

Vieraassa vara parempi?

Suomen maahanmuuttopolitiikan
haasteet



www.eva.fi

**EVA:n kotisivuilla raportteja, puheita ja
artikkeleita suomeksi ja englanniksi**

Kustantaja: Taloustieto Oy

Kansi: MainosMayDay Oy, Vantaa

Painopaikka: Tummavuoren Kirjapaino Oy 2001

ISBN 951-628-343-8

Sisällysluettelo

Esipuhe

1.	Asenteet	
2.	Maastamuuttomaasta maahanmuuttomaaksi	7
3.	Väestö ikääntyy – kuka tekee työt?	9
3.1	Räjähtääkö eläkepommi ilman maahanmuuttoa?	12
4.	Talous tarvitsee ulkomaalaisia	17
4.1	... mutta kenen talous?	19
5.	Sopimukset velvoittavat	21
6.	Euroopan unionille yhteinen turavapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka?	24
6.1	Amsterdamin sopimus	25
6.2	Tampereen linjaukset	27
6.3	Nizzan kokous – kansallisen politiikan pelivara jatkuu	29
6.4	Itälaajentuminen arveluttaa	31
7.	Aktiiviseen maahanmuuttopolitiikkaan?	35
7.1	Useita maahanmuuttopolitiikkoja	36
7.2	Pian pitää päättää	38
	Tilastoja	41
	Taustakirjallisuutta	42

Esipuhe

Kun väki väkenee niin pidot paranee. Tai ehkei sittenkään?

Tulevaisuuden ennustaminen on tunnetusti ennustamisen lajeista vaikein. Väestöennusteetkin ovat menneet sen verran pieleen, ettei kovin pitkälle meneviä johdopäätöksiä voida tehdä Suomen väkiluvun kehityksestä. Joka tapauksessa väestön keski-ikä nousee ja syntyvyys näyttäisi pysyvän alhaisena. Suuret ikäluokat rakensivat hyvinvointiyhteiskunnan ja odottavat, että saavat loppuelämänsä hyvinvoinnista myös nauttia. Se voi kuitenkin olla helpommin sanottu kuin tehty. Lääkkeeksi vähenevään väkeen Suomessa tarjotaan maahanmuuttoa.

Suurten ikäluokkien siirtyessä asteittain eläkkeelle vuoden 2005 jälkeen Suomea uhkaa työvoimapula. Erityisesti työntekijöitä kaivataan hoiva-ammateissa. Tämä ilmiö näkyy jo siten, että suomalaisia sairaanhoitajia rekrytoidaan esimerkiksi Englantiin ja Norjaan. Vuoteen 2005 on enää nelisen vuotta. Siinä ajassa ei ehditä paljoa tekemään, vaikka hyvää tahtoa olisikin.

Väestörakenteen vinoutuminen aiheuttaa muitakin kysymyksiä kuin miten selvitä tulevien eläkkeiden maksusta, jos uusia maksajia ei ole. Yhteiskunnan dynamiikka kärsii varmasti, kun väestöpyramidi kääntyy ensi kertaa ”väärin päin”. Loppujen lopuksi peruskysymys on, millaisen Suomen haluamme? Vanhusten itsepalveluyhteiskunta on mahdollinen, sairaaloihin pääsee Manner-Eurooppaan niin halutessaan ja maataloustuotteet voidaan korvata tuonnilla.

Euroopan unionin komissio suosittaa omassa raportissaan viiden vuoden siirtymäaikaa työvoiman vapaalle liikkumiselle uusista jäsenmaista. Erityisin perustein voisi jatkoaikaa hakea kahdeksi vuodeksi. Viestit ovat siis ristiriitaisia. Sekä Suomen että koko Länsi-Euroopan väestörakenne on tiedossa, mutta avoimin ovin ei suhtauduta edes unioniin liittyvien maiden kansalaisiin. Väestöongelma ei ole korjattavissa yksinkertaisesti, vaan on otettava huomioon, miten muuttajat sopeutuvat tai muuttavat yhteiskuntaa. Todennäköisesti vasta toisen polven siirtolaiset ovat valmiita hurraamaan Suomen menestykselle jääkiekossa.

Jos ja kun ulkomaalaisen väestön osuus Suomessa lähtee nousuun, on suomalaisten asenteiden liennyttävä. EVAn arvo- ja asennetutkimus osoittaa, etteivät suomalaisten asenteet ulkomaalaisia kohtaan tällä hetkellä kovin vastaanottavaisia ole

– paremminkin nihkeitä. Aitoa ja puhdasta ennakkoluuloisuutta on paljon, mutta tosielämässä törmätään ehkä kulttuurien erilaisuuteen. Kun tulevaisuudessa joudutaan jopa kilpailemaan tänne tulevista ihmisistä, ei epäystävällisen maan leima ole eduksi. Saksan pyrkimys saada 10 000 IT-alan työntekijää nopeasti maahan johti noloon tilanteeseen, kun hakemuksia tuli vain 5 263.

Suomalaisten asenteet ovat kuitenkin kansainvälistymässä ja lientymässä. 80-luvun puolivälissä vain 19 prosenttia kansalaisista katsoi, että ulkomaalaisten lisääntyvä työskentely Suomessa toisi maahamme hyödyllisiä kansainvälisiä vaikutteita. Nyt ajatukseen yhtyy 44 prosenttia väestöstä. Ja 56 prosenttia suomalaisista katsoo, että Suomessa asuvat ulkomaalaiset ovat yleisesti ottaen kunnollisia ja sympaattisia ihmisiä.

FM Tapio Wallenius (Net Effect Oy) on EVAn toimeksiannosta kirjoittanut Vieraassa vara parempi? -raportin tausta-aineistoksi keskusteluun maahanmuuttoon liittyvistä kysymyksistä. Kiitän häntä varmasta ja perinpohjaisesta työstä. EVAn toimistossa raportin laadinnassa ovat avustaneet ja sitä kommentoineet asiamiehet Kai Torvi ja Anna Kaarina Piepponen. Kysymyksiä on paljon, mutta selkeitä vastauksia vielä yllättävän vähän. Muidenkin kuin asiaan todella vihkiytyneiden on pikku hiljaa mietittävä vastauksia.

EVAssa toukokuussa 2001

Pentti Vartia

I. Asenteet

”Minulla ei ole mitään ulkomaalaisia vastaan. Jopa jotkut parhaista ystäväistäni ovat ulkomaalaisia. Ne ulkomaalaiset eivät vain asu täällä...”

Senilix, gallialainen, noin vuonna 50 eKr.

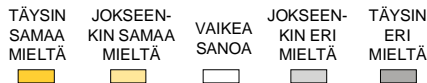
Nykyään(kään) ei juuri kukaan kiellä kansainvälisyyttään. Sitä vakuuttavat yritykset, niiden työntekijät, kunnat, kaupungit, kuka milloinkin. Kansainvälistynyt talous tarvitsee kansainvälistyneitä tekijöitä.

Viime vuosiin asti Suomen taloudenkin kansainvälistyminen merkitsi kuitenkin lähinnä tavaran lähettämistä vieraille maille, outoja osoitelappuja satamassa odottavien konttien kyljissä. Asenteissa muutos on tapahtunut vielä myöhemmin - ajatuksia, tunteita ja muuta aineetonta massaa näyttää ajoittain olevan hankalampaa saada liikkeelle kuin raskaintakaan teräsrullaa. Kaikkein vaikeinta kansainväliseksi tuleminen on ollut silloin, kun sen on joutunut tekemään omalla kotioivella, muunmaalaisten muutettua naapuriin.

Elinkeinoelämän Valtuuskunnan asennetutkimussarjassa on mitattu muiden asioiden ohella suomalaisten asennetta maahanmuuttajiin 1980-luvun lopulta asti. Erityisen laajasti maahanmuuttokysymystä käsiteltiin vuonna 2001 ilmestyneessä asennetutkimuksessa *”Erilaisuuksien Suomi – raportti suomalaisten asenteista 2001”*. Tutkimus paljastaa toisaalta asenteiden ulkomaalaisia kohtaan olevan aiempaa myönteisempää, toisaalta perinteisen varautuneisuuden yhä vallitsevan.

Asenteiden muutoksesta kertoo, että edellisestä, vuonna 1998 tehdystä tutkimuksesta on suomalaisten suhtautuminen muuttunut huomattavasti väitteeseen *”Maamme väestön ikääntyminen ja uhkaava vähenyminen edellyttävät ulkomaalaisten Suomeen muuton helpottamista”*. Kun vielä kolme vuotta sitten

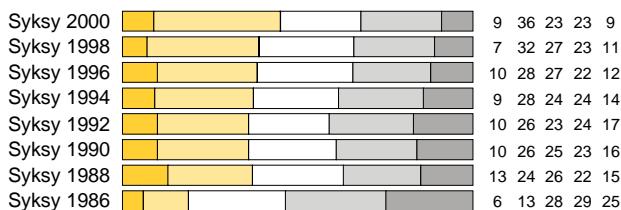
Kuvio 1.



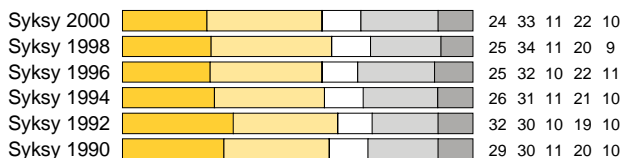
A) "MAAMME VÄESTÖN IKÄÄNTYMINEN JA UHKAAVA VÄHENTYMINEN EDELLYTTÄVÄT ULKOMAALAISTEN SUOMEEN MUUTON HELPOTTAMISTA" (%).



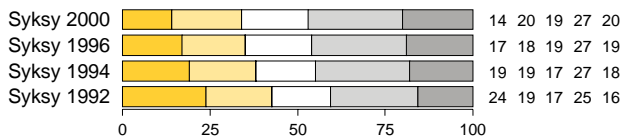
B) "ULKOMAALAISTEN LISÄÄNTYVÄ TYÖSKENTELY SUOMESSA TOISI MAAHAMME HYÖDYLLISIÄ KANSAINVÄLISIÄ VAIKUTTEITA" (%).



C) "SUOMALAISTEN VARAUKSELLINEN SUHTAUTUMINEN ULKOMAALAIKSI KOHTAAN ON VIISASTA VAROVAISUUTTA, EI TIETÄMÄTTÖMYYYTTÄ TAI RASISMIA" (%).



D) "ULKOMAALAISTEN LISÄÄNTYVÄ MAAHANMUUTTO JOHTAISI EPÄEDULLISEEN ROTUJEN SEKOITTUMISEEN JA HEIKENTÄISI KANSAKUNTAMME ELINVOIMAA" (%).



0 25 50 75 100

EVA / Yhdyskuntatutkimus Oy 2001

tämän väitteen kanssa oli täysin tai jokseenkin samaa mieltä vain 19 prosenttia vastaajista, oli osuus vuoden 2000 kyselyssä 28 prosenttia. Väitteen kanssa täysin tai jokseenkin eri mieltä olevien osuus oli laskenut 60 prosentista viiteenkymmeneen.

”Ulkomaalaisten lisääntyvä työskentely Suomessa toisi maahanamme hyödyllisiä kansainvälisiä vaikutteita”, on myös niiden tutkimuksen väitteiden joukossa, jotka saivat nyt huomattavasti enemmän tukea ja vähemmän vastustajia kuin kaksi vuotta sitten.

Hieman etäisyyttä on otettu väitteeseen ”Suomalaisten varauksellinen subtautuminen ulkomaalaisia kohtaan on viisasta varovaisuutta, ei tietämättömyyttä tai rasismia”.

Asennemuutoksen hitaudesta kertoo toisaalta, että puolet suomalaisista yhä vastustaa väestön ikääntymisen motivoimaa maahanmuuton lisäämistä (ks. yllä), 53 prosenttia katsoo pakolaisten saavan paremmat sosiaali-edut kuin suomalaiset. Valitettavasti vielä niinkin moni kuin 34 prosenttia vastaajista on huolissaan *”maahanmuutosta johtuvasta rotujen sekoittumisesta ja sen kansakuntamme elinvoimaa heikentävästä vaikutuksesta”*. Negatiiviset perusmyytit laiskoista ulkomaalaisista elävät yhä.

Erilaisuuksien Suomi -raportissa ei ole eroteltu eri syistä maahan tulevia ulkomaalaisia toisistaan. Kaikkien tulijoiden sumputtaminen saman ”ulkomaalaiset”-käsitteen alle vääristää kuvaa, sillä eri ulkomaalaisryhmät saapuvat Suomeen varsin erilaisin motiivein ja mahdollisuuksin. Euroopan unionin komissio onkin jakanut maahanmuuton kolmeen osaan: humanitaarisista syistä hyväksyttävä muutto (Geneven sopimuksen mukaiset pakolaiset ja heihin rinnastettavat henkilöt), perheiden yhdistäminen sekä työperusteinen, taloudellisista syistä johtuva maahanmuutto.

Humanitaarisista syistä saapuviin kuuluvat kiintiöpakolaiset sekä turvapaikan tai esimerkiksi suojelun tarpeesta johdun oleskeluluvan saaneet. Näillä ryhmillä on lisäksi mahdollisuus pyytää perheenjäsentensä pääsyä maahan. Yhteensä pakolaisena, turvapaikan saaneena tai perheen yhdistämisen kautta on vuoden 2000 loppuun mennessä saapunut Suomeen

Ulkomaalaisia on monenlaisia.

Ulkomaalaisia on monenlaisia

Ulkomaalainen: henkilö, jolla on muun maan kuin Suomen kansalaisuus. Ulkomaalaisia asuu Suomessa tällä hetkellä noin 100 000 henkeä.

Siirtolainen: ulkomaisesta työvoimasta länsimaissa käytetty yleisnimitys.

Pakolainen: henkilö, joka pakenee kotimaastaan ja täyttää Geneven pakolaissopimuksen määritelmän. Pakolaisina maahan tulleita ulkomaalaisia on Suomessa tällä hetkellä vajaat 20 000 henkeä. Vuosittain Suomi ottaa vastaan tietyn määrän YK:n pakolaisvaltuutetun UNHCR:n kanssa valittuja ”kiintiöpakolaisia”. Vuonna 2001 kiintiö on 750 henkeä.

Turvapaikanhakija: henkilö, joka hakee Suomesta turvapaikkaa. Myönteisen päätöksen saanut hakija voi saada joko Geneven sopimuksen mukaisen pakolaisstatuksen tai oleskeluluvan muun suojelun tarpeen vuoksi. Suomeen on viime vuosina tullut tuhannesta kolmeen tuhanteen turvapaikanhakijaa vuodessa. Turvapaikka tai oleskelulupa on myönnetty vuosittain alle viidellesadalle hakijalle.

Maahanmuuttaja: Suomeen pysyvästi, vähintään vuodeksi muuttava henkilö.

Lähteenä on käytetty (muokaten) teosta ”Aukeavat ovet – kulttuurien moninaisuus Suomen elinkeinoelämässä”, Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran julkaisusarja (Sitra 238). WSOY, Juva 2001.

noin 20 000 henkeä. Osa heistä on sittemmin kuollut, muuttanut maasta tai saanut Suomen kansalaisuuden. Humanitaarisista syistä maahan otettujen määrä on siis verraten pieni, eikä mitenkään vastaa ryhmän julkisuudessa saamaa huomiota. Euroopan unionin alueelle tulevista turvapaikanhakijoista Suomeen saapuu vain noin yksi prosentti.

Taulukko 1. Maahan tulleiden pakolaisten* kumulatiivinen määrä, osuus kaikista maassa asuvista ulkomaalaisista sekä koko väestöstä

Vuosi	Maahan tulleiden pakolaisten kokonaismäärä (kumulatiivinen)**	Osuus maassa asuvista ulkomaalaisista, %	Osuus koko väestöstä, %
1995	12 877	19,0	0,2
1996	14 070	19,0	0,3
1997	15 476	19,1	0,3
1998	16 434	19,3	0,3
1999	17 623	20,0	0,3
2000	n. 20 000	n. 22	n. 0,4

Lähde: Työministeriö, Tilastokeskus, Ulkomaalaisvirasto

* Sisältää kiintiöpakolaiset, humanitaarisista syistä tai suojelun tarpeen takia turvapaikan saaneet sekä perheiden yhdistämisen kautta Suomeen tulleet.

** Osa maahan tulleista henkilöistä on voinut poistua maasta, kuolla tai saada Suomen kansalaisuuden, joten he eivät enää lukeudu pakolaissäestöön eivätkä näy tilastoissa.

Taulukko 2. Perheen yhdistämisen takia Suomeen tulleet

Vuosi	Lausunnot	Myönteiset päätökset
1995	1130	250
1996	739	226
1997	808	509
1998	1009	240

Lähde: Ulkomaalaisvirasto

Työperusteinen muutto on pitkälti markkinaohjautunutta – suomalaisten yritysten ulkomailta rekrytoimia tai itse Suomesta töitä löytämään onnistuneita henkilöitä. Kansainvälistyvän talouden aikana työperusteisen muuton merkitys kasvaa jatkuvasti.

Muuttoliike on suhdanneherkkää, niin myös asenteet.

Useissa tutkimuksissa on huomattu talouden suhdannevaiheiden vaikutus paitsi ulkomaisen työvoiman kysyntään, myös vastaanottavan maan väestön asenteisiin. Taantumana aikana arvot kovenevat ja maahanmuuttajat nähdään vähemmän työpaikkoja tavoittelevina kilpailijoina. Nousukaudella on vastaavasti enemmän varaa olla avarakatseinen. *Eri-laisuusien Suomi*-asennetutkimuksen tuloksista voi päätellä ilmiön 1990-luvun laman aikana toimineen siten, että suomalaisten asenteiden jo käynnistynyt lientyminen ja kansainvälistyminen hidastui.

Asennetutkimus osoittaa myös, että suomalaiset eivät kansainvälistyessään kuitenkaan koe eurooppalaistuneensa. Ulkomaalaisiin suhtaudutaan yhä positiivisemmin, mutta eurooppalainen identiteetti ei vastausten mukaan ole pahemmin juurtunut. Paitsi suomalaiseksi, itsensä tuntee yhä selvemmin myös eurooppalaiseksi 44 prosenttia vastaajista. Tämä on vain pari prosenttia enemmän kuin EU-jäsenyyden alkuvuosina. Silläkin saattaa olla merkitystä maahanmuuttopolitiikan tulevissa ratkaisuisissa, mikäli EU:ssa päädytään oikeasti yhteiseen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan. Sellainen nimittäin vaatii pitkälle menevää muiden jäsenmaiden intressien ymmärtämistä ja tarvittaessa omista tinkimistä.

Huoli suomalaisten ikääntymisestä ja aiheesta viime aikoina käyty vilkas keskustelu ovat selvästi muuttaneet asenteita maahanmuuttajia kohtaan myönteisemmiksi. Lähtökohta ei kuitenkaan ole ollut suotuisin mahdollinen – Suomi pysyi itsenäistymisensä jälkeen kolmen sukupolven ajan verraten suljettuna sekä hyvin suomalaisena, kielellisesti ja kulttuurisesti homogeenisena maana.

2 Maastamuuttomaasta maahanmuuttomaaksi

Vielä itsenäistymisen jälkeen 1920-luvulla itärajan takaa tuli Suomeen Neuvostoliiton mullistuksia pakenevia venäläisiä. 1930-luvun ulkopoliittiset jännitteet, sota sekä sitä seurannut jälleenrakennuskausi sulki kuitenkin rajoja ja käänsivät kansakunnan huomiota sisäänpäin.

Muuttovirta kulki sodanjälkeisinä vuosikymmeninä Suomesta pois, pääasiassa Ruotsiin. Suomen talous ei edellyttänyt maahanmuuttoa, sillä maatalouden rakennemuutoksen ansiosta työvoimaa oli runsaasti tarjolla. Muiden Pohjoismaiden kanssa solmitut sopimukset, passiunioni 1953 sekä yhteiset työmarkkinat 1954 avittivat tuohon aikaan enemmän maasta- kuin maahanmuuttoa.

Osa lähteneistä palasi 1970-luvulla jo takaisin, mutta moni Ruotsiin ja muualle – mm. Yhdysvaltoihin, Kanadaan ja Australiaan – muuttanut jäi sille tielleen. Näitä ulkosuomalaisia, joiden vanhemmista ainakin toinen on syntynyt Suomessa, asuu maailmalla noin 1,2 miljoonaa.

Chilestä ja Vietnamista 1970-luvulla saapuneita pakolaisia voi pitää ensimmäisinä vieraampaa kulttuuria edustavina ryhminä, joihin suomalaiset saivat omassa maassaan tottua. Tulijoiden määrä oli kuitenkin liian pieni aiheuttamaan valtaväestössä suurempia reaktioita. Ulkonäöltään omasta väestä poikkeavat tulijat opittiin kuitenkin tässä yhteydessä mieltämään pakolaisiksi, tapa, josta ei hevin ole päästy eroon myöhemminkään.

Nettomaahanmuutto, tulijoiden ja lähtijöiden erotus, kohosi vasta 1990-luvun alussa, kun inkeriläiset määriteltiin paluumuuttajiksi, ja heidän maahan pääsyään helpotettiin. Saman vuosikymmenen aikana sekä maasta- että maahanmuut-

Suomesta on lähtenyt maailmalle runsaasti elintasopakolaisia.

Kansainvälistymisessä ei ole rusinapullamallia. Edut ja vastuut kulkevat yhdessä.

to lisääntyivät, ja Suomessa asuvien ulkomaalaisten määrä kasvoi hieman yli 21 000:sta noin 90 000:een. Suomen väestö alkoi kansainvälistyä nopeasti.

Samalla maassa asuvien ulkomaalaisten kansallisuuksissa tapahtui suhteellisia muutoksia. Venäläisistä tuli suurin joukko noin 20 prosentin osuudella. Virolaiset ovat nykyisin toisena puolta pienempänä ryhmänä.

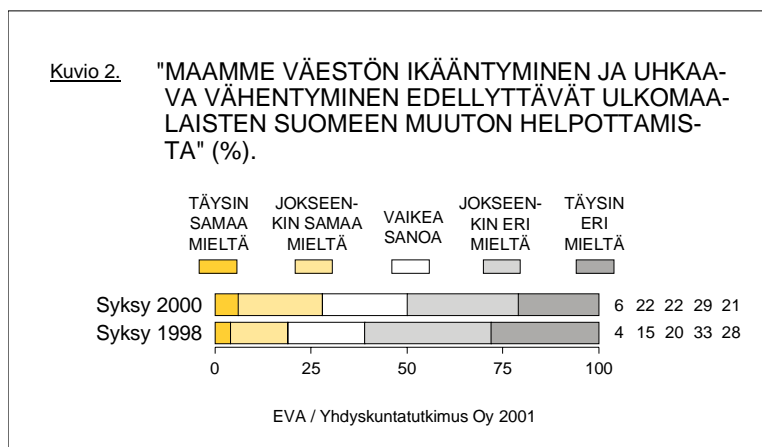
Vuosisadan päätteeksi Suomi sai pikaopetusta kansainvälistymisen sekä aktiivisen integraatiopolitiikan mukanaan tuomista yllättävistä vastuista. Balkanin sotakerrettä jatkaneen Kosovon selkkauksen seurauksena Suomi päätyi kesällä 1999 muiden EU-maiden tavoin ottamaan vastaan Kosovon albaaneja tarjoten tilapäisen turvapaikan 1 064 hengen ryhmälle.

Samana vuonna Slovakian romanit hakivat turvapaikkaa Suomesta perhekunnittain. Reaktiona tilanteeseen Slovakian kansalaisille asetettiin määräaikainen viisumipakko. Tapahtumasarja johti osaltaan kesällä 2000 ulkomaalaislain muutokseen: käyttöön otettiin nopeutettu turvapaikkakäsittely mm. turvallisesta alkuperä- tai kauttakulkumaasta tuleville hakijoille.

Rajojen menettäessä kansainvälistymisprosessin myötä entistä merkitystään voidaan vastaavia ilmiöitä odottaa jatkossakin. Globalisaatiosta on vaikea poimia vain parhaita puolia. Talouksien yhteen kasvaminen sitoo maita ja kansoja lähemmäs toisiaan. Kriiseistä tulee aiempaa enemmän yhteisiä. Nämä tekijät vaikuttavat ihmisten haluun muuttaa maasta toiseen, eikä Suomikaan tule entiseen tapaan jäämään muutoliikkeiden ulkopuolelle.

Toisaalta suomalaiseen yhteiskuntaan on myös ilmaantunut piirteitä, jotka tulevana vuosina vetävät ulkomaalaisia maahan. Merkittävimpiä näistä ovat väestön ja talouden muutokset.

3. Väestö ikääntyy – kuka tekee työt?

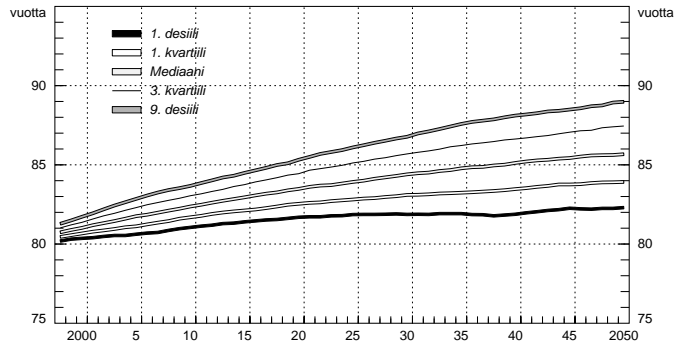


Suomalaiset jättävät työelämän keskimäärin 59 vuoden iässä. Nykyinen eläkejärjestelmä on kestänyt näinkin varhaisen eläkkeelle jäännin verraten hyvin, vaikka laman jäljiltä yhä lähes 10 prosentissa viipyvä työttömyys on merkinnyt eläkkeiden maksamisen kasaantumista toivottua harvempien huoleksi.

Tulevina vuosikymmeninä esimiehen ja työtoverien hyvästeleminen uhkaa lykkääntyä huomattavasti nykyistä myöhemmälle iälle. Eläkkeille ei ehkä muuten riitä maksajia.

Syynä ovat suhteelliset muutokset eri ikäryhmien välillä. Tällä hetkellä kokonaishuoltosuhte on Suomessa noin 0,8, eli alle 15- ja yli 65-vuotiaiden määrä on noin 80 prosenttia työikäisten määrästä. Kahden vuosikymmenen kuluttua se saattaa olla jo noin yksi, eli huoltajia ja huollettavia olisi yhtä paljon, johtuen pääosin vanhempien ikäryhmien kasvusta. Huoltosuhte uhkaakin heiketä Suomessa nopeammin kuin useimmissa muissa EU-maissa. Suomalaiset ikääntyvät; toisaalta sodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat saavuttavat mainitun 59 vuoden iän vuodesta 2005 alkaen, toisaalta suo-

Kuvio 3. Vastasyntyneen odotettavissa oleva elinikä, naiset



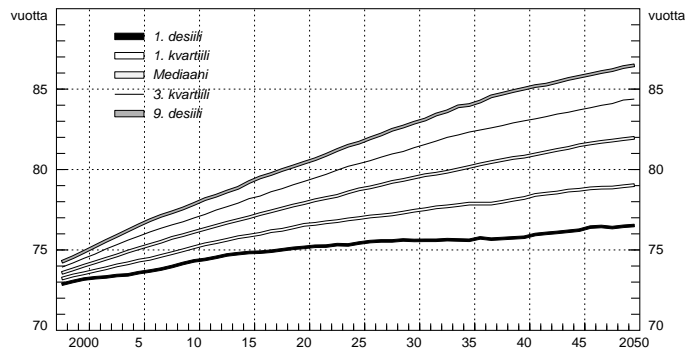
Lähde: Juha Alhon stokastiset simuloinnit.

ETLA 18.4.2001

Kuvioissa 3-5 on pyritty kuvaamaan ennusteen epävarmuutta todennäköisyyslaskennan kielellä. Keskimmäisenä oleva mediaaniennuste kuvaa todennäköisintä toteutumaa. Sen ympärillä olevat 1. ja 3. kvartiili muodostavat 50 % ennustevälin ja äärimmäisinä olevat 1. ja 9. desili muodostavat 80 % ennustevälin. Jos ennustamisen vaikeus on nyt samalla tasolla kuin menneisytydessä, ko. todennäköisyydet ovat päteviä. Menetelmää ja siihen liittyviä tulkintoja selostetaan tarkemmin lähteessä:

Alho J. (1998), A stochastic forecast of the population of Finland. Reviews 1998/4, Tilastokeskus

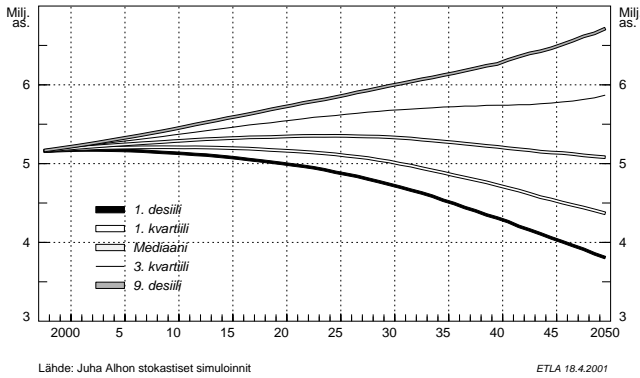
Kuvio 4. Vastasyntyneen odotettavissa oleva elinikä, miehet



Lähde: Juha Alhon stokastiset simuloinnit.

ETLA 18.4.2001

Kuvio 5. Suomen väestökehitys



malaisvanhukset elävät pidempään kuin aiemmat sukupolvet. Joensuun yliopistossa tehtyjen ennusteiden mukaan miesten keskimääräinen odotettavissa oleva elinikä (ennusteen mediaani) nousee hiljalleen nykyisestä noin 73 vuodesta 82 vuoteen vuosisadan puoliväliin mennessä. Naisilla vastaava muutos on noin 81 vuodesta 86 vuoteen.

Samalla kun eläkeläisten lukumäärä kasvaa, lisääntyvät nuoremmat ikäluokat verkkaan. Suomalaisten kokonaishedelmällisyysluvun tulisi olla 2,1, jotta väestön määrä pysyisi entisellään. Viimeiset vuodet sen on pyörinyt 1,8 tienoilla, eikä nousua ole odotettavissa. Maan väkiluku kääntyyne laskuun vuosien 2020-2025 välillä.

Väestöennusteet ovat usein osoittautuneet osumatarkkuudeltaan heikoiksi. Kuvioiden 3-5 laskelmat on tehty heijastamaan tätä ennusteiden epävarmuutta. Ne projisoivat tulevaisuutta koskeviin ennusteisiin aiempien ennusteiden toteutumisessa ilmenneen epävarmuuden. Varmaa tietoa väestön kehityksestä ei siis ole saatavilla. Mikäli tämänhetkiset ennusteet kuitenkin toteutuvat edes suuntaa antavasti, on maamme lähivuosikymmeninä odotettavissa nykyistä pienem-

Vanhoissako
maamme tulevaisuus?

pi kokonaisväestö, ja sen osana nykyistä suurempi eläkeläisten joukko. Pahimmassa tapauksessa ennusteet saattavat myös aliarvioida tämän kehityksen laajuuden ja nopeuden. Seurauksena on joka tapauksessa hoitopalvelujen kysynnän kasvu sekä mahdollisesti kohonneita eläkemaksuja ja korkeampia veroja. Joidenkin ennusteiden mukaan eläkejärjestelmä ei tule kestämään moisen kertaluokan muutoksia ilman merkittäviä rakenteellisia uudistuksia. Toiset väittävät taloudellisen kasvun riittävän ongelman hoitamiseen.

Eräs huoltosuhdetta ennustettaessa huomioiduista muuttujista on maahanmuutto. Hätkähdyttävimpään ennusteisiin kuuluu Tilastokeskuksen Helsingin Sanomille syksyllä 2000 tekemä laskelma. Sen mukaan Suomi tarvitsisi vuoteen 2020 mennessä 2,1 miljoonaa ulkomailta tulevaa työntekijää, mikäli nykyinen huoltosuhde halutaan säilyttää. Tarpeen suuruudesta voidaan keskustella, mutta tarjontapuolella ainakaan määrällistä niukkuutta tuskin ilmenee - kehitysmaiden työvoiman arvioidaan YK:n laskelmissa lisääntyvän miljardilla hengellä seuraavien 20 vuoden aikana.

Maahanmuuttoa on viime aikoina kaupiteltu todennäköisimpänä ja järkevimpänä eläkeongelman ratkaisuvaihtoehtona. Mielipiteeseen sisältyy usein yleisemminkin myönteinen suhtautuminen ulkomaalaisiin. Heidän katsotaan voivan tuoda yhteiskunnalle muitakin hyötyjä kuin eläkemarkat.

3.1 Räjähääkö eläkepommi ilman maahanmuuttoa?

Ikääntymisongelman pelkistäminen valinnaksi ”eläkkeet tai ulkomaalaiset” yksinkertaistaa asioita melkoisesti.

Ensinnäkin eläkeongelmaa ratkottaessa tulevat ulkomaalaisista kyseeseen vain taloudellisista syistä maahan tulevat eli työperusteiset muuttajat. Pakolaisilla ei ole mitään tekemistä Suomen väestöongelmien kanssa. Pakolaisten vastaanotolla on humanitaarinen ja poliittinen funktio. Hätää pakenevien ihmisten ei voi odottaa palvelevan vastaanottajamaan työelämän, talouden tai muitakaan tarpeita, eikä heidän vuosittaisella määrällään pitäisi pahemmin olla yhteyttä näihin tarpeisiin.

Mikäli ikääntymisen seurauksiin ei kuitenkaan keksitä muuta apua kuin maahanmuuton lisääminen, tarvittaisiin tulijoita käsittämättömän paljon – keskivertosuomalaiselle todennäköisesti liikaa. Tällä hetkellä ulkomaalaisia on Suomessa yhä alle 100 000, mikä on noin 1,8 prosenttia väestöstä, ja varsin vähän verrattuna Ranskan, Belgian ja Itävallan noin 10 prosenttiin, tai EU:hun kuulumattoman Sveitsin vajaaseen 20 prosenttiin. Mikäli Suomen ulkomaalaisväestö kasvaisi esimerkiksi samassa koko väestömäärään suhteutetussa tahdissa kuin Ruotsissa sotien jälkeisinä vuosikymmeninä, olisi nettomuutto keskimäärin 15 000 henkeä vuodessa. Miten viisimiljoonainen kansakunta selviäisi moisen joukon vastaanottamisesta, kun jo 1,8 prosenttiin sisältyvät runsaat neljä tuhatta somalialaista näyttävät ajoittain ylittävän valtaväestön sosiaalisen ja kulttuurisen sietokyvyn?

Kuinka nopeaan väestön kansainvälistymiseen suomalaisen joustavuus riittää?

Taulukko 3. Ulkomaalaisten osuus väestöstä pohjoismaissa, %

Ulkomaalaisten osuus koko väestöstä	1995	2000
Suomi	1,2	1,7
Tanska	3,8	4,9
Norja	3,8	4,0
Ruotsi	6,1	5,5

Lähde: Ulkomaalaisvirasto

Eläkejärjestelmän uudistamiseen on monia keinoja, mutta harvoja yleisesti hyväksytyjä.

Onnistuuko lapsiluvun lisääminen tasa-arvoyhteiskunnassa?

Talouden, työelämän ja eläkejärjestelmän muutokset voivat vähentää maahanmuuttajien tarvetta. Työn tuottavuuden nousu mahdollistaisi nykyistä suuremman eläkeläisväestön huoltamisen nykyistä pienemmällä työikäisten joukolla. Eliniän pidentyessä voi toivoa myös töiden maittavan pidempään. Ehkä eläkkeelle ei enää siirrytäkään alle kuusikymppisinä.

Eläkkeitä aiempaa enemmän rahastoimalla kyettäisiin uusia rasitteita ehkä kantamaan nykyistä paremmin. Ja kun ikääntymisongelma on tiedossa, panostettaneen myös työmarkkinoiden tehostamiseen. Mitä tehokkaammat työmarkkinat ja mitä ahkerammin suomalaiset työhön osallistuvat, sitä vähemmän taloudesta johtuvia tarpeita ulkomaalaisten maahantulolle on.

EU:n jäsenmailtaan edellyttämässä työllisyyden toimitasuunnitelmassa Suomen hallitus onkin listannut useita keinoja, joilla työvoiman saatavuutta lisätään ja työllisyyttä nostetaan kohti tavoitteeksi asetettua 70 prosenttia. Eräs toimenpidepaketti kohdistuu maassa jo nyt asuviin ulkomaalaisiin. Heidän työttömyysasteensa sinnittelee yli 30 prosentissa. Lukuun tosin sisältyy huomattavia lähtömaiden perusteella määrytyviä eroja. EU:sta ja muista länsimaista tulleet eivät juuri työttömyydestä kärsi. Monella kehitysmaasta tulleella on kuitenkin vaikeuksia työpaikan löytämisessä. Heidänkin työpanoksensa käyttöön saanti olisi mielekästä ja pehmentäisi samalla monien maahan tulleiden kotoutumisongelmia.

Suomalaiset voivat myös ryhtyä tekemään enemmän lapsia. Viime vuosina syntyneiden lasten määrä on ollut laskussa.

Syntyvyyden lisääminen edellyttäisi todennäköisesti vero- ja sosiaaliturvajärjestelmien rukkaamista niin, että toisen vanhemmista kannattaisi nykyistä paremmin jäädä kotiin lapsia hoitamaan. Suomen kaltaisessa maassa, jossa naiset osal-

Taulukko 4. Syntyneiden määrä

	1990	1995	1996	1997	1998	1999
Elävänä syntyneet	65 549	63 067	60 723	59 329	57 108	57 574

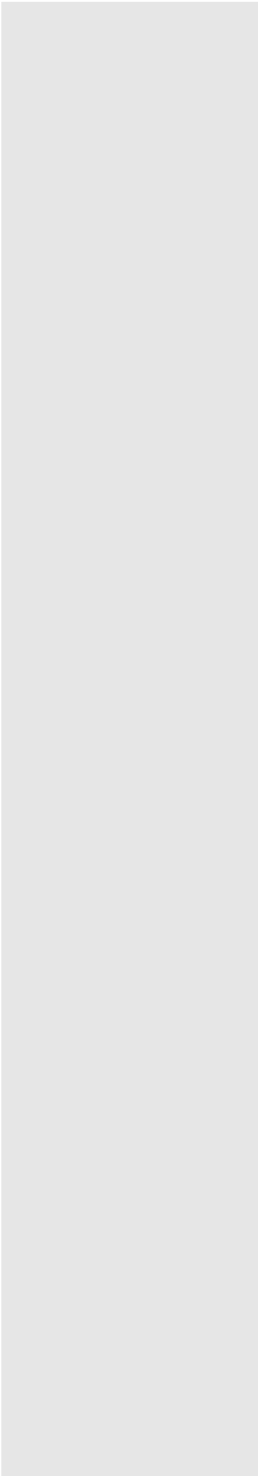
Lähde: Tilastokeskus

listuvat työelämään ahkerammin kuin useimmissa maailman maissa, ja jossa osallistumista pidetään keskeisenä sukupuolten tasa-arvon merkkinä, ei tällaista perhe-elämän keskieu-rooppalaistumista ehkä kovin nopeasti tule tapahtumaan. ”Toinen vanhemmista” kun merkitsee edelleen useimmiten naista.

Syntyvyyden lisääminen ikääntymisongelman ratkaisuna on Suomen tapauksessa ongelmallista myös siksi, etteivät lähivuosina syntyvät uudet kansalaiset ehtisi työkään ajanjaksona, jolloin suuret ikäluokat tarvitsevat hoitajia ja eläkkeidensä rahoittajia. Jos otetaan huomioon lasten yhteiskunnalle aiheuttamat uudet velvoitteet – päiväkodit, niiden henkilöstö, koulut jne. – saattaisi vaikutus olla jopa päinvastainen.

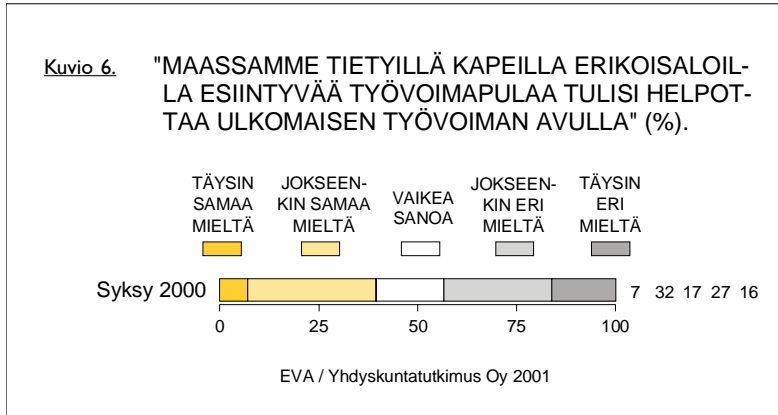
Eräiden arvioiden mukaan koko eläkeongelma saattaa olla hallittavissa eläkejärjestelmään tehtäviin teknisiin muutoksiin. Tällaisia olisivat esimerkiksi elinaikakorjaus eli eläkepääoman jakaminen useammalle vuodelle odotettavissa olevan eliniän pidentyessä, sekä erilaiset eläkkeiden ja eläkemaksujen indeksoinnit. Näiden yhdistelmillä on arvioitu voitavan varautua keskeisiin väestömuutoksista aiheutuviin eläkejärjestelmän riskeihin. Edellytyksenä on, että muutokset saadaan aikaan lähivuosina.

Mikäli eläkejärjestelmä, talous ja lastentekointo eivät kuitenkaan ratkaisevasti muutu, ja Suomessa päädytään vuosien 2005 ja 2020 välillä ratkomaan väestöllisiä ongelmia maahan-



muuttoa lisäämällä, seuraa tästä pysyvien uusien vähemmistöjen syntyminen maahan. Noin vuodesta 2030 alkaen suurten ikäluokkien aiheuttama eläke- ja hoivaongelma on pääosin vakaantunut, ja työelämään astuisi näitä ongelmia lieventämään tuotujen maahanmuuttajien toinen sukupolvi. Suomi olisi lopullisesti muuttunut nykyistä huomattavasti heterogeenisemmäksi yhteiskunnaksi. Valinta on hyvä tiedostaa ennen maahanmuuttopolitiikan suuria ratkaisuja.

4. Talous tarvitsee ulkomaalaisia



Suomen kansantalouden ainoana ongelmana ei tule olemaan väestön ikääntyminen. Joillain toimialoilla kärsitään jo nyt työvoimapulasta. Tulevina vuosina sen ennustetaan väestömuutosten takia – ja talouden sykleistä riippumatta – yhä pahenevan.

Tilanne on kehittynyt tällaiseksi 1990-luvulla Suomen talouden avautuessa ja kansainvälistyessä. Rahoitusmarkkinat vapautettiin jo 1980-luvulla, ulkomaalaisomistus 1993. Vuoden 1994 alussa Suomesta tuli osa Euroopan talousalue ETAa, ja liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 sitoi samalla Euroopan talous- ja rahaliiton jäsenyyteen. Koko 1990-luvun Suomi tuki aktiivisesti pyrkimyksiä maailmankaupan vapauttamiseksi, ensin yksittäisenä GATT-sopimuksen allekirjoittajamaana, sitten EU:n ja maailman kauppajärjestön WTO:n jäsenenä. Suomalaiset myös toimivat kuten opettivat. Vapaan kaupan katsottiin hyödyttävän pientä avointa kansantaloutta.

Avautumisesta seurasi vertailtavuus muiden talouksien kanssa. Pääomanliikkeiden vapaus merkitsi tuotto-odotusten

Suljetussa taloudessa työpaikat takasi viime kädessä valtio. Avoimessa siihen ei ole varaa kilpailun takia.

vertailtavuutta. Työvoimakustannukset ja työn tehokkuus joutuivat Suomessakin suurennuslasin alle tavalla, johon aiempien vuosikymmenien suljetun talouden aikana ei ollut totuttu.

Muutosta kiihdytti informaatioteknologian nopea kehitys. Tieto sijoitusvaihtoehdoista tai tuotteiden hinnoista eri puolilla maailmaa oli saatavilla välittömästi. Markkinoiden reaktiot nopeutuivat, ja monet aiemmin erilliset markkina-alueet sulautuivat yhteen. Tuotannon oli pakko tehostua pysyäkseen kilpailukykyisenä. Suomessa 1990-luvun alun lamaa edeltänyt tuotannon taso saavutettiin vuosikymmenen lopulla, mutta muutamaa sataa tuhatta henkeä pienemmän työntekijäjoukon panoksella.

Tieto vahvisti 1990-luvulla asemaansa nykytalouden keskeisenä tuotannontekijä. Kuvaavaa on, että kun vuoden 1980 Suomessa informaatioammateissa laskettiin työskentelevän 32,5 prosenttia työvoimasta, on osuus kaksi vuosikymmentä myöhemmin lähes puolet. Työpaikkoja syntyi 1990-luvulla huomattavasti enemmän korkeaa teknologiaa käyttäviin ja hyviä palkkoja maksaviin, osaamisella kilpaileviin ja tiedeveisillä toimialoilla toimiviin yrityksiin, kuin matalan teknologian, palkkojen ja osaamisen työvaltaisiiin firmoihin. Toimialojen välisten erojen arvioidaan pysyvän vastaavina lähivuosinakin. Työpaikkoja on syntymässä uusille menestysaloille, pääasiassa sähkö- ja elektroniikkateollisuuden sekä palveluihin.

Tiedon hallitseminen, käsittely sekä jakaminen tieto- ja viestintätekniiikan keinoin asettaa työntekijöille haasteen, josta kaikki eivät ole selviytyneet. Tiedosta on tullut keskeinen työntekijöitä erotteleva tekijä.

Yhdessä tuotannon tehostumisen aiheuttaman työpaikkojen häviämisen kanssa nämä uudet osaamisvaatimukset ovat osaltaan johtaneet siihen, että Suomessa vielä poikkeuksellisen voimakkaan kasvukauden jälkeenkin on työministeriön

mukaan noin 310 000 ja Tilastokeskuksen laskujen mukaan noin 250 000 työtöntä. Työttömiä ja avoinna olevia työpaikkoja erottaa epäsuhta, työmarkkinaslangilla *kohtaanto-ongelma*.

Yritysten kansainvälistyminen on samaan aikaan luonut uusia työkuulttuurin muotoja, joissa erikoistunutta työpanosta saatetaan hankkia maapallon toiselta puolelta muutamaksi viikoksi, johtajia ja asiantuntijoita houkutellaan rajojen takaa erilaisin etuuksin, ja kansainvälisyyttä sekä monikansallista työntekijäjoukkoa pidetään yrityksen kilpailuvalttina. Näiden kansainvälisesti kysytyjen ammattilaisten ja pysyvää työpaikkaa epätoivoisesti etsivien pitkäaikaistyöttömien työmarkkinat ovat viimeisten vuosien aikana ajautuneet huikaisevan kauas toisistaan. Esimerkiksi Nokia luonnehti kansainvälisten IT-alan työmarkkinoiden tilaa tammikuussa 2001 kertomalla keskittyvänsä vastedes etsimään maailmalta koulutettavaksi sopivia lahjakkuuksia. Valmiiksi koulutetut IT- ja telesaajat ympäri maapallon on jo rekrytoitu.

4.1 ...mutta kenen talous?

Viime vuosikymmenen kehityksen seurauksena on maahanmuuttokeskustelun käyminen kansantalouden näkökulmasta vaikeaa.

Työttömien kannalta ulkomaalaisten ammattilaisten maahantulo on epätoivottua ja herättää ärtymystä. Tämän vahvistavat 1990-luvulla tehdyt asennetutkimukset. Työtön kokee maahanmuuttajan kilpailijaksi. Rakenteellisen työttömyyden pisyessä ennusteiden mukaan voimakkaankin talouskasvun jatkuessa seuraavina vuosina yli 200 000 suuruisena, tulee maahanmuuttokeskustelun käyminen olemaan poliittisille päättäjille varmasti tuskallista.

Menestyvien, tietointensiivisillä aloilla toimivien yritysten kannalta ulkomaalaiset työntekijät saattavat olla ratkaisu

Osaamista kannattaa hakea kaukaakin.

Jos Suomen kasvu-strategia perustuisi metallien vientiin, tulisiko silloin pitäytyä kotimaisiin valmistuslaitteisiin?

kilpailukyvyyn ylläpitoon ja työvoimakapeikkojen purkamiseen. Esimerkiksi sähkö- ja elektroniikkateollisuuden arvioidaan tarjoavan 15 000 uutta työpaikkaa vuoteen 2005 mennessä, mutta koulutusjärjestelmä natisee jo nyt yrittäessään tuottaa kylliksi ammattilaisia kysyntään vastaamaan. Onko kansainvälisessä kilpailussa osaamiseen perustuvan strategian valinneella kansantaloudella varaa jättää strategian onnistuminen kotimaisten työvoiman tarjontaan vaikuttavien tekijöiden varaan?

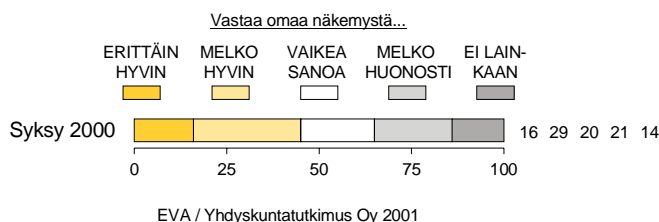
Kolmas näkökulma talouden tarpeisiin koskee sosiaali- ja terveydenhoitopalvelujen kysyntää ja eläkejärjestelmän taloudellista perustaa. Eläkkeet maksamaan joutuvien tulevien työntekijäsukupolvien sekä inhimillistä hoitoa tarvitsevien tulevien eläkeläisten kannalta työvoiman maahanmuutto on toivottavaa. Norjan ja Britannian malliin Suomi saattaa joutua rekrytoimaan hoitoalan osaajia ja yleisesti kansantalouden taakankantajia ulkomailta jo lähivuosina.

Tulisiko ulkomaalaisten maahanmuuttoa siis lisätä vai vähentää? Jos lisätä, niin millaisten ulkomaalaisten? Miten valinta tulisi tehdä? Kuinka paljon tähän tulisi panostaa? Talouden ja työmarkkinoiden näkökulmasta yksinkertaista vastausta on vaikea hahmottaa.

Eri-laisuuk-sien Suomi -raportista käy selvästi ilmi, että ainakaan elinkeinoelämän maahanmuuttoon liittyviä tarpeita ei vielä tunneta. Suuri yleisö ei jaa firmojen näkökulmaa. Väitteet ”Maahanmuuttajat hyödyttävät maamme taloutta” sekä ”Työ-elämä tarvitsee enenevästi maahanmuuttajia” saivat huomattavan vähän kannatusta kyselyn vastaajilta. Osaselitys lienee, että yritysmaailma ei vielä ole kokenut todellista tarvetta vaikuttaa maahanmuuttopolitiikkaan – ulkomaalaisen työntekijän saanti maahan on ollut tähän asti pääsääntöisesti ongelmatonta, kunhan vastaavaa ammattilaista ei ole Suomesta ollut löydettävissä.

5. Sopimukset velvoittavat

Kuvio 7. ULKOMAALAISASENTEET: TIUKKA 'RAJAT KIINNI' -POLITIIKKA ON HÄPEÄKSI MAAMME MAINEELLE SIVISTYSVALTIONA (%).



Humanitaarinen näkökulma turvapaikka- ja maahanmuuttokysymyksiin merkitsee vaatimusta, että Suomen on kannettava vastuunsa maailman hädänalaisista. Suomen olisi tarjottava suoja ja mahdollisesti uusi elämä ihmisille, jotka vainon tai kriisien takia ovat joutuneet jättämään kotinsa ja maansa.

Vaatus perustuu Suomen allekirjoittamiin kansainvälisiin sopimuksiin. Keskeisin näistä on Yhdistyneiden Kansakuntien Geneven pakolaisyleissopimus vuodelta 1951 ja sen lisäpöytäkirja vuodelta 1967. Geneven sopimus velvoittaa allekirjoittaneet valtiot tarjoamaan pakolaisille tietyn tasoista suojelua. Sopimus sisältää määräyksiä pakolaisen oikeudellisesta asemasta, sosiaalietuuksista sekä ansiotyömahdollisuuksista vastaanottavassa maassa.

Pakolaista ei Geneven sopimuksen mukaan saa palauttaa olosuhteisiin, joissa hän voi joutua vaaraan rodun, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskuntaluokkaan kuulumisen tai poliittisen mielipiteen takia. Palautuskieltoa koskevia määräyksiä on myös mm. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa,

eurooppalaisessa kidutuksen vastaisessa yleissopimuksessa, YK:n kidutuksen vastaisessa yleissopimuksessa sekä Suomen perustuslaissa.

Virallinen Suomi kantaa sopimusten edellyttämää vastuuta ottamalla mm. vuosittain vastaan YK:n pakolaisvaltuutetun UNHCR:n kanssa valikoituja henkilöitä eri puolilta maailmaa. Vuoden 2001 talousarviossa näitä ns. kiintiöpakolaisia varaudutaan ottamaan maahan 750 henkeä. Lisäksi oleskelulupa saatetaan myöntää sitä hakeneille muun turvapaikantarpeen perusteella.

Pakolais- ja ihmisoikeusjärjestöt eivät kuitenkaan ole viranomaisten toimintaan tyytyväisiä. Turvapaikan hakijoiden on Suomessa kuten useissa muissakin EU-maissa kyettävä todistamaan joutuvansa vainon kohteeksi kotimaassaan. Tämä on järjestöjen mukaan liikaa vaadittu esimerkiksi silloin, kun monissa EU-maissa käyttöön otetut nopeutetut turvapaikkatutkinnot jättävät todistamiselle niukasti aikaa. Järjestöt väittävät käytännön polkevan turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksia.

EU-maiden arvostellaan myös karsivan turvapaikan saavien määrää vaikeuttamalla sitä hakevien henkilöiden maahanpääsyä. Keinoina käytetään viisumiyhteistyötä, Schengeniin kuuluvaa ulkorajojen valvontaa, yhteistyötä pakolaisten lähtömaiden viranomaisten kanssa, lentoyhtiöiden painostamista yhteistoimintaan jne. Kun hädänalainen ei pääse todistamaan asiaansa EU-maahan, ei hänelle myöskään tarvitse myöntää pakolaisaseman tai turvapaikan saaneelle kuuluvia oikeuksia, väittävät järjestöt viranomaisten logiikan kulkevan. Seurauksena monet pyrkijät joutuvat turvautumaan laittomiin keinoihin unionin alueelle päästäkseen.

Myös kriisien luonteen muutos vaikuttaa järjestöjen mukaan turvapaikkajärjestelmän toimivuuteen. Siviilien vainosta ja kotoaan karkoittamisesta on useissa selkkauksissa muo-

dostunut sodankäynnin uusi muoto. 1950-luvulla kirjoitetussa Geneven sopimuksessa ei kuitenkaan mainita sotia suoje-
luntarpeen aiheuttajana. Monet valtioiden sisäiset selkkauk-
set – esimerkiksi Afrikan Suurten järvien alueella – ovat myös
kansainvälistyneet kriisin lähialueet kattaviksi. Usein esitetty
suositus pakolaisten auttamiseksi mahdollisimman lähellä hei-
dän kotiseutuaan ei tällöin ole mielekäs.

Vaikeuksia suoje-
lun tarpeen määrittelyssä tuottavat
myös ympäristötuhojen tai alikehityksen aiheuttamat ihmis-
ten siirtymät. Nykyään juuri nämä syyt pakottavat vuosittain
miljoonat ihmiset jättämään kotinsa. Sen harkinta, miksi ko-
timaahansa palautettava henkilö mahdollisesti joutuisi tai ei
joutuisi vaaraan, uhkaa usein jäädä sisällöstä irrotetuksi juris-
teriaksi.

Järjestön keskeisiä vaatimuksia on kansainvälisten pa-
kolaissopimusten tiukka toteuttaminen. Suomen ja muiden
EU-maiden tulisi tämän näkemyksen mukaan todella tehdä
se, mihin ovat sopimuksissa sitoutuneet. Sopimusten sovel-
tamisen tulisi myös vastata ajalle tyypillisiin käsityksiin yksi-
lölle kuuluvista oikeuksista. Moderniin Geneven sopimuksen
tulkintaan tulisi kuulua esimerkiksi sukupuolikysymysten (gen-
der) huomioiminen.

Ihmisoikeus- ja kansalaisjärjestöt ovat enimmäkseen
pieniä, mutta lobbaamisessaan ja tiedottamisessaan tehokkai-
ta. Niiden vaatimusten toteuttamisesta seuraisi luonnollisesti
Suomen kuten muidenkin rikkaiden maiden vastuun laajene-
minen tähänastista useamman hädänalaisen suojelemiseksi.
Järjestöillä on asennetutkimuksen perusteella puolellaan hie-
man enemmän suomalaisia kuin vastassaan. Väitteen ”Maam-
me ulkomaalaispolitiikka on liian tiukkaa ja torjuvaa” hyväksyy
45 ja torjuu 35 prosenttia EVAn asennetutkimukseen vas-
tanneista.

6. Euroopan unionille yhteinen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka?

Suomeen nykyinen ulkomaalaislaki on verraten tuore, vuodelta 1991. Nyt sitä ollaan eduskunnan vaatimuksesta uudistamassa.

Nykyistä lakia on ehditty paikkailla ja muutella useaan kertaan, ja sen puutteet myönnetään yleisesti. Jopa lakia toteuttavat virkamiehet myöntävät epäselvien muotoilujen jättävän viranomaistulkinnoille runsaasti tilaa.

Uuden lain laatijoilla ei kuitenkaan ole edessään helppo työ, niin moneen toiveeseen sen odotetaan vastaavan. Sen pitäisi olla turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan keskeinen toteuttamisväline aikana, jolloin kriisit ovat monimuotoisempia, turvapaikantarpeen määrittely vaikeampaa ja kansainväliset muuttopaineet suuremmat kuin nykyistä lakia valmisteltaessa yli 10 vuotta sitten, vuoden 1951 Geneven sopimuksen ajoista puhumattakaan. Sen voimassaoloaikana joudutaan ratkaisemaan maahanmuuton suhde väestökehityksen ongelmiin sekä talouden ja työelämän uusiin vaatimuksiin.

Lainsäätäjän tehtävää vaikeuttaa myös, että nykyistä lakia tehtäessä Suomella oli tämänhetkistä huomattavasti enemmän kansallista liikkumatilaa turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa. Vuodesta 1995 lähtien toimivaltaa tällä alalla on siirtynyt Euroopan unionille. Lähivuosina EU:ssa tullaan päättämään, paljonko liikkumavaraa yksittäiselle jäsenmaalle näissä kysymyksissä jää. Lähivuosina unioni saattaa myös – pitkän yrittämisen jälkeen – joutua hahmottelemaan itselleen aidot yhteisen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan raamit. Se, mihin EU tällä alalla pyrkii, ja miten pyrkimyksensä toteuttaa, vaikuttaa merkittävästi Suomen maahanmuuttopolitiikan liikkumavaraan tulevina vuosina.

Uudessa ulkomaalaislaissa on otettava huomioon EU:ssa tapahtuva kehitys.

Suomi sitoutui jo vuoden 1994 ETA-sopimuksessa ihmisten vapaaseen liikkumiseen Euroopan talousalueeseen kuuluvissa maissa. ETA- tai EU-jäsenyys eivät ole kuitenkaan nostattaneet merkittävää intoa muuttaa Suomeen: esimerkiksi EU-maista on maassa asuvista ulkomaalaisista peräisin alle viidesosa.

Ihmisten vapaa liikkuvuus EU:ssa mielletään usein taloudellisesta näkökulmasta, osana tuotannontekijöiden vapautta liikkuvuutta yhteismarkkinoilla. Kunkin EU-maan kansalaisilla on näin ollen oikeus etsiä työtä ja sen löydettyään työkennellä sekä nauttia sosiaaliturvasta missä tahansa toisessa EU-maassa.

Vapaus koskee tietyn ehdoin myös opiskelua ja muuta oleskelua. Yli kolme kuukautta toisessa EU-maassa viipyvät henkilöt, esimerkiksi opiskelijat ja eläkeläiset saavat oleskeluvan vasta eräiden sairausvakuutusta sekä varallisuutta koskevien ehtojen täytyttyä

EU:n ulkopuolisten, eli kolmansien maiden kansalaisten kohtelu ja oikeudet ovat pitkälti jäsenmaiden kansallisessa päätäntävällässä – kansainvälisiä velvoitteita lukuun ottamatta

6.1 Amsterdamin sopimus

EU-maiden poliittinen johto on viime vuosina katsonut, että juuri ihmisten liikkuminen on alue, jolla eurooppalaisuutta ja EU-kansalaisena olemista täytyy kehittää. 1.5.1999 voimaan astuneessa Amsterdamin sopimuksessa luvataan luoda EU:hun ”*vapautteen, turvallisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen perustuva alue*” sopimuksen voimaantuloa seuraavien viiden vuoden aikana. Tavoitteena on, että liikkuminen ja oleskelu EU:n alueella olisi kansalaisen näkökulmasta oikeudellisesti turvattua riippumatta siitä, minkä jäsenmaan alueella hän oleskelee.

Tavoitteena on alue, jolla liikkuminen olisi helppoa ja turvallista.

Sisällyttämällä oikeus- ja sisäasioita Amsterdamin sopimukseen EU-johdo valmistautui sisärajojen poistumisen mahdollisiin haittavaikutuksiin, mm. erilaisen rikollisuuden toimintavapauksien lisääntymiseen. Kehittämällä vapauden, oikeudenmukaisuuden ja turvallisuuden aluetta tuotiin unionia samalla tykö sen omille kansalaisille. Liikkumis- ja oleskeluvapaus koskettaa useimpia ihmisiä konkreettisemmin kuin pääomien vapaan liikkeen varmistaminen.

Amsterdamin sopimuksella on toteutuessaan suuri merkitys jäsenmaiden turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikalle. ”Vapauden, turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden aluetta” vastaavat oikeudet tulisi nimittäin myöntää myös niille EU:n ulkopuolisten eli kolmansien maiden kansalaisille, joille on myönnetty oleskeluoikeus unionin alueella. Edellytyksenä tälle sopimuksessa sitoudutaan mm. yhteisiin turvapaikanmyöntämis- ja maahanmuuttonormeihin.

Euroopan yhteisön vuodelta 1957 periytyvään perustamissopimukseen lisättiin Amsterdamin sopimuksella kokonaan uusi ”*viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa sekä muuta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen liittyvää politiikkaa*” käsittelevä osasto. Henkilöiden vapaata liikkuvuutta, ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskevat kysymykset sekä kolmansien maiden kansalaisten oikeuksien turvaaminen ja oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa siirrettiin näin unionin ns. ykköspilariin, eli niitä ”*yhteisöllistettiin*”. Aiemmin niitä oli käsitelty hallitusten välisenä yhteistyönä unionin kolmospilarissa.

Byrokratiaterminologian takana piilee merkittävä uudistus. ”Yhteisöllistäminen” merkitsee, että kun tällä hetkellä päätökset EU:n neuvostossa tehdään jäsenmaiden tai komission aloitteista, ja päätökseen tarvitaan neuvoston yksimielisyys, määrää Amsterdamin sopimus, että siirtymäajan jälkeen tekee esitykset vain Euroopan yhteisön komissio, ja päätöksissä siirrytään kohti määräenemmistöpäätösten käyttöä sekä

yhteispäätösjärjestelmää. Samalla Euroopan yhteisöjen tuomioistuin saa toimivaltaa uuden IV osaston kysymyksissä, eli se pääsee ratkomaan tämän alan toimien laillisuutta. Myös Euroopan parlamentin osuus päätöksenteossa kasvaa yhteispäätösmenettelyn ansiosta.

Muutokset siirtävät valtaa, erityisesti asioiden valmisteluvaltaa, huomattavassa määrin jäsenmaiden hallituksilta niiden perustamille ylikansallisille elimille. Esimerkiksi turvapaikka-asioissa aloitteet tulevat siirtymäajan jälkeen komisiolta. Suoraan jäsenmailta tulevat aloitteet ovat tähän mennessä edenneet huonosti, koska niiden on epäilty palvelevan vain esittäjänsä intressejä.

Samassa Amsterdamin sopimuksessa päätettiin erityisellä pöytäkirjalla sisällyttää Schengenin säännöstö osaksi Euroopan unionia. (Iso-Britannia ja Irlanti toteuttavat tosin säännöstöä vain osin.) Schengenin säännöstössä määrätään henkilöiden rajatarkastusten lopettamisesta Schengen-maiden välisillä rajoilla. Vastapainoksi tälle liikkumisvapauden lisäämiselle Schengen-maat ovat yhdenmukaistaneet ulkorajavaltontansa sekä lisänneet sisäisestä turvallisuudesta vastaavien viranomaisten yhteistyötä. Käyttöön on mm. otettu yhteinen viisumi koko Schengen-alueelle. Kolmansien maiden kansalaiset voivat tämän viisumin saatuaan ja muut tuloedellytykset täytettyään liikkua alueella rajoituksetta kolme kuukautta puolen vuoden pituisen jakson kuluessa. Suomessa ja muissa pohjoismaissa Schengenin säännöstöä alettiin soveltaa kokonaisuudessaan 25.3.2001.

6.2 Tampereen linjaukset

Tampereella 15.-16.10.1999 pidetyssä Eurooppa-neuvoston kokouksessa tämä EU:n ylin elin keskittyi ensimmäistä kertaa EU:n historiassa sisä- ja oikeusasioihin. Kokous luonnos-

Schengen poistaa sisärajoja ja yhtiäistä ulkorajoja.

Tampereen kokouksen mukaan EU-mailla tulisi olla yhtenäinen kuva talouksiensa ja väestöjensä kehityksestä.

teli poliittiset toimintaohjeet Amsterdamin sopimuksessa mainitun ”vapauden, turvallisuuden ja oikeudenmukaisuuden alueen” perustamiseksi.

Merkille pantavia ovat kannanotot EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia koskevista turvapaikka- ja maahanmuuttoasioista. Tampereen päätelmien mukaan ”...*olisi vastoin Euroopan perinteitä evätä vapaus niiltä, jotka...perustellusti hakevat pääsyä alueellemme. Tämä taas vaatii unionia kehittämään yhteistä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa...*” Unionin eri alojen politiikat pitäisi integroida niin, että maahanmuuttoa ja muuttoliikettä kyettäisiin tarkastelemaan kokonaisvaltaisesti. Kyseeseen tulevat tällöin lähinnä unionin kauppaa-, kehitysyhteistyö- ja ulkopolitiikan sekä kunkin maan omien sisäisten politiikkojen yhteen nivominen. Jäsenmaiden turvapaikka- ja maahanmuuttolakeja tulisi lisäksi lähentää toisiinsa perustuen ”*yhteiseen arvioon unionin talouden ja väestön kehityksestä sekä lähtömaiden tilanteeseen*”.

EU:n tulisi Tampereelle kerääntyneiden johtajiensa mukaan rakentaa myös yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, johon kuuluisi mm. yhteinen, kussakin jäsenmaassa noudatettava turvapaikkamenettely. Pitkään laillisesti unionimaassa oleskelleelle kolmannen maan kansalaiselle ”*olisi annettava kyseisessä jäsenvaltiossa yhdenmukaiset, mahdollisimman lähellä EU:n kansalaisten nauttimia oikeuksia olevat oikeudet, mukaan lukien esimerkiksi oikeus oleskella maassa, saada koulutusta ja olla työntekijänä tai toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana.*” Eurooppa-neuvosto asetti myös tavoitteeksi, että tällaisille pitkään EU-maassa oleskelleille kolmansien maiden kansalaisille annettaisiin mahdollisuus kyseisen maan kansalaisuuteen.

6.3 Nizzan kokous – kansallisen politiikan pelivara jatkuu

Jos Amsterdamissa ja Tampereella luonnostellut tekstit toteutuisivat kirjaimellisesti ja aikataulussa, päätettäisiin Suomen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan puitteista vuonna 2004 huomattavasti nykyistä enemmän Euroopan unionin toimielimissä. Kärjistäen voi väittää, että yhteisöllistäminen saattaisi johtaa tilanteisiin, joissa Suomeen pyrkivien kolmansien maiden kansalaisten kohtelusta määrättäisiin vastoin Suomen kantaa. Kuten EU-integraatiossa yleensäkin, tilannetta voi tarkastella myös päinvastaisesta näkökulmasta. Suomi pääsisi yhteisön toimielinten kautta vaikuttamaan aiempaa enemmän muiden jäsenmaiden harjoittamaan politiikkaan. Unionin sisäisten rajojen hiljalleen hävitessä tästä on kiistatonta hyötyä.

Näin pitkällä ei kuitenkaan vielä olla. EU:n jäsenmailla on vahvat omat intressit turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa, eikä kovin paljon halua luopua itsemääräämisoikeudestaan näissä kysymyksissä. Amsterdamin sopimus jättikin jäsenmaille runsaasti mahdollisuuksia hidastaa yhteisöllistämistä kansallisten etujensa mukaisesti, eikä joulukuussa 2000 Nizzassa pidetty Eurooppa-neuvoston kokous ainakaan vähentänyt näitä mahdollisuuksia. Esimerkiksi määräenemmistö päätöksiin ja yhteispäätösmenettelyyn siirtyminen edellyttää nyt yksimielisyyttä aiempaa useammassa yksittäisessä perussäännössä. Sopimuksen logiikkaan tosin kuuluu, että myös Amsterdamin sopimuksessa kaavailtua nopeampi eteneminen olisi Nizzan yön tulosten valossa mahdollista.

Ei siis ihme, että Amsterdamin sopimuksen sisältyvien säädösten valmistelu on edennyt toimielimien käsittelyssä EU:n hallintokulttuurille tyypillisesti – varsin verkkaan.

Vaikka Tampereen kokouksen päätökset tätä taustaa

Nizzan kokous: ei, tai ei ainakaan jos, tai ehkä mikäli...

Samalla kun EU:ssa pohditaan yksimielisyysvaatimuksia, sen yksittäiset jäsenet aktivoituvat maahanmuuttopolitiikassaan.

vasten ovatkin ennen kaikkea poliittisia tahdonilmaisuja, joista on vielä pitkä matka toteuttamiseen, toimivat ne kuitenkin suunnan osoittajana: EU:n on tulevana vuosina kyettävä päättämään, millaisin institutionaalisin ja juridisin järjestelyin se ulkomaalaispolitiikkaansa toteuttaa, ja – tähänastista selvemmin – mihin se tällä politiikallaan pyrkii.

Unionimaiden turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaan kohdistuvat paineet eivät päätöksiä odoteltaessa ainaakaan vähene. Innokkaita uusia unionikansalaisia parvelee Välimeren etelärannalla paikallisten veneen omistajien iloksi tungokseen asti. Balkanin kriisialueen kautta salakuljetetaan vuosittain tuhansia parempaa arkea etsiviä ihmisiä EU-maihin.

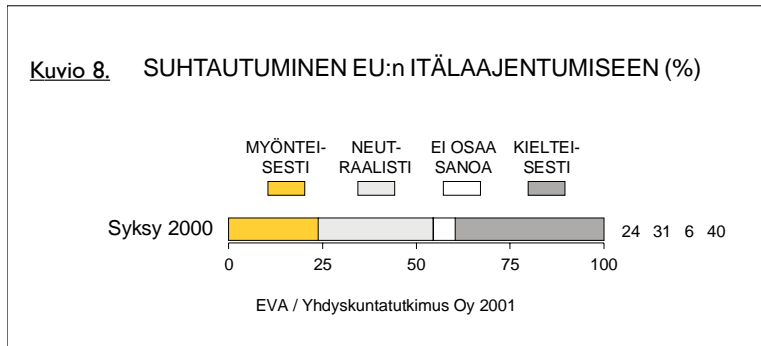
Väestö- ja työmarkkinaongelmat ovat koko unionin tasolla pitkälti samanlaisia kuin jäsenvaltio Suomessa. YK:n mukaan nykyisten EU-maiden väestö supistuu seuraavien 50 vuoden aikana yli 40 miljoonalla. Keskimääräinen työttömyys pysyttelee unionimaissa sitkeästi noin 8 prosentissa, vaikka samaan aikaan tuskailtaan eräillä aloilla työvoimapulaa.

Pätevän työvoiman puute onkin jo nyt johtanut eräiden maiden toimiin kolmansien maiden ammattilaisten saamiseen maahan. Ison-Britannian hallitus on nopeuttamassa tietyillä aloilla toimivien, kolmansista maista tulleiden henkilöiden työlupien uusimiseen menevää aikaa 80 prosentilla varmistukseen työvoimapulasta kärsivien brittifirmojen edut. Saksan päätös rohkaista ja nopeuttaa tietokoneammattilaisten maahantuloa on ehkä tunnetuin esimerkki maahanmuuttopolitiikan aktivoimisesta, olkoonkin, että ei kovin onnistunut sellainen. Suomessa työlupamenettelyä uudistetaan ”*tivistämään työlupalausuntojen yhteyttä työvoimapolitiikan kokonaisuuteen ja tavoitteisiin*” kuten työministeriö asian ilmaisee.

EU saattaa väestö- ja työmarkkinakehityksensä hallitakseen varsin pian tarvita Tampereella kaavailtua ”yhteiseen ar-

vioon unionin talouden ja väestön kehityksestä” pohjautuvaa yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa.

6.4 Itälaajentuminen arveluttaa



Käsiteltäessä maahanmuuttoa Euroopan unionin alueella päädytään usein pohtimaan unionin laajentumista. EU:n jäsenyyttä on hakenut 13 Keski-, Itä- ja Eteläisen Euroopan maata, joiden yhteenlaskettu väestö on noin 160 miljoonaa. Näistä asukasluvultaan suurimmat ovat Turkki, noin 60 ja Puola, noin 38 miljoonaa. Jäsenyysneuvottelut aloitettiin keväällä 1998 kuu- den ensimmäisen maan eli Viron, Puolan, Tshekin, Slovenian, Unkarin ja Kyproksen kanssa. Sitten neuvotteluvaiheeseen ovat päässeet myös Latvia, Liettua, Romania, Slovakia, Bulgaria ja Malta. Vuoroaan odottelee yhä Turkki.

Useimpien hakijamaiden kanssa on jo aiemmin solmittu ns. assosiaatio- tai Eurooppa-sopimukset, jotka integroivat niiden taloutta varsin pitkälle EU:hun. Sopimuksiin sisältyy mm. teollisuustuotteiden vapaakauppa-alueen muodostaminen vuoteen 2002 mennessä. Ne eivät kuitenkaan salli työvoimalle vastaavia oikeuksia kuin jäsenmaiden kansalaisilla on.

Euroopan yllä leijuu itälaajenemisen henki.

Saksa pelkää joutuvansa muuttoliikkeen eturintamaan.

Jäsenyysneuvottelujen arvioidaan edistyneimmillään hakijamailla kestävänsä vielä vuosia. Asiakysymysten moninaisuuden takia verkkaista etenemistä saattaa entisestään jarruttaa EU:n nykyisissä jäsenmaissa herännyt pelko laajentumista mahdollisesti seuraavasta siirtolaisaalosta. Tulijoiden ajatellaan vievän työpaikkoja, painavan alas EU-maiden palkkatasoa sekä rasittavan niiden sosiaaliturvajärjestelmiä.

E erityisen herkkä julkinen mielipide on niissä jäsenmaissa, mm. Saksassa, Ranskassa, Itävallassa, jotka jo entuudestaan ovat vastaanottaneet suuria määriä ulkomaalaisia. Nämä maat arvelevat maantieteellisen läheisyytensä ja taloudellisen vetovoimansa ansiosta joutuvansa mahdollisen uusista maista peräisin olevan muuttoliikkeen kohdemaiksi. Tähän mennessä jo 7,5 miljoonaa ulkomaalaista vastaan ottanut Saksa kavahtaa varsinkin lähes 40-miljoonaisen Puolan jäsenyyden seurauksia. Puolan työttömyyden ennustetaan pysyvän yli 15 prosentissa vielä usean vuoden ajan. Saksalaisten pelkoja on tätä taustaa vasten helppo ymmärtää.

Taloudellisia syitä siirtolaiseksi lähdölle on hakijamaisa tarjolla yllin kyllin. Elintasoero nykyisen EU:n ja esimerkiksi entiseen sosialistimaiden blokkiin kuuluneiden Keski- ja Itä-Euroopan maiden välillä on edelleen valtava. Puolassa kansantuote henkeä kohden on alle viidesosa Saksan vastavasta.

Suomessa otsikoita on kirjoitettu mahdollisesta virolaisten työntekijöiden tulvasta. Suomen ammattiliittojen keskusjärjestön SAK:n syksyllä 2000 teettämän tutkimuksen mukaan jopa 400 000 eli joka kolmas virolainen olisi valmis EU-jäsenyyden tultua työskentelemään Suomessa. Suomalaiset asennoituvatkin *Eriolaisuksien Suomi* -tutkimuksen mukaan unionin itälaajenemiseen varsin varauksellisesti.

Päätös lähteä vieraaseen maahan työn perään on usean tekijän summa. Vaikutusta on mm. talouden kehityksellä sekä

työllisyystilanteella lähtö- ja kohdemaassa, odotettavissa olevilla tuloilla, työttömyysasteella, kielellä, lähtijän koulutuksella, historiallisilla tekijöillä, maiden maantieteellisellä etäisyydellä jne. Viron ja Suomen tapauksessa monet näistä tekijöistä näyttäisivät olevan suosiollisia siirtolaisuudelle.

Viron talous kuitenkin kehittyy voimakkaasti, ja maan hallitus on markkinatalouteen luottavalla politiikallaan onnistunut houkuttamaan runsaasti ulkomaisia investointeja. Talouskasvun omassa maassa on todettu hillitsevän halua siirtolaisuuteen.

Viron väestökehitys antaa myös aiheita suhtautua mallillisesti väestöliikkeiden uhkaan. Viron väestö vähenee ennusteiden mukaan (esim. U.S. Census Bureau) nykyisestä n. 1,43 miljoonasta 1,33 miljoonaan vuoteen 2010 mennessä. Maan pienen syntyvyyden ikäluokat tulevat työikään vuodesta 2005 eteenpäin, eli juuri samaan aikaan, kun Suomessa aletaan tarvita lisätyövoimaa. Ikäluokkien pienuuden voisi olettaa vähentävän työvoiman tarjontaa Virossa ja hillitsevän näin myös lähtöhaluja.

Sama väestökehitys on odotettavissa muissakin hakijamaissa. Niiden väestönkasvun arvioidaan jäävän vuosisadan ensimmäisellä neljänneksellä jopa hitaammaksi kuin 15 jäsenvaltion EU:ssa. Jos vielä hakijamaiden EU-integraatio onnistuu nopeasti ja saa aikaan positiivisia vaikutuksia niiden taloudessa, on siirtolaisuutta aiheuttavia työntekijöitä odotettavissa pelättyä vähemmän.

Vaikka muuttopaine Baltiasta ja KIE-maista pysyisikin korkealla, tullaan seuraavan laajentumiskierroksen jäsenyysehtoihin sisällyttämään siirtymäajat työvoiman liikkuvuudelle. Näin on tehty aiemminkin, esimerkiksi vuonna 1986, kun EU otti jäsenikseen Espanjan ja Portugalin, maat, joista aiempina vuosina oli siirtynyt merkittäviä ihmismääriä Länsi-Eurooppaan leveämmän leivän perässä. Tällä hetkellä hakijamaat ei-

Virolaiset tulvivat Suomeen?

Laajentuneessakin EU:ssa väki vähennee.

vät ole siirtymäajoista kovin innostuneita. Pian ne saattavat kuitenkin oman väestökehityksensä takia ryhtyä toimiin pitäväkseen työikäisen väestönsä kotimaassa.

Työvoiman kysyntäpuolella on myös huomioitava eurooppalaisen teollisuuden rakennemuutos. 1960-luvun muuttoaaltojen aikaan verrattuna se on aiheuttanut melkoisen työvoiman ammattitaitovaatimusten nousun. Siirtyminen hakijamaista, niissä tuotannon tehostumisen saneeraamista työpaikoista suoraan EU-maiden työvoimakapeikoista kärsivien alojen ammatteihin ei välttämättä käy vaivattomasti. Poikkeuksen muodostaa osa palvelutöistä, joiden ylläpitoon EU-maiden oma väestö ei ehkä riitä. Palvelualat ovat lisäksi perinteisesti tarjonneet maahanmuuttajille vähän koulutusta vaativan kanavan vastaanottavan maan työmarkkinoille.

Monissa ennusteissa uusista jäsenmaista vanhoihin kohdistuvan ihmisvirran arvioidaan joka tapauksessa jäävän veraten vähäiseksi. Epävarmuutta ennusteisiin luo, että käytännön muuttohalukkuutta on vaikea mitata.

Ongelmallisemmaksi EU:lle saattaa muodostua uusien jäsenmaiden kautta kiertävien kolmansien maiden kansalaisten liikehdintä. Suomelle suurin ulkomaalaispoliittinen haaste lienee vastaisuudessa Venäjä. Elintasoero maiden välillä ei ole nopeasti kutistumassa, ja maantieteellinen läheisyys tekee työn perässä siirtymisen houkuttavaksi. Eri alojen ammattihmisiä Venäjällä on runsaasti, mutta toisaalta myös vähemmän ammattitaidon omaavaa työvoimaa, jolle maan talousuudistukset saattavat käydä raskaiksi. Maiden väliset suhteet muodostavat maahanmuuttokysymyksissä monimuotoisen problematiikan, jossa uhkia ja mahdollisuuksia on riittämiin.

7. Aktiiviseen maahanmuuttopolitiikkaan?

Tulisiko Suomen muotoilla maahanmuuttopolitiikkansa uudelleen vastaamaan maan omia tarpeita, kansainvälistä kehitystä sekä EU:n tulevaa aktivoitumista tällä alueella? Viimeisin poliittinen maahanmuuttokysymysten linjaus on vuonna 1997 tehty hallituksen pakolais- ja maahanmuuttopoliittinen ohjelma, joka on kuitenkin lähinnä turvapaikka- ja pakolaisnäkökulmasta kirjoitettu. Sitä kirjoitettaessa nykyisenkaltaista keskustelua maahanmuuttopolitiikkaan vaikuttavista väestökehityksen ja talouden tarpeiden kaltaisista tekijöistä ei vielä ollut aloitettu. Ohjelman tulisi osaltaan ohjata tekeillä olevaa ulkomaalaislain uudistusta, mutta sen ajankohtaisuudesta voi esittää epäilyjä. Myös ohjelman käytännön ohjeistaminen on vaillinaista. Valtiontilintarkastajat huomauttivatkin syksyllä 2000, vain kolme vuotta ohjelman hyväksymisen jälkeen, että Suomelta puuttuu ulkomaalais- ja siirtolaispolitiikka tyystin.

Tulisiko uusiin linjauksiin sisällyttää aktiivinen maahanmuuttopolitiikka, osaavien ja talouden tarpeisiin vastaavien ulkomaalaisten tavoittelu? Lehtiotsikoiden perusteella kansainvälinen kilpailu työvoimasta näyttää jo alkaneen. USA valmistautuu myöntämään 80 000 uutta viisumia vuosittain ulkomaalaisille ammattilaisille – eräissä amerikkalaisissa tietotekniikka-alan yrityksissä työvoimasta lähes puolet on ulkomaalaisia ja firmat näiden työpanoksesta täysin riippuvaisia. Australia lisää maahanmuuttajien määrää tänä vuonna 15 000 hengellä ja kohdistaa lisäyksen tietotekniikan, sairaanhoidon ja laskentatoimen koulutuksen saaneisiin. Vastaavia hankkeita on myös EU:n jäsenmaissa.

Menestyisikö Suomi tällaisessa kilpailussa, jos voitettava on syrjäinen sijainti, outo kieli ja vaikea ilmasto. Kilpakkumppaneina olisivat Yhdysvaltain tai Saksan kaltaiset suuret, tunnetut taloudet, joissa maahanmuutosta ja ulkomaalai-

Onko kansainvälinen kilpailu työvoimasta jo alkanut?

sista on pitkä kokemus ja tulijalle tarjolla moninkertaisesti enemmän mahdollisuuksia. Ehtiikö uusi tulokas enää kisaan mukaan, ja jos, niin kuinka paljon panostusta tarvitaan? Suomeen viime vuosina liitetty mielikuva teknologian edelläkävijänä saattaa maata markkinoitaessa olla käyttökelpoinen väline.

Vai onko maahanmuuttotarpeen propagoinnissa sittenkin kyse kansainvälistymisboomin ja tietotekniikkahyphen uudesta ilmiöstä, joka unohtuu seuraavan taantumän myötä?

Merkkejä orientaation muutoksesta on näkyvissä. Esimerkiksi hallituksen työllisyyspoliittisessa toimintasuunnitelmassa luvataan uudistaa ulkomaalaisten *”työ- ja oleskelulupajärjestelmiä ...työvoiman määrälliset ja laadulliset tarpeet huomioivaksi järjestelmäksi”*. Tämä on jo tekeillä. Lisäksi luvataan *”selvittää edellytykset maahanmuuttopolitiikan aktivoimiselle”*.

Lupauksista on kuitenkin pitkä matka toteutukseen, ja ratkaistavia kysymyksiä on paljon. Niitä ratkovia viranomaisia vaivaa eriseuraisuus. Siitä, tulisiko maahanmuuttoproblematiikkaa tarkastella kontrollin ja hallinnan vai ehkä työmarkkinatarpeiden näkökulmasta, ei hallinnon sisällä ole yksimielisyyttä.

7.1 Useita maahanmuuttopolitiikkoja

Mikäli maahanmuuttopolitiikka räätälöidään uudelleen etenkin talouden ja sosiaalijärjestelmien vaatimusten mukaiseksi, on päätettävä kuka tulijat valikoi ja minkälaisin perustein.

Elinkeinoelämän kannalta tulijoita olisi järkevää valita osaamisen, ammattitaidon ja saatavuuden perusteella. Ulkomailta houkuteltaisiin ihmisiä täydentämään suomalaista työvoiman tarjontaa ennen kaikkea tietotekniikan ja palveluiden kaltaisilla aloilla. Perinteisessä prosessiteollisuudessa saavu-

tettavat edut olisivat vähäisemmät. Houkuttelussa voitaisiin hyödyntää Suomen mainetta huipputeknologian maana. Tällä maineella voisi oppilaitoksiin saada nykyistä enemmän ulkomaisia opiskelijoita, joista osan voi olettaa juurtuvankin ja siten lisäävän tarjolla olevan osaavan työvoiman määrää.

Työntekijäjärjestöt ovat kuitenkin jo nyt ilmaisseet ulkomaalaistyövoiman käyttöön liittyviä epäilyjään. Ne pelkäävät, että tulijoiden käsitykset työmarkkinoiden pelisäännöistä eivät välttämättä vastaisi niitä, joihin kansainvälisesti varsin korkean järjestäytymisasteen ja voimakkaan ammattiyhdistysliikkeen Suomessa on totuttu. SAK:n teettämän tutkimuksen mukaan esimerkiksi jopa 40 prosenttia virolaisista olisi tarvittaessa valmis ottamaan palkan vastaan pimeänä ja 44 prosenttia tekisi ylitöitä niin paljon kuin työnantaja haluaa. Neljännes suostuisi tekemään työtä ilman irtisanomissuojaa. Työntekijäjärjestöt painottavat työlainsäädännön tiukkaa soveltamista myös ulkomaiseen työvoimaan sekä tarjoavat kotimaan työttömiä osaajapulaa helpottamaan.

Pitäisikö valinnassa korostaa tulijoiden sopeutumiskykyä ja mahdollisten sosiaalisten riskien ja kustannusten minimointia? Sopeutumattomat ja kotoutumisessaan epäonnistuneet ulkomaalaisethan eivät tuo maahan hyötyjä, päinvastoin.

Näillä kriteereillä maahanmuuttajat tulisivat lähinnä kylmään ilmanalaan tottuneilta alueilta, olisivat kristittyjä – kernaasti vielä protestantteja – sekä jo valmiiksi ammatti- ja kielitaitoisia.

Väestön vanhenemisen tuomien ongelmien kannalta olisi olennaista, että tulijoiden huoltosuhte olisi parempi kuin suomalaisten – vähän lapsia, vähän vanhuksia. Humanitaarisista syistä vastaan otettavien kohdalla tällainen kriteeri on sopimaton, mutta myöskään taloudellisista syistä saapuvien osalta se ei useinkaan täyty. Toisaalta maahanmuuttajien ammattitaito, heidän tulotasonsa sekä panoksensa kansantuot-

Suomen valtteina puhdas luonto, korkea teknologia ja ihmisen kokoinen elinympäristö.

Eri perustein maahan tulleita jouduttaneen tarkastelemaan yhtenä kokonaisuutena.

teeseen ovat myös huoltosuhdenäkökulmasta merkittäviä tekijöitä. Mikäli esimerkiksi David Beckham päätyisi lopettelemaan uransa Porin FC Jazzissa, voisi hän huoletta tuoda mukanaan rouva Spicen, lapsensa ja vaikka koko sukunsa. Kaupungin kyky huolehtia vanhuksistaan ja lapsistaan paranisi silti olennaisesti – muista hyödyistä puhumattakaan.

Humanitaarisista syistä toteutettu pakolais- ja turvapaikapolitiikka sekä taloudellisista syistä tapahtuva maahanmuutto erotetaan usein erillisiksi kysymyksiksi. Talouden kannalta tapahtuva ”helppojen tapauksien” suosiminen saattaa johtaa protesteihin. Humanitaarisesta näkökulmasta kyseessä olisi moraalinen valinta, painotuksen ja resurssien ohjaus heikoimmassa asemassa olevien tulijoiden, turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vahingoksi.

Tällaiset intressien ja mielipiteiden ristiriidat tulevat pitämään huolen siitä, että Suomen tulevat maahanmuuttopoliittiset linjaukset tehdään hiellä ja vaivalla. Todennäköisin lopputulos on jonkinlainen sulle-mulle -ratkaisu, jossa eri näkökulmista maahanmuuttoa tarkastelevat tahot voivat kukin kertoa voittaneensa. Myös Euroopan unionin komissio viittaa tällaiseen intressien tasapainoon maahanmuuttoa koskevassa tiedonannossaan: ”...*keskusteltaessa eri aloilla taloudellista syistä tarvittavien maahanmuuttajien määrästä olisi otettava huomioon kansainvälistä suojelua nauttivien henkilöiden määrä*”.

7.2 Pian pitää päättää

Jos Suomessa päädytään lisäämään huomattavasti maahanmuuttoa, on työ silloin vasta aloitettu. Lyhytaikaisia työkoemuunnuksia lukuun ottamatta menestyksekkäs ulkomaalaisten integrointi vaatii panostuksia yhteiskunnan eri sektoreilla. Myös tulijoiden perheiden tulee viihtyä. Sosiaaliturvan, koulutuksen, asuntojen kuten muidenkin uuteen maahan juurtu-

misen kannalta tärkeiden seikkojen tulisi järjestyä. Vain tällöin kotoutuminen onnistuu ja tulijoista todella on täyttämään heihin kohdistuneet odotukset. Ilman vastaanottajamaan rahallisia panostuksia pysyvyyttä ei saavuteta.

Perusteellisemmin on myös pohtimatta se, miten tulijoiden omaan kulttuuriin ja tapoihin tulisi suhtautua. Virallinen Suomi on verraten kevyesti omaksunut anglosaksisille maille tyypillisen monikulttuurisuusajattelun, jonka mukaan yhteiskunta koostuu rinnakkain elävistä eri kulttuureja edustavista yhteisöistä. Tähänastinen ulkomaalaisväestö on kuitenkin ollut niin pieni, että yhteisöistä on muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta ollut keinotekoisia puhua. Aidosti monikulttuurisen yhteiskunnan kitkatekijöitä ei siksi vielä ole kohdattu. Suomalainen valtakulttuuri on ollut voimakas ja vaatinut tulijoilta sopeutumista. Henkisesti monet suomalaiset tuntuvatkin olevan lähempänä ranskalaismallista assimilaatioajattelua, jossa maahantulijoiden oletetaan ajan mittaan sulautuvan valtakulttuuriin. Pimeänä pakkasaamuna aikaista aamuvuoroa ajava sujuvalla suomella jääkiekkotuloksia kommentoiva ulkomaalainen bussikuski on monelle suomalaiselle ihanteellinen maahanmuuttaja.

Kulttuurikysymykset saattavat vielä osoittautua maahanmuuttopoliittisten ratkaisujen visaisimmaksi osaksi. Esimerkiksi paljon Suomea suurempia tulijamääriä vastaan ottanut Saksa on vasta nyt herännyt käymään maahanmuuttoon liittyvää kulttuurikeskustelua, eikä – osin omaan menneisyyteensä liittyvien tekijöiden takia – tunnu osaavan päättää, tulisiko tulijoilta vaatia sopeutumista maan perinteiseen pääkulttuuriin (*Leitkultur*), vai onko moisen käsitteen käyttäminen ylipäättään hyväksyttävää. Niin kauan kuin nämä asiat ovat ratkaisematta ja maan maine kärsii suvaitsemattomuutta kulluttavista ääriaineksista, tuntuvat Saksan pyrkimykset ammattitaitoisten ulkomaalaisten houkuttamiseksi jäävän keskente-koisiksi.

Monikulttuuriseen Suomeen on vielä pitkä matka. Monille yrityksille monikulttuurisuus on kuitenkin jo itsestäänselvyys.

"Sellainen käsitys vahvistuu, että nykyinen 'nollamaahanmuuttopolitiikka', joka on hallinnut ajattelua viimeisten 30 vuoden aikana, ei ole enää tässä talouden ja väestökehityksen uudessa tilanteessa tarkoituksenmukaista."

Euroopan komissio v. 2000

Joustoa edellytetään myös tulijoilta. Yksikään maa ei ole sellainen tietotekniikan mekka, elintasoparatiisi tai puhtaan luonnon tyyssija kuin mihin lähtijä usein toivoo asettuvansa. Uuteen ympäristöön, yhteisöön ja kulttuuriin kotoutuminen on valtava urakka, mikäli vierailua ei ole ajateltu tilapäiseksi.

Suomalaisten osalta tämä molemmilta osapuolilta vaadittava asenteiden muutos on vasta alussa. Sulkeutuneisuuden aika kesti pitkään. Talouden ja kansainvälisen näyttämön muutokset vaativat kuitenkin reaktioita nopeasti. Maahanmuuton lisäämisen vaihtoehtoja, syntyvyyden nostamista, vero- ja eläkejärjestelmien muutoksia jne. ei niitäkään polkaista esiin lyhyessä ajassa.

Suomen valintojen on lisäksi sovittava EU:n tuleviin linjauksiin. Unionissa tehtävät ratkaisut tulevat vaikuttamaan paljon siihen, miten kunkin jäsenmaan ääni turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa kuuluu. Aivan ensiksi EU:n jäsenmaiden tulisi kuitenkin kyetä Tampereen huippukokouksessa luvulla tavalla hahmottamaan, mitkä niiden yhteiset pakolais- ja maahanmuuttopoliittiset tarpeet ovat.

Suomessa tavataan vaatia laajaa keskustelua milloin mistäkin yhteiskunnallisesta tai poliittisesta temasta. Maahanmuuttopolitiikasta keskustelu on alkanut, ja se tulee vilkastumaan seuraavina vuosina.

Seuraavan hallituksen ohjelmaan olisi siksi hyvä sisältyä perusteltu näkemys turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan kehittämisestä. Ongelmaksi saattaa muodostua käytettävissä oleva aika. Intressitahojen runsauden ja ulkomaalaisaiheen herättämien voimakkaiden tunteiden takia ei perinteinen ”pistetään pystyyn toimikunta” -menetelmä ehkä tuota tuloksia kyllin nopeasti. Eräs mahdollisuus olisi käyttää selvitysmiestä tai jotain muuta nopeaa ja joustavaa järjestelyä. Euroopan komissiota lainaten: *”Ennakoivaan maahanmuuttopolitiikkaan siirtyminen edellyttää vahvaa poliittista johtajuutta ja selvää sitoutumista*

monikulttuuristen yhteiskuntien edistämiseen sekä rasisimin ja muukalaisvihan tuomitsemiseen.” Jonkun olisi siis rohjettava näyttää tietä.

Tilastoja

Taulukko 5. Ulkomaalaiset Suomessa

Vuosi	Ulkomaalaisten määrä	Osuus koko väestöstä,%
1995	68 566	1,3
1996	73 754	1,4
1997	80 600	1,6
1998	85 060	1,6
1999	87 680	1,7
2000	91 000	1,7

Lähteet: Tilastokeskus, Ulkomaalaisvirasto

Taulukko 6. Turvapaikkahakemukset ja -päätökset (turvapaikka- ja oleskelulupapäätökset) 1990-2000

Vuosi	Hakijat	Myönteiset päätökset
1995	854	223
1996	711	345
1997	973	281
1998	1272	379
1999	3106	496
2000	3170	467

Lähde: Ulkomaalaisvirasto

Taustakirjallisuutta

Erilaisuuksien Suomi – Raportti suomalaisten asenteista 2001. Elinkeinoelämän valtuuskunta EVA. Helsinki 2001.

Avautuvat ovet – kulttuurien moninaisuus Suomen elinkeinoelämässä. Toim. Marja-Liisa Trux. Sitra 238. Kustantaja WSOY. Helsinki 2001.

Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille yhteisön maahanmuuttopolitiikasta. KOM(2000)757. 27.11.2000 Bryssel.

Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentilla: ”Yhteinen turvapaikkamenettely ja turvapaikan saaneille yhtenäinen asema koko unionissa”. KOM (2000) 755. 27.11.2000 Bryssel.

EU:n työllisyysuuntaviivojen mukainen Suomen työllisyyspolitiikan toimintasuunnitelma. Huhtikuu 2000. Työministeriö. Helsinki. 2000

EU:n pakolais- ja maahanmuuttoasioita koskevan yhteistyön kehittäminen ja taloudellinen ulottuvuus. Okko-Pekka Salmimies. ETLA, keskusteluaiheita No. 560.

Kansantalous 2021. Pentti Vartia, Pekka Ylä-Anttila. ETLA sarja B 126, SITRA 153. Taloustieto. Helsinki 1996.

Amsterdamin sopimus: käyttäjän opas. Euroopan komissio. Luxemburg: Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto, 1999.

Puheenjohtajan päätelmät, Tampereen Eurooppa-neuvosto 15. ja 16. loka-kuuta 1999.

Hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittinen ohjelma. 1997.

Työeläkkeiden indeksointi, elinaikakorjaus ja väestön ikääntyminen. Jukka Lassila, Tarmo Valkonen. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2000:2, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos sarja B 172. 2000.

Maat kilpailevat investoinneista – teknologia vetää sijoituksia Suomeen. Mika Pajarinen ja Pekka Ylä-Anttila. ETLA sarja B 173. Taloustieto. Helsinki 2001.