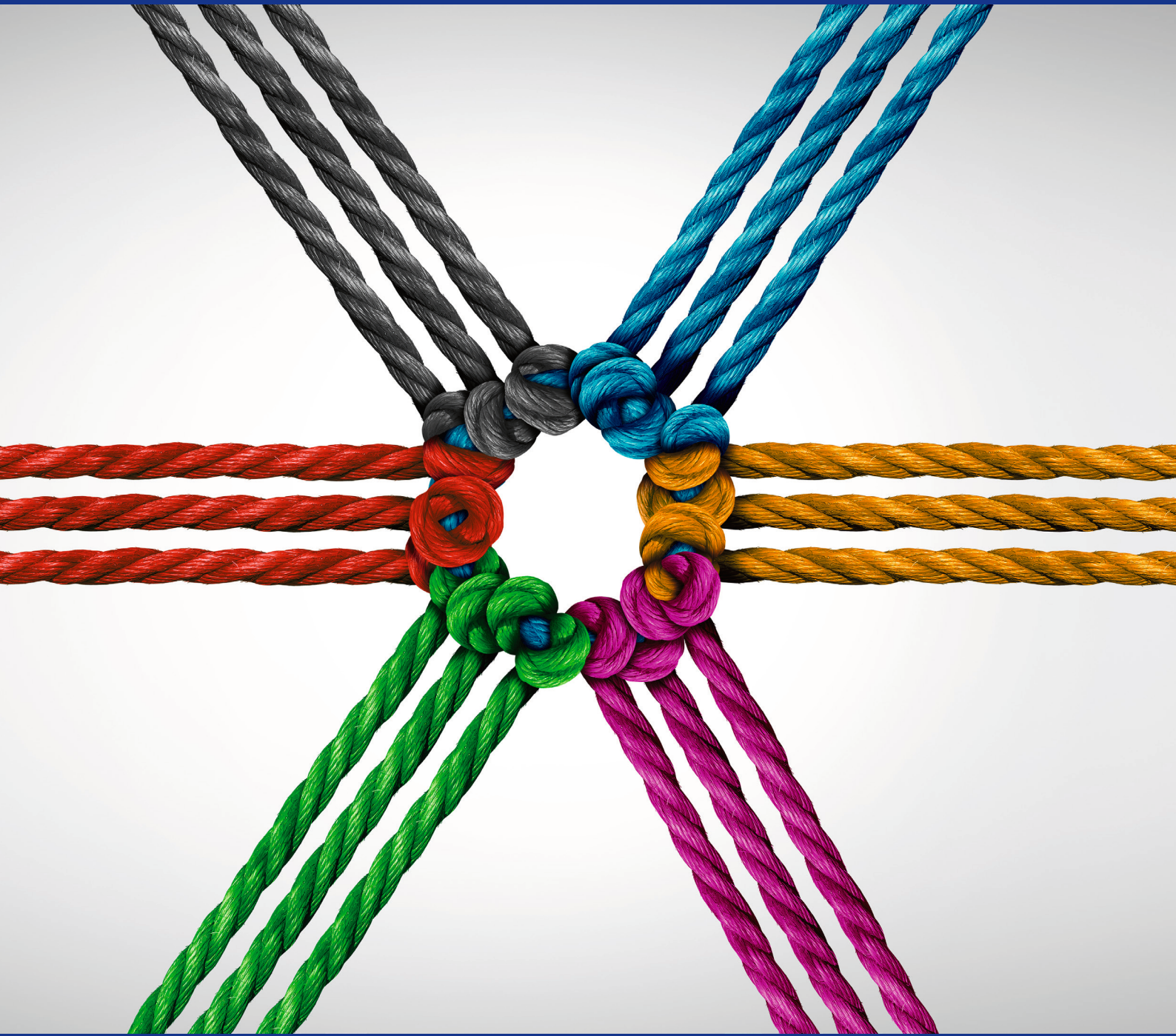
Merkityksellisen vuoro-vaikutuksen edistäminen	Lainsäädäntö ja politiikka	Institutionaaliset käytännöt ja järjestelmät	Kulttuuri, viestintä ja julkinen keskustelu	Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen
	<ul style="list-style-type: none"> Aluesuunnittelussa, erityisesti kaupunkiympäristössä, tulisi edistää myönteisiä vuoro-vaikutusmahdollisuuksia ja tarjota turvallisia tiloja vuoropuhelua varten sen sijaan, että tuettaisiin erillisiä, yksityistettyjä elintapoja. 	<ul style="list-style-type: none"> Asianomaisten viranomaisten pitäisi seurata tiiviisti vähemmistötaustaisten oppilaiden eriytymistä kouluissa ja tarvittaessa auttaa paikallisviranomaisia löytämään toimivia ratkaisuja. Käyttöön pitäisi ottaa lähipoliisijärjestelmiä koskevia interkulttuurisia strategioita⁷⁶, joissa suositetaan ennalta ehkäiseviä, osallistavia ja koko yhteisön kattavia lähestymistapoja kaupunkien turvallisuuteen. 	<ul style="list-style-type: none"> Myös säännöllisiä julkisia keskusteluja, vuoropuhelua ja kuulemisia pitäisi järjestää säännöllisesti tiloissa, joissa erilaisia taustoista ja taustoista tulevat ihmiset tapaavat, kuten esimerkiksi kirjastoissa, museoissa tai alueiden kokoontumispaikoissa. Osallistavia myytinmurtaamiseen ja ennakkoluulojen rikkomiseen liittyviä strategioita pitäisi ottaa käyttöön, kuten esimerkiksi huhujen vastaisia strategioita⁷⁷. Objektiivisen tiedon ja monimäkökulttuurisuuden pohjalta pitäisi edistää vastuullista poliittista johtajuutta, rakentavaa tiedotusvälineiden toimintaa ja entistä laajempaa julkista keskustelua monimuotoisuuskeskustelusta. 	

Aktiivinen kansalaisuus ja osallistuminen	Lainsäädäntö ja politiikka	Institutionaaliset käytännöt ja järjestelmät	Kulttuuri, viestintä ja julkinen keskustelu	Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen
	<ul style="list-style-type: none"> Lainsäädäntöä pitäisi mahdollistaa ulkomaalaiset asukkaat voivat äänestää paikallisvaaleissa tiettyjen oleskeluvuosien jälkeen (esimerkiksi enintään viiden vuoden kuluttua). Lainsäädäntöä pitäisi myös tarvittaessa tarkistaa siten, että vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisuuden saaminen olisi nopeaa, sujuvaa ja kohtuuhintaista. 	<ul style="list-style-type: none"> Aikuisille maahanmuuttajille pitäisi tarjota kansalaisuusteihin valmistelevia kursseja mahdollisuuksien mukaan. Kielikurssien järjestäminen aikuisille maahanmuuttajille on tärkeää työmarkkinoille pääsemiseksi ja pitkällä aikavälillä myös testien suorittamiseksi pitkäaikaisen oleskeluluvan tai kansalaisuuden saamista varten, sillä niihin sisältyy lähes aina vaatimus vastaanottavan maan kielen tai kielten taidosta. 	<ul style="list-style-type: none"> Kaupunginvaltuustojen, kansalaisjärjestöjen ja muiden järjestöjen/instituutioiden kanssa pitäisi järjestää säännöllisiä kokouksia ja lisätä vuoro-vaikutusta. Tällaiset toimijat näyttävät olevan avainasemassa riittävän tiedon kulun varmistamisessa, luottamuksen rakentamisessa ja verkostoitumisessa/kumppanuudessa maahanmuuttajajärjestöjen kanssa. 	<ul style="list-style-type: none"> Erityisesti paikallistasolla olisi tuettava hankkeita, joilla kannustetaan kansalaisuuden saaneita maahanmuuttajia äänestämään ja asettumaan ehdolle vaaleissa. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää naisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin.

76. Katso: Intercultural Cities "Manual on community policing", saatavilla englanniksi, ranskaksi, italiksi, espanjaksi ja ukrainaksi.

77. Katso: www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours.

Aktiivinen kansalaisuus ja osallistuminen	Lainsäädäntö ja politiikka	Institutionaaliset käytännöt ja järjestelmät	Kulttuuri, viestintä ja julkinen keskustelu	Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Monimuotoisuuden johtamista olisi kehitettävä vahvistamalla maahanmuuttajien ja vähemmistöjen edustusta koskevia normeja esimerkiksi ammattiliittojen ja koulujen johtokunnissa, alueellisissa valtuustoissa ja yritysten johtoryhmissä. ▶ Hallinnon eri tasoille tulisi perustaa interkulttuurisia valtuustoja, joissa olisi mukana sekä moninaisia yhteisöjä että kantäväestöä. Nämä valtuustot voisivat toimia neuvottelukuntina ihmisoikeuksiin, yhdenvertaisuuteen, maahanmuuttoon, osallisuuteen ja monimuotoisuuteen liittyvissä asioissa ja edistää harmonisia interkulttuurisia yhteiskuntia. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kotouttamishajelmien yhteistä suunnittelua, toteutusta ja seurantaa varten tulisi perustaa osallistavia toimielimiä tai alustoja, joihin erilaiset sidosryhmät, kuten paikalliset ja alueviranomaiset, kansalaisyhteiskunnan edustajat (maahanmuuttaja- ja pakolaisjärjestöt mukaan lukien) sekä tiedemaailman ja työmarkkinaosapuolten edustajat, voivat osallistua. ▶ Kansallisille ja paikallisille viranomaisille pitäisi tarjota koulutusmoduuleja, joissa keskitytään sosiaalisen innovoinnin ja osallistumisen merkitykseen ja mekanismeihin julkisen hallinnon välineinä. ▶ Maahanmuuttajille, pakolaisille ja kaikille muille yhteiskunnan jäsenille pitäisi tarjota vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksia erilaisten politiikkaohjelmien laatimiseen sekä palvelujen suunnitteluun ja tarjoamiseen. Näin monimuotoisuudet etu saadaan käyttöön. Niiden ansiosta voidaan välttää sellaisia käsityksiä, että tietyt ihmisryhmät ovat vain sosiaaliturvan varassa eivätkö kontribuoi. ▶ Kansalaisille ja ulkomaalaisille avoimia paikallisia sekä kansallisen tason deliberatiivisia ja osallistavia foorumeita politiikkaohjelmien suunnitteluun olisi tuettava, jotta varmistetaan, että pääsevät osallistumaan täysimääräisesti päätöksentekoprosessin kaikissa vaiheissa ja kaikilla tasoilla. ▶ Uudet tulijat ja ulkomaalaistaustaiset henkilöt pitäisi ottaa mukaan julkista rahoitusta saavien organisaatioiden (esimerkiksi kansalaisjärjestöt) sisäisiin hallinto- ja päätöksentekokoranteisiin. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Tiedotusta pitäisi kehittää siten, että erilaiset asukkaat ja erityisesti uudet tulijat saadaan mukaan julkiseen keskusteluun. Kyse voisi olla sosiaalisen median ryhmistä tai verkkoyhteisöfoorumeista, joilla edistetään vaikkeasti tavoitettavien ryhmien osallistumista. On syytä korostaa, että nämä tilat ovat avoimia kaikille, ja varmistaa, että suvaitsemattomuutta sekä ennakkoluulojen ja vihan ilmaisuja torjutaan ja että niistä on seuraamuksia. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja yhdenvertaisuutta, ihmisoikeuksia, monimuotoisuutta ja osallisuutta käsitteleviä aloitteita pitäisi tukea sosiaalisen ja poliittisen osallistumisen osalta. Näihin tahoihin sisältyvät myös vähemmistöryhmien järjestöt (erityisesti järjestöt, jotka keskittyvät jäsenistönsä monimuotoisuuteen ja toimivat sillanrakentajina. ▶ Maahanmuuttajia ja vähemmistöjä pitäisi kannustaa toimimaan aktiivisesti kansalaisyhteiskunnan järjestöissä (sekä kulttuuriin liittyvissä että yleisissä järjestöissä). ▶ Yhdistyksien pitäisi saada koulutusta siinä, miten niiden toiminta olisi saavutettavaa maahanmuuttajille ja vähemmistöille sekä siitä, miten ne voivat hyödyntää maahanmuuttajien ja vähemmistöjen taitoja ja näkökulmia toimintansa muotoilussa. ▶ Opetusalan ammattilaisten, vanhempien, sosiaalipalvelujen ja paikallisen yhteisön yhteistyötä perustuvaa lähestymistapaa tulisi edistää opiskelun haasteisiin vastaamiseksi ja opiskeluissa menestymisen mahdollistamiseksi. ▶ Maahanmuuttajajanaisten osallistumista kansalaisyhteiskuntaan pitäisi tukea toteuttamalla kohdennettuja aloitteita. Samalla tulisi kiinnittää erityistä huomiota patriarkaalista yhteisöistä tuleviin naisiin. 	



IV. Interkulttuurisen integraatiostrategian rakenne

Vaikka minkä tahansa kansallisen/monitasoisen interkulttuurisen integraatiostrategian sisältö suunnitellaan lähtökohtaisesti kyseistä jäsenvaltiota varten, tällaisen suunnitelman malli voi olla yhteinen kaikille Euroopan neuvoston jäsenvaltioille. Sisällön pitäisi perustua päätöksenteon parhaisiin käytäntöihin.

Toimiva julkinen politiikka, oli sen sisältö mitä hyvänsä, sisältää tiettyjä elementtejä, jotka on yksilöity tässä 10-kohtaisessa rakenteessa:⁷⁸

1. näyttöön perustuva analyysi siitä tilanteesta, johon halutaan puuttua läpivalaisten sitä yhdenvertaisuuden, monimuotoisuuden, vuorovaikutuksen ja osallistumisen näkökulmista
2. yleinen tavoite, joka auttaa tunnistamaan tavoitellun lopputuloksen ja tuon lopputuloksen saavuttamisesta koko yhteiskunnalle koituvat hyödyt
3. joukko alatavoitteita, joiden avulla yleinen tavoite voidaan saavuttaa
4. tavoitteen kannalta olennaiset, jo olemassa- tai käyttäjien kanssa kehitteillä oleva lainsäädäntö, politiikat, ohjelmat, hankkeet ja aloitteet, joita voidaan toimeenpanna
5. rakenteet ja mekanismit, joita tarvitaan yhteneväisen viitekehyksen luomiseen ja strategian täysimääräiseen ja tehokkaaseen toteuttamiseen
6. nimetyt toimijat, jotka ottavat vastuun, käyttäjien yhteistuotanto mukaan lukien
7. toimeenpanoon tarvittavien resurssien laajuus ja lähde

8. suunnitelma keinoista, joilla politiikasta tiedotetaan, ja kohdeyleisöstä, jolle siitä tulisi tiedottaa
9. järjestelyt, joilla strategian tehokkuutta seurataan ja arvioidaan
10. keinot, joilla valittua politiikkaa voidaan tarkistamiseen ja muuttaa tässä valossa.

Vaikka nämä ovat yleisesti parhaiden käytäntöjen mukaisen poliittisen päätöksenteon vaatimuksia, ne ovat erityisen tärkeitä interkulttuurisen ja osallistavan integraation kaltaisen haasteen kannalta, sillä se on luonteeltaan monimutkainen, monialainen ja kattava. Niinpä esimerkiksi Portugalin strategisessa muutoliikesuunnitelmassa on mukana 12 ministeriötä. Portugalin maahanmuuttoasiain päävaltuutettu ACM (Alto Comissariado para as Migrações) on keskeinen julkinen toimija, joka on vastuussa ministerineuvoston puheenjohtajavaltiolle ja osallistuu näyttöön perustuvan politiikan suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin tällä alalla. Vastaavasti Québecissä 25 osastoa osallistui vuonna 2015 kulttuurienvälisen Together, we are Quebec -integraatiostrategian kehittämiseen.

Yhteistä voi olla myös sitoutuminen laajaan yleisön osallistamiseen strategian suunnittelussa, toteuttamisessa, toteutuksessa ja arvioinnissa. Vaikka vain keskeiset sidosryhmät, kuten paikallisviranomaiset ja erikoistuneet kansalaisjärjestöt, haluavat paneutua yksityiskohtiin, tai edes kokevat voivansa tehdä niin, tämä malli mahdollistaa sen, että koko yhteiskunta voi osallistua keskusteluun suurista kysymyksistä: haasteista ja hyödyistä sekä niistä johtuvista päämääristä ja tavoitteista. Tämä on jo itsessään oleellista, kun kotouttamisen haasteista ja myönteisistä mahdollisuuksista käytävän julkisen ja poliittisen keskustelun laatua halutaan kehittää. Samalla varmistetaan, että strategia on laajasti pätevä ja kiinnostava. Jos vain maahanmuuttajien ja pakolaisten kansalaisjärjestöt osallistuvat, vaarana on, ettei kansalaisten ja organisaatioiden vastuuta interkulttuurisesta integraatiosta tunnusteta laajemmin. Saksan ensimmäinen kotouttamissuunnitelma syntyi vuonna 2007 useiden integraatiota käsitelleiden kokousten (Integrationsgipfel) jälkeen, jotka "toivat

78. Mallin 10 elementtiä vastaavat Andrew J. Jordanin ja Andrea Lenschow'n (2008) artikkelin "Integrating the environment for sustainable development: an introduction" (teoksessa Jordan ja Lenschow (toim.), *Innovation in environmental policy? Integrating the environment for sustainability*, Edward Elgar, Cheltenham, Yhdistynyt kuningaskunta) mukaisesti seuraavia: 1) suuntaviivojen asettaminen, 2) aloittaminen, 3) päätöksenteko, 4–8) toteutus, 9) arviointi, 10) tarkistus. Tätä mallia on käytetty useiden ICC:n jäsenten kanssa laadittaessa kuntien kulttuurienvälisiä strategioita, esimerkiksi Vallettassa: www.coe.int/en/web/interculturalcities/valletta.

liittohallituksen ja maahanmuuttajat, erityisesti musliimit, ensimmäistä kertaa saman pöydän ääreen". Tämä heijasteli laajempaa mielipiteen muutosta siitä, mitä tarkoitti olla saksalainen; aiemmasta etnis-kulttuurisesta määritelmästä kohti yhteiskunnallista käsitystä "perustuslaillisesta isänmaallisuudesta". Se heijasti myös kotoutumisen merkitystä koskevien jännitteiden lieventymistä, kun eri puolueiden edustajat kuvailivat sitä kaksisuuntaiseksi prosessiksi, joka asettaa vaatimuksia sekä vastaanottavalle yhteiskunnalle että uusille tulijoille.⁷⁹

Osallistuminen avoimen hallintotavan olennaisena piirteenä edellyttää kanavien luomista suoraa ja osallistavaa vuoropuhelua varten keskeisten yhteiskunnallisten toimijoiden kanssa. Samalla tarvitaan menettelytapoja, joilla pyritään edistämään kansalaisten vuorovaikutusta ja yhteisvastuuta interkulttuurisen strategian suunnittelussa ja toteutuksessa. Osallistumiseen kannustaminen edellyttää myös välineiden ja koulutuksen tarjoamista niille keskeisille julkisille toimijoille, jotka ovat suoraan yhteydessä monimuotoiseen väestöön. Kulttuurisesti monimuotoisten yhteisöjen tehokasta osallistumista vaikeuttavat usein niiden kohtaamat erityiset esteet. Näitä erityispiirteitä tulisi ottaa huomioon tekemällä tarvittavia mukautuksia, kuten käsittelemällä kielellistä monimuotoisuutta, lisäämällä ajankäytön joustavuutta, avaamalla useampia kanavia tiedonsaantia varten, helpottamalla prosessien saavutettavuutta ja ymmärtämistä sekä tarjoamalla sovittelua ja keskustelujen ammattimaista fasilitoitinta.⁸⁰

Tehokkaaseen kansalliseen interkulttuuriseen integraatiostrategiaan on väistämättä sisällytettävä kaikki mallin elementit. Samalla tulisi tunnustaa niiden keskinäinen yhteys. Seuraavassa esitetään kunkin 10 kohdan alla viisi yhteistä edellytystä perusteluineen. Tässä ehdotetut elementit perustuvat hyviin käytäntöihin, joita on poimittu olemassa olevista kansallisista ja kunnallisista strategioista.

Strategian kehittämisprosessissa on olennaista, että sen vaiheisiin osallistuvat kaikki asiaankuuluvat yhteiskunnalliset toimijat, myös alemmat hallintotasot, sekä kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja kansalaiset, joilla on runsaasti käytännön tietämystä. Tässä mielessä strategian laadinta-, toteutus- ja seurantaprosessi on lähes yhtä tärkeä kuin tulokset, joita strategiassa pyritään saavuttamaan. Tämä keskeinen, kansalaisten jatkuva osallistuminen varmistaa, että strategia on merkityksellinen ja dynaaminen ja että se kehittyy ajan myötä.

79. Williams H. (2014), "Changing the national narrative: evolution in citizenship and integration in Germany, 2000-10", *Journal of Contemporary History* Vol. 49, No. 1, s. 54-74.

80. Katso: *La implementación de procesos participativos interculturales en el ámbito local* [Osallistavien kulttuurienväliden prosessien toteuttaminen paikallisella tasolla], RECI/KALEIDOS.

Strategian pitäisi perustua objektiiviseen näyttöön ja virallisiin tilastoihin, mutta siinä tulisi myös tunnustaa tiedemaailman ja muiden riippumattomien asiantuntijoiden arvo. Strategian pitäisi sisältää tietoja väestörakenteen monimuotoisuudesta sekä tutkimustietoja kansalaisten asenteista asiaan liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi siinä tulisi huomioida eriarvoisuus työmarkkinoilla ja erilaisissa sosiaalisissa tilanteissa, erilaiset koulutustulokset, asumisen eriytyminen, viharikosten esiintyminen ja niin edelleen. Strategiaan tulisi kerätä jatkuvasti relevanttia tietoa sen tulosten toteutumisesta, jotta kehitystä voitaisiin kuvata trendien avulla.

Lisäksi interkulttuurisen strategian malliin pitäisi sisällyttää sukupuolinäkökulma, jonka avulla voidaan murtaa stereotyyppioita ja sosiokulttuurisia malleja, jotka luovat epätasa-arvoisia valtasuhteita naisten ja miesten välille. Samalla tulisi huomioida naisiin kohdistuva moninkertainen ja moniperusteinen syrjintä. Suunnittelu- ja toteutusprosesseissa sukupuolia tulisi lähestyä tasapuolisesti sekä monialaisesta näkökulmasta (kaikissa suunnitelluissa toimissa) että tietystä erityisestä näkökulmasta (käsiteltäessä maahanmuuttajanaisten erityistilanteita). Tällä alalla inspiraationa voisi toimia Bilbaon kaupunki (Espanja). Naiset, terveys ja väkivalta -ohjelman strateginen toimintalinja perustuu maahanmuuttajanaisten voimaantumiseen ehkäisemällä sukupuoleen perustuvaa väkivaltaa, edistämällä seksuaali- ja lisääntymisoikeuksia ja -terveyttä sekä perustamalla viestintäkanavia ohjelmaan osallistuvien naisten yhteisöissä. Nämä toimet auttavat lisäämään tietoisuutta ja viestimään naisille heidän ympäristössään tähän ympäristöön liittyvistä asioista niin sanotun kerrannaisvaikutuksen ansiosta. Näin voidaan vaikuttaa entistä suurempaan määrään naisia, jotka saattaisivat jäädä syrjään. Ohjelmaan sisältyy myös strateginen linjaus, jolla pyritään ehkäisemään kattavasti naisten sukuelinten silpomista.⁸¹

Ihannetapauksessa monitasoinen interkulttuurinen integraatiostrategia sisältäisi seuraavia elementtejä tässä järjestyksessä:

1. Näyttöön perustuva analyysi ratkaistavasta ongelmasta

Strategian lähtökohtana pitäisi olla ne keskeiset monimuotoisuutta ja osallisuutta koskevat haasteet, joita tällä alalla työskentelevät asiantuntijat ja toimijat ovat selkeästi yksilöineet sellaisina kuin ne ilmenevät kyseisessä jäsenvaltiossa. Kaikkialla yhteiskunnassa esiintyy stereotyyppioita ja vääriä oletuksia maahanmuuttajien määrästä ja heidän vaikutuksestaan. Tämä vaikuttaa päätöksentekoon siten, että osallistavaa,

81. Lisätietoja (espanjaksi): www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=1279167082824&language=en&pageid=1279167082824&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_Listado.

interkulttuurista lähestymistapaa ei oteta huomioon. Maan todellinen demografinen monimuotoisuus on myös syytä esittää tilastollisesti tarkasti rasimin, vihapuheen ja muukalaisvihamielisten liikkeiden torjumiseksi.

Vähemmistöyhteisöjen jäsenten kokemaa eriarvoisuuden laajuutta on myös mitattava (sukupuolen mukaan eriytettyinä) työelämässä ja muilla aloilla. Jos eriarvoisuuden puututaan positiivisilla toimilla, näiden vähemmistöjen osaamista voitaisiin hyödyntää entistä paremmin. Tärkeää olisi myös selvittää asumisen ja koulutuksen eriytymisen asteita. Lisäksi on tärkeää koota vihapuhetta ja viharikoksia koskevia tietoja järjestelmällisesti erillään niihin liittyvistä rikoksista (esim. pahoinpitelyt). Tärkeää on myös se, että poliisi tukee uhreja näiden asioiden ilmoittamisessa. Näiden toimien avulla voidaan ymmärtää suvaitsemattomuuden haasteita ja niiden laajuutta.

Tutkimuksen avulla pitäisi pyrkiä tuomaan esiin näyttöä monimuotoisuuden eduista. Vuonna 2008 Bertelsmann-säätiön tutkimuksessa todettiin, että jos Saksa olisi investoinut maahanmuuttajien koulutukseen ja pääsyyn työmarkkinoille syntyneisiin saksalaisiin verrattavalla tavalla maahanmuuttajien hyvinvointiin ja auttamiseen osoitettujen resurssien sijaan, Saksan valtio olisi säästänyt noin 15,6 miljardia euroa.⁸²

Norjan kotouttamis- ja monimuotoisuusasioista vastaava virasto julkaisee raportteja maahanmuuttajaväestön kotouttamisen ja osallistumisen tilasta käyttämällä erilaisia mittareita (ks. www.imdi.no/om-imdi/rapporter/2020/indikatorer-for-integrering-2020/).

Raportin perustana olevat tiedot ovat peräisin Norjan tilastokeskuksesta, joka toimittaa viranomaisille asiaankuuluvia tilastoja. Hallitus (opetus- ja tutkimusministeriö – kotouttamisosasto) rahoittaa sellaisten tilastojen tuottamista, joiden avulla voidaan seurata maahanmuuttajien tilannetta eri muuttajien osalta, kuten työllisyys, koulutus, asuminen, tulot, asenteet, Norjan tilastokeskuksen (SSB) kautta (ks. www.ssb.no/en/).

OBITen on Teneriffalla Cabildon (Espanja) ja La Lagunan yliopiston vuonna 2001 käynnistämä yhteinen aloite, jonka tavoitteena on edistää Teneriffan saaren muuttoliikkeiden tieteellistä tutkimusta. Aloitteessa priorisoidaan tarvetta soveltaa näyttöön perustuvaa lähestymistapaa monimuotoisuutta koskevien toimintalinjojen suunnittelussa ja toteutuksessa. OBITen on tarjonnut alusta saakka

viranomaisille arvokasta tietoa, jonka avulla viranomaiset ovat voineet ohjata julkista politiikkaa ja resursseja. OBITen on järjestänyt vuodesta 2001 lähtien vuosittaisia teknisiä seminaareja, joissa on syvennetty muuttoliikkeeseen, monimuotoisuuteen ja interkulttuurisuuteen liittyvää tietämystä. Aloite on tällä hetkellä keskeinen osa Cabildon interkulttuurisen strategian suunnittelua ja toteutusta. OBITenin käynnistämisestä saadut myönteiset tulokset ovat osoittaneet ne hyödyt, joita kansalaisten osallistumiseen perustuva pitkän aikavälin strateginen suunnittelu tarjoaa. Tämä on johtanut Yhdessä samaan suuntaan -hankkeeseen, joka muodostaa nyt Cabildon interkulttuurisen strategian. Strategiaa toteutetaan yhdessä paikallisviranomaisten, yliopiston ja kansalaisyhteiskunnan kanssa, mutta Cabildo ja Kanarian saarten aluehallinto rahoittavat sen kokonaan.

Bilbaon kaupunginvaltuuston (Espanja) paikallinen maahanmuuton seurantakeskus toteuttaa säännöllisesti maahanmuuttoa koskevia näkemyksiä käsittelevän barometrin. Barometriin sisältyy erityinen analyysi, jolla selvitetään kunnan väestön keskuudessa esiintyviä pääasiallisia maahanmuuttoa ja monimuotoisuuteen liittyviä stereotyyppioita, ennakkoluuloja ja huhuja.

Keskeiset osatekijät:

- identifioi väestörakenteen monimuotoisuus, sen vaihtelu ja kehityssuunnat
- selvitä, millä tavoin ja miksi nykyiset menettelytavat epäonnistuvat eivätkä onnistu voimaannuttamaan maahanmuuttaja- tai vähemmistöryhmiin kuuluvia ihmisiä toteuttamaan pyrkimyksiään ja käyttämään potentiaaliaan (tunnista yhdenvertaisuuskuilu). Eryistä huomiota olisi kiinnitettävä kotouttamisen keskeisten osa-alueiden, kuten työllisyyden, terveyden, koulutuksen ja asumisen arviointiin ja havaita eriarvoisuutta määrittävät ongelmat. Olennainen osa tätä arviointia on sukupuolinäkökulman huomioiminen.
- etsi lähteet todellisille tai piileville interkulttuurisille jännitteille ja huomioi vähemmistöryhmien kokemukset niiden avainsuhteissa laajemman yhteiskunnan, sen instituutioiden sekä julkisen ja yksityisen sektorin organisaatioiden kanssa
- Kartoita sellaiset instituutiot ja organisaatiot, joiden tehtävänä on puuttua yhdenvertaisuuskuiluun ja interkulttuurisiin jännitteisiin, ja selvitä tähän mennessä toteutetut ratkaisut (olivat nämä ratkaisut sitten tehokkaita tai eivät)
- identifioi sellaiset huippuosaamista osoittavat esimerkit eri organisaatioista tai alueilta, joissa kuilu mahdollisuuksien ja saavutusten välillä on

82. Katso: Fritschi T. ja Jann B. (2008), *Social costs of insufficient integration of immigrants in Germany*, Bertelsmann Foundation, Gütersloh, Saksa, ja "Integration: what works?", Vidhya Ramalingamin tutkimusraportti Institute for Strategic Dialogue -instituutille Open Society Institutien tukemana.

pieni ja joissa luottamus yhteiskuntaan etnisistä ja kulttuurisista eroista huolimatta on suuri; tutki millaiset lähestymistavat ovat vaikuttaneet tällaisiin lopputuloksiin

- f) hyödynnä laajasti riippumatonta tutkimusta varmistaaksesi, että saat käyttöösi objektiivista näyttöä
- g) varmista vähemmistöihin kuuluvien kansalaisjärjestöjen ja riittävän asiantuntevien valtavirran kansalaisjärjestöjen ääni tässä kriittisessä alkuvaiheessa, ja arvioi mahdolliset erityistarpeet siinä, miten ihmiset haluavat ilmaista omaa identiteettiään.

2. Interkulttuurisen integraation haasteisiin ja ratkaistavaan ongelmaan liittyvä yleinen tavoite

Strategian tavoitteen tulisi perustua edellä mainittuihin yhdenvertaisuuden ja monimuotoisuuden ajureihin ja haasteisiin. On kriittisen tärkeää luoda vahva ja yksinkertainen tavoite, joka sopii selkeällä tavalla kansalliseen kontekstiin ja jossa käsitellään avoimesti ilmeisiä haasteita. Tavoitteen tulee kuitenkin edustaa myönteistä vahvistamista, ratkaisua, joka ottaa huomioon sosiaalista yhteenkuuluvuutta, ihmisoikeuksien vahvistamista, talouskehitystä, väestön elinvoimaisuutta, humanitaarista velvoitteita, turvallisuutta ja vaurautta koskevat hyödyt, ja nostaa esiin strategiaan kirjatun monimuotoisuuden edun. Kyse ei ole poliittisen kisan aloittamisesta – rehellisyys on olennaisen tärkeää kotouttamisasioiden käsittelyssä. Tässä yhteydessä poliittisessa johtajuudessa on kyse tulevaisuuteen suuntautuvan vaihtoehdoisen viestin tarjoamisesta sekä sellaisesta monimuotoisuuden ja yhdenvertaisuuden haasteiden ja mahdollisuuksien tasapainottamisesta, johon useimmat kansalaiset, myös vähemmistöyhteisöjen jäsenet, voivat sitoutua.

Tällaisen vision tulisi perustua vahvaan näyttöön monimuotoisuuden ja yhdenvertaisuuden arvosta sosiaalisessa ja taloudellisessa kehityksessä. Interkulttuurinen lähestymistapa kotouttamiseen tarjoaa tiettyjä keskeisiä perusteita tällaiselle visiolle: esimerkiksi Migration Policy Group -ryhmän tutkimuksessa vertailtiin kaupunkien suoriutumista interkulttuuristen kaupunkien indeksin ja elämänlaatuindeksin avulla. Tutkimuksessa havaittiin vahva tilastollinen yhteys paikallisten interkulttuuristen politiikkaohjelmien ja paikallisen hyvinvoinnin välillä sekä todettiin, että interkulttuuriset politiikkaohjelmat vieraannuttavat äänestäjiä. Jos kaupungissa harjoitetaan vahvaa interkulttuurista politiikkaa, siellä on huomattavasti todennäköisemmin väestöä, jonka mielestä ulkomalaiset ovat hyväksi kaupungille ja palvelut ja julkiset laitokset ovat luotettavia ja toimivat tehokkaasti. Kun kansalaiset luottavat yhteiskunnan rakenteisiin,

he osallistuvat todennäköisesti ja aktiivisesti niiden kehittämiseen.⁸³

Avointa yhteiskuntaa uudistavat jatkuvasti ne henkilöt, joita sen mahdollisuudet houkuttelevat ja jotka osallistuvat yhteiskunnan elinvoimaisuuden tuottamiseen. Yhtenäisessä yhteiskunnassa sen jäsenet voivat tuntea olevansa turvassa – silloin enemmän varoja voitaisiin käyttää sosiaalisiin ohjelmiin ja resursseja kuluu vähemmän rikosoikeusjärjestelmään.

Sveitsissä kantonien kotouttamisohjelma (Cantonal Integration Programme, PIC 2018–2021) sekä Sveitsin kotouttamisohjelma (Agenda for Integration Switzerland, AIS) muodostavat kehyksen kotouttamisen käytännöille ja -toimille, kielikurssit mukaan lukien. Neuchâtelin kanton (Interkulttuuriset kaupungit -ohjelman jäsen) on onnistunut hyvin näiden toimien toteuttamisessa käynnistämällä kielikursseja, tieto- ja viestintätekniikan lukutaito-ohjelman, kehittämällä maahanmuuttajien ammatillista kotouttamista koskevia valmiuksia, perustamalla ammattimaisten kotoutumisneuvojen verkoston, joka tarjoaa yksilöllistä ja henkilökohtaista seuranta- ja turvapaikkataustaisille henkilöille, tarjoamalla vanhemmuuden ja varhaislapsuuden tukemiseen liittyviä toimia (kuten lastenhoitopalvelujen saatavuuden edistäminen, vanhempien ja lasten monikielisyyden lisääminen), tukemalla toimia, joilla edistetään yhdessä asumista, oman paikan löytämistä ja maahanmuuttajien osallistumista paikallisyhteisöön, tarjoamalla monimuotoisuuskoulutusta eri alojen ammattilaisille (terveydenhuolto, poliisi, työllisyyspalvelut, sosiaali- ja uraohjaus, varhaiskasvatus), pyrkimällä yhteistyöhön kantonin kaupunkien kanssa uusien tulijoiden vastaanoton koordinoimista varten, ottamalla käyttöön kansalaisuuteen perustuvan (pikemminkin kannustavan kuin pakottavan) menettelyn kansalaisuuden saamista varten, perustamalla ensikertalaisia maahanmuuttajia koskevan tietojärjestelmän erityisesti lähtökielellä, koordinoimalla rasismia ja syrjintää koskevia tiedotustoimia (rasismin vastainen toimintaviikko mukaan luettuna) sekä koordinoimalla kotouttamista ja monikulttuurista yhteenkuuluvuutta edistävää yhteisöä, joka kokoaa yhteen maahanmuuttajayhteisöjen edustajia sekä maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyviä toimijoita.

Neuchâtelin kantonin valtuusto on myös päättänyt sisällyttää monimuotoisuuden voimavarana nykyiseen lainsäädäntöohjelmaansa. Tämän valtuustotavoitteen tarkoituksena on vahvistaa kantonin

83. Migration Policy Group (2017), *How the Intercultural integration approach leads to a better quality of life in diverse cities*, ICC-verkoston julkaisu.

historiallista sitoutumista interkulttuurisuuteen, mutta samalla kehittää paikallisviranomaisten osoittamaa esimerkkiä monimuotoisuuden johtamisessa. Yksi kantonin päätoimista on toteuttaa avoimen ja yhdenvertaisen valtion etenemissuunnitelmaa. Tämä etenemissuunnitelma on monialainen (se koskee koko kantonin hallintoa ja useita kantonin kuntia) ja kattava, koska se perustuu kolmeen eri pilariin:

- 1) monimuotoisuuden arvostaminen esimerkillisellä tavalla
- 2) monimuotoisuuden arvostaminen varmistamalla yhtäläiset mahdollisuudet etuiksiin
- 3) monimuotoisuuden arvostaminen tuomalla sitä esiin työnantajana.

Huomionarvoista on myös se, että Neuchâtelin kaupunki edistää kotoutumista ja monimuotoisuutta kuntatasolla. Se toimeenpani vuonna 2018 interkulttuurisen politiikkaohjelman, joka perustuu Sveitsin valaliiton ja Neuchâtelin kantonin poliittisiin viitekehyksiin sekä kansainvälisiin standardeihin ja malleihin. Neuchâtelin kaupungin interkulttuurisen kotouttamispolitiikan tavoitteena on "edistää kaikkien asukkaiden sosiaalista yhteenkuuluvuutta, yhtäläistä ihmisen arvokkuutta ja hyvinvointia luomalla poliittisten valintojen avulla tarvittavia edellytyksiä keskinäiseen ymmärrykseen perustuville harmonisille suhteille".

Reykjavikin kaupungin (Islanti) ihmisoikeuspolitiikka perustuu kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, lainsäädäntöön ja yhdenvertaisuuden periaatteeseen. Yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden periaatteet sisältyvät myös Islannin perustuslain 65 pykälään. Periaatteet määrittävät, että kaikilla on ihmisoikeudet, kaikki ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa syrjiä tiettyjen ominaisuuksien tai muiden syiden vuoksi. Kun tehdään päätöksiä, jotka voivat vaikuttaa ihmisiin eri tavalla heidän asemansa vuoksi, Reykjavikin kaupungin on kuultava järjestöjä, jotka torjuvat syrjintää tällä perusteella. Ihmisoikeuspolitiikassa pyritään aktiiviseen yhteiskunnalliseen osallistamiseen, ja siinä todetaan, että jokaisen ihmisen panosta tulee arvostaa. Kaupunki on ottanut käyttöön erilaisia interkulttuurisen integraation malleja ja menettelytapoja. Yksi tavoitteista on tarjota kaikille asukkaille mahdollisuus nauttia monimuotoisesta ja elinvoimaisesta kulttuurista ja yhteisöstä, jossa tieto, ennakkoluulottomuus, yhdenvertaisuus ja keskinäinen kunnioitus ovat olennainen osa eri alkuperää olevien ihmisten välisiä suhteita. Kaikkien kaupungin instituutioiden on sopeuduttava interkulttuuriseen yhteiskuntaan ja toteutettava maahanmuuttajia, pakolaisia ja turvapaikanhakijoita koskevaa politiikkaa työssään kaikilla tasoilla.

Bilbaon kaupunginvaltuuston kansalaisuutta ja monimuotoisuutta koskevassa kuntasuunnitelmassa strategiseksi tavoitteeksi on asetettu sitoumus "kehittää interkulttuurista yhteiskuntaa, jossa eroja otetaan huomioon yhdenvertaisella tavalla ja jossa tuetaan jokaisen kansalaisen monimuotoisia voimavaroja, jotta he voivat kontribuoida ja osallistua kehittämään kaupunkia yhdessä. Näin syntyy kaupunki, jossa kaikki osallistuvat aktiivisesti ja jossa kaikille tarjotaan mahdollisuuksia osallistua yhteiselo. Suunnitelma "vahvistaa kaupungin sosiaalista yhtenäisyyttä ja kaupunkikehitystä ohjaamalla julkista politiikkaa interkulttuurisesta näkökulmasta sekä hyödyntää samalla monimuotoisuuden etuja parhaalla mahdollisella tavalla".

Keskeiset osatekijät:

- a) fasilitoi säännöllisesti julkisia keskusteluja siitä, kuinka interkulttuurisen integraation haasteisiin voidaan parhaiten vastata ja millaisia mahdollisuuksia ne tuovat
- b) aseta sellainen strateginen tavoite, joka vahvistaa kotoutumista positiivisella tavalla kaksisuuntaisena prosessina, joka perustuu yhtäläisiin oikeuksiin ja mahdollisuuksiin ilman syrjintää, joka toteuttaa huono-osaisuuden ja eriarvoisuuden poistamiseen liittyviä toimia kaikkien ryhmien osalta sekä hyödyttää koko yhteiskuntaa
- c) välttä liian kunnianhimoista visiota, jos sellaista ei ole mahdollista toteuttaa käytännössä
- d) omaksu sellainen yhdenvertaisuuden ja osallisuuden kieli joka viestii, että syrjintä johtaa lahjakkuuksien ja inhimillisten voimavarojen tuhlaamiseen, kun taas monimuotoisuus ja yhdenvertaisuus johtavat hyvinvointiin ja parempaan elämään
- e) varmista yhdenmukainen linja muiden keskeisten strategioiden, kuten kestävä kehitys ja kehitysyhteistyön, kanssa
- f) keskity monimuotoisuuden etuihin koko yhteiskunnan kannalta.

3. Alatavoitteet tämän nimetyn ylätavoitteen saavuttamiseen

Interkulttuurisen strategian päämäärät ja tavoitteet on hyvä jakaa erillisiin alatavoitteisiin, joiden kautta sen toteutumista ja vaikuttavuutta voidaan seurata. Jos päämääriä ja tavoitteita ei määritellä asianmukaisesti, niiden tilalle tulee todennäköisesti ohut toiveikas visio, jota harvoin voi toteuttaa käytännössä. Samalla saatetaan kuvailla politiikan alueita (esimerkiksi työmarkkinat, asuminen) otsikkotasolla ja hahmotellaan pitkiä luetteloita toisiinsa liittymättömiä kotouttamistoimia. Jos tähän mennessä laadituissa kansallisissa

kotouttamisohjelmissa on toistuvia heikkouksia, ne tulevat esiin viimeistään tässä vaiheessa. Se voi johtua toteutusta ohjaavien tehtävien selkeiden tavoitteiden puuttumisesta.

Itävalta on asettanut kotouttamista koskevassa kansallisessa toimintasuunnitelmassaan (NAP, käynnistetty tammikuussa 2010) selkeät tavoitteet ja toimenpiteet maahanmuuttajien kotouttamista varten. Kotouttamispolitiikan yleisten suuntaviivojen lisäksi kansallisessa toimintasuunnitelmassa käsitellään perusteellisesti haasteita, periaatteita ja tavoitteita seuraavilla aloilla: i) kieli ja koulutus, ii) työ ja ammatti, iii) oikeusvaltion periaatteet ja arvot, iv) terveys- ja sosiaaliasiat, v) interkulttuurinen vuoropuhelu, vi) urheilu ja vapaa-aika, vii) asuminen ja viii) kotoutumisen alueellinen ulottuvuus.

Vuoden 2017 kotoutumista koskeva laki on merkittävä edistysaskel: sen myötä Itävalta tarjoaa selkeät säännöt sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ja yhteiskuntarauhan varmistamista varten. Tavoiteltu onnistunut kotoutuminen on koko yhteiskunnan etu. Kotoutumista koskevassa laissa noudatetaan ”ansioihin perustuvan kotouttamisen” periaatetta. Avaintekijöitä ovat seuraavat: Saksan kielen taito, taloudellinen omavaraisuus sekä Itävallan ja Euroopan lakien ja arvojen kunnioittaminen. Kotoutumista koskevassa laissa määritellään turvapaikkaan ja toisijaiseen suojeluun oikeutettujen henkilöiden sekä laillisesti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet.

Parhaillaan laaditaan myös kansallista rasismien ja syrjinnän vastaista toimintasuunnitelmaa (NAP). Pää tavoitteena on kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden (ministeriöt, valtiot, kansalaisjärjestöt, kansalaisyhteiskunta) osallistuminen, ohjeiden antaminen vastuullisille tahoille ja henkilöille sekä julkisen keskustelun ja tutkimuksen edistäminen sekä kansallisen toimintasuunnitelman toteutus erilaisten aloitteiden, hankkeiden ja toimenpiteiden avulla.

Hallitusohjelman pohjalta toteutetaan parhaillaan kansallista antisemitismien vastaista strategiaa kaikkien sidosryhmien kanssa.

Ensimmäinen tällainen laadittiin **Espanjassa** vuonna 2007, ja se on edelleen hyvä esimerkki, jossa on kymmenen tällaista tavoitetta. Tavoitteet on jaettu konkreettisiksi toimiksi, jotka kattavat laajan valikoiman erilaisia toimia. Toisessa, vuonna 2011 alkaneessa iteraatiossa arvioitiin jälkikäteen, oliko eri osatekijöiden välillä löydetty yhteyksiä aina analysoinnista ohjelmiin, toimenpiteisiin ja tuloksiin saakka.⁸⁴

84. Katso: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/?action=media.download&uuid=53CAE156-EC04-F55F-50018C9179C2F7AA> (espanjaksi).

Bilbaon (Espanja) kaupunginvaltuuston kansalaisuutta ja monimuotoisuutta koskevassa kunnallisuuksisuunnitelmassa määritellään yleinen tavoite ja erityistavoitteet 15 toiminta-alalla interkulttuuristen kaupunkien indeksin mukaisesti.

Reykjavikin (Islanti) maahanmuuttaja-, pakolais- ja turvapaikanhakijapolitiikka heijastaa kunnan erilaisia rooleja ja jakaa sen vastuun viiteen eri osa-alueeseen: kaupunki viranomaisena, työnantajana, palveluntuottajana, kumppanina ja hankkijana. Seuraavaksi valitaan toimet, joilla pyritään rakentamaan osallistavaa yhteiskuntaa kunnan tuella.

Keskeiset osatekijät:

- sitouta kaikki sidosryhmät yhdessä rakennettuihin ohjelman tavoitteisiin
- Jaa nämä lopputulokset erityisiksi alatavoitteiksi, joissa keskitytään koko yhteiskuntaan, ei vain maahanmuuttajiin ja vähemmistöihin
- asetta alle kymmenen tavoitetta
- varmistaa, että tavoitteet kuvataan tehtävien tasolla, ei vain politiikan alueita kuvailemalla
- varmistaa, että tavoitteiden toteutumista voidaan arvioida ei vain toteuman vaan vaikutusten tasolla.

4. Käyttäjien kanssa kehitettävät ja toteutettavat ohjelmat ja hankkeet

Hyvin suunniteltuja tavoitteita voidaan tarkastella ja täydentää erilaisilla näkökulmilla kuten esimerkiksi liittämällä niitä lainsäädäntöön, politiikkaohjelmiin, hankkeisiin ja jo meneillään oleviin toimenpiteisiin. Näihin voi sisältyä jo olemassa olevia resursseja, jotka suunnataan yksittäisille käyttäjille uudelleen jäsenellillä ja koordinoitulla tavalla, joka tukee tavoitteiden saavuttamista. Samalla on huomioitava, että käyttäjillä on monissa tapauksissa monimutkaisia tarpeita. Ohjelmien ja hankkeiden osalta viranomaisten on syytä pitää mielessä, että kansalaisjärjestöt voivat joskus olla joustavampia ja vastaanottavaisempia hankkeiden toteuttajina ministeriöihin verrattuina, mutta ministeriöiden on kuitenkin edelleen vastattava prosessista ja koordinoitava toimia, jotta toimien kestävyys ja juurtuminen voidaan varmistaa ajan mittaan. Näin ollen on siis syytä varoa siirtämästä maahan saapuvia uusia tulijoita yhtä ongelmaa käsittelevästä virastolta toiselle, joka käsittelee puolestaan eri ongelmaa. Strategiaa ja sen tavoitteita on tärkeää pohtia myös muilla tavoilla kuin ongelmien käsittelyn näkökulmasta.

Saksalaisen lähestymistavan ytimessä on kotouttamisohjelma, joka kokoaa yksittäisille henkilöille tarkoitettua kielen oppimisen, ammatillisen

koulutuksen ja kansalaistoiminnan eri osa-alueet yhteen pakettiin. **Ruotsissa** pakolaisten perehdyttämishjelma alkaa yksilöllisellä perehdytysuunnitelmalla, joka on kehitetty julkisen työvoimapaalvelun ja pakolaisen välisessä vuoropuhelussa ja joka perustuu pakolaisen koulutustaustaan, aiempaan työkokemukseen ja koulutustarpeeseen sekä muiden aloitteiden kartoitukseen. **Suomessa** julkisten viranomaisten on laadittava yhdenvertaisuus- ja kotouttamissuunnitelmat ja arvioitava niitä yhdessä.

Portugalin kansalliset maahanmuuttajien kotouttamisen tukikeskukset tarjoavat uusille tulokkaille keskitettyjä asiointipisteitä, joissa on monikielisiä palveluja ja kulttuurineuvontaa. Portugali kaikille -ohjelma (PPT) on tarkoitettu Portugalissa asuville maahanmuuttajille, joilla on voimassa oleva oleskeluoikeus, ja se tarjoaa sertifioituja portugalin kielen kurseja maksutta osallistujille sekä teknisen portugalin kurseja eri aloille (kuten vähittäiskauppa, ravintola- ja matkailutoiminta, kauneudenhoito, rakentaminen, yhdyskuntarakentaminen). Voittoa tavoittelemattomat julkiset ja yksityiset tahot edistävät yhteistyössä muuta epävirallista koulutustoimintaa. Nämä täydentävät muodollista koulutusta ja tukevat portugalin kielen opetusta. Koulutustarjontaa täydentää ACM, joka tarjoaa interkulttuurista koulutusta sekä koulutusta interkulttuurisesta vuoropuhelusta, maahanmuuttajien pääsystä terveydenhuollon piiriin ja kansalaisuus- ja maahanmuuttolainsäädännöstä kansalaisille, ammattilaisille ja yhteisöille, jotka ovat suoraan tai välillisesti mukana maahanmuuttoa koskevassa interkulttuurisessa lähestymistavassa. Lisäksi maahanmuuttoasiain päävaltuutettu on vuodesta 2015 lähtien koonnut uskontojen välistä vuoropuhelua käsittelevän työryhmän, jonka tavoitteena on syventää tällaista vuoropuhelua keinona parantaa maahanmuuttajien ja vähemmistöjen sosiaalista yhteenkuuluvuutta, osallistumista ja kotoutumista. Tällä hetkellä tämä ryhmä koostuu 14 uskonnollisesta yhteisöstä.

Norjan hallitus kumosi nykyisen perehdyttämislain ja otti käyttöön uuden kotouttamista koskevan lain, joka astui voimaan tammikuussa 2021. Kotoutumislaki tarjoaa puitteet, joiden avulla pakolaistaustaiset maahanmuuttajat voivat saada Norjassa tarvittavaa koulutusta työtä tai kouluttautumista varten. Kotoutumislaki säätelee perehdytysohjelmaa sekä norjan kielen koulutusta ja yhteiskunnallista opintoja. Perehdytysohjelman tavoitteena on tarjota jokaiselle osallistujalle norjan kielen perustaidot ja tietoja norjalaisesta yhteiskunnasta sekä valmistaa heitä työelämään tai jatkokoulutukseen.

Ohjelmaa koskeva osallistumisoikeus ja -velvollisuus koskee pakolaisia ja heidän perheitään sekä humanitaarisista syistä oleskeluluvan saaneita henkilöitä ja heidän perheenjäseniään. Perehdytysohjelma on yksilöllisesti mukautettu täysipäiväinen koulutusohjelma. Osallistujilla on oikeus perehdytysetuuteen, jonka määrä on kaksinkertainen vuosittaiseen kansallisen sosiaalivakuutusjärjestelmän mukaan laskettavaan summaan nähden. Etu on veronalaista.

Uudessa laissa ehdotetaan perehdytysohjelman osalta muun muassa seuraavaa:

- ▶ pakollinen osaamiskartoitus ja uraohjaus ennen perehdyttämishjelman alkua
- ▶ ohjelman kesto voi vaihdella kolmesta kuukaudesta neljään vuoteen osallistujan aiemman koulutuksen ja perehdytysohjelman tavoitteiden mukaan
- ▶ ohjelma sisältää norjan opiskelua, yhteiskunnallisia opintoja sekä työhön tai jatkokoulutukseen valmentavia toimenpiteitä
- ▶ pakollinen kurssi voimaantumisesta
- ▶ ohjelmassa tuetaan ensisijaisesti alle 25-vuotiaita osallistujia, joilla ei ole toisen asteen koulutusta, pääsemään toisen asteen koulutukseen perehdytysohjelman kautta
- ▶ nykyinen vaatimus norjan kielen opetustuntien määrästä korvataan vaatimuksella saavuttaa tietty kielitaso
- ▶ norjan kielen opetusta maahanmuuttajille tarjoaville opettajille asetetaan tietty osaamista koskeva vaatimus.

Pohjois-Makedonia toteuttaa parhaillaan ensimmäistä kansallista Yksi yhteiskunta ja interkulttuurisuus -strategiaansa, asiakirjaa, joka on laadittu yhteistyössä maassa toimivien 140 kansalaisjärjestön kanssa. Strategian koordinoitaho on tehnyt yhteistyösopimuksen Skopjessa sijaitsevan Nansen-dialogikeskuksen kanssa, jotta maan opetushenkilöstölle voidaan luoda interkulttuurisen koulutuksen moduuli. Koulutusohjelmassa huomioidaan kansallisen strategian visio interkulttuuristen suhteiden ja integraatioprosessien vaalimisesta sekä sellaisen koulutusympäristön luomisesta, jossa edistetään kulttuurista monimuotoisuutta. Ohjelma on jäsenely osa-alueisiin, joissa osallistajat voivat tutustua interkulttuurisen koulutuksen käsitteeseen ja hankkia taitoja vuorovaikutuksen vahvistamiseen sekä yhteistyön ja luottamuksen luomiseen eri etnisiä yhteisöjä edustavien opettajien, oppilaiden ja vanhempien välillä. Vuonna 2020 vuosittaisen koulutusjakson kohderyhmänä oli 180 opettajaa, ammattilaista ja varhaiskasvattajaa eri puolilta maata.

Gdanskin kaupunki (Puola) hyväksyi ja toteutti vuosina 2016–2018 maahanmuuttajien kotouttamismallin, joka laadittiin yhdessä kaupungin sidosryhmien ja asukkaiden kanssa. Tässä mallissa yhdistetään kattavasti kaikkien osastojen ja kaupungin virastojen toimet ulkomaalaisten asukkaiden kotouttamista varten. Samalla varmistetaan, että kaupungin politiikkaohjelmissa on omaksuttu yhdenvertainen kohtelu. Näissä politiikkaohjelmissa on useita vahvuuksia, joita ovat esimerkiksi niiden osallistava luonne, pitkään aikavälin tavoite, huolellisesti kehitetyt menetelmät ja laaja valikoima sidosryhmiä. Vastaavaa menetelmää käytettiin vuonna 2019 **Pommerin voivodikunnassa** maahanmuuttajien kotouttamismallin toteuttamiseen.

Barcelonan kaupunginvaltuusto (Espanja) on hyväksynyt kunnallisen suunnitelman islamofobian torjumiseksi. Suunnitelmaan sisältyy 28 toimenpidettä, joilla pyritään takaamaan sosiaalinen yhteenkuuluvuus ja suojelemaan ihmisoikeuksia. Suunnitelmasta on keskusteltu ja siitä on sovittu prosessissa, johon osallistui ihmisoikeusasiantuntijoita ja syrjinnänvastaisia asiantuntijoita, kuntien erityishenkilöstöä, sosiaalialan yksiköitä ja muslimiyhteisön järjestöjä. OND-toimisto (Office for Non-Discrimination) on kaupunginvaltuuston ylläpitämä palvelu, jonka kautta kansalaiset ja järjestöt voivat dokumentoida viharikoksia ja vihapuhetta koskevia kysymyksiä sekä saada niistä tietoa, koulutusta ja neuvontaa. Kunnallinen palvelu kokoaa tietoja, jotta kaupungin tilanteesta saataisiin parempi kuva, ja jotta samalla aktivoitaisiin mekanismeja, joiden avulla viharikoksista ja vihapuheesta voidaan ilmoittaa virallisesti ja tarvittaessa käydä oikeudenkäyntejä merkittävässä tapauksissa. Kunnan työntekijöille tarjotaan koulutusta tässä asiassa, kaupungin poliisi mukaan lukien.

Lublinissa (Puola) Lublin for All -hankkeessa testattiin osallistavaa monimuotoisuuden johtamisen mallia, joka on saanut inspiraationsa Sveitsin Neuchâtelin kantonista. Kaupungin viranhaltijoista, kansalaisjärjestöistä ja muista instituutioista koostuva kotouttamisen tukiryhmä perustettiin i) vaihtamaan tietoja ja kehittämään ratkaisuja ulkomaalaisten kotoutumisen tukemiseksi Lublinissa, ii) tutkimaan asenteita ulkomaalaisia kohtaan Lublinissa, iii) järjestämään interkulttuurisia taitoja käsitteleviä työpajoja ja iv) suunnittelemaan sosiaalinen kampanja, joka kuvaa kaupungin asukkaiden monimuotoisuutta. Kaupunginkanslia käynnisti ulkomaalaisten tukipalvelun, jota se myös hallinnoi. Tukipalvelu on pitkälle erikoistunut ja yksi ensimmäisistä tällaisista toiminnoista Puolassa. Lisäksi ulkomaalaisia palkattiin kunnanvirastoon Puolassa ensimmäistä kertaa.

Keskeiset osatekijät:

- ilmoita kunkin tavoitteen osalta tulosten saavuttamiseen tarvittavat toimenpiteet
- vältä luetteloita toisiinsa liittymättömistä toimista, joista puuttuu tarvittava synergia
- varmista, että ohjelmat järjestetään yksilöllisten tarpeiden eikä institutionaalisten "siilojen"⁸⁵ edellyttämällä tavalla
- tunnista toimesta vastaavat osastot ja muut sen kehittämiseen osallistuvat keskeiset toimijat
- hyödynnä olemassa olevia hankkeita, kansalaisjärjestöjen toimiviksi osoittautuneet hankkeet mukaan lukien
- varmista, että ohjelmat noudattavat interkulttuurisen mallin periaatteita: niiden avulla edistetään yhdenvertaisuutta, tunnustetaan monimuotoisuus, kannustetaan vuorovaikutukseen ja osallistetaan kansalaisia suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin⁸⁶
- tue innovatiivisia hankkeita, joita voi skaalata.

5. Rakenteet/mekanismit, joita tarvitaan yhtenäisen kehityksen luomiseksi

Interkulttuurinen malli on sisällytettävä monialaisesti kaikkeen julkiseen toimintaan. Sisäisen ja ulkoisen työn perinteisiä rakenteita ei ole tavalisesti sovitettu kasvavan monimuotoisuuden tuomiin uusiin haasteisiin, ja niitä on siksi määriteltävä uudelleen. Monialaisuus tarkoittaa tässä eri osastojen osallistumista, julkisen sektorin eri osa-alueiden välisen vuoropuhelun vahvistamista, tiedon jakamista ja muiden keskeisten toimijoiden osallistamista, jotta kunkin osaston alakohtaisen toimivallan ylittävä ja yhteinen tavoite on mahdollista saavuttaa.

Interkulttuurinen valtavirtaistaminen on strategia, jolla varmistetaan, että kaikkien kulttuuriryhmien tarpeet ja kokemukset otetaan tarkasti huomioon kaikkien politiikkaohjelmien ja institutionaalisten hankkeiden kehittämisessä, toteutuksessa, seurannassa ja arvioinnissa. Näin monimuotoinen väestö saa hyötyjä yhtäläisin edellytyksin oikeudenmukaisuuden, osallistumisen ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen peruseriaatteiden mukaisesti.⁸⁷

85. Organisaation silot kuvaavat eriytymistä, joka tapahtuu, kun organisaation työntekijät tai kokonaiset osastot eivät halua tai heillä ei ole riittäviä keinoja jakaa tietoa tai tietämystä keskenään.

86. ICC-ohjelma kehittää parhaillaan opasta ja tarkistuslistaa hanke-ehdotusten ensimmäiseen arviointiin interkulttuurisesta näkökulmasta.

87. Katso: *Guide to intercultural competencies applied to the development of public administration projects.*

Julkisessa politiikassa on tärkeää soveltaa tätä lähestymistapaa kahdesta syystä:

- ▶ normatiivinen argumentti: interkulttuurisuus itsessään on päämäärä. Yhteistyö perustuu arvoihin, jotka ohjaavat tavoitteita ja toimia ihmisoikeuksien, yksilölliset ja kollektiiviset oikeudet mukaan luettuina, tunnustamiseen ja toteutukseen ja jotka edistävät sosiaalista oikeudenmukaisuutta.
- ▶ toiminnallinen argumentti: interkulttuurisuus on keino saavuttaa tietty päämäärä Kulttuurisen monimuotoisuuden tunnistaminen ja johtaminen tuottaa parempia tuloksia ja lisää toimintamme kestäviä vaikutuksia.⁸⁸

Tietyt erityistarpeet saattavat edellyttää valikoituja lisätoimenpiteitä tiettyinä aikoina (esimerkiksi vastaanotto prosessi, oikeudellinen asema). Kaikille kansalaisille suunnatuilla yleisillä ohjelmilla voidaan myös edistää maahanmuuttajien kotoutumista, jos aiempia prosesseja tai rakenteita mukautetaan vastaavasti.⁸⁹ Tästä syystä yhdenvertaisen kohtelun ja yhtäläisten mahdollisuuksien periaatteen sisällyttäminen yleisiin menettelytapoihin edellyttää muutosta kahdessa näkökulmassa:

- ▶ menettelytasolla, eli tällöin haetaan muutosta siihen, miten hallinnolliset palvelut suunnitellaan ja toteutetaan, jotta erilaisten kulttuuristen ryhmien ja yksilöiden tilanteita ja tarpeita voidaan arvioida ja jotta heidän tarpeisiinsa voidaan vastata tasapuolisesti
- ▶ rakenteellisella tasolla, eli hallinnon ja byrokratian rakenteisiin ja organisaatiomuotoihin niiden elementtien poistamista varten, jotka voivat lähtökohtaisesti aiheuttaa sosiaalista eriarvoisuutta.

Hallitusten ja viranomaisten toimien yhtenäistämässä ja toteuttamisessa tarvitaan uusia rakenteita ja mekanismeja. Tällöin on tehtävä ministeriöiden ja virastojen välisiä järjestelyjä, joita mieluiten johtaa riippumaton koordinoitintaho (katso edellä "keskus"). Näin varmistetaan, että koko hallinto omaksuu tällaisen lähestymistavan. Koordinoivan tahon pitäisi saada valtuudet korkeimmalta hallinnon tasolta. Erillisten virastokohtaisten "siilojen" ongelma voidaan välttää sillä, että kansalaisjärjestöt osallistuvat mahdollisimman paljon strategian toteutukseen (ja suunnitteluun). Kansalaisjärjestöt voivat olla laaja-alainen voima, kun taas viranomaiset ovat usein velvoitettu pysymään hallinnollisten rajojen sisällä. Irlannissa tämän on todettu olevan arvokasta, etenkin kun palvelujen

88. German Society for International Co-operation (GIZ) GmbH (2013), metodologinen opas *Mainstreaming the intercultural approach in governance sector programs and projects*, perustuu Perun hyvän hallinnon ja valtion uudistusohjelman kokemuksiin, Lima, s. 23.

89. Oikeus-, vapaus- ja turvallisuusasioiden pääosasto (Euroopan komissio) (2007).

käyttäjien näkökulmia pyritään huomiomaan suoraan palveluiden toteutusprosessissa.

Tähän saatetaan tarvita nimetty taho, kuten Saksassa BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, liittovaltion maahanmuutto- ja pakolaisvirasto), tai sitten olemassa oleville virastoille on annettava uusia valtuuksia. Joka tapauksessa näiden uusien lakisäätöjen koordinointi tehtävien jakaminen saattaa edellyttää uutta lainsäädäntöä. On tärkeää myös yhdenmukaistaa eri hallintotasojen, kuten alueelliset ja kunnalliset tasot, välisiä suhteita ja välttää tarpeettomia toimivaltakiistoja, kuten aiemmassa monitasoisesta hallintoa koskevassa kappaleessa on todettu. Esimerkiksi Norjassa paikallisviranomaisten liiton ja hallituksen välillä on kahdenvälinen kumppanuus, jonka avulla on voitu puuttua pakolaisten kohdentamiseen liittyvään "taakanjakoon" ja siihen liittyvään taloudelliseen tukeen. Kun tämän lisäksi tuetaan horisontaalisia verkostoja kentällä, voidaan tasapainottaa ylhäältä alaspäin suuntautuvia lähestymistapoja, kuten jäsenvaltioiden kansallisista interkulttuuristen kaupunkien verkostoista saadut kokemukset jo osoittavat.

Portugali ja Suomi ovat hyviä esimerkkejä monitasoisesta hallinnosta:

Portugalissa maahanmuuttoneuvosto kokoaa yhteen osastoja ja virastoja, maahanmuuttajien yhdistyksiä, kuntia, työmarkkinaosapuolia ja muita vastaavia toimijoita. ACM (maahanmuuttoasiain päävaltuutettu) vastaa kotouttamissuunnitelmia koskevasta ohjelmasta (myös rahoituksesta), joka sopii yhteen kansallisen strategian kanssa. ACM hallinnoi myös maahanmuuttajien kotouttamista tukevia paikallisia ja hajautettuja keskuksia (CLAIM, 116 kpl), jotka perustuvat ACM:n ja kuntien, korkeakoulujen tai kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden väliseen kumppanuuteen. Keskusten palveluissa tarjotaan tietoa ja tukea, joiden avulla pyritään vastaamaan maahanmuuttajien tarpeisiin eri aloilla monitasoisen hallinnon ja integroidun lähestymistavan mukaisesti. Näitä palveluita ovat muun muassa oleskelun laillistaminen, kansalaisuus, perheenyhdistäminen, asuminen, työllisyys ja sosiaaliturva. Vuosina 2018–2021 ja 12 kunnassa toteutetun interkulttuurisen hankkeen tavoitteena on perustaa ja kehittää interkulttuurisen kanssakäymisen edistämiseen ryhmiä, jotka helpottavat maahanmuuttaja- ja romaniyhteisöjen sekä kiertolaisten kotoutumista. Hankkeessa toimivat välittäjät ovat niin paikallisia, maahanmuuttajia kuin romanejakin. Välittäjillä on keskeinen rooli maahanmuuttajien ja julkisten palvelujen välisen etäisyyden kaventamisessa. Välittäjät työskentelevät pääasiassa interkulttuurisen viestinnän, vuoropuhelun ja keskinäisen ymmärryksen parissa. He pyrkivät myös ehkäisemään konflikteja

ja ratkaisemaan niitä käyttäen interkulttuurisen kanssakäymisen edistämisen periaatteita.

Suomessa toimii oikeusministeriön alainen etnisten suhteiden neuvottelukunta (ETNO), joka kokoaa yhteen kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason maahanmuuttoasiantuntijoita aina viranomaisista kansalaisyhteiskunnan edustajiin saakka. Neuvottelukunta edistää vuoropuhelua maahanmuuttajien, etnisten, kulttuuristen ja uskonnollisten vähemmistöjen, viranomaisten, poliittisten puolueiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Siihen kuuluu seitsemän alueellista neuvottelukuntaa.

Espanjassa maahanmuuttoa käsittelevä alakohtainen konferenssi on osittain strukturoitu mekanismi (se on myös muita politiikan aiheita varten), jossa alueviranomaiset tapaavat kansallisia viranomaisia keskustellakseen maahanmuuttoa koskevista julkisista toimista. Kuntia edustaa Espanjan kuntaliitto, jolla on kokouksissa ”ääni, mutta ei ääntä”.

Norjan kansalliset viranomaiset vastaavat kotouttamisen haasteisiin ja nimittävät vastuullisen ministeriön tai sektorin integraatiostrategian (Strategy for Integration – *Integration through knowledge*, 2019–2022, norjaksi) avulla. Strategia perustuu tutkimukseen ja viime vuosina saatuihin kokemuksiin, ja se edellyttää poikkeuksellisia toimia, joiden avulla voidaan mahdollistaa sosiaalista liikkuvuutta ja torjua maahanmuuttajien syrjäytymistä. Strategiassa on neljä painopistealuetta ja 57 toimenpidettä, jotka on määrä toteuttaa neljän vuoden kuluessa. Nämä neljä painopistealuetta ovat: i) koulutus ja pätevydet, ii) työ, iii) arkipäivän kotoutuminen, iv) oikeus elää vapaata elämää. Strategiassa on mukana seitsemän ministeriötä. Lisätietoja:

www.regjeringen.no/contentassets/519f5492da-984d1083e8047011a311bd/norway-integration-strategy.pdf

Venäjän federaatio on perustanut kansalliset mekanismit ja oikeudellisen kehyksen etnisten ja kulttuuriryhmien välisten suhteiden sääntelmistä varten. Federaatiotason, aluehallinnon ja paikallisten itsehallintorakenteiden vuoropuhelu julkisten, tieteellisten ja kulttuurijärjestöjen kanssa on vakiintunutta, kuten Venäjän federaation kansallisen politiikan strategian toteutuksen puitteissa vuoteen 2025 asti. Tämän vuoropuhelun tärkeimmät foorumit ovat Venäjän federaation⁹⁰ presidentin etnisten ryhmien välisten suhteiden neuvosto ja hallituksen maahanmuuttopoliittinen toimikunta.⁹¹ Lisäksi federaation etnisten asioiden virasto on tiiviisti mukana etnisten ryhmien⁹²

välisissä kysymyksissä, kuten maahanmuutossa. Tähän työhön osallistuu myös Venäjän federaation⁹³ kansankamari tahona, jonka avulla varmistetaan kansalaisten vuorovaikutus valtion viranomaisten ja paikallisten itsehallintorakenteiden kanssa.

Emilia-Romagnan alueen lainsäädäntöelin hyväksyy joka kolmas vuosi alueellisen lain 5/2004 3 pykälän 2 momentin mukaisesti toimeenpanevan tahon ehdotuksesta ”maahanmuuttajien kotouttamista koskevan ohjelman”. (Emilia-Romagna oli ensimmäinen Italian alue, joka kirjasi ulkomaalaisten asukkaiden osuuden koko väestöstä.) Lisäksi se asettaa erityisen virastojen välisen teknisen ryhmän, jonka tehtävänä on seurata ohjelmassa määriteltyjen monialaisten tavoitteiden toteutusta sekä raportoida alueen eri aloilla ja palveluissa toteutuneita toimia.

Bilbaon kaupunginvaltuusto (Espanja) on äskettäin perustanut alueiden välisen komitean suunnittelemaan, toteuttamaan ja arvioimaan kunnallista kansalaisuus- ja monimuotoisuus-suunnitelmaa. Kyseessä on sisäinen, virastojen välinen komitea, joka vastaa suunnitelman koordinoinnista, vuoropuhelusta ja toteutuksesta. Se on luonteeltaan pysyvä ja koostuu kaikkien kuntien alueiden ja elinten edustajista. Komitea edistää laajasti koko kuntarakenteen suoraa interkulttuurista lähestymistapaa kaikilla kuntien toiminnan aloilla. Komitea vastaa seuraavista tehtävistä: i) osallistuminen kansalaisuutta ja monimuotoisuutta koskevaan suunnitelmaan sisältyvien toimien määrittelyyn, toteutukseen ja arviointiin, ii) monimuotoisuuden johtamiseen liittyvien tietojen vaihtaminen ja jakaminen, iii) koordinoinnin ja yhteistyön edistäminen alojen, julkisten tahojen ja yhteiskunnan välillä, iv) uusien toimien, tarpeiden, tilojen ja mahdollisuuksien tunnistaminen, v) koulutustarpeiden havaitseminen ja koulutusmahdollisuuksien edistäminen interkulttuurisuuden, rinnakkaiselon ja monimuotoisuuden hallinnassa. Komiteaan kuuluu erilaisia paikallisia julkisia toimijoita: nuoriso, urheilu, yhdenvertaisuus, kulttuuri, kaupunkisuunnittelu, tekniset palvelut, palvelut, sosiaalitoimi, asuminen, poliisi, koulutus, talous, kauppa ja työllisyys sekä terveys- ja kuluttaja-asiat. Komiteaa johtaa interkulttuurisesta politiikasta vastaava kunnan osasto.

Viimeinen esimerkki on **Puolan metropoliliitto** (Union of Polish Metropolises), joka koostuu Puolan 12 suurimmasta kaupungista. Liitto on johtanut vuodesta 2017 lähtien työryhmää, joka käsittelee maahanmuuttoa ja kotouttamista. Paikallishallinnon edustajat vaihtavat tässä ryhmässä kokemuksia, tukevat toisiaan ja kehittävät laaja-alaisia

90. <https://sovetnational.ru/>.

91. <http://government.ru/department/198/about/>.

92. <https://fadn.gov.ru/>.

93. www.oprf.ru/en.

politiikkaohjelmia. Paikallisviranomaiset voivat tämän lähestymistavan ansiosta jakaa kokemuksia, ratkaisuja ja osaamista kaikkialla Puolassa. Tämän yhteistyön viitekehyksen avulla on voitua ryhtyä nopeisiin ja yhdenmukaisiin toimiin, jotka perustuvat koronapandemian aikana luotuihin tehokkaisiin yhteisiin ratkaisuihin. Näitä ratkaisuja tehtiin erityisesti viestinnässä maahanmuuttajien kanssa sulkutoimien aikana maalisi- ja huhtikuussa 2020.

Keskeiset osatekijät:

- varmista johdonmukainen ja koordinoitu lähestymistapa kaikissa ministeriöissä ja virastoissa
- sitouta tukijat ja alan toimijat näkökulmien ja kokemusten lisäämistä varten
- perusta sellaisia uusia rakenteita, joilla on taidot, resurssit, valmiudet ja valtuudet asettaa ja koordinoita asiaankuuluvia osastoja ja hallintotasoja
- tarjoa monitasoinen hallinto kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason avulla
- tue horisontaalisia verkostoja, erityisesti kansallisia interkulttuuristen kaupunkien verkostojen osalta.

6. Nimetyille toimijoille selkeä vastuunjako, käyttäjien yhteistuotanto mukaan lukien

Vastuu strategian eri osa-alueista ja toimista on tärkeä jakaa selkeästi, koska muuten vastuukysymykset voivat jäädä vain viralliseksi esitykseksi, joka on kaukana osastojen ja virastojen päivittäisestä toiminnasta. Ihannetapauksessa kaikkien osastojen tulisi pyrkiä saavuttamaan yksi tai useampi strategian tavoitteista, jotta strategia ei ole vain yhden vastuulla. Tässä yhteydessä ongelmana saattaa olla viranhaltijoiden yleinen interkulttuurisen osaamisen puutteellinen taso, jos he haluavat ottaa haasteen vastaan. Tätä voidaan tukea positiivisilla erityistoimilla, joissa maahanmuuttajille ja ulkomaalaisille tarjotaan mahdollisuuksia työllistyä julkiselle sektorille. Euroopan unionin perusoikeusviraston tutkimuksen mukaan tätä on kokeiltu kuitenkin vain kahdeksassa unionin jäsenvaltiossa.⁹⁴

Vastuullisten toimijoiden ei pitäisi rajoittua pelkästään hallitukseen. Esimerkiksi Tanskassa hallitus ja työmarkkinaosapuolet sopivat vuonna 2016 sopimuksesta, jolla helpotetaan pakolaisten ja yhdistettyjen perheenjäsenten integroimista työmarkkinoille. On olemassa näyttöä siitä, että vain 27 prosenttia (Q3, 2016) näihin ryhmiin kuuluvista työikäisistä

henkilöistä on saanut työpaikan kolme vuotta kotouttamishohjelmiin osallistumisen jälkeen. Tästä syystä ammattiliitot ja työnantajat sopivat tukikehyksestä. Tämä virtaviivaisti ja nopeutti taitojen arviointia ja tunnustamista, tanskan kielen osaamista työelämässä ja työnvälitystä muun muassa paikallisviranomaisille asetettujen uusien vaatimusten avulla. Tukikehyksen myötä luotiin koulutusohjelma tulijoille, jotka eivät saaneet ammattiliittojen peruspalkkaa. Kehyksessä kannustettiin myös työharjoitteluihin tarjoamalla kehukseen osallistuville yrityksille tietty bonus. Ruotsi on vastaavasti kehittänyt useita ”nopeutettuja menettelyjä”, joilla edistetään pakolaisten varhaista työllistymistä työmarkkinaosapuolten kanssa tehtyjen alakohtaisten sopimusten avulla. Nopeutetuissa menettelyissä on käsitelty yli 5 000 pakolaisen asioita 14 eri alalla vuoden 2017 loppuun mennessä.⁹⁵ Näiden toimien lisäksi yksilöllistä vapaaehtoistyötä ja aktivismia voidaan tukea mikrotasolla. Esimerkiksi Italiassa on ollut tapauksia, joissa monikulttuuriset kunnat ovat ottaneet vastaan yksittäisiä pakolaisia tai paikallisia perheitä ja ryhmiä sekä tukeneet kokeiluja, joissa erilaiset sekaryhmät rakentavat itse asuntoja.

Portugalissa interkulttuurisen koulutuksen verkoston (REEL, Intercultural Education School’s Network) interkulttuurista koulutusta edistää maahanmuuttoasiain päävaltuutettu virallisissa koulutusympäristöissä yhteistyössä opetusministeriön ja Aga Khan -säätiön kanssa. Verkoston muodostavat koulut, jotka ovat sitoutuneet järjestämään, integroimaan ja edistämään kaikkien lasten ja nuorten koulutusta heidän kulttuurisesta tai kansallisesta alkuperästään riippumatta sekä tukemaan eroja koskevaa avoimuuden kulttuuria ja käytäntöjä luomalla myönteistä vuorovaikutusta kaikkien opiskelijoiden ja koulutusyhteisön jäsenten kesken. Verkostoon osallistuminen tarkoittaa interkulttuurisen kasvatuksen käytäntöjen sisällyttämistä kouluhankkeeseen ja vuosittaiseen toimintasuunnitelmaan seuraavilla aloilla: koulun organisaatiokulttuuri, opetussuunnitelma (sisältö, resurssit ja didaktiikka) sekä yhteisön sitoutuminen. Lisäksi vuosina 2018–2019 hyväksyttiin kansallinen kansalaiskasvatusta koskeva strategia, jonka tarkoituksena on tehdä interkulttuurisesta koulutuksesta osa kansallista strategiaa. Tässä strategiassa ”kansalaisuus ja kehitys” määritellään pakolliseksi aiheeksi kaikissa kouluissa ja opetussuunnitelmat ylittävänä teemaksi kaikilla koulutustasoilla.

Erlangenin kaupunki (Saksa) ja Siemens (25 000 työntekijää) aloittivat vuonna 2015 yhteistyön, jonka puitteissa Siemens on tarjonnut kahdeksan viikon harjoittelujaksoja ammattitaitoisille turvapaikanhakijoille. Vuotta myöhemmin Siemens

94. Euroopan unionin perusoikeusvirasto (2017), *Together in the EU: promoting the participation of migrants and their descendants*, s. 48.

95. Katso: Ruotsin valtion virastot (2016), *Fast track - a quicker introduction of newly arrived immigrants*.

laajensi ohjelmaansa muihin toimipisteisiin Saksassa perustamalla nuorille pakolaisille kuuden kuukauden koulutusohjelmia, joihin sisältyi intensiivisiä kielikursseja sekä ammattiin valmistavaa koulutusta mekaniikan ja elektroniikan aloilla. Ohjelmaa on uudistettu win-win-win-tilanteen ansiosta: turvapaikanhakijat saavat perehdytystä työpaikalla ja he voivat itse tutkia ammatillisia valmiuksiaan, ja yrityksen työntekijät voivat pohtia mahdollisia ennakkoluuloja pakolaisia ja maahanmuuttajia kohtaan ja oppia samalla uusia taitoja. Samalla yritys voi hyödyntää monimuotoisen työvoiman potentiaalia.

Bergamon kaupunki (Italia) käynnisti vuonna 2018 kaikkien aikojen ensimmäisen pakolaisten kotouttamista koskevan Academy for Refugee Integration -hankkeen, jonka toteuttavat yhdessä kaupunki, paikallinen kauppakamari (Bergamossa toimiva Confindustria) ja kansalaisjärjestöt, kuten Caritas ja Ruah. Akademia koostuu yhdeksän kuukauden koulutuksesta, johon sisältyy italian kielen kursseja, ammatillista koulutusta ja harjoittelu yhdessä Confindustriaan kuuluvista yrityksistä sekä mahdollisuus työsopimukseen kurssin jälkeen.

Bilbao (Espanja) toteuttaa maahanmuuttajanaissille suunnattua Recognition of migrant women of Bilbao -aloitetta, jonka päätavoitteena on tunnustaa maahanmuuttajanaisten läsnäolon merkitys kaupungin sosiaalisessa ja julkisessa elämässä sekä edistää yleisen avoimuuden levittämistä monimuotoisuuden tunnustamisessa. Aloitteessa tuodaan esille maahanmuuttajanaisten työtä, sitoutumista ja panosta vastaanottavaan yhteiskuntaan kuudesta näkökulmasta: yhteisötoimijoina, yrittäjinä, poliitikkoina, taiteilijoina, ihmisoikeuksien puolustajina ja toimijoina sekä nuorten voimaannuttajina.

Myös **Umbrian** alue (Italia) allekirjoitti joulukuussa 2013 yhteistyöpöytäkirjan useimpien Umbrian alueella toimivien taloudellisten ja yhteiskunnallisten toimijoiden (mukana ovat esimerkiksi kolme suurinta ammattiliittoa, yksityinen sosiaalisektori, elinkeinoelämän järjestöt, kuten Confindustria, Confcommercio, Confagricoltura, CIA, CNA, Confimi, Perugia ja Terni Building School, Confartigianato), maakuntien ja Italian kuntaliiton Umbrian osaston kanssa. Pöytäkirjan tarkoituksena oli edistää ja tukea toimia ja aloitteita, joilla pyritään helpottamaan turvapaikanhakijoiden tai kansainvälistä suojelua saavien henkilöiden tehokasta sosioekonomista integroitumista. Yhteistyöpöytäkirjan tarkoituksena oli yhdistää edunsaajien työskentelytarpeet ja -vaatimukset alueellisten mahdollisuuksien järjestelmään (koulutus- ja työtarjoukset) ja nostaa alueellisen verkostojärjestelmän ja palvelujen profilia myöntämällä tehokkaita sosiaalisia oikeuksia.

Keskeiset osatekijät:

- tarjoa strategista poliittista ohjausta korkeimmalta hallintotasolta
- osallista työmarkkinaosapuolet erityisesti työmarkkinoille integroitumiseen liittyvissä näkökohdissa
- auta alueita ja kuntia kotouttamisohjelmien luomisessa
- varmistaa, että interkulttuurinen tietoisuus on kaikkien viranomaisten perustaito
- tue kansalaisaktiivisuutta, innovointia ja vuoropuhelua kentällä.

7. Toteutukseen tarvittavien resurssien laajuus ja lähde

Ongelmaksi saattaa muodostua interkulttuurisen integraatiostrategian resurssien löytäminen. Ilman resursseja strategia uhkaa jäädä vain paperille. Periaatteessa tämän ei pitäisi olla suuri haaste, sillä interkulttuurisessa strategiassa on suurelta osin kyse interkulttuurisen näkökulman soveltamisesta nykyisessä politiikassa. Tämä voi tarkoittaa ohjelmien ja hankkeiden tarkastelemista sen sijaan, että aloitettaisiin täysin alusta. Tietyillä aloilla kohdennettuja rahoitusmäärärahoja voidaan toki osoittaa innovatiivisiin hankkeisiin tai rakenteisiin. Espanjan ensimmäisessä interkulttuurisessa integraatiosuunnitelmassa kohdennettiin kaksi miljardia euroa neljän vuoden aikana. Rahoituksen avulla kunnat saivat mahdollisuuden toteuttaa pilottihankkeita ja toistettavissa olevia toimia. EU:n tukea voi olla saatavilla (soveltuvin osin) myös turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta, kuten Italian kansallisessa integraatiosuunnitelmassa todetaan. Vaikka strategiaa kehitettäisiin ensin (ulkoisella) hankerahoituksella, on kuitenkin välttämätöntä, että strategian toteuttamiseen, arviointiin ja päivittämiseen myönnetään pysyvää rahoitusta.

Lisärahoitusta voidaan perustella investointina monimuotoisuusetuun, sillä jos tällaista investointia ei tehdä, se aiheuttaa edelleen kustannuksia, mutta ei kerrytä hyötyjä. Erityisesti turvapaikanhakijat saattavat jäädä vuosikausiksi työmarkkinoiden ulkopuolelle, ja samalla heidän henkiset voimavaransa heikkenevät ja taidot ruostuvat. Tutkimusten mukaan kustannukset ovat korkeammat silloin, kun kotouttamista ei tapahdu, verrattuna kotouttamisen ja osallisuuden investointeihin.

Syyskuussa 2017 kävi ilmi, että Valkoinen talo oli estänyt presidentin valtuuttaman Yhdysvaltain terveys- ja sosiaalipalveluministeriön tutkimuksen julkaisemisen maaliskuun muistiossa, jossa pantiin täytäntöön presidentin esittämä tarkistettu matkustuskielto tietyistä muslimimaista tuleville pakolaisille (ja maahanmuuttajille). Muistiossa oli pyritty hankkimaan

tietoa pakolaisohjelman kustannuksista ja niiden vähentämisestä. Tutkimuksessa kuitenkin todettiin, että edellisen vuosikymmenen aikana pakolaiset olivat tuoneet 63 miljardia dollaria enemmän valtion tuloja kuin mitä heistä oli syntynyt kustannuksia.⁹⁶

Saksalaisessa tutkimuksessa vuodelta 2008 todettiin, että maahanmuuttajien kotouttamisen puutteellisuus maksoi valtiolle arviolta 16 miljardia euroa. Valtio menetti tuloveroja sekä eläke- ja sosiaaliturvamaksuja riittämättömän kielitaidon, sosiaalisten verkostojen puutteen sekä maahanmuuttajien heikon työmarkkinoille integroitumisen vuoksi. Näin ollen puutteellinen kotouttaminen maksoi liittovaltion ja osavaltioiden hallituksille 3,6 miljardia euroa vuodessa. Kustannukset kunnille olivat noin 1,3 miljardia euroa ja sosiaaliturvarahastoille 7,8 miljardia euroa.⁹⁷

Ei pidä myöskään aliarvioida asiaankuuluville kansalaisjärjestöille annettavan taloudellisen tuen kerrannaisvaikutusta – järjestöt voivat sen avulla edistää kansalaistoimintaa ainutlaatuisella tavalla. UNESCO on tunnustanut sellaisten ”vapaaehtoisaloitteiden, paikallisten osuuskuntien ja yhteistyöverkostojen arvon, jotka voivat työskennellä pienempien ryhmien kanssa ja tarjota henkilökohtaisempaa apua.”⁹⁸

Sveitsin liittoneuvosto tarjosi kantonien tukemana taloudellista ja teknistä tukea pienille ja keskisuurille kaupungeille ja taajamakunnille Urban Projects -ohjelman kautta vuosina 2008–2015. Alueellisten kehittämishankkeiden toteuttamisen tavoitteena oli parantaa asukkaiden elämänlaatua kestävästi monitieteisen ja osallistavan lähestymistavan avulla (www.are.admin.ch/are/de/home/staedte-und-agglomerationen/programme-und-projekte/programm-projets-urbains.html).

Lisäksi ohjelmassa perustettiin Living Neighbourhoods -verkosto (ks. yleiskatsaus kaupunkihankkeista verkkosivustolla: <https://lebendige-quartiere.ch/de/Projekte>). Useat hankkeet (esimerkiksi Schaffhausen, Regensdorf ja Vernier) tähtäävät nimenomaisesti interkulttuuriseen integraatioon. Verkosto esitteli keväällä 2019 järjestetyssä symposiumissa useita hankkeita, muun muassa useissa kaupungeissa toteutetun kiinteistöhuoltajien interkulttuurista sovittelua koskevan hankkeen (<https://lebendige-quartiere.ch/fr/Manifestations/>

96. ”Trump administration rejects study showing positive impact of refugees”, *New York Times*, 18. syyskuuta 2017.

97. Fritschi T., Stutz H. ja Schmugge S. (2008), *Social costs of the non-integration of immigrants in municipalities*, Bertelsmann Foundation.

98. UNESCO (2016), *Cities welcoming refugees and migrants: enhancing effective urban governance in an age of migration*.

[Colloque_de_printemps_2019:_Le_role_des_quartiers_dans_lintegration_sociale](#)).

Kuntien ja kaupunkien tasolla on käynnistetty monia aloitteita. Esimerkiksi:

- Periurban-ohjelma (www.periurban.ch/), jossa on autettu maaseutualueiden kuntia edistämään kotoutumista vuodesta 2008 lähtien
- yhteys-kansalaisuus-ohjelma, jossa on vuosina 2012–2019 tuettu useita kansalaistoimintaan liittyviä maahanmuuton ja kotouttamisen aloitteita ja siten korostettu kansalaisyhteiskunnan innovointipotentialia ja luotu synergioita kotouttamispalvelujen, yhdistysten, yksityisen sektorin ja yksilöiden välille.

Keskeiset osatekijät:

- a) esitä talousarviomäärärahat investointina monimuotoisuuden etuun
- b) tarkastele olemassa olevia menoja uudelleen interkulttuurisesta näkökulmasta
- c) varmista ohjelmalähtöinen rahoitus sen sijaan, että kyse olisi korvaavasta rahoituksesta
- d) varmista yksittäisiä käyttäjiä seuraava rahoitus, jotta paikalliset viranomaiset voivat rahoittaa palveluja
- e) tue sellaisia kansalaisjärjestöjä, jotka hyödyntävät vapaaehtoisen osallistumishalukkuutta resurssina.

8. Keinot, joilla politiikkaohjelmasta tiedotetaan, ja kohdeyleisöt, joille siitä tulisi tiedottaa

Interkulttuurista strategiaa koskeva julkinen viestintä on erittäin tärkeää. Yksi monimuotoisuuden hallintaan tähtäävien monikulttuuristen lähestymistapojen heikkouksista oli se, että niissä oli mukana oikeastaan vain vähemmistöyhteisöjen eliitti, kun taas menestys kentällä ja interkulttuurisen integraation legitimiys perustuvat laajaan julkiseen tukeen. Vaikka interkulttuurisuus on monimutkainen käsite, se voidaan esittää yksinkertaisesti ”toisen sisällyttämisenä itseensä”⁹⁹. Kansalaisia kutsutaan mukaan vetoamalla empatiakykyyn, ei haluun ulossulkea. Samalla viestitään yhteisestä arvopohjasta ja kerrotaan helposti lähestyttäviä, kiinnostavia ja inhimillisiä tarinoita. Interkulttuurisesta strategiasta ei pitäisi kuitenkaan viestiä vain orgaanisesti: viestintää tulee suunnitella huolellisesti ja sitä pitäisi jatkaa koko toteutusprosessin ajan, jotta instituutiot ja suuri yleisö voivat sitoutua sisältöihin laajasti ja jotta kaikki toimijat kykenevät

99. Wilson R. (2018), *Meeting the challenge of cultural diversity in Europe: moving beyond the crisis*, Edward Elgar, Cheltenham, Yhdistynyt kuningaskunta.

edistämään tällaista viestintää. Viestinnän tekijöille tulisi järjestää asianmukaista interkulttuurista viestintää koskevaa koulutusta, jonka avulla kehitetään valmiuksia myönteiseen interkulttuuriseen viestintään ja vaihtoehtoisia narratiiveja vihapuheen torjumiseksi. Huhujen vastaisesta työstä on runsaasti kokemusta. Siinä haastetaan yleisiä stereotyyppioita, muun muassa mobilisoimalla kansalaisia ”huhujen vastaisiksi toimijoiksi”, jotta kansalaisia saadaan osallistumaan keskusteluun.¹⁰⁰

Kansallisen kotouttamisohjelman yhteydessä voidaan ottaa toimittajajärjestöjä mukaan keskusteluun, puuttumatta kuitenkaan medianvapauteen, pohtimaan sitä, kuinka asiaan liittyviä kysymyksiä käsitellään oikeudenmukaisesti ja täsmällisesti, esimerkiksi viittaamalla toimittajien omaan ammattietiikkaan. Eettisen journalismin verkosto on laatinut yhteistyössä Euroopan unionin perusoikeusviraston, Euroopan yleisradioliiton ja Euroopan journalistiliiton kanssa muuttoliikkeen raportointia koskevan työkalupakin.¹⁰¹

Neumarktissa (Saksa) on kehitetty tärkeä toiminta-ajatus, kun kaupunki liittyi mukaan Interkulttuuriset kaupungit -ohjelmaan: Neumarkt – Interkulttuurinen avoin kaupunki. Tätä valmisteltiin eräässä kansalaiskonferenssissa, jonka tarkoituksena oli hyväksyä poliittinen Impetus for a Sustainable City -asiakirja, joka muodostaa kaupungin interkulttuurisen integraatiostrategian. Tässä toiminta-ajatuksessa sitoudutaan rauhanomaiseen rinnakkaiseloon, keskinäiseen ja arvostukseen, kotouttamiseen dynaamisena kaksisuuntaisena vastavuoroisuuden ja mukautumisen prosessina, kotouttamiseen kaikkien sosiaalisena osallistumisena, tervetulleeksi toivottamisen kulttuuriin sekä rasismien kaikkien muotojen torjumiseen.

Keskeiset osatekijät:

- laadi strategian viestintäsuunnitelma, ja tunnista kehittämisen tärkeimmät välitavoitteet: suunnitteluprosessi, keskeiset toimijat, hyväksyntä, ensisijaisten ohjelmien toteutus, vuotuisten välitavoitteiden juhlistaminen, tuloksissa edistyminen, väliarvioinnit ja lopuarviointi. Strategian yleistä viestintäsuunnitelmaa on täydennettävä kutakin suunnitelman puitteissa tavoiteltua toimea koskevilla viestintästrategioilla, mukaan lukien sisäinen viestintäsuunnitelma, jossa henkilöstölle tiedotetaan strategiasta ja tavoitteista, niiden sisällyttämisestä sisäisiin toimintaperiaatteisiin ja raportointirakenteisiin sekä hyviä työkäytäntöjä koskevista odotuksista.

- esitä tavoitteen mukainen yksinkertainen, johdonmukainen ja myönteinen, arvoihin perustuva poliittinen viesti, jota toistetaan kaikilla hallinnon tasoilla
- kehitä sellainen objektiivinen PR-kampanja, jolla on tietty imago ja slogan ja johon sisältyy viestintää sosiaalisen median kanavissa ja erilaisten tapahtumien järjestämistä
- käytä tuettuja ohjelmia ja hankkeita viestintäkanavina interkulttuurisuuden ”näyttämiseen” ja ”kertomiseen”
- tue interkulttuurisen integraation lähettiläitä julkisella sektorilla ja sen ulkopuolella
- sitouta toimittajajärjestöjä ja yhteisömedioita edistämään eettistä journalismia tällä areenalla
- seuraa mediaa ja sosiaalista mediaa siinä, miten ne kuvaavat maahanmuuttajia ja monimuotoisuutta.

9. Järjestelyt tehokkuuden seuranta ja arviointia varten

Strategian seuranta ja toistuva arviointi on olennaisen tärkeää, jotta mahdolliset kuilut pyrkimysten ja saavutusten välillä voidaan tunnistaa. On olennaisen tärkeää tavoitella tavoitteiden mukaisesti määriteltyjä selkeitä tuloksia, jotta vältymme mielivaltaisten tavoitteiden luetteloinnilta tai merkityksettömien, yksittäisten mittareiden asettamiselta. Tulosten toteutumista tai toteutumista jäämistä on arvioitava.¹⁰² Jotkin tavoitteet eivät kenties ole helposti mitattavissa, näitä ovat esimerkiksi sosiaalinen luottamus tai yhteisön yhtenäisyys. Arviointi edellyttää vahvoja tutkimuskumppanuuksia ja merkittäviä investointeja uusien arviointivälineiden kehittämiseen. Baskimaan integraatiobarometri on yksi tällainen väline, kuten myös Wienin integraatioseuranta. Interkulttuurisen integraation luonteeseen kuuluu se, että määrälliset toimenpiteet on yhdistettävä laadulliseen arviointiin kokonaiskuvan muodostamista varten. Tämä on tärkeää siksi, että käyttäjien kokemuksilla on merkitystä ja osittain siksi, että eri yhteiskunnallisten toimijoiden välillä on aitoja näkemyseroja. Ohjelmiin ja hankkeisiin toiminnallisesti keskittyvä malli soveltuu helposti arviointiin tapaustutkimusmenetelmien avulla. Kuten kaikkien muidenkin mallin osatekijöiden kohdalla, myös seurannan ja arvioinnin on oltava osallistavaa: jos tavoitteet saavutetaan, erityisesti määrällisten toimenpiteiden osalta, se on hyvä asia, mutta jos malli ei vastaa niiden toimijoiden laadullisia kokemuksia, jotka toteuttavat suunnitelmaa ruohonjuuritasolla, mallin vaikuttavuutta saatetaan yliarvioida. Suunnitelman

100. Katso: www.coe.int/en/web/interculturalcities/anti-rumours.

101. Katso: <https://ethicaljournalismnetwork.org/press-release-migration-reporting-toolkit>.

102. Sanderson I. (2000), "Evaluating the effectiveness of policy responses to social exclusion", teoksessa Percy-Smith J. (ed.), *From exclusion to inclusion: policy responses to social exclusion in the UK*, Open University Press, Buckingham.

uudistamisessa on huomioitava sekä epäonnistumisista että onnistumisista saadut opit ajan mittaan, kun kokemuksia saadaan lisää ja luottamus kasvaa.

Pakolaisten työmarkkinoille integroitumista koskevan esimerkin osalta sekä Tanska että Ruotsi havaitsivat ohjelmiansa seurannan perusteella, että naispuoliset pakolaiset olivat työmarkkinoilla keskimäärin paljon heikommassa asemassa kuin miespuoliset pakolaiset. Tämä kannusti molempia maita pohtimaan, miksi näin on ja miten voitaisiin kehittää korjaavia ratkaisuja.

Swansea (Yhdistynyt kuningaskunta) järjestää säännöllisesti asukkaiden kuulemisia sekä suunnittelu- että arviointityökaluna. Swansea valtuusto on kehittänyt useita välineitä, joiden avulla se voi ottaa kaikki kansalaiset mukaan painopisteitä, suunnitelmia, talousarviota, sosiaalipalveluja ja siviilielämää käsittelevään valtuuston päätöksentekoprosessiin ja kuulla heitä sen aikana. Kuulemisten tärkeimmät rakenteet ovat seuraavia:

- ▶ Kuulemis- ja sitouttamisstrategia auttaa toimijoita olemaan vuorovaikutuksessa asukkaiden ja palvelujen käyttäjien kanssa.
- ▶ Swansea Voices Online Panel on tietokanta asukkaista, joita neuvosto kuulee säännöllisesti palveluiden ja paikallisten kysymysten osalta. Sen jäsenyys uudistetaan toistuvasti, jotta mahdollisimman monella olisi mahdollisuus osallistua. Viimeaikaisia kuulemisen aiheita ovat olleet muun muassa keskustan uudistaminen ja valtuuston talousarvion painopisteet.
- ▶ Swansea Reputation Tracker on valtuuston toteuttama jatkuvasti käynnissä oleva puhe-linkysely. Joka toinen kuukausi 180 ihmiseltä kysytään heidän mielipidettään valtuustosta, sen tarjoamista palveluista, henkilökunnasta ja tyytyväisyydestä omaa asuinalueitaan kohtaan. Vuosittain kerättyjä tietoja käytetään valtuuston palvelusuunnitelmien laatimiseen, ja ne toimitetaan osana suorituskyvyn seurantaprosessia.

Better **Reykjavík** on verkkopohjainen kuulemisfoorumi, jossa kaupunkilaiset voivat esittää ja keskustella ideoista kaupungin hankkeissa. Sivusto on kaikkien nähtävissä ja käytettävissä. Käyttäjät osallistuvat esittämällä omia ideoitaan, arvioimalla muiden ideoita ja/tai antamalla palautetta tukemalla tai vastustamalla niitä. Better Reykjavík antaa kaupunkilaisille mahdollisuuden ilmaista, keskustella ja priorisoida ideoita kaupunkinsa kehittämistä varten. Se tarjoaa myös äänestäjille suoran mahdollisuuden vaikuttaa päätöksentekoon. Better Reykjavík -alustalla toimii erilaisia hankkeita, joista suurin on My District, Reykjavikin kaupungin osallistuvan budjetoinnin hanke, joka on ollut käynnissä

vuodesta 2011 lähtien. Hankkeessa kansalaiset ovat osoittaneet 18 miljoonaa euroa suoraan kaupungin hankkeiden toteuttamiseen.

Kaupunki keräsi Better Reykjavík -ohjelman avulla vuonna 2017 kaupunkilaisten ideoita siitä, miten kaupungin koulutuspolitiikkaa voitaisiin kehittää yhdessä. Tämä oli ensimmäinen kerta, kun jonkin islantilaisen hallituksen politiikkaa toteutettiin joukkoistamisen avulla.

Nyt käynnissä on vastaavanlainen prosessi, jossa kaupunki muotoilee ensimmäistä demokratiapolitiikkaansa ja pyytää kansalaisia osallistumaan ja esittämään ideoitaan entistä paremmista prosesseista ja/tai priorisoimaan demokratiatavoitteita.

Keskeiset osatekijät:

- a) määritä mittarit tavoitteiden toivottujen lopputulosten perusteella, mukaan lukien sukupuolten tasa-arvon valtavirtaistamista koskevat mittarit
- b) tee myös laadullista arviointia, joissa otetaan huomioon käyttäjälähtöisyys ja moninaiset näkökulmat
- c) tee tapaustutkimuksia, joissa tarkastellaan esimerkkiohjelmia tai -hankkeita ja kohderyhmiä
- d) käytä riippumattomia asiantuntija-arvioitsijoita puolueettoman näytön saamiseen
- e) lisää alan toimijoiden ja tukijoiden sitouttamista kentällä.

10. Keinot politiikkaohjelman tarkistamiseen ja muuttamiseen

Tällä hetkellä voimassa olevien kansallisten integraatiosuunnitelmien kesto vaihtelee, mutta tavallisesti niiden kesto on kolme vuotta. Tässä on riittävästi aikaa toteuttaa strategiaa nykyisessä muodossaan, mutta toteutus saattaa olla "takapainotteista", kun strategiassa siirrytään kohti poliittisia ja julkisten palvelujen painopisteitä. Kuten strategian suunnittelun, myös sen uudelleensuunnittelun tulisi perustua näyttöön – erityisesti riippumattoman asiantuntija-arvioinnin tuloksiin. Kentällä toimivilla tukijoilla ja toimijoilla pitää olla ääni, sillä muuten he saattavat kokea olevansa syrjäytyneitä. Tämä voi johtaa siihen, että jotkin heikosti toimineet hankkeet hylätään, kun taas toisia innovatiivisiksi ja onnistuneiksi osoittautuneita hankkeita voidaan laajentaa esimerkiksi suuntaamalla rahoitusta uudelleen. Tässäkin asiaa helpottaa strategian ohjelman/hankkeen modulaarinen rakenne. Kun strategiaa arvioidaan uudelleen keskittymällä kokonaiskuvaan, se tarjoaa myös hyvän tilaisuuden vahvistaa laajempaa yhteiskunnallista sitoutumista strategian yleiseen tavoitteeseen sekä strategiaa koskevaa yleistä ja poliittista yhteisymmärrystä.

Pohjois-Makedonian tasavalta on perustanut seuranta- ja raportointijärjestelmän yhtä yhteiskuntaa ja interkulttuurisuutta koskevan strategian toimitasuunnitelman toteutusta varten. Seurannassa kiinnitetään erityistä huomiota prioriteettien ja tavoitteiden toteutumiseen klusterin/strategisen alueen tasolla. Huomiota kiinnitetään myös siihen, onko suunniteltua toimenpiteiden ja toiminnan toteutusaikataulua noudatettu sekä tarkastellaan mahdollisia riskejä, puutteellisia toimia, varojen käytön vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä toteutettujen toimintalinjojen vaikutusten näkyvyyttä. Kullekin mittarille on määritettävä suunniteltu vuotuinen tulos ja lähtötaso, jotta onnistumista voidaan mitata ja arvioida. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota sukupuolisensitiivisten mittareiden valintaan. Jos perustason mittaria ei ole mahdollista määrittää ennen toimintaa, huomioon otetaan ensimmäisen mittauksen aikana saatu tulos (määrällinen tai laadullinen). Lisäksi laaditaan erillinen malli klustereita/strategisia aloja koskevien toimitasuunnitelmien toteutuksen tiedonkeruuta ja seuranta varten.

Seurannasta vastaa PMRNM:n toimiston koordinaatielin yhteistyössä vastuuministeriöiden ja muiden asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa. Seurannan aikana järjestetään myös julkisia keskusteluja. Koordinointielimen on toimitettava raportti neljä kertaa vuodessa pysyvälle neuvottelukunnalle ja Pohjois-Makedonian hallitukselle yhtä yhteiskuntaa ja kulttuurienvälisyyttä koskevan strategian toimitasuunnitelman toteutuksesta.

Raportoinnissa on kiinnitettävä asianmukaista huomiota seuraaviin periaatteisiin: tarkkuus ja ytimekkyys, relevanssi, objektiivisuus sekä tietojen laadullinen ja määrällinen raportointi. Raportit julkaistaan GNRM:n verkkosivuilla.

Keskipitkän aikavälin arvioinnin suorittavat riippumattomat asiantuntijat (kaksi vuotta). Arviointi tehdään myös sen jälkeen, kun yhden yhteiskunnan ja interkulttuurisuuden strategia 2020–2023 on päättynyt. Strategian toimitasuunnitelmaa arvioidaan asianmukaisesti toteutuksen ja havaintojen arviointiraporttien perusteella. Tämä muodostaa perustan seuraavalle strategialle.

Keskeiset osatekijät:

- a) aseta ohjelmalle määräaika ja rajoitettu kesto (esim. kolme tai neljä vuotta) jonka puitteissa toteutusta tehdään, tarkastellaan ja arvioidaan
- b) perusta strategian tarkastelu riippumattoman ja objektiivisen arvioinnin tuloksiin ja osallista-vaan palautteeseen
- c) hylkää epäonnistuneet ohjelmat ja hankkeet ja levitä hyviä käytäntöjä
- d) osallista mahdollisimman laaja joukko yhteiskunnallisia toimijoita demokraattiseen keskusteluun strategian tuloksista
- e) viesti toistuvasti kaikkein syrjäytyneimmille henkilöille siitä, että heidän äänensä kuuluu.

Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat päättäneet yhdistää osaamisensa, voimavaransa ja kohtalonsa. Yhdessä he ovat luoneet vakauden, demokratian ja kestävän kehityksen alueen, jossa pidetään yllä kulttuurista monimuotoisuutta, suvaitsevaisuutta ja yksilön vapauksia. Euroopan unioni on sitoutunut jakamaan saavutuksensa ja arvonsa muiden maiden ja kansojen kanssa.

<http://europa.eu>

Euroopan neuvosto on maanosansa johtava ihmisoikeusjärjestö. Sillä on 46 jäsenvaltiota, mukaan lukien kaikki Euroopan unionin jäsenet. Kaikki Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ovat allekirjoittaneet ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion suojaamiseksi tehdyn Euroopan ihmisoikeussopimuksen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien valvoo ihmisoikeussopimuksen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

www.coe.int

