

## Turvapaikanhakijat tiedontuottajiksi lainvalmisteluun

Alaikäisenä oleskelulupaa hakeneiden kuulemispilotti

Oona Alitalo, Johanna Vanto, Nea Peltoniemi, Anne Alvesalo-Kuusi

SILE-hanke, Turun yliopisto  
22.3.2023

Tässä kirjoituksessa on kyse SILE-tutkimuksen osiosta, jossa tarkastellaan ns. ei-kansalaisten, eli Suomen kansalaisuutta vailla olevien henkilöiden, osallisuutta ja osallisuuden edistämistä lainvalmistelussa. Tutkimuksessa toteutettiin kuulemispilotti, jossa selvitettiin ei-kansalaisten näkemyksiä oleskelulupaprosessista sekä heidän kuulemisestaan lainvalmistelussa.

### Politiikkasuositukset:

**Vailla Suomen kansalaisuutta olevia henkilöitä tulisi kuulla niiden lakien valmistelussa, jotka koskevat heitä.** Lain kohderyhmien kuulemisella voidaan saada sellaista tietoa, jota ei olisi mahdollista saada muilla tavoin, kuin näiltä henkilöiltä itseltään.

### **Kuulemisten valmisteluun on varattava tarpeeksi aikaa ja resursseja.**

Kuulemistilaisuuden muoto tulee valita kuultavan ryhmän mukaan. Kuulemispilottiin osallistuneet nuoret pitivät kasvokkaista kuulemistä selvästi mieluisimpana tapana osallistua. Kuulemisen muodon pohdinnassa tulee kuitenkin huomioida osallistujien moninaisuus: on yksilöllistä, millainen osallistumisen tapa kullekin sopii.

**Kuultavien ryhmien kokoonpanot tulisi harkita tarkkaan.** Erityisesti lyhyemmän aikaa Suomessa olleiden naisten voi olla vaikea osallistua keskusteluun ryhmässä, jossa on miehiä tai tuntemattomia. Myöskään ryhmäkoon ei tulisi olla liian suuri, varsinkaan tulkkia käytettäessä. Tulkiksi tulisi valita henkilö, joka puhuu kuultavien äidinkieltä omana äidinkielenään sekä kuultavien murteella.

### **Luottamuksellisen ilmapiirin luominen on edellytys kuulemisen**

**onnistumiselle.** Ilmapiiriä voidaan rakentaa painottamalla niin anonymiteettiä suhteessa kuulevaan tahoon kuin keskustelun luottamuksellisuutta suhteessa muihin osallistujiin. Sekä ennakkolisessä tiedottamisessa että kuulemistilaisuudessa tulee kertoa selkeästi, mitä organisaatiota sen toteuttaja edustaa. On tehtävä selväksi, että kyse on kuulemisesta, ei esimerkiksi maahanmuuttoviranomaisten puhuttelusta. Väärinkäsitykset voivat vaikuttaa osallistujien halukkuuteen kertoa näkemyksistään ja kokemuksistaan.

### **Kuulemisen tarkoituksesta ja kuultavien tosiasiallisista**

**vaikutusmahdollisuuksista tulee tiedottaa selkeästi ja avoimesti.** Kuulemisen tarkoituksesta tulisi kertoa osallistujien äidinkielelle käännetyllä, tiiviillä ja selkokielellä asiakirjalla, myös siinä tapauksessa, että osallistujat osaavat suomea. Kuulemisen jälkeen on hyödyllistä kerrata, miten kuultavien näkemyksiä hyödynnetään ja miten lainvalmistelu etenee kuulemisen jälkeen.



## MISTÄ ON KYSE?

Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Oikeus osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon turvataan myös kansainvälisissä sopimuksissa (ks. esim. Hämäläinen 2021).

On tavallista, että vaikutukset ihmisten arkeen on lakiehdotuksissa arvioitu pintapuolisesti tai puutteellisesti (Rantala 2019; Keinänen & Pajuoja 2020). Lainvalmistelussa on tärkeää huolehtia siitä, että valmistelussa kuullaan heitä, joita valmistettava laki koskee. Lain kohderyhmien kuulemisella voidaan saada sellaista tietoa, jota ei olisi mahdollista saada muilla tavoin, kuin näiltä henkilöiltä itseltään. Kattavamman tietopohjan avulla on mahdollista ehkäistä laeista aiheutuvia, ennakoimattomia haittoja. Eräänä SILE-hankkeen tavoitteena on kehittää toimintamalleja, joita voidaan soveltaa ns. hiljaisten toimijoiden kuulemiseen. Hiljaisilla tarkoitetaan tässä heitä, jotka ovat syrjässä itseään koskevien lakien valmistelusta, ja joiden näkökulma ei tule lainvalmistelussa riittävästi huomioiduksi (Rantala 2022). SILE-hankkeessa on kuultu myös muita hiljaisia ryhmiä, kuten esimerkiksi vankeja.

Tässä tutkimuksessa selvitettiin, miten vailla Suomen kansalaisuutta olevia henkilöitä voitaisiin kuulla lainvalmistelussa. Kuulemispilottia valmisteltiin ja sen tavoitteita pohdittiin yhteistyössä sisäministeriön lainvalmistelijoiden ja palvelumuotoilijan kanssa.

Tutkimuksen aineisto kerättiin haastatteluin, joista neljä oli 2–7 osallistujan fokusryhmähaastatteluja ja yksi oli yksilöhaastattelu.

Tutkimukseen osallistui yhteensä 14 henkilöä. Osallistujat olivat 15–22 -vuotiaita nuoria, jotka olivat tulleet Suomeen alaikäisenä. Osa osallistujista oli tullut kiintiöpakolaisina ja osa perheenjäsenen oleskeluluvalla. Suurin osa nuorista oli kuitenkin tullut yksin ja hakenut ja saanut kansainvälistä suojelua. Osalla oleskelulupaprosessi oli vielä kesken, mutta he olivat käyneet jo turvapaikkapuhuttelussa. Useimmat osallistujat puhuivat suomea, mutta kahdessa työpajassa oli mukana tulkki.

Osallistujat rekrytoitiin yhteistyötahojen, kuten järjestöjen ja oppilaitosten kautta, joilla oli käytössään tutkimusryhmän kirjoittama lyhyt, selkokielineen, muutamalle eri kielelle käännetty tutkimustiedote. Tiedotteessa kuvattiin esimerkiksi, mitä haastattelutilanteissa tapahtuu, ja mistä siellä puhutaan.

Haastattelut dokumentoitiin mahdollisimman tarkoin muistiinpanoin: useimmissa työpajoissa oli haastattelijan lisäksi henkilö, jonka tehtävänä oli vain kirjoittaa ylös mahdollisimman paljon käydyistä keskusteluista.

Haastattelutilanteissa pyrittiin pitämään ryhmät pieninä, ja ryhmiin kutsuttiin osallistumaan yhdessä tutun ihmisen kanssa, jos osallistujat niin toivoivat. Haastattelut järjestettiin sellaisissa tiloissa, joissa osallistujat muutenkin käyvät. Haastattelutilanteissa voitiin keskustelun ohella hahmotella oleskelulupaprosessia aikajanoon, muistilappujen tai kuvakorttien avulla. Tarjolla oli syötävää ja juotavaa, joita sai ottaa haastattelun aikana tai sen jälkeen.

Kysyimme tutkimukseen osallistujilta heidän kokemuksiaan oleskelulupaprosessista, kuulemisesta oleskelulupaprosessin aikana, sekä osallistujien ehdotuksia oleskelulupaprosessin kehittämiseksi. Lisäksi kysyimme heidän ajatuksiaan siitä, miten heitä voitaisiin lainvalmistelussa kuulla. Tässä keskitymme ei-kansalaisten kuulemiseen lainvalmistelussa yleisellä tasolla. Tarkempia erittelyjä laaditaan myöhemmin julkaistavissa tieteellisissä artikkeleissa.

## MITÄ OPIMME KUULEMISESTA?

### Suunnittelu

**Kuulemisten valmisteluun on varattava tarpeeksi aikaa.** Kuulemisten valmistelussa aikaa tulee varata erityisesti materiaalien valmisteluun ja muokkaamiseen tarvittaville kielille, tiedottamiseen sekä osallistujien tavoittamiseen mahdollisten yhteistyötahojen kautta (ks. esim. Stenvall ym. 2021). On selvää, että kuulemisten huolellinen valmistelu ja toteutus vaatii aikaa ja resursseja.

### **Kuulemistilaisuuksissa kannattaa panostaa kuultavien äidinkielen huomioimiseen,**

vaikka tilaisuus olisi suomenkielinen ja osallistajat puhuisivat suomea. Materiaalien, kuten tiedotteiden ja kysymysrunkojen tarjoaminen kuultavien äidinkielellä on huomaavaista ja auttaa kuulemisen alkuun. Tutkimuksemme osallistujista suurin osa halusi haastattelutilanteessa lukea omalle äidinkielelleen käännetyn tiedotteen, vaikka olisi saanut sen jo aiemmin luettavaksi. Osallistujien äidinkielelle käännetty tiedotteet myös auttoivat tavoittamaan tutkimukseen osallistujia. On keskustelun kannalta olennaista, että osallistajat tietävät etukäteen, mistä asioista on tarkoitus keskustella. On tärkeää myös varata tilaisuus kysyä etukäteen lisätietoa kuulemistilaisuudesta.

Jos tulkkia tarvitaan, **sopivan tulkin saaminen on hyvin olennaista.** Tutkimuksen osallistajat toivat esiin, että tulkin äidinkieli ja murrealue voivat vaikuttaa tulkkauksen sujumiseen paljonkin. Esimerkiksi sanoilla ja käsitteillä voi olla murrealueesta riippuen erilaisia merkityksiä (Liamputtong 2011). Osa osallistujista koki etätulkkauksen esimerkiksi puhelimen välityksellä hankalaksi. Kerättävän tiedon laadun kannalta on keskeistä, että tulkki tai kaksikielinen fasilitoija ymmärtää osallistujien sosiaalista kontekstia, kulttuuritaustaa ja kieltä (Liamputtong 2011; Quintanilha ym. 2015).

### Toteutus

**Kuulemisen muodon huolellinen valinta on tärkeää.** Lähes kaikki osallistajat pitivät kasvokkaista kuulemistilaisuutta parhaana vaihtoehtona sekä kiinnostavuuden että ymmärretyksi tulemisen osalta. Samassa tilassa keskustellen on helpompi pyytää selvennystä, ja toisaalta käyttää monipuolisemmin erilaisia keinoja esittää asiansa, vaikei heti löytäisi sanoja. Ryhmäkeskustelussa osallistujat voivat myös tukea toinen toisiaan eri tavoin, esimerkiksi selventämällä käytettyjen käsitteiden merkityksiä (ks. esim. Ganassin & Holmes 2013). Osallistujat saattoivat esimerkiksi tulkata toisilleen asioita, joita joku ryhmässä

ei ymmärtänyt. Kasvokkainen kuuleminen oli mieluisin tapa tähän tutkimukseen osallistuneille nuorille, mutta se ei välttämättä sovellu kaikille yhtä hyvin. Kuulemisen muoto tulee valita kuultavan ryhmän mukaan, tai tarjota vaihtoehtoa kasvokkaiselle kuulemiselle (ks. myös Stenvall ym. 2021).

**Ryhmän kokoonpanoa tulee pohtia etukäteen.** Jos kuuleminen toteutetaan ryhmässä, ryhmäkoko on hyvä miettiä etukäteen – myös suhteessa asiaan, josta kuullaan. Jos tarvitaan tulkkausta ja käsiteltäviä kysymyksiä on paljon, pieni ryhmä on usein isoa parempi. Toimiva ryhmäkoko voi olla esimerkiksi 3–4 henkilöä. Se, että ryhmän osallistujat tunsivat toisensa jo entuudestaan, koettiin positiivisena ja osallistumista edistävänä seikkana. Kokonaan vieraiden osallistujien kanssa ei välttämättä haluttu olla samassa ryhmässä. Monet nuoret tulivat paikalle yhdessä kaverin kanssa.

Tutkimuksessamme pidempään Suomessa oleskelleet suhtautuivat usein myönteisemmin siihen, että ryhmässä olisi eri sukupuolten edustajia. Kuitenkin erityisesti lyhyemmän aikaa Suomessa olleet naiset kokivat, etteivät voi tai halua sanoa mielipidettään ryhmässä, jossa on myös miehiä. Tutkimuskirjallisuudessa usein esitetään, että ryhmähaastattelut olisi perusteltua järjestää erikseen eri sukupuolille, etenkin arkaluonteisemmissa aihepiireissä (ks. esim. Halcomb ym. 2007; Alasuutari ym. 2008; van Eeuwijk & Angehrn 2017).

Sekaryhmäasetelman vaikutuksista osallistujien mahdollisuuksiin ja halukkuuteen osallistua keskusteluun ei ole tutkimuskirjallisuudessa yksimielisyyttä (Hennink 2014). Yleisesti ottaen se, että osallistujilla on riittävästi yhteistä, saattaa kuitenkin parantaa ryhmädynamiikkaa ja edistää keskustelun avoimuutta (Conradson 2005). Jos fokusryhmähaastattelu toteutetaan sekaryhmänä, tutkimuskirjallisuudessa suositellaan, että sekaryhmissä sukupuolijakauma olisi mahdollisimman tasainen (Morgan 2019). Kokoonpanoja, joissa yksittäinen osallistuja on ryhmässä ikään kuin kiintiöjäsenenä sukupuolensa edustajana, olisi mahdollisuuksien mukaan hyvä välttää (Morgan 2019).

**Suhtautuminen kuulemisen taltiointiin vaihteli:** siinä, missä joillekin osallistujille kuulemisen videoiminen tai äänittäminen olisi hyväksyttävää, toisille yksinomaan kirjallisten muistiinpanojen tekeminen tilaisuudesta olisi turvallisemmalta tuntuva vaihtoehto. Kun kuvan tai äänen tallentaminen ei ole mahdollista, voi olla suositeltavaa, että muistiinpanoja tekee kaksikielinen henkilö (Morgan 2019).

**Luottamukselliseen ilmapiiriin ja vaikuttamismahdollisuuksista avoimesti kertomiseen kannattaa panostaa.** Luottamuksen syntymisellä on vaikutus osallistumishalukkuuteen. Stenvall ym. (2021) puhuvat turvallisuudesta onnistuneen kuulemisen edellytyksenä ja toteavat, että luottamusta voi vahvistaa esimerkiksi korostamalla osallistumisen vapaaehtoisuutta. Mahdollisuus pysyä anonyyminä oli tutkimuksessamme tärkeää monelle, erityisesti heille, joiden oleskelulupaprosessi oli vielä kesken. Olennaisena asiana osallistumishalukkuuden kannalta näyttäytyi se, että osallistumista suositteli osallistujan tuntema henkilö, joka kertoi asian olevan tärkeä ja kannusti osallistumaan.

Lähtökohtaisesti osallistujat ilmaisivat halua osallistua ja vaikuttaa, mutta epäilivät, ettei heidän kertomillaan asioilla olisi merkitystä tai ettei tietoa hyödynnettäisi. Jotta kuuleminen olisi mielekästä, kuulemisen aiheet tulisi valita siten, että asioiden lopputulokseen on mahdollista vielä vaikuttaa. On olennaista kertoa avoimesti siitä, mihin tietoa käytetään, ja mihin on mahdollista vielä vaikuttaa ja mihin ei (ks. myös Stenvall ym. 2021).

Kuulemistilaisuudessa tulee kertoa selkeästi, mitä organisaatiota sen toteuttaja edustaa. Väärinkäsitykset voivat vaikuttaa osallistujien halukkuuteen kertoa näkemyksistään ja kokemuksistaan. Osallistujille tulee tehdä selväksi, että osallistuminen ei vaikuta päätökseen hänen oleskeluluvastaan. Etenkin turvapaikanhakijataustaiset henkilöt saattavat kokea

epäluottamusta viranomaisiin lähtömaassaan kokemansa vainon ja epäoikeudenmukaisuuden vuoksi (Gill ym. 2015), eivätkä Suomen hallinnon ja viranomaisten rakenteet ja toimintaperiaatteet ole välttämättä tuttuja.

Kuulemisen jälkeen tulee vielä kerrata, miten kuultavien näkemyksiä hyödynnetään ja miten lainvalmistelu etenee kuulemisen jälkeen. Kuulemistilaisuudessa saadusta tiedosta on hyvä tehdä kooste, joka voidaan antaa kuulemiseen osallistuneille.

### LISÄTIETOA

Tämä Policy Brief on osa SILE-hanketta (Silent Agents Affected by Legislation; [www.hiljaisettoimijat.fi](http://www.hiljaisettoimijat.fi)). Hanke on Suomen Akatemian yhteydessä toimivan strategisen tutkimuksen neuvoston (STN) rahoittama, päätösnumerot 335442 ja 335654.

Lisätietoja:

väitöskirjatutkija Oona Alitalo

etunimi.sukunimi@utu.fi, p. 0503271573

### LÄHTEET

- Ahtonen, R., Keinänen, A., (2012). Sidosryhmien vaikuttaminen lainvalmisteluun – Empiirinen analyysi valiokuntakuulemisesta. Edilex.
- Alasuutari, P., Bickman, L. ja Brannen, J. (2008). The SAGE Handbook of Social Research Methods, Lontoo: Sage.
- Conradson, D. (2005). Focus groups, teoksessa: Flowerdew, R. & Martin, D. (toim.): Methods in human geography: A guide for students doing a research project (ss. 128–143). Harlow: Pearson Prentice Hall.
- Ganassin, S. ja Holmes, P. (2013). Multilingual research practices in community research: The case of migrant/refugee women in North East England, *International Journal of Applied Linguistics*, 23(3), 342–356. <https://doi.org/10.1111/ijal.12043>
- Gill, N., Rotter, R., BurrIDGE, A., Griffiths, M. ja Allsopp, J. (2015). Inconsistency in asylum appeal adjudication, *Forced Migration Review*, 50, 52–54. <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/dayton20/gill-rotter-burrIDGE-griffiths-allsopp.pdf> [ladattu: 20.3.2023].
- Halcomb, E. J., Gholizadeh, L., DiGiacomo, M., Phillips, J. ja Davidson, P. M. (2007). Literature review: considerations in undertaking focus group research with culturally and linguistically diverse groups, *Journal of Clinical Nursing*, 16(6), 1000–1011.
- Hennink, M. M. (2014). Focus Group Discussions, Oxford: Oxford University Press.
- Hämäläinen, H. (2021) Vierashuoneessa tutkijatohtori Hanna Hämäläinen: Erityisen suojattomassa asemassa olevien osallisuutta lainvalmistelun tietopohjan tuottamiseen tulisi vahvistaa. Edilex Vierashuone 16.12.2021. <https://www.edilex.fi/uutiset/73236>
- Liamputtong, P. (2011). Focus Group Methodology: Principles and Practice, Lontoo: Sage.
- Morgan, D. L. (2019). Basic and Advanced Focus Groups, Lontoo: Sage.
- van Eeuwijk, P. ja Angehrn, Z. (2017). How to ... Conduct a Focus Group Discussion (FGD). Methodological Manual. Basel: University of Basel. Saatavilla osoitessa: [https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/150640/1/Focus\\_Group\\_Discussion\\_Manual\\_van\\_Eeuwijk\\_Angehrn\\_Swiss\\_TPH\\_2017.pdf](https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/150640/1/Focus_Group_Discussion_Manual_van_Eeuwijk_Angehrn_Swiss_TPH_2017.pdf) [ladattu: 20.3.2023].
- Quintanilha, M., Mayan, M. J., Thompson, J. ja Bell, R. C. (2015). Different Approaches to Cross-Lingual Focus Groups: Lessons From a Cross-Cultural Community-Based Participatory Research Project in the ENRICH Study, *International Journal of Qualitative Methods*, 14(5). <https://doi.org/10.1177/1609406915621419>
- Rantala, K. (9.2.2022) Keitä ovat hiljaiset toimijat lainvalmistelussa ja miksi sile keskittyy vain osaan heistä? *SILE-hankkeen blogi*. <https://www.hiljaisettoimijat.fi/keita-ovat-hiljaiset-toimijat-lainvalmistelussa-ja-miksi-sile-keskittyy-vain-osaan-heista/>
- Rantala, K., Alasuutari, N., Järvikangas, I., Saarenpää, K. (2019). Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin, Helsingin yliopisto: Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutin tutkimuksia.
- Stenvall, E., Tiitinen, L., Saarinen, L., Pollari, P., Sirtamo, J. (2021). Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2021:6.