Libera

Raportti

HUHTIKUU 2021

ANTTI S. HELIN
JUSSI PYYKKÖNEN
TERO LUNDSTEDT

Tervetuloa Suomeen, tervetuloa töihin

© 2021 Libera-säätiö
Liberan julkaisusarja
Huhtikuu 2021

Ajatuspaja Libera
Sepänkatu 9, 00150 Helsinki
www.libera.fi

Kannen kuva: Edgar Pereira / Unsplash
Valokuvat: Pixabay, Unsplash
Julkaisija: Libera-säätiö
Paino: Star Offset Oy, Helsinki
Taitto: Lea-Maija Laitinen,
www.leamaija.works

ISBN 978-952-280-079-4, nidottu
ISBN 978-952-280-080-0, pdf

Ilbera

Raportti

ANTTI S. HELIN
JUSSI PYYKKÖNEN
TERO LUNDSTEDT

Tervetuloa Suomeen, tervetuloa töihin

HUHTIKUU 2021

Sisällys

Esipuhe **7**

Johdanto **11**

Maahanmuutto ja taloustiede 12

Maahanmuuttolainsäädäntö laahaa 14

Faktat ja tulevaisuus **17**

Miljoona kertaa Suomeen ja Suomesta 17

Tilastollinen sekamelska 22

Kuinka paljon niitä maahanmuuttajia oikein on? 23

Onko 400 000 maahanmuuttajaa paljon vai vähän? 24

Keitä ulkomaalaistaustaiset oikein ovat? 26

Maahanmuutto ja ikärakenne 29

Tulevaisuus 30

Miten Suomeen pääsee töihin? **35**

Ihmisistä kategorioiksi 35

Tie Suomeen on pitkä ja kallis 39

Byrokratian tilkkutäkki 43

Työllisyys **47**

Kuinka suuri osa Suomessa asuvista tekee töitä? 47

Maahanmuuttajien työllisyysaste heikompi 49

Maahanmuuttajien huonosta työllisyysasteesta huolimatta työllisyyden kasvu on jo nyt maahanmuuttajien varassa 51

Työmarkkinoiden portinvartijat 54

Keitä ovat erityisosaajat? 55

Mitä edessä? **59**

Maahanmuuttohallinto on heikoin lenkki 59

Hallittu maahanmuutto onkin vähemmän hallittu maahanmuutto 60

Maahanmuuton supervirasto 62

Työpaikkakeskeisyydestä ihmiskeskeisyyteen 65

Hallitusta maahanmuutosta toimivaan maahanmuuttoon 69

Onko julkisen vallan järjestämät kotouttamistoimenpiteet saavutettu etu 72

Sosiaaliturva on kokonaan uudistettava 74

Kansainväliset velvoitteet 76

Muita kuin suoraan byrokratiaan liittyviä keinoja 77

Kohti suomalaisuutta 78

Yhteenveto ehdotuksista **81**

Kuva: myrfa / Pixabay

ESIPUHE

MAAHANMUUTOSTA KESKUSTELTAESSA hädänalaisten auttaminen eli humanitaarinen maahanmuutto ja insentiiveihin perustuva työperäinen maahanmuutto menevät usein sekaisin. Tämä raportti käsittelee pääasiassa jälkimmäistä ilmiötä suhteessa Suomen olosuhteisiin ja tarpeisiin.

Ensimmäisessä luvussa raportti käy läpi maahanmuuton tilastoja, jotta lukija osaa suhteuttaa työperäiseen maahanmuuttoon liittyviä asioita oikeaan mittakaavaan. Luvuissa kaksi ja kolme raportti listaa maahanmuuttajien työllistymiseen ja kotoutumiseen liittyviä haasteita. Se selvittää myös miksi ja kuinka paljon Suomi tarvitsee työperäistä maahanmuuttoa.

Luku neljä päättää raportin esittelemällä Liberan ehdotukset työperäisen maahanmuuton määrän lisäämiseksi, kotouttamisen ja maahanmuuttohallinnon tehostamiseksi, sekä maahanmuuttoon ja sosiaaliturvaan liittyvän lainsäädännön uudistamiseksi.

Ajatuspaja Libera haluaa kiittää kirjoittajia tämän usein ristiriitoja herättävän aihepiirin asiallisesta ja ennakkoluulottomasta käsittelystä. Kiitokset kuuluvat myös toiminnanjohtaja Lasse Pipiselle ja Tiina Ahvalle hyödyllisistä kommenteista. Kiitämme myös Pekka Myrskylää ja Topias Pyykköstä. Ilman heidän uraauurtavaa työtään ja kommenttejaan tämä raportti olisi huomattavasti köyhempi.

TERO LUNDSTEDT
Sisältöjohtaja

Kirjoittajat

ANTTI HELIN on työskennellyt yhdeksän vuoden ajan työperäisen maahanmuuton parissa, aluksi lupahakemusten käsittelijänä ja sitten prosessien ja tietojärjestelmien kehittämisessä sekä kouluttajana. Nykyään hän on julkisen hallinnon digitalisaation asiantuntijatehtävissä.

JUSSI PYYKKÖNEN on väestödatan pyörittelyyn erikoistunut konsultti, jolla on kokemusta valtionhallinnosta, kolmannelta ja yksityiseltäkin sektorilta. Tällä hetkellä Jussi tehtailee vaikuttavuusperusteisia hankintasopimuksia ja kirjoittaa perustilistä selvitystä.

TERO LUNDSTEDT on toiminut Liberan sisältöjohtajana vuoden 2021 alusta asti, minne hän siirtyi Helsingin yliopiston oikeustieteellisestä tiedekunnasta. Oikeustieteen tohtorina Tero on aiemmin tutkinut muun muassa ihmisoikeuksia ja yksilönvapauksia.

Kuva: Robert Bye

kuva: Sebastien Goldberg

JOHDANTO

IHMISTEN TAIPUMUS tavoitella itselleen ja perheelleen hyvää elämää on täysin ymmärrettävä. Maahanmuuton kontekstissa tämä on kuitenkin Suomelle verrattain uusi ilmiö, sillä eriskummallista kieltä puhuva pohjoinen maa Euroopan reunalla ei ennen EU-aikaa juuri kiinnostanut maahanmuuttajia.

Kun maamme elintaso kääntyi nousuun 1990-luvun lopulla, alkoi muuttajia tihkua Suomeen erityisesti juuri hajonneen Neuvostoliiton alueelta. Heitä ei silti missään vaiheessa ole tullut samassa mittakaavassa kuin muihin Pohjoismaihin.

Historiallisesti vähäisestä maahanmuutosta johtuen – tai siitä huolimatta – julkinen keskustelu aiheesta on ollut heikkolaatuista ja sitä on hallinnut yksittäisiin esimerkkeihin keskittyvät kärjistykset. Jos tarkastelemme aihetta kiihkottomasti, kaksi yleisesti tunnustettua tosiasiaa puhuvat työperäisen maahanmuuton aktiivisen kasvattamisen puolesta.

Väestömme ikärakenne on johtamassa kohtuuttomaan taakkaan työssäkäyville tulevina vuosikymmeninä. Toisaalta Suomen vetovoima on monista syistä johtuen suhteellisen korkealla tasolla, eli tulijoita olisi.

Ihanteellisen maahanmuuttopolitiikan tulee tukea toimia, jotka edesauttavat ihmisten kykyä tulla toimeen omillaan (toimiva kotouttamispolitiikka, kielikurssit, segregaation ennaltaehkäisy) ja olla osa hyvinvoivaa yhteiskuntaa. Toisin sanoen maahanmuuttopolitiikan tulee olla hallittua ja sujuvaa, tasapainoinen sekoitus kontrollia ja työperäisen maahanmuuton edistämistä. Suomen etu on olla avoin heille, jotka ovat valmiita tavoittelemaan parempaa elintasoa työntekijöinä ja yrittäjinä täällä pohjolassa.

Kuten raportin muissa luvuissa tuodaan esille, työperäinen maahanmuutto ei “vie meidän töitä” koska töiden määrä ei ole vakio. Sen sijaan kasvava talous ja lisääntynyt työnteko kasvattavat investointeja ja lisäävät työvoiman kysyntää itseään vahvistavana, positiivisena kierteenä. Maahanmuuttajien itsensä kokema mittava elintason nousu vaikuttaa positiivisesti myös yhteiskunnan kokonaiskulutukseen.

Suomen nykyinen työlupajärjestelmä on kuitenkin painotettu enemmän torjumaan ei-toivottua maahanmuuttoa kuin varmistamaan kaivattujen työntekijöiden saapuminen. Turvallisuudesta ei tietenkään saa eikä

pidä tinkiä. Vakaus ja korkea luottamustaso kanssaihmisiin ovat suomalaisen yhteiskunnan erityispiirteitä, joita tulee aina ja ehdottomasti varjella. Viranomaisten on jatkossakin tehtävä sisäisen turvallisuuden takaamat toimet.

Kun potentiaalisesti vaaralliset elementit on suljettu pois, toimiva työperäinen maahanmuutto on nopeasti ikääntyvälle Suomelle jatkossa aina vain tärkeämpää. Siitä seuraava sosiaalinen hyvinvointilisä tutkitusti riittää kompensoimaan mahdollisia negatiivisia vaikutuksia.

Tässä raportissa tarkoituksena on pohtia maahanmuuttoa ilmiönä, tunnistaa siihen liittyvät ongelmakohdat ja esitellä konkreettisia ehdotuksia maahanmuuttopolitiikan parantamiseksi.

Maahanmuutto ja taloustiede

MAAILMANTALOUS SISÄLTÄÄ vääristymiä, joista useampia on tutkittu hyvinkin perusteellisesti. Tutkimuskirjallisuus on esimerkiksi saavuttanut lähes yksimielisyyden siitä, että pääoman ja tavaroiden vapaan liikkuvuuden salliminen koko maailman mittakaavassa tuottaisi merkittäviä lisäyksiä kaikkien maiden ihmisten hyvinvointiin. Ainoastaan lisäysten mittakaavasta kiistellään.

Sen sijaan muuttoliikenteen vapauttaminen maiden välillä on suuresta potentiaalistaan huolimatta jäänyt taloustieteessä vähemmälle huomiolle. Syy tähän on aiheen ylipolitisoituminen.

Suurta huomiota herättäneessä artikkelissaan[1] taloustieteilijä Michael Clemens laski kansainvälisen muuttoliikkeen vapauttamisen valtavat potentiaaliset vaikutukset maailmantalouteen. Hänen mukaansa jo 5 % suuremman maahanmuuton salliminen köyhistä maista rikkaisiin antaisi suuremman hyvinvointilisän kuin mitä on mahdollista saavuttaa pääoman ja tavaroiden liikkumisen vapautuksella yhteensä. Tämä vähentäisi samalla myös epätasa-arvoa eri maiden välillä.

Aihepiiriä on tutkittu liian vähän. Lisäksi tutkimus on keskittynyt tutkittavan asian kannalta melko epäolennaisiin ilmiöihin, kuten aivovuotoon, jota Clemens pitää yliarvioituna vaikutuksiltaan.

Tutkimuksen pääpainon tulisi olla taloudellisissa hyödyissä, erityisesti niissä jotka tulevat maahanmuuttajille itselleen. Clemens laski artikkelissaan sekä maahan- että maastamuuton keskimääräiset vaikutukset.

Tulosten mukaan maahanmuuton seurauksena keskipalkka nousee köyhissä maissa ja laskee rikkaissa maissa, kun pääomatulot päinvastoin

1 Journal of Economic Perspectives, 2011

laskevat köyhissä maissa ja nousevat rikkaissa maissa.

Vaikka kokonaisvaikutusten laskeminen on monimutkaista johtuen monenlaisista sidosryhmistä, voidaan yleistää että maahanmuuton lisäys johtaa lievään palkkojen alenemiseen korkean tulotason maissa, lievään palkkojen nousuun matalan tulotason maissa, ja todella suureen palkan nousuun maahanmuuttajille itselleen.

Yleensä maahanmuuttokeskustelussa suurimman huomion saa palkkatason lasku tietyillä aloilla kohdemaissa. On kuitenkin selvää, että kun huomioon otetaan positiivinen vaikutus maahanmuuttajille itselleen, yhteisvaikutus nousee väistämättä merkittävästi positiiviseksi.

Tämän lisäksi maahanmuutolla on paljon positiivisia ulkoisvaikutuksia korkean tulotason maissa, muun muassa alueelliseen keskittymiseen. Ulkoisvaikutusten yhteenlaskettua positiivisuutta tai negatiivisuutta on tosin vaikeaa vahvistaa.

Näin ollen, vaikka maahanmuutto saattaa laskea palkkoja kohdemaassa, ei tämä riitä syyksi rajoittaa sitä. Erityisesti Suomen vahvan yleissitovan työlainsäädännön olosuhteissa vaikutus on marginaalinen. Kyseessä on normaali ulkoisvaikutus markkinataloudessa, mikä voidaan ennustaa, laskea ja tasoittaa markkinatoiminnan ulkoishaitan vähentämiseksi asetetulla, ns. Pigoun verolla.

Vaikka ulkoishaittojen tarkka laskeminen on työlästä, useat ekonomistit ovat ehdottaneet poliittista mekanismia maahanmuuton negatiivisten ulkoisvaikutusten kattamiseksi. Tällaisia vaihtoehtoja voisivat olla esimerkiksi erillinen vero tai työluvilla rahastaminen. Joka tapauksessa sosiaalinen hyvinvointilisä on tarpeeksi korkea kompensoidakseen maahanmuutossa häviäjille.

Tässä kohtaa usein esitetty argumentti on, että maahanmuuttajat eivät työllisty. Väitettä tulee arvioida eri maahanmuuttoryhmien mukaan. Aihetta käsitellään tarkemmin tämän raportin luvuissa kaksi ja kolme. Jo valmiiksi työsopimuksen omaavien erikoisosaajien (esimerkiksi koodarit) osalta tämä ei ole ongelma ja näille EU:n ulkopuolelta tuleville erityisryhmille valtiovarainministeri Vanhanen onkin esittänyt oleskelu- ja työlupien saamisen pikalinjaa.

Mitä taas tulee vähemmän koulutettuihin maahanmuuttajaryhmiin, Liberan usein esittämä vasta-argumentti on, että nämäkin ryhmät haluavat työllistyä ja työllistyvät kunhan haitalliset kannustinloukut puretaan pois ja myös matalapalkkainen työ on kannattavaa. Meidän ei tule jättää huomiotta kiinteitä haasteita (muun muassa kielitaito ja koulutustaso), jotta kotoutustoimet pysyvät jatkossakin maahanmuuttopolitiikan keskiössä.

Lisäksi haasteena on Suomen paheneva kestävyysvaje. Huoltosuhteemme huononee vuosi vuodelta. Valtiovarainministeriö arvioi Suomen talouden kasvavan noin 10 % ajanjaksolla 2019–2030, kun muut Pohjoismaat kasvavat samana aikana yli 20 %. Tärkeimpänä syynä tähän kaulaan pidetään nettomaahanmuuton tuomaa työikäisen väestön selkeää kasvua erityisesti Ruotsissa ja Tanskassa. Suomessa työikäisten osuus väestöstä pienenee tilastokeskuksen ennusteiden mukaan aina vuoteen 2070 saakka.

Kun saamme maahanmuuttajien työllistymisen samalle tasolle kuin muissa Pohjoismaissa, alkaa taloudellinen huoltosuhteemme parantua ja korjata kestävyysvajettamme.

Johtopäätös edellisistä on, että Suomelle on hyvin tärkeää sallia suurempia määriä erityisosaamista omaavia maahanmuuttajia. He eivät tule tänne paikkaamaan kestävyysvajettamme tai pudottamaan tiettyjen alojen palkkoja, vaikka molemmat ovatkin todennäköisiä ulkoisvaikutuksia. Ensimmäinen on ainoastaan positiivinen, jälkimmäinen voidaan kompensoida.

Työperäinen maahanmuutto on onnistuessaan tulevaisuuden menestysresepti Suomelle, kun muutamat reunaehdot toteutuvat. Ensinnäkin meidän tulee ennaltaehkäistä minkäänlaista alueellista eriytymistä toimivalla kotoutus- ja asuntopolitiikalla, kuten esimerkiksi Vihreiden Oras Tynkkynen on esittänyt. Toisekseen, huoleen siitä, että osa maahanmuuttajista tulisi tänne vain elämään sosiaaliturvan varassa, voidaan vastata tekemällä työn vastaanottaminen selvästi kannattavammaksi kuin turvaverkot. Tämä korjaa samalla muitakin Suomen ongelmia.

Maahanmuuttolainsäädäntö laahaa

MAAHANMUUTTOA SÄÄTELEVÄ ulkomaalaislaki on säädetty seitsemäntoista vuotta sitten. Tuolloin (2004) Suomessa asui pysyvästi Tilastokeskuksen mukaan 108 000 ulkomaan kansalaista. Vuonna 2019 tämä oli yli 2,5-kertaistunut 268 000 henkilöön.

Lainsäädännön tulee elää ajassa. Edellä esitetyt luvut kertovat väistämättä uudistamistarpeesta, minkä myös tuore valtioneuvoston julkaisema selvitys[2] myöntää. Jos lainsäädäntö jää ajastaan jälkeen, sitä joudutaan raahaamaan nykypäivään laintulkinnan avulla. Silloin puolestaan annamme turhan paljon valtaa virkamiehille, jotka eivät vastaa suoraan äänestäjille. Maahanmuuttopolitiikassa demokratiavaje on erityisen ongelmallista, koska aihe herättää paljon tunteita ja keskustelua.

2 (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162850/VNTEAS_2021_10.pdf)

Yhtenä ongelmakohtana on säätelyn tulkinnanvaraisuus. Meidän tulisi säännellä maahanmuuton hallintoa tarkemmin ja niin, että maahanmuuttopolitiikka aidosti muuttuu käytännöksi. Palaamme tähän raportin neljännessä luvussa.

Ulkomaalaislain uudistamistarve on tullut entistäkin selvemmäksi vuoden 2015 pakolaiskriisin aikana, jolloin Suomeen saapui väkilukuun suhteutettuna Euroopan neljänneksi eniten turvapaikanhakijoita. Lakiin on tehty lähes sata muutossäädöstä, joista 13 pelkästään vuonna 2015. Lisäksi viimeisten vuosien aikana on säädetty kolme uutta lakia ulkomaalaislain rinnalle koskien yrityksen sisällä siirtymistä, kausityötä, sekä opiskelijoita ja tutkijoita.

Jatkuvat muutossäädökset ja erillislait sekoittavat entisestään kokonaisuutta. Maahanmuuton lainsäädäntö tarvitsisi kokoavan ja selkeyttävän kokonaisuudistuksen, joka siirtäisi maahanmuuttopolitiikan takaisin päättäjien käsiin. Tämä tekisi prosessista ennustettavamman tulijoille, ja sen vaikutusten arvioinnista helpompaa päättäjille.

Jokaisella hallituksella tuntuu olevan halu jättää oma jälkensä maahanmuuttopolitiikkaan, mutta ei tarvittavaa poliittista rohkeutta tehdä suuria uudistuksia. Esittelemme tämän raportin lopussa ehdotuksemme maahanmuuton uudistamiseksi Suomessa.

Kuva: Caroline Selfors

TILASTOT

Faktat ja tulevaisuus

Miljoona kertaa Suomeen ja Suomesta

SOTIEN JÄLKEISEEN Suomeen on muutettu maan rajojen ulkopuolelta miljoona kertaa. Tarkalleen ottaen 1 037 293 kertaa (vuoden 2019 loppuun mennessä). Maastamuuttoja Suomesta on toteutunut myös noin miljoona kertaa. Tarkka luku on 1 038 139.

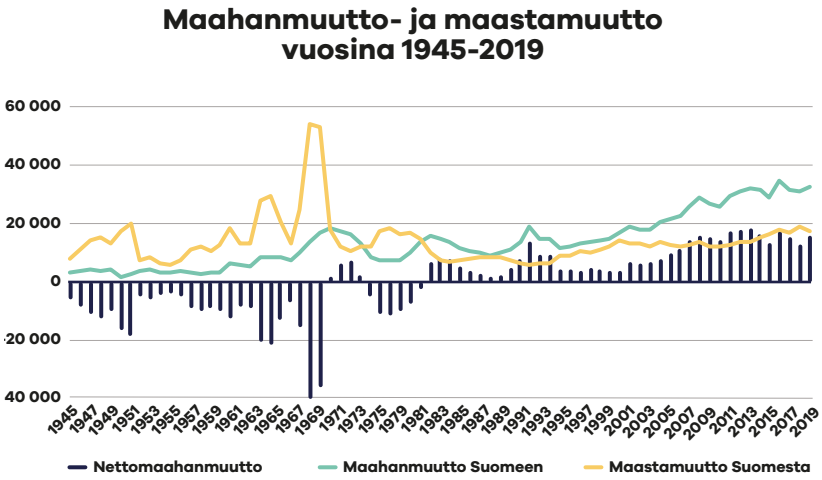
Sotien jälkeisestä Suomesta on siis muutettu lähes täsmälleen yhtä monta kertaa pois, kuin tänne on tultu. Pelkällä muuttoliikkeellä ei ole juuri mitään vaikutusta Suomen väkilukuun. Mikäli kukaan ei olisi muuttanut Suomesta (sotien jälkeen) pois, eikä kukaan olisi muuttanut Suomeen, olisi suomessa 846 ihmistä vähemmän kuin tällä hetkellä.

	Maahan-muuttoa	Maasta-muuttoa	Nettomaa-hanmuutto
Yhteensä 1945–2019	1 037 293	1 038 139	-846

Taulukko 1. Maahanmuutto- ja maastamuutto, kumulatiivinen kertymä 1945–2019. (Lähde: Tilastokeskus)

LÄHES KOKO 1900-luvun Suomi oli maastamuuttomaa. Maastamuuton villeimpinä vuosina 1969 ja 1970 Ruotsiin lähti yli 40 000 ihmistä ja kokonaisuutena maastamuutto kipusi 54 000 hengen tasolle. Aiemmat muuttoaallot Suomesta ajoittuivat 1900-luvun taitteeseen, jolloin ne suuntautuivat Pohjois-Amerikkaan.

Maahanmuutto oli pitkään lähinnä paluumuuttoa Ruotsista. 1990-luvun alussa kuva muuttui ja maahanmuuton volyymi alkoi kasvaa. Inkeriläisten paluumuuttajien osuus oli merkittävä. Tämän lisäksi Suomi vastaanotti pakolaisia Somaliasta ja entisen Jugoslavian alueelta. Vuosi 1991 oli suurin muuttovoittovuosi 1990-luvulla, jolloin Suomeen tuli 13 000 henkilöä enemmän kuin täältä lähti[3]. EU:n ja vapaan liikkuvuuden myötä maahanmuutto Suomeen alkoi lisääntyä 2000-luvulla. Nettomaahanmuutto (maahan- ja maastamuuton erotus) nousi vuotta 1991 suuremmaksi vasta vuonna 2007. Nettomaahanmuutto on pysytellyt viimeisen 10 vuoden aikana 12 000–18 000 välimaastossa, keskiarvon ollessa 15 000 henkeä.



Kuvio 1. Maahanmuutto- ja maastamuutto 1945–2019. (Lähde: Tilastokeskus)

3 Tilastokeskus 2019

On hyvä huomata, että miljoona maahanmuuttoa ei tarkoita miljoonaa maahanmuuttajaa. Se tarkoittaa, että maahanmuuttoja on tapahtunut miljoona kertaa. Osa muutoksista on ollut edestakaista liikettä ja samojen ihmisten toteuttamaa, esimerkiksi jos asuinpaikka on vaihtunut useasti Ruotsin ja Suomen välillä.

Maahanmuuttoa ja maastamuuttoa tarkasteltaessa on tärkeää huomioida, että merkittävä osa maahanmuuttaneista on suomalaistaustaisia. Viimeisten vuosien aikana joka neljäs on ollut suomalainen.

Eniten muuttoliikettä on tapahtunut Ruotsin, Venäjän ja Viron kanssa. Ruotsista on muutettu Suomeen 99 220 kertaa. Ruotsiin on muutettu 94 277 kertaa. Tästä joukosta 86 % on ollut suomalaistaustaisia.

Virosta ja Venäjältä on sen sijaan muutettu Suomeen merkittävästi enemmän kuin Suomesta Viroon tai Venäjälle. Tämän muuttoliikkeen seurauksena Suomen väkiluku on kasvanut yli 100 000 hengellä.

Maastamuuttoja koskevia lukuja tarkastellessa on syytä huomioida, että merkittävä osuus on ulkomaalaistaustaisten muuttoja pois Suomesta. Viimeisten vuosien aikana ulkomaalaistaustaisten osuus pois muuttaneista on ollut n. 50 %.

Nettomaahanmuutto ei siis kuvaa niinkään sitä, kuinka paljon suomessa asuu maahanmuuttajia, vaan kuinka paljon muuttoja maiden välillä tapahtuu.

Maahan- ja maastamuutto muuttomaan mukaan vuosina 1990–2019

	Maahanmuutto	Maastamuutto
Ruotsi	99 220	94 277
Viro	74 390	23 175
Venäjä	64 765	7 952
Yhdistynyt kuningaskunta	23 760	29 057
Yhdysvallat	21 848	25 284
Saksa	21 651	23 458
Kiina	17 202	5 783
Norja	17 180	20 001
Irak	16 701	724
Espanja	16 532	17 542
Turkki	14 367	1 614
Thaimaa	14 287	2 230
Intia	11 843	3 958
Tanska	11 150	12 477
Somalia	10 018	1 358
Ranska	8 818	8 630
Vietnam	8 156	574

Taulukko 2. Maahan- ja maastamuutto muuttomaan mukaan (kertymä 1990–2019).

Kuva: Rene Böhmer

Tilastollinen sekamelska

MAAHANMUUTTAJIA KOSKEVAA keskustelua vaivaa tilastollinen vaikeaselkoisuus. Se johtuu kahdesta eri tilastosta. Maahanmuuttovirasto julkaisee tilastoa oleskelulupien hakemusten ja päätösten määristä. Tämän tilaston tulkitaan kuvaavan maahanmuuttoa. Käytännössä se kuvaa maahan pyrkimistä ja sen sallimista, mutta ei oikeastaan sitä kuka Suomeen lopulta asettuu asumaan.

Tilastokeskuksen julkaisema virallinen väestötilasto taas kuvaa Suomessa asuvien määrää. Suomeen muuttaneen henkilön, joka aikoo oleskella täällä yhtämittaisesti yli vuoden tai on oleskellut täällä yli kolme kuukautta, on ilmoitettava muutostaan asuinpaikkansa maistraatille. Maistraatti vie näiden henkilöiden tiedot väestötietojärjestelmään, josta ne päätyvät väestötilastoon.

Tässä raportissa maahanmuuttoon keskitytään ennen kaikkea Suomessa asuvien henkilöiden kautta. Tilapäisten lupien varassa työskentelevien ja maiden välistä pendelöintiä harjoittaviin työntekijöihin emme tässä raportissa keskity kuin anekdootillisella tasolla.

Käsitteellisen sekaannuksen toinen pilari on paradoksi. Emme Suomessa kutsu kaikkia maahanmuuttaneita maahanmuuttajiksi, koska merkittävä osa heistä on suomalaisia. Paluumuuttaja ei ole maahanmuuttaja.

Käytännössä olemme kiinnostuneita muista kuin kantasuomalaisista, jotka tulevat maahan. Yksinkertainen ajatus muuttuu tilastojen valossa monimutkaiseksi, kun maahanmuuttajalle sopivia kategorioita on useita. Maahanmuuttajista puhutaan viitaten ulkomaan kansalaiseen, vieraskieliseen, ulkomailla syntyneeseen tai ulkomaalaiset vanhemmat omaavaan.

Ilmiölle ”maahanmuuttajat” ei löydy yhtä ylivertaista tilastokategoriaa, vaan useampia, toisiaan täydentäviä näkökulmia. Jokaisella määritelmällä on perustelunsa. Esimerkiksi työmarkkinoille intregroitumisen näkökulmasta vieraskielisyys on itsessään kiinnostava kategoria. Suomalaisilla työmarkkinoilla on lisääntyvässä määrin mahdollisuus selvitä työstä esimerkiksi englannin kielellä. Näiden mahdollisuuksien lisääntyessä on mielenkiintoista havainnoida kuinka voimakkaasti Suomen kielen puute rajoittaa työmarkkinoille osallistumista.

Kuva: Taylor R.

Toisaalta voi olla ihan yhtä kiinnostavaa tarkastella eri kansallisuuksien työllistymistä työmarkkinoille. Yhtä oikeaa vastausta ei ole. Tässä analyysissä käytetään tilastokategorioita ennen kaikkea aineistolähtöisesti. Tilastokohtaiset erot taustamuuttujissa ohjaavat käyttämään tiettyä tilastokategoriaa ennen toista; esimerkiksi työllisyystilastot ovat laajimmat käytettäessä vieraskielisyyttä muuttujana. Pohjoismaisessa vertailussa taas huomio niissä henkilöissä, jotka ovat syntyneet ulkomailla ja joiden vanhemmat ovat ulkomaalaisia.

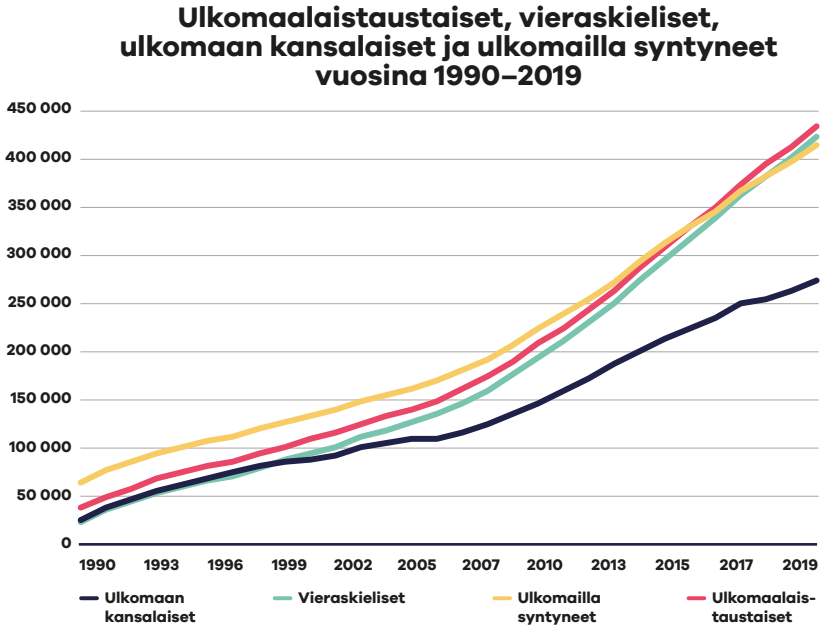
Seuraavassa määritelmät raportin tilasto-osion tulkintaa helpottamaan:

- Ulkomaalaistaustaisia ovat ne henkilöt, joiden molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla
- Vieraskielisiä ovat ne henkilöt, joiden äidinkieli on muu kuin suomi, ruotsi tai saame
- Ulkomaan kansalaiset ovat ne henkilöt, joiden kansalaisuus on muu kuin Suomi
- Ulkomailla syntyneitä ovat ne henkilöt, jotka eivät ole syntyneet Suomessa
- Ulkomailla syntyneitä ulkomaalaistaustaisia ovat henkilöt, jotka ovat syntyneet ulkomailla ja joiden molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla

Kuinka paljon niitä maahanmuuttajia oikein on?

ULKOMAAN KANSALAISIA on Suomessa Tilastokeskuksen viimeisimpien tietojen mukaan (vuoden 2019 lopussa) 267 000 henkeä. Ulkomaalaistaustaiset on kategorioista laajin sisältäen 423 000 henkeä. Vieraskielisiä on 412 000 henkeä ja ulkomailla syntyneitä 404 000 henkeä. Pohjoismaalaisessa vertailussa käytettävää ”ulkomailla syntyneitä ulkomaalaistaustaisia” oli vuonna 2017 noin 307 000 henkeä ja heidän lapsiaan 58 000 henkeä.

LÄHES KAIKKI tilastokategoriat noudattavat samantyyppistä kasvu-uraa. Poikkeuksen muodostaa ulkomaan kansalaiset, joiden määrä ei ole 2000-luvulla kasvanut yhtä voimakkaasti kuin vieraskielisten, ulkomaalaistaustaisten tai ulkomailla syntyneiden.



Kuvio 2. Ulkomaalaistaustaiset, vieraskieliset, ulkomaan kansalaiset ja ulkomailla syntyneet 1990–2019. (Lähde: Tilastokeskus)

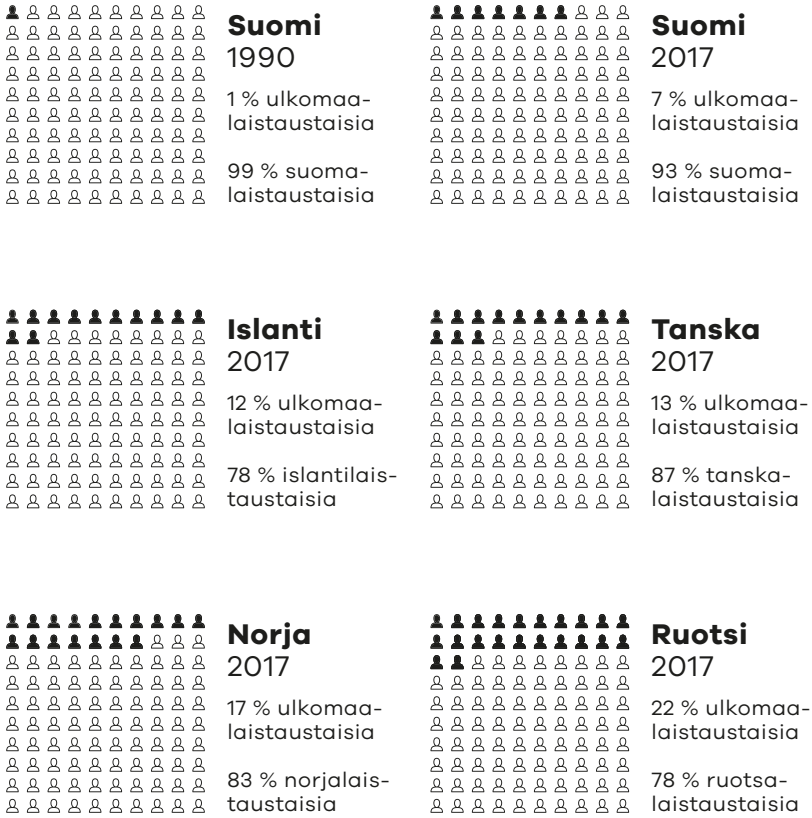
Onko 400 000 maahanmuuttajaa paljon vai vähän?

400 000 MAAHANMUUTTAJAA on paljon, jos vertaamme tilannetta vuoteen 1990. Silloin Suomessa vain yksi sadasta henkilöstä oli ulkomaalaistaustainen. Vajaassa 30 vuodessa ulkomaalaistaustaisten osuus on seitsenkertaistunut. Joku voisi sanoa, että se on paljon.

Pohjoismaisessa vertailussa se on silti todella vähän. Valtiovarainministeriön tuore raportti esitti kysymyksen siitä, onko Suomi enää

Pohjoismaa? Maahanmuuton näkökulmasta se ei sitä ole koskaan ollutkaan. Tämän vahvistavat myös viimeisimmät vertailukelpoiset tiedot Pohjoismaista vuodelta 2017. Ruotsissa ulkomaalaistaustaisten ja heidän lastensa osuus väestöstä oli n. 22 %. Norjassa vastaava taso oli 17 %, Tanskassa 13 % ja Islannissa 12 %. Suomen 7 % erottuu joukosta.

Ulkomaalaistaustaisten osuus väestöstä



Infograafi 1. (Lähde: Norden Statistics)

Keitä ulkomaalaistaustaiset oikein ovat?

TILASTOKESKUKSEN MÄÄRITELMÄN mukaan ulkomaalaistaustaisia ovat ne henkilöt, joiden molemmat vanhemmat tai ainoa tiedossa oleva vanhempi on syntynyt ulkomailla. Ulkomaalaistaustaisia ovat myös ulkomailla syntyneet henkilöt, joiden kummastakaan vanhemmasta ei ole tietoa Väestötietojärjestelmässä. Suomessa ennen vuotta 1970 syntyneiden ja äidinkieltään vieraskielisten henkilöiden on päätelty olevan ulkomaalaistaustaisia, samoin kuin vuonna 1970 tai sen jälkeen Suomessa syntyneiden henkilöiden, joiden kummastakaan vanhemmasta ei ole Väestötietojärjestelmässä tietoa.

Mikäli henkilön molemmat vanhemmat ovat syntyneet ulkomailla, on taustamaa ensisijaisesti biologisen äidin syntymävaltio. Jos henkilöllä on tieto vain ulkomailla syntyneestä isästä, on taustamaa isän syntymävaltio. Jos kummankaan vanhemman syntymävaltiosta ei ole tietoa, on taustamaa ulkomailla syntyneiden henkilöiden osalta henkilön oma syntymävaltio.

Ulkomaalaistaustaisten merkittävin lähtömaa on entinen Neuvostoliitto (79 100). Toiseksi eniten ulkomaalaistaustaisia on tullut Virosta (50 185). Tämä ryhmä muodostaa kolmasosan kaikista ulkomaalaistaustaisista, kun myös Venäjältä muuttaneet (8 947) lasketaan mukaan.

Ulkomaalaistaustaisten taustamaa

Entinen Neuvostoliitto	79 100
Viro	50 185
Irak	23 914
Somalia	21 668
Entinen Jugoslavia	13 228
Kiina	12 563
Vietnam	12 051
Afganistan	10 404
Turkki	10 147
Thaimaa	9 835
Venäjä	8 947
Intia	8 947
Iran	8 945
Syyria	8 038
Ruotsi	6 995
Filippiinit	5 665
Puola	5 489
Saksa	4 981
Romania	4 902
Yhdistynyt kuningaskunta	4 719

Taulukko 3. Ulkomaalaistaustaisten taustamaa. (Lähde: Tilastokeskus 2019)

MAAHANMUUTTAJIEN TAUSTOJA voidaan tarkastella jaottelemalla taustamaat elinolosuhteiden perusteella. Eräs pitkäikäisimmistä yleistä kehitystä kuvaavista indikaattoreista bruttokansantuotteen rinnalla on ollut YK:n kehitysprojektin kehittämä inhimillisen kehityksen indeksi (Human Development Index, HDI). Sen tavoitteena on vertailla maailman maita niin, että taloudellisen kehittyneisyyden lisäksi otetaan huomioon myös muita tekijöitä.

Indeksiin kootaan tietoa muun muassa väestön terveydestä sekä koulutus- ja elintasosta. Terveyttä kuvataan vastasyntyneiden elinajanodotteella. Koulutustasoa mitataan sekä yli 22-vuotiaiden saaman koulutuksen kestolla (vuosina), että kouluikään tulevien odotettavissa olevilla koulutusvuosilla. Elintasoa kuvaa ostovoimakorjattu bruttokansantulo henkeä kohti.

Suomessa asuvat ulkomaalaistaustaiset jakautuvat taustamaan HDI-indeksin mukaan siten, että valtaosa tulee hyvin korkean HDI-indeksi maista, kuten Virosta. Korkean HDI-indeksin maista, kuten Kiinasta, tulee 17 % ulkomaalaistaustaisista.

Keskitason, matalan tai tuntemattoman HDI-indeksin maista tulee yhteensä 33 % ulkomaalaistaustaisista. Näistä maista muutetaan enemmän pakolaisuuden perusteella, kuin korkeamman HDI-indeksin maista. Näillä henkilöillä on todennäköisesti heikko koulutustaso sekä poikkeuksellisen vaikeat elinolosuhteet taustalla.

Ulkomaalaistaustaiset taustamaan HDI-indeksin mukaan

Taustamaan HDI-indeksi	Henkilöä	Osuus ulkomaalaistaustaisista
Hyvin korkea hdi-indeksi	213 506	50 %
Korkea hdi-indeksi	72 721	17 %
Keskitason hdi-indeksi	71 241	17 %
Matala hdi-indeksi	36 050	9 %
Tuntematon hdi-indeksi	29 976	7 %

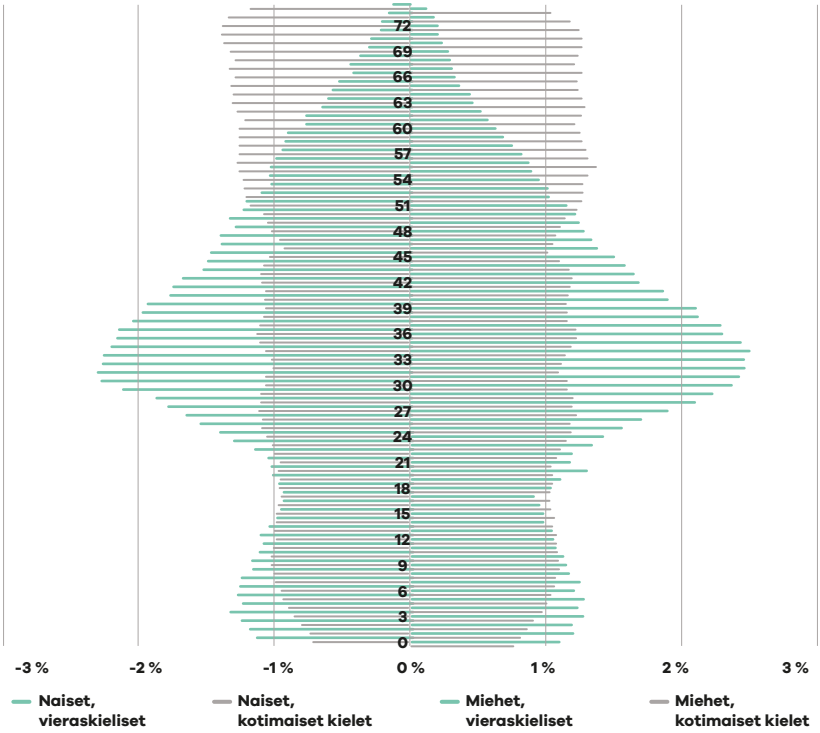
Taulukko 4. Ulkomaalaistaustaiset taustamaan HDI-indeksin mukaan. (Lähde: Tilastokeskus 2019)

Maahanmuutto ja ikärakenne

TYÖPERÄISESTÄ MAAHANMUUTOSTA puhutaan yhtenä keskeisimmistä työllisyystoimista, koska Suomeen muuttavista suuri osa on työikäisiä. Täällä asuvista vieraskielisistä noin 71 % on 20–64 vuotiaita. Kotimaisia kieliä puhuvista noin 55 % on 20–64 vuotiaita.

Alla olevasta kuviosta nähdään, kuinka maahanmuuttajien ikäjakauma muistuttaa kuusipuuta ja suomalaisten tukkipuuta. Lapsia ja nuoria on jonkin verran enemmän kuin kantaväestössä, mutta erityisesti 25–45 -vuotiaiden ikäryhmässä vieraskielisten suhteelliset osuudet poikkeavat merkittävästi kantaväestöstä.

Koti- ja vieraskielisten ikärakenne vuonna 2019
(% kieliryhmästä)

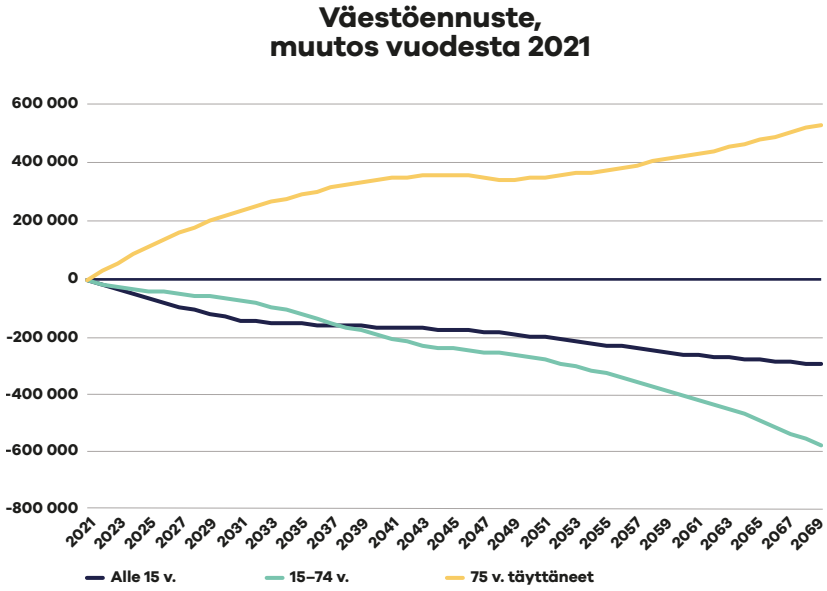


Kuvio 3. Ikäryhmän %-osuus kieliryhmästä. (Lähde: Tilastokeskus)

Tulevaisuus

Kestävyysvajetta mahdoton ratkaista nykyisellä väestörakenteella

JULKISEN TALOUDEN pitkän aikavälin kestävyyden arvioimisen ytimessä on väestörakenteen ennakoitu muutos. Kuviossa 4 on Tilastokeskuksen vuoden 2019 väestöennusteen mukainen kehitys. Alle 15-vuotiaiden lasten määrä laskee lähes 300 000 vuoteen 2070 mennessä. Samassa ajassa 15–74 vuotiaiden määrä laskee n. 600 000 hengellä ja 75 vuotta täyttäneiden määrä kasvaa yli 500 000 hengellä.



Kuvio 4. Väestöennuste, muutos vuodesta 2021 (vuosi 2021 =0) (Väestöennuste 2019)

Väestön ikääntyminen vaikuttaa kolmella keskeisellä tavalla julkiseen talouteen:

- 75 vuotta täyttäneiden määrän lisääntyminen kasvattaa terveys-, hoiva- ja eläkemenoja voimakkaasti. Kustannukset tulevat olemaan täysin eri luokkaa kuin esimerkiksi työttömyyden kustannukset. Ikäluokkakohtaiset menot alkavat kasvaa tasaisesti eläkkeelle siirtymisen jälkeen, kiihtyen huomattavasti yli 75-vuotiailla, kun pitkäaikaishoivan ja terveydenhuollon tarve alkaa kasvaa.
- Pitkäaikaishoivan ja terveydenhuollon kasvava kysyntä ja sote-sektorin henkilöstön eläköitymiset aiheuttavat merkittäviä haasteita työvoiman saannille. Aloituspaikkojen voimakas suuntaaminen sote-sektorin tarpeisiin vähentäisi muiden yksityissektorin kasvupotentiaalia. Työvoimaa on riitettävä sekä yksityisen että julkisen sektorin tarpeisiin.
- Työikäisen väestön määrän väheneminen johtaa siihen, että työllisten määrä ei juurikaan voi kasvaa. Työllisten määrän kasvun pysähtyminen tai heikentyminen vaikuttaa negatiivisesti niihin tulovirtoihin, joilla lasten ja eläkeläisten etuudet ja palvelut rahoitetaan.

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKISTA taloutta käsittelevässä raportissa tehdyt väestötarkastelut osoittavat, että edes syntyvyyden merkittävä palautuminen ei riittäisi estämään vanhushuoltosuhteen heikkenemistä. Korkeampi syntyvyys heijastuu työikäisten määrään ja alkaa parantamaan julkisen talouden tilaa vasta pitkällä viiveellä. Lisääntyvällä työperäisellä maahanmuutolla olisi tietyin edellytyksin syntyvyyttä nopeampi ja suotuisampi vaikutus kestävyysvajeeseen pitkällä aikavälillä.

Pysyvästi korkeampi nettomaahanmuutto vahvistaisi julkista taloutta, mikäli uusien tulijoiden keskimääräinen työllisyys- ja palkkataso ei olennaisesti poikkeaisi kantaväestöstä. Nettomaahanmuuton tason nousu 22 500 henkeen vähentäisi kestävyysvajetta 0,4 prosenttiyksikköä. Vertailun vuoksi mainittakoon, että työllisyysasteen 1 prosenttiyksikön nousun vaikutus kestävyysvajeeseen on pienempi (-0,3 prosenttiyksikköä).

VM:n laati julkisen talouden kestävyyttä käsittelevään raporttiinsa[4] kolme skenaariota:

1. Matalan maahanmuuton skenaariossa oletetaan, että vuosittainen nettomaahanmuutto on nolla, eli vuosittain ulkomailta saapuu yhtä monta henkeä kuin maasta yhtenä vuotena muuttaa. Skenaario vastaa kehittyneitä maita, joissa on matala nettomaahanmuuttoaste, kuten Japania.
2. Keskitason maahanmuuton skenaario vastaa käytännössä nykytasoa. Viimeisimmässä väestöennusteessa oletuksena on karkeasti ottaen se, että maastamuutto pysyisi noin 20 000 vuositasolla, samalla kun maahanmuuttoa olisi vuosittain noin 35 000. Näin Suomen väestö kasvaisi muuttoliikkeen seurauksena noin 15 000 hengellä vuodessa.
3. Korkean maahanmuuton skenaariossa vuosittaisten nettomaahanmuuttajien määrä on 40 000. Väestöön suhteutettuna 40 000 vuosittainen nettomaahanmuutto vastaa kehittyneitä maita, joissa nettomaahanmuuttoaste on verrattain korkea, kuten Saksaa tai Kanadaa.

KORKEA NETTOMAAHANMUUTTO hidastaisi velkasuhteen kasvua, koska työllisten määrän kasvu olisi voimakkaampaa kuin huollettavien määrän kasvu. Taustalla vaikuttaa maahanmuuttajien ikärakenteen voimakas painottuminen työikäisiin ja verrattain pieni painottuminen huollettaviin ikäluokkiin.

VM:n laskelman ehto ”työllisyysasteen pysymisestä” on rohkea oletus suhteessa nykytilaan, mutta samalla tavoitelemisen arvoinen. Oikeastaan muita vaihtoehtoja ei ole. Suomen julkinen talous ei nykyisellä ikärakenteella ja ennusteella pysy kasassa. Ilman maahanmuuttoa työllisten määrä Suomessa tulee laskemaan, eikä meillä ei ole riittävästi työvoimaa 75-vuotta täyttäneiden palveluiden toteuttamiseksi.Työllisten määrän laskiessa myös velanotto kasvaa ja hyvinvointivaltio kriisiytyy.

Suomen selviytyminen edellyttää kahta asiaa: työperäisen maahanmuuton voimakasta kasvua ja merkittävästi parempaa kotouttamista. Maahanmuuttajien työllisyysastetta tulee nostaa merkittävästi nykyisestä kohti kantaväestön työllisyysastetta. Tehtävä ei ole helppo, mutta tutkimusten mukaan politiikkatoimilla voidaan edesauttaa maahanmuuttajien sopeutumista ja parantaa maahanmuuttajien työllistymismahdollisuuksia[5].

Maahanmuuttoa koskevassa keskustelussa on erotettava hädänalaisten auttaminen ja työllisyyden kasvattamiseen tähtäävä maahanmuutto. Ensin mainittu on oma kysymyksensä, joka kytkeytyy kansainvälisiin

4 Suomen julkisen talouden kestävyys (valtioneuvosto.fi)
5 Sarvimäki ja Hämäläinen 2016

sopimuksiin ja Suomen haluun auttaa kodeistaan pakenevia.

Jälkimmäinen kysymys koskee kilpailua työvoimasta. Ikääntyvä Eurooppa kaipaa työvoimaa. Meidän tulisi tavoitella Kanadaa ja Saksaa vastaavaa korkean maahanmuuton tasoa ja kohdistaa katse niihin maihin, joista mahdollisimman koulutettua työvoimaa on mahdollista houkutella.

Ratkaiseva kysymys onkin, miksi kukaan haluaisin muuttaa Suomeen? Mitä Suomi voi tarjota? Palkkakilpailussa emme pärjää. Sen sijaan voimme tarjota esimerkiksi turvallisuutta ja koulutusta. Kysymys lienee lähinnä, onko kohtuullinen palkka, päiväkotipaikka ja turvallisuuden tunne niin hyviä etuja, että kylmyyden ja pimeyden kestää.

Positiivinen vastaus voi löytyä niistä maista, joiden HDI -indeksi ei ole Suomen tasolla, mutta ei merkittävästi heikompikaan. Näissä maissa asuville ihmisille voimme tarjota parempaa elintasoa ja työtä.

Heidän edellytyksensä integroitua suomalaisille työmarkkinoille ovat verrattain hyvät ja työllisyysasteensa korkea, lähes 80 %. Jos kaikki suomalaiset tekisivät yhtä paljon töitä kuin Filippiineiltä Suomeen muuttaneet, ei kestävyysvajeesta olisi huolta. Monista Aasian ja Itä-Euroopan maista voisi hyvinkin löytyä työllisiä sote- ja yksityisen sektorin kasvaviin tarpeisiin.

Kuva: Sharon McCutcheon

Miten Suomeen pääsee töihin?

Ihmisistä kategorioiksi

MAAHANMUUTTAJIA JA maahanmuuttaneita jaetaan julkisen vallan toimesta seuraaviin ryhmiin:

- Euroopan unionin kansalaiset (sisältäen myös Sveitsin ja Lichtensteinin kansalaiset), Pohjoismaiden kansalaiset, ja kolmansien maiden kansalaiset (esimerkiksi Venäjä, Kiina, Intia, Australia, Nigeria ja Brasilia)
- Työn perusteella maahan muuttaneet ja muulla perusteella maahan muuttaneet, jotka tekevät työtä
- Tilapäisesti oleskelevat ja pysyvästi oleskelevat
- Humanitäärisestä syystä muuttaneet ja muilla perusteilla muuttaneet.

KATEGORIAT OVAT maahanmuuttohallintomme lähtökohta. Vuodesta 1991 vuoteen 2004 voimassa olleen ulkomaalaislain (378/1991) nojalla annettiin ulkomaalaisasetus, jonka liitteessä lueteltiin yksitoista statusmerkintää.

Status merkittiin maahanmuuttaneen oleskelulupatarraan. Esimerkiksi merkintä “A.2” tarkoitti oleskelulupaa, joka on myönnetty “pitkäaikaiseksi arvioidun ammattitaitoisen työvoiman tarpeen perusteella”. Lisäksi työlupa oli erillinen oleskeluluvasta, eli oleskeluluvan rinnalle piti hakea ja saada oikeus tehdä työtä.

Nykyisessä ulkomaalaislaissa (301/2004) statusmerkinnöistä luovuttiin ja oikeus tehdä työtä sisällytettiin oleskelulupaan automaattisesti. Ulkomaalaisasetus poistui työkaluna, minkä sijaan ulkomaalaislaissa säädettiin erilaisista menettelyistä ja kriteereistä varsin yksityiskohtaisesti. Vuonna 2012 passiin liimattava tarra korvautui oleskelulupakortilla. Kaikesta huolimatta maahanmuuton kategoriat ovat jääneet elämään ja tosiasiassa niitä on entistä enemmän.

Kolmansien maiden kansalaiset hakevat oleskelulupaa, mikä voi olla määräaikainen, jatkuva tai pysyvä. Ensimmäinen oleskelulupa on lupa, jota on haettava kun minkäänlaista oleskelulupaa ei vielä ole; jos oleskelulupa on päättymässä ja se halutaan uusia, puhutaan jatko-oleskeluluvasta. Nämä ovat määräaikaisia oleskelulupia, joiden voimassaolo päättyy tiettynä päivänä. Lisäksi on pysyvä oleskelulupa, joka on voimassa kunnes se peruutetaan tai raukeaa; syynä on yleensä se, että haltijalle myönnetään Suomen kansalaisuus.

Euroopan unionin kansalaiset rekisteröivät oleskeluoikeutensa ja saavat siitä todistuksen. Oleskelulupien myöntämisestä ja oleskeluoikeuksien rekisteröinnistä vastaa Maahanmuuttovirasto. Pohjoismaiden kansalaiset taas rekisteröityvät Suomessa asuviksi suoraan väestötietojärjestelmään Digi- ja väestötietovirastossa.

Kolmannen maan kansalainen voi tulla Suomeen lyhyeksi aikaa myös viisumilla, jonka myöntää ulkoministeriö, tai viisumivapaasti jos se hänen passillaan on mahdollista (esimerkiksi Yhdysvaltain, Kanadan, Australian, Japanin ja Brasilian kansalaiset voivat matkustaa Schengen-alueelle ilman viisumia).

Keskitymme erityisesti kolmansien maiden kansalaisiin, joille nimenomaan työn perusteella myönnettävien oleskelulupien perusteet on lueteltu alla. Suluissa on kerrottu, kuinka monta tällaista ensimmäistä oleskelulupaa haettiin vuonna 2019[6].

- Osaratkaisua edellyttävä työnteko, eli ns. työntekijän oleskelulupa (6 270)
- Erityisasiantuntija (1 791)
- Kausityö (1 415)
- Tieteellinen tutkimus (1 030)
- Osaratkaisua edellyttävä kausityö (636)
- Yrittäminen (371)
- Urheilu ja valmentaminen (335)
- Muu työnteko (335)

6 Tilastot.migri.fi; vuoden 2020 tilastoja ei ole käytetty covid-pandemian johdosta.

- Harjoittelija (189)
- Erityisasiantuntijan sininen kortti (182)
- Startup-yrittäjä (66)
- Sisäinen siirto (34)
- Vapaaehtoistyö (32)
- Liikkuva sisäinen siirto (1)

PELKÄSTÄÄN TYÖN perusteella Euroopan ulkopuolelta muuttamiseen on siis neljätoista eri kategoriaa. Osa perustuu EU-sääntelyyn, mihin palaamme myöhemmin. Paneudumme kokonaisuuden lisäksi erityisesti osaratkaisua edellyttävän työnteon perusteella myönnettäviin lupiin – joihin viittamme jatkossa ulkomaalaislain mukaisesti työntekijöiden oleskelulupina – sekä erityisasiantuntijoiden oleskelulupiin. Näitä lupia myönnetään eniten, eikä niitä koskien ole erityistä EU-sääntelyä.

On myös todettava, että Suomeen tulee vuosittain myös tuhansia kausityöntekijöitä erilaisten lupien turvin, mutta tämä työnteko on lyhytaikaista ja tilapäistä.

Vaikka Maahanmuuttovirasto on viime kädessä oleskelulupahakemuksen ratkaiseva viranomainen, useisiin kategorioista sisältyy myös toisen viranomaisen tekemä päätös, joka on edellytys Maahanmuuttoviraston myönteiselle päätökselle.

Työntekijän oleskeluluvan kohdalla hakemuksen käsittelee ensin työpaikan sijainnin mukaan määräytyvä työ- ja elinkeinotoimisto, joka tutkii työsuhdetta koskevat seikat sekä tekee myöhemmin kuvatun tarveharkinnan. Maahanmuuttoviraston tehtäväksi jää arvioida, onko henkilö mahdollisesti uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, ja onko hakemuksessa esitetty vääriä tietoja tai muuten yritetty johtaa viranomaista harhaan.

Oikeus tehdä työtä on yleensä sidottu oleskeluluvan myöntämisen perusteeseen. Henkilö, jolle on myönnetty oleskelulupa siivoojan työtä varten, saa ainoastaan siivota. Jos hän haluaa tehdä muuta työtä, hänen on haettava uutta oleskelulupaa, koska tällöin työntekijän oleskeluluvan peruste on muuttunut. Oleskelulupa voi tietyissä tapauksissa olla sidottu työtehtävän lisäksi myös työnantajaan. Tällöin työnantajan vaihtuminen muuten samassa työtehtävässä edellyttää myös uutta oleskelulupaa.

Yrittäjien kohdalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (Ely-keskus) selvittää, onko yrittäjällä mahdollisuudet tulla yritystoiminnallaan Suomessa toimeen, ennen kuin Maahanmuuttovirasto voi myöntää oleskeluluvan. Startup-yrittäjien on sen sijaan saatava Business Finlandilta myönteinen lausunto ennen kuin he voivat edes hakea oleskelulupaa.

Erityisasiantuntijan oleskeluluvan käsittelee ja ratkaisee yksin Maahanmuuttovirasto. Tähän kategoriaan ei sisälly tarveharkintaa, mutta sitä ei myöskään myönnetä mihin tahansa työtehtävään. Ulkomaalaislain mukaan lupa on tarkoitettu "erityisosaamista vaativiin asiantuntijatehtäviin". Käytännössä peukalosääntönä on, että työtehtävän tulee edellyttää joko korkeakoulututkintoa tai jotain poikkeuksellista työkokemusta tai pätevyyttä. Lisäksi työstä maksettavan bruttopalkan ilman päivärahoja tulee olla vähintään 3000 euroa kuukaudessa. Raja perustuu Maahanmuuttoviraston vakiintuneeseen käytäntöön.

Erityisasiantuntijan oleskeluluvan voi saada myös yrityksen keski- tai ylimmän johdon jäsen, kuten vaikkapa yrityksen toimitusjohtaja. Kyseisen yrityksen on kuitenkin oltava niin suuri, että siitä on erotettavissa keski- ja ylempi johto. Yhden tai kahden hengen yrityksen toimitusjohtaja ei tässä mielessä ole "ylintä johtoa", vaan hänen on haettava yrittäjälle tarkoitettua oleskelulupaa.

Rajat eri oleskelulupien ja työntekijäkategorioiden välillä eivät aina ole selkeitä. Saman työtehtävän perusteella henkilö voi olla oikeutettu useaan erilaiseen oleskelulupaan, jolloin viime kädessä hänen on itse osattava arvioida, minkä lomakkeen hän täyttää. Eri viranomaisten on myös oltava huolellisia, etteivät he ylitä laissa määriteltyä toimivaltaansa tai hukkaa aikaansa käsittelemällä muille viranomaisille kuuluvia hakemuksia.

Tiettyjä tilapäisiä työtehtäviä, esimerkiksi luennointi, elokuvan tekeminen tai konsertissa esiintyminen, voi tehdä ilman oleskelulupaa. Tällöin henkilön on oleskeltava Suomessa laillisesti viisumilla tai hänellä on oltava oikeus tulla Suomeen ilman viisumia.

Edellisten kategorioiden ulkopuolella EU-kansalainen voi muuttaa Suomeen työnteon (4 269 hakemusta vuonna 2019), elinkeinon harjoittamisen (126) tai opiskelun (1 384) perusteella. Pohjoismaiden kansalaiset voivat käyttää oikeuttaan asettua Suomeen lähes vapaasti.

Työnteon osalta esimerkiksi perhesiteen perusteella Suomeen tulleet ja turvapaikan Suomesta saaneet ovat oikeutettuja tekemään työtä vapaasti. Sama tilanne on opiskelun perusteella asuvilla kolmannen maan kansalaisilla, paitsi kun heidän oppilaitoksessaan on opetusta, jolloin raja työnteolle on korkeintaan 25 tuntia viikossa.

Se, millaisella perusteella henkilö asuu Suomessa vaikuttaa myös siihen, miten helppoa hänen poistamisensa maasta on. Kyse on yleensä joko käännyttämisestä tai karkottamisesta. Jos henkilö asuu Suomessa oleskeluluvan turvin, kyse on karkottamisesta. Jos hän on Suomessa tilapäisesti, esimerkiksi viisumilla, kyse on käännyttämisestä.

Kynnys karkottamiseen on asetettu lainsäädännössä käännyttämistä

korkeammalle. Käännyttäminen on esimerkiksi mahdollista, jos henkilön epäillään tekevän rikoksen. Karkottaminen on mahdollista, jos henkilön on todettu tehneen rikoksen. Lisäksi maasta poistamisessa on otettava huomioon henkilön Suomeen syntyneet perhe- ja työsiteet, jotka ovat yleensä pidempään Suomessa asuneella lyhytaikaisesti vierailevaa vahvemmat.

Vaikka henkilön kohdalla voitaisiinkin tehdä juridisesti pätevä päätös poistaa hänet maasta, voi olla paljon vaikeampaa saada hänet todella palautettua kotimaahansa. Kotimaa ei välttämättä suostu ottamaan häntä vastaan, tai sen olot voivat olla niin heikot, ettei sinne voida palauttaa ketään vaarantamatta hänen turvallisuuttaan.

Tie Suomeen on pitkä ja kallis

TYÖN PERUSTEELLA myönnettävän oleskeluluvan saamiseksi henkilöllä on oltava jo työsopimus tai sitova työtarjous. Tiedossa oleva työpaikka on siis ehdoton perusedellytys oleskeluluvan saamiseksi. Vaihtoehtoisesti henkilö voi perustaa tai suunnitella perustavansa Suomeen yrityksen.

Vaikka ulkomaalaislaki sallii ensimmäisen oleskeluluvan haun Suomesta käsin, Maahanmuuttoviraston ohjeen mukaan oleskelulupahakemus tulisi jättää ensisijaisesti ulkomailta käsin. Tätä perustellaan esimerkiksi sillä, että prosessi voi kestää pitkään eikä henkilöllä ole oikeutta työntekoon ennen luvan myöntämistä. Jos lupaa ei myönnetä, henkilö joudutaan käännyttämään maasta.

Oleskelulupaa tulisi hakea ulkomailta myös silloin, kun henkilö on perustamassa yritystä Suomeen. Jos hän on esimerkiksi vieraillut Suomessa viisumin turvin perustamassa yrityksen tai työhaastattelussa, neuvotaan häntä palaamaan kotimaahansa hakemaan oleskelulupaa, koska viisumi on tarkoitettu vain lyhytaikaiseen ja tilapäiseen oleskeluun.

Oleskelulupahakemus on jätettävä johonkin niistä Suomen ulkoministeriön toimipisteistä eli edustustoista, jotka käsittelevät oleskelulupahakemuksia. Suomessa hakemus jätettäisiin Maahanmuuttoviraston toimipisteeseen.

Työnantaja ei voi tehdä hakemusta hakijan puolesta. Virastojen palvelut onkin suunnattu nimenomaan henkilöille, eikä työtä tarjoaville yrityksille.

Jos yritys rekrytoi ulkomailta 100 työntekijää yhdellä kertaa, pyritään hakemukset käsittelemään jossakin määrin samanaikaisesti. Viime kädessä kyse on kuitenkin sadasta yksilöllisestä hakemuksesta, joita käsitellään samalla tavoin kuin muitakin yksittäisiä hakemuksia.

Edustustot ovat yleensä suurlähetystöjä tai konsulaatteja. Lähin edustusto voi olla samassa kaupungissa tai provinssissa, mutta pahimmassa tapauksessa se voi olla useiden tuntien lentomatkan päässä. Esimerkiksi Sierra Leonea lähimmät edustustot ovat Marokossa ja Nigeriassa. Lisäksi hakemusta jätettäessä on oleskeltava kyseisessä maassa laillisesti.

Esimerkiksi Marokossa sierraleonelaisella on oltava Marokon myöntämä viisumi. Oleskelulupaa hakevalla ei myöskään ole täysin vapaita mahdollisuuksia valita käyttämäänsä edustustoa tai maata, vaan ulkoministeriö edellyttää tiettyjen maiden kansalaisilta asiointia määrätyissä edustustossa, jos näiden kotimaassa ei ole edustustoa.

Hakemus on mahdollista jättää myös suoraan Maahanmuuttovirastolle sähköisesti, mutta se ei säästä henkilöä matkustamiselta. Vaikka hakemus olisi sähköinen, on henkilöllisyys silti tunnistettava ja sormenjäljet otettava oleskelulupakorttia varten (Tähän velvoittaa Euroopan unionin neuvoston asetus (EY) N:o 1030/2002 kolmansien maiden kansalaisten oleskeluluvan yhtenäisestä kaavasta).

Työtä varten haettavat oleskeluluvat ovat niin sanottuja omakustannehintaisia julkisoikeudellisia suoritteita. Selkokielellä tämä tarkoittaa sitä, että viranomainen kattaa oleskelulupahakemusten käsittelemisestä aiheutuvat kustannukset niistä perittävillä maksuilla. (Maksut määrittelee sisäministeriö, ja maksujen pohjana käytetään viranomaisten omaa analyysiä siitä, miten paljon aikaa ja työtä hakemusten käsittelyyn kuluu. Maksusta osa menee Maahanmuuttovirastolle, osa ulkoministeriölle ja osa työ- ja elinkeinotoimistolle tai Ely-keskukselle.)

Vuonna 2021 ensimmäinen työntekijän oleskelulupa maksaa sähköisesti 490 euroa ja paperilomakkeella haettuna 690 euroa. Erityisasiantuntijan oleskelulupa maksaa sähköisesti 410 euroa ja paperilomakkeella 610 euroa. Työntekijän oleskelulupa on kalliimpi, koska se käsitellään sekä Maahanmuuttoviraston että työ- ja elinkeinotoimiston toimesta.

Toisinaan henkilö myös haastatellaan oleskelulupahakemusta varten. Haastattelun tarkoituksena on selvittää oleskeluluvan myöntämisen edellytyksiä. Tarkoitus on muun muassa varmistaa, että henkilö ymmärtää millaiseen työhön hän on tulossa Suomeen, omaa hakemuksessa ilmoitetun ammattitaidon, eikä ole vaarassa joutua ihmiskaupan tai kiskonnan uhriksi.

Haastattelu on saatettu tehdä samalla, kun hakija on käynyt jättämässä oleskelulupahakemuksen ja antamassa sormenjälkensä. Käytäntö kuitenkin vaihtelee edustustosta toiseen. Kun kyse on työluvasta, jota varten työ- ja elinkeinotoimisto tai Ely-keskus tekevät ensin osapäätöksen, odotetaan tyypillisesti myönteistä osapäätöstä ennen haastattelun tekemistä, jotta

sitä ei järjestetä turhaan. Koska osapäätöksen saamisessa voi mennä useita kuukausia, ei henkilön yleensä ole realistista jäädä odottamaan haastatteluun menemistä.

Koska prosessi on pitkä ja sisältää mahdollisen haastattelun, oleskeluluvan hakijat käyttävät toisinaan apunaan erilaisia maksullisia agentteja, jotka täyttävät hakemukset heidän puolestaan ja jopa kertovat, mitä vastata haastattelukysymyksiin. Agenttien ammattitaito ja rehellisyys voi olla kyseenalainen. Suuremmat yritykset saattavat käyttää apunaan erilaisia konsulttiyrityksiä tai muita asiantuntijapalveluita.

Jos päätös on myönteinen, hakijan on vielä saatava oleskelulupakortti ennen Suomeen matkustamista. Kortti toimitetaan edustustoon, josta se on yleensä käytävä noutamassa, paitsi joissain tapauksissa joissa kuriiri voi toimittaa sen. Kortin toimittamisessa voi kohdemaasta riippuen kulua useita viikkoja, sillä tiettyihin edustustoihin kortit on kuljetettava diplomaattipostissa. Tämä johtuu eri maiden tulliviranomaisten vaihtelevista käytännöistä ja tulkinnoista, joihin Suomi ei juuri voi vaikuttaa.

Tyypillinen työntekijän oleskelulupahakemusprosessi voi nykyisellään näyttää tällaiselta:

1. Bangladeshilainen työntekijä saa työtarjouksen Suomessa olevasta yrityksestä.
2. Hän hankkii viisumin Intiaan ja matkustaa New Delhiin jättämään oleskelulupahakemuksen.
3. Hakemus siirtyy työ- ja elinkeinotoimistoon käsiteltäväksi. Kahden kuukauden kuluttua TE-toimisto antaa myönteisen osapäätöksen (Keskimääräinen käsittelyaika TE-toimistossa oli 78 vrk vuonna 2019 ja 58 vrk vuonna 2020 syyskuuhun mennessä[7]).
4. Maahanmuuttovirasto pyytää edustustoa haastattelemaan hakijan. Haastattelukutsu lähetetään Suomessa olevalle työnantajalle. Työntekijä hankkii uuden viisumin Intiaan ja matkustaa New Delhiin haastateltavaksi.
5. Maahanmuuttovirasto myöntää oleskeluluvan kolme kuukautta myöhemmin (Keskimääräinen käsittelyaika Maahanmuuttovirastossa oli 79 vrk vuonna 2019 ja 94 vrk vuonna 2020 syyskuuhun mennessä[8]).
6. Oleskelulupakortti valmistetaan ja toimitetaan edustuston kautta työntekijälle. Vasta nyt hän voi varata lentolipun Suomeen, sillä aiemmin hänellä ei ollut tietoa milloin kortti saapuu. Kaksi viisumia ja kolme lentolippua myöhemmin hän saapuu Suomeen ja voi aloittaa työnteon – noin 6–7 kuukauden kuluttua alkuperäisestä työtarjouksestaan.

7 https://yle.fi/uutiset/3-11545318
8 https://yle.fi/uutiset/3-11545318

PROSESSIN JÄLKEEN työntekijän ja työnantajan on vielä huolehdittava asianmukaisesta byrokratiasta esimerkiksi Digi- ja väestötietovirastossa ja verottajalla. Muut viranomaiset saavat yleensä tiedon myönnetystä oleskeluluvasta automaattisesti tietojärjestelmien kautta, mutta näitä muita prosesseja ei käynnistetä ennen kuin henkilö itse tekee niin Suomessa.

Byrokratian tilkkutäkki

KUTEN JOHDANNOSSA todettiin, maahanmuuton yleislaki on ulkomaalaislaki vuodelta 2004. Siinä on reilusti yli 200 pykälää ja siihen on tehty lähes sata erilaista muutossäädöstä. Kirjoitushetkellä valmistellaan useita uusia muutoksia. Työperäisen maahanmuuton kannalta olennaisia muita lakeja ovat:

- laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijöinä työskentelyä varten (säädetty 2017),
- laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (säädetty 2017), ja
- laki kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (säädetty 2018).

NÄIDEN LISÄKSI on muita maahanmuuttoon liittyviä lakeja ovat esimerkiksi kotoutumisesta, Suomen kansalaisuuden saamisesta, ja työntekijöiden lähettämisestä annetut lait.

Lain monimutkaisuuden arvioiminen pelkästään pituuden ja muuttamiskertojen perusteella ei tietenkään anna kuvaa kokonaisuudesta. Ulkomaalaislakiin on tehty useita muutoksia pelkästään EU-tason sääntelyn vuoksi. Vuosina 2017–2018 tilannetta yritettiin helpottaa säätämällä edellä mainitut kolme lakia omina, erillisinä lakeinaan. Koska tässä yhteydessä ei kuitenkaan tehty työperäistä maahanmuuttoa koskevasta lainsäädännöstä selkeää omaa kokonaisuuttaan, lopputuloksena oli selkeyttämisen sijaan hajaantuminen.

Ulkomaalaislaki ei myöskään sisällä pelkästään työperäistä maahanmuuttoa koskevia pykäliä, vaan useimmat viime vuosien muutoksista ovat kohdistuneet turvapaikanhakijoihin ja pakolaisiin.

Työperäiseen maahanmuuttoon on tehty seuraavia muutoksia vuoden 2004 jälkeen:

- EU:n sininen kortti, erityisasiantuntijan oleskelulupaa vastaava oleskelulupa tiukemmin edellytyksin (2013),
- Työhön perustuvien oleskelulupahakemusten enimmäiskäsittelyajat (2013),
- Erityisasiantuntijan ensimmäisen luvan pituuden nostaminen yhdestä kahteen vuoteen (2018),
- Uusi kasvuyrittäjän lupa eli ns. startup-lupa (2018),
- Elinkeinonharjoittajan oleskeluluvan nimeäminen uudelleen yrittäjän oleskeluluvaksi ja osakeyhtiön omistavien yrittäjien käsittelyn siirtäminen Ely-keskuksille (2018), ja
- Saatavuusharkinnasta luopuminen jatkolupahakemuksen yhteydessä, jos henkilö on työskennellyt Suomessa kyseisellä ammattialalla jo vuoden ajan (2019).

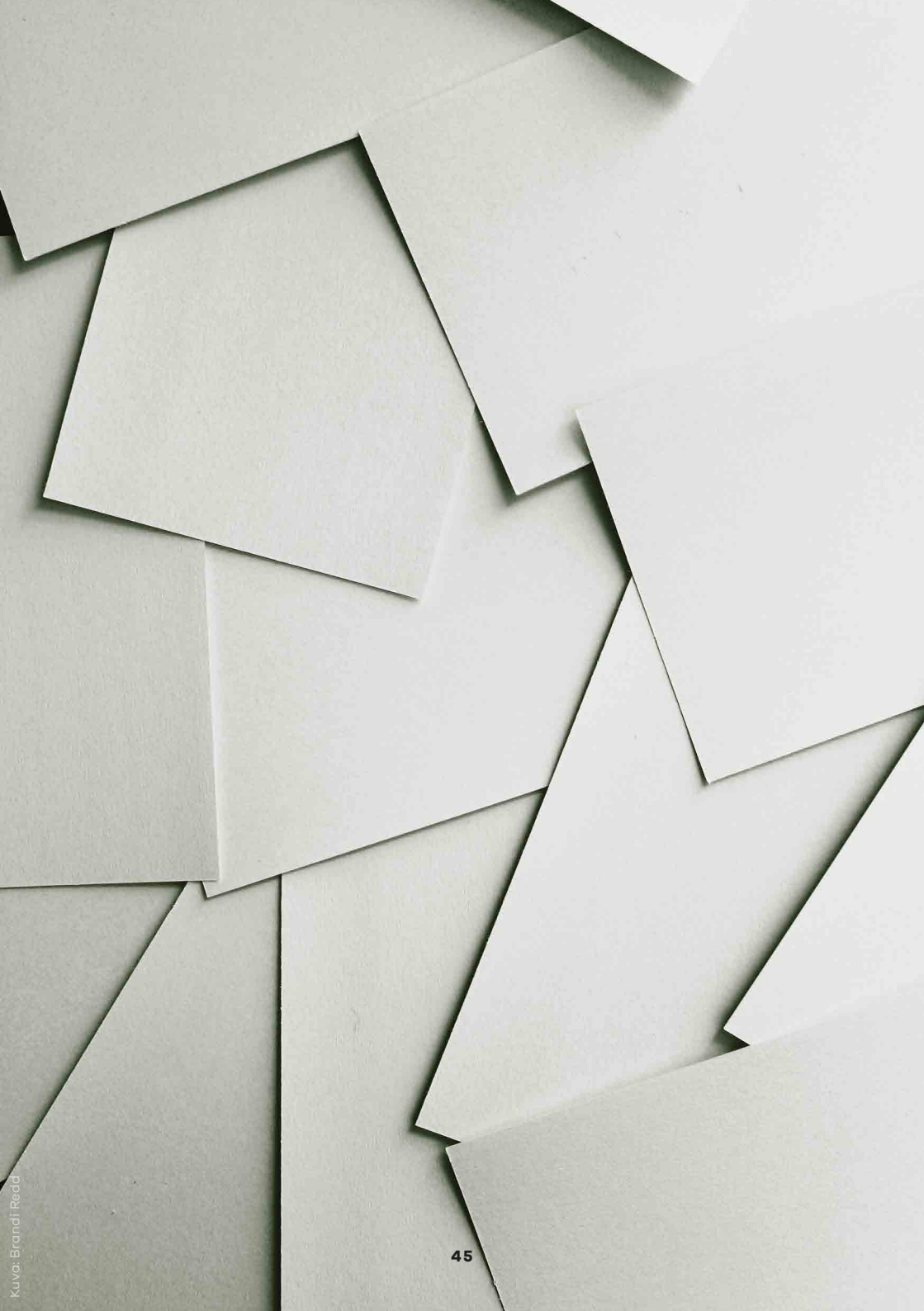
VAIKKA SIPILÄN hallitus tulikin tunnetuksi nimenomaan turvapaikanhakijoiden asemaan liittyneistä muutoksista, teki se useita pieniä muutoksia myös työperäiseen maahanmuuttoon. Leimallista kaikille 16 vuoden aikana tehdyille muutoksille on se, että olemassa olevaa tilkkutäkkiä on jatkettu tai parsittu puhtaalta pöydältä aloittamisen sijaan.

Onkin helppo yhtyä valtioneuvoston kanslian alkuvuodesta 2021 julkaisemaan tutkimukseen, jonka mukaan ulkomaalaislaista on tullut vaikeaselkoinen ja monimutkainen kokonaisuus, joka olisi kokonaan uudistettava[9].

Syitä haluttomuuteen uudistaa ulkomaalaislakia voi vain arvailla. Uudistusten valmistelu vaatisi paljon voimavaroja, joita ministeriöillä ei luultavasti ole ollut irrottaa.

Valmistelu todennäköisesti kestäisi hallituskauden yli, jolloin näin vaikean ja tulehtuneen aiheen kohdalla olisi korkea riski siitä, että seuraava hallitus aloittaisi työn alusta uudelleen. Näin jouduttaisiin jatkuvaan epäonnistuneiden yritysten kierteisiin, kuten sote-uudistuksen kohdalla on käynyt. Mutta aivan kuten soten tapauksessa, viivyttely on johtanut tilanteeseen, jossa suurten uudistusten tarve on vuosi vuodelta entistä kriittisempi.

9 Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10



Kuva: Brandi Redd

Kuva: Ashwini Chaudhary

Työllisyys

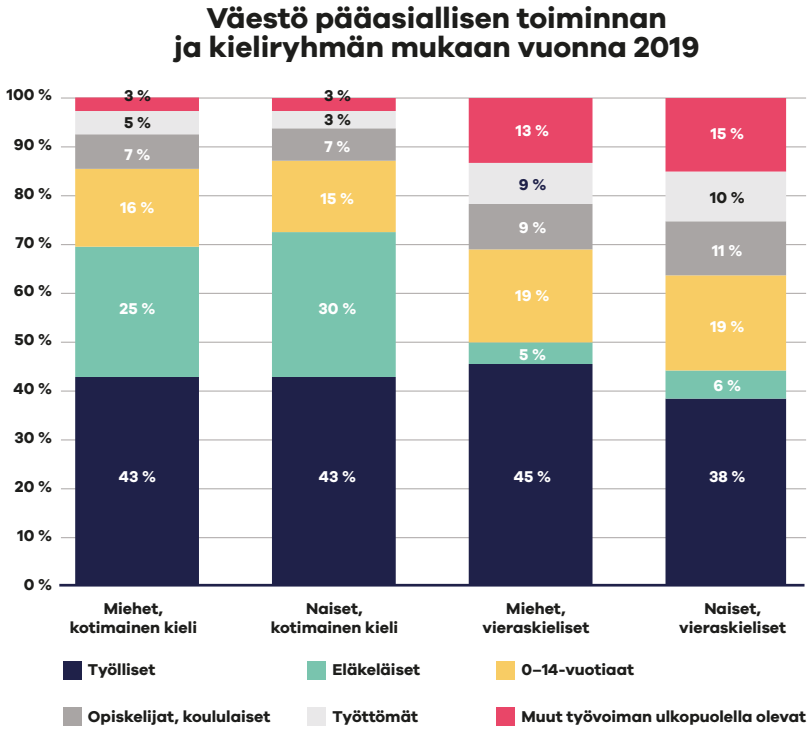
Kuinka suuri osa Suomessa asuvista tekee töitä?

KAIKKI IKÄLUOKAT huomioiden alle puolet suomalaisista käy pääasiallisesti töissä. Työssäkäyviä on 43 % väestöstä (Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto). Käytännössä siis 43 % väestönosan tekemä työ ylläpitää niitä hyvinvointivaltion palveluita ja etuuksia, joista vanhemmat ja nuoremmat ikäluokat nauttivat.

Tämä huoltosuhteen kannalta kriittinen luku ei muutu, ellei työikäisen väestön määrässä tapahdu radikaalia muutosta. Työllisten osuuden kasvua rajoittaa se, että eläkeläisten osuus on yli 26 % väestöstä ja se tulee kasvamaan entisestään. Kun yhtälöön lisätään työikäisen väestön ehtyminen, on selvää, että suunta on alaspäin.

Vieraskielisistä miehistä 45 % on pääasiallisesti töissä. Tämä on 2 %-yksikköä korkeampi taso kuin suomenkielisillä miehillä. Miten tämä on mahdollista? Vieraskielisten ikärakenne painottuu vahvasti työikäisiin. Eläkeläisten osuus on vain 5 % luokkaa. Vaikka lapsia ja nuoria on enemmän kuin kantaväestössä, voisi työllisten osuus väestöstä olla ikärakenteen johdosta merkittävästi kantaväestöä korkeampi.

Erityisesti vieraskielisten naisten osalta työllisten osuuden tulisi olla nykyistä suurempi. Heistä on pääasiallisesti töissä vain 38 %. Vieraskielisistä naisista suurempi osa on työttöminä kuin vieraskielisistä miehistä. Kantaväestön suhteen tilanne on päinvastainen. Työttömyys painottuu kotimaisia kieliä puhuvien osalta miehiin.



Kuvio 5. Väestö pääasiallisen toiminnan ja kieliryhmän mukaan 2019. (Lähde: Tilastokeskus)

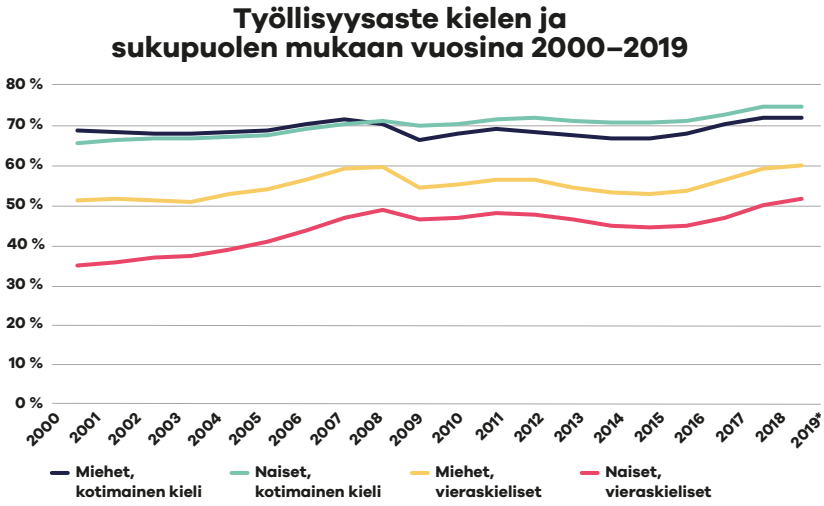
VIERASKIELISTEN SUHTEEN työttömyyttä (9 % kaikista vieraskielisistä) suurempi haaste on ”muut työvoiman ulkopuoliset”, joita vieraskielisistä on 14 %. Tähän ryhmään kuuluvat ne henkilöt, jotka eivät ole pääasiallisesti työllisiä, työttömiä, eläkkeellä tai opiskelijoita. Ryhmään kuuluvat myös ne, jotka hoitavat kotonaan lapsia. Kotiäitien lisäksi kategoriaan lasketaan henkilöt, joille ei kyetä rekistereiden perusteella määrittämään mitään pääasiallista toimintaa. Nämä 58 000 vieraskielistä työmarkkinoiden ulkopuolella ovat maahanmuuttajien työllisyyden nostamisen näkökulmasta keskeisin joukko.

*) Vuosi 2019, ennakkotieto

Maahanmuuttajien työllisyysaste heikompi

Työllisyysastetta voidaan arvioida rekistereihin perustuvan työssäkäyntitilaston lisäksi Tilastokeskuksen, THL:n ja Työterveyslaitoksen toteuttaman Ulkomaista syntyperää olevien työ- ja hyvinvointitutkimuksen (UTH), eli haastatteluihin perustuvan otostutkimuksen perusteella. UTH-tutkimuksen (2015) mukaan 20–64-vuotiaiden työllisyysaste oli vuonna 2014 ulkomaalaistaustaisilla noin 64 % ja suomalaistaustaisilla noin 74 %. Ulkomaalaistaustaisten työllisyysaste oli siis noin 10 prosenttiyksikköä pienempi kuin suomalaistaustaisten työllisyysaste[10].

Rekistereihin perustuvan työssäkäyntitilaston mukaan samana vuonna 20–64-vuotiaista ulkomaalaistaustaisista työllisiä oli noin 51 % ja suomalaistaustaisista noin 71 %. Ryhmien välinen ero työllisten osuudessa koko väestöstä oli siis 20 prosenttiyksikköä, mikä on noin kaksinkertainen luku verrattuna UTH-tutkimuksen vastaaviin tuloksiin[10]. Kuviosta 6 nähdään, että vieraskielisten ja kotimaisia kieliä puhuvien työllisyysasteet ovat viimeisten vuosien aikana lähentyneet toisiaan. Rekisteritilaston perusteella kieliryhmien välinen ero on tällä hetkellä noin 17 % luokkaa.



Kuvio 6. Työllisyysaste (18–64 v. työllisten osuus työikäisestä väestöstä) kielen ja sukupuolen mukaan (Lähde: Tilastokeskus, Työssäkäyntitilasto)

10 Lähde: Larja & Sutela 201

*) Vuosi 2019, ennakkotieto

Miksi haastattelututkimus ja rekisterit antavat toisistaan poikkeavan kuvan työllisyydestä? Larjan ja Sutelan mukaan tilastojen välisen eron taustalla on useita syitä. Keskeisin ero on se, että työllisen määritelmä on erilainen UTH-tutkimuksessa ja työssäkäyntitilastossa. UTH-tutkimuksessa työlliseksi katsotaan henkilö, joka on tutkimusviikolla tehnyt ansiotyötä vähintään yhden tunnin tai ollut tilapäisesti pois työstään.

Rekistereihin perustuvassa työssäkäyntitilastossa työllisyyden kriteeri on tiukempi. Tästä johtuen muun muassa lyhytkestoinen työskentely ja ylipäänsä kausityö jää osittain tilaston ulkopuolelle, mikä voi heikentää erityisesti maahanmuuttajien työllisyysastetta.

Joka tapauksessa ero kantaväestöön vaikuttaa selvältä. Maahanmuuttajien työllisyysaste on 10–20 % kantaväestöä heikompi.

Maahanmuuttajien työllisyyttä on tutkittu ja selvitetty paljon. Kelan tuoreessa julkaisussa[11] verrataan maahanmuuttajien työllisyyttä ja työttömyyttä Suomessa, Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa. Ulkomailla syntyneiden työllisyysaste on ollut vuonna 2018 korkein Norjassa (70 %) ja matalin Suomessa (62 %). Ruotsissa maahanmuuttajien työllisyysaste oli 66 % ja Tanskassa 67 % vuonna 2018.

Kelan selvityksen mukaan maahanmuuttajat saavat erityisesti työttömyysturvaa, asumistukia ja toimeentulotukea muuta väestöä yleisemmin. Maahanmuuttajat saavat kuitenkin suomalaistaustaisia vähemmän ansiosidonnaista työttömyysturvaa ja työeläkettä. Kun nämä etuudet lasketaan mukaan, maahanmuuttajat saavat suomalaistaustaisia vähemmän sosiaalietuuksia.

EVA:n tuoreessa julkaisussa[12] tuodaan esiin, kuinka maahanmuuttajanaisten työllisyysaste on Suomessa alhainen verrattuna sekä maahanmuuttajamiehiin että maahanmuuttajanaisiin muissa Pohjoismaissa. Ilmiö koskee maahanmuuttajia lähes kaikista lähtömaista. EVA:n mukaan tämän ryhmän heikko työllisyys heijastuu myös toisen polven pärjäämiseen. Maahanmuuttajanaisten työllisyystilannetta ei voida sivuuttaa erikoistapauksena, sillä jo joka seitsemäs lapsi Suomessa syntyy ulkomailla syntyneelle äidille.

Sarvimäen (2017) tutkimuksessa maahanmuuttajaryhmien ja kantaväestön työllisyysasteen ero pienenee ajan myötä, mutta jää silti kantaväestöä matalammalle tasolle. Lähtömaiden välillä on merkittäviä eroja maahanmuuttajien taustatekijöissä. Afganistanista, Irakista ja Somaliasta muuttaneista suuri osa muuttaa humanitäärisistä syistä, kun taas Aasian

11 Jauhiainen & Raivonen 2020
12 https://www.eva.fi/blog/2021/02/09/maahanmuuttajanaisten-heikko-tyollisyys-heijastuu-myos-toisen-polven-parjaamiseen/

maista suurin osa muuttaa muista syistä. Koulutuksen vaikutus näkyy paremmin koulutettujen maahanmuuttajien matalampana työttömyytenä ja korkeampana työllisyytenä. Myös maassa vietetyn ajan myötä työmarkkina-asema paranee.

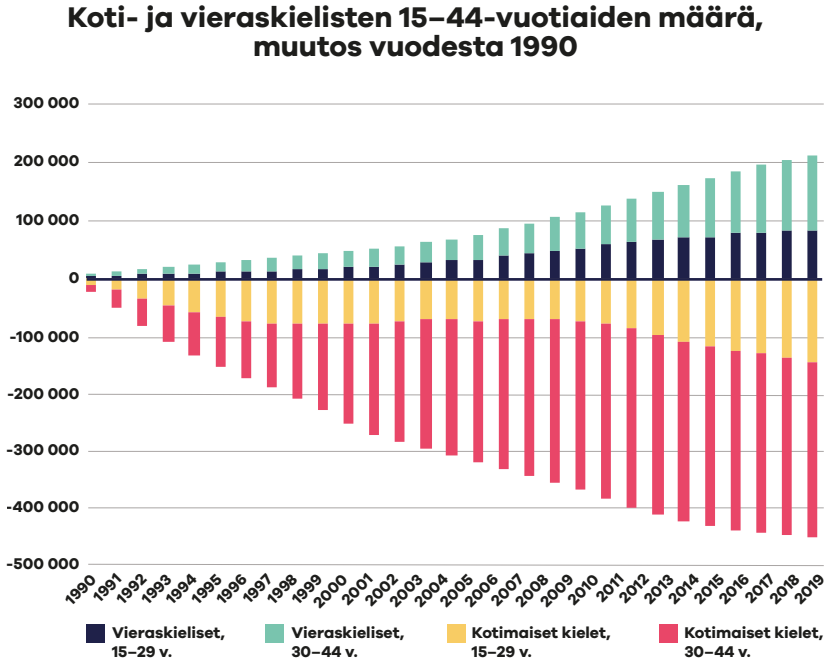
Sutelan ja Larjan (2015) mukaan ulkomaalaistaustaisten koulutusrakenne on paljon kantaväestöä polarisoituneempi. Suomessa vuonna 2014 asuneista ulkomaalaistaustaisista 25–54-vuotiaista joka kuudennella ei ollut perusasteen jälkeistä koulutusta. Osuus on selvästi suurempi kuin suomalaistaustaisella väestöllä. Kahdella viidestä oli kuitenkin korkeaasteen tutkinto, mikä on suunnilleen sama osuus kuin suomalaistaustaisilla. Toisen asteen tutkintoja ulkomaalaistaustaisilla oli vähemmän kuin suomalaistaustaisilla.

Vaikeista olosuhteista (heikko väestön terveys, koulutus ja talous) tulevien maahanmuuttajien työllistäminen on äärimmäisen vaikeaa. Ilman koulutusta ja kielitaitoa suomalaisilla työmarkkinoilla työllistyminen on haasteellista. Varsinkin, jos on kotihoidon tuen siivittämänä työmarkkinoiden ulottumattomissa pitkään.

Maahanmuuttajien huonosta työllisyysasteesta huolimatta työllisyyden kasvu on jo nyt maahanmuuttajien varassa

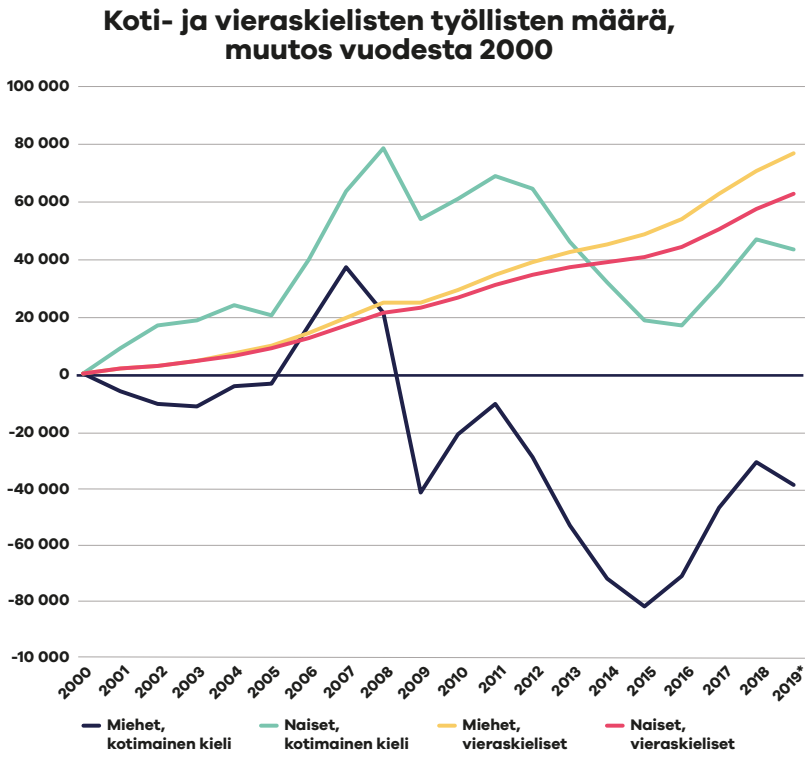
SAMALLA KUN maahanmuutto alkoi voimistua 1990-luvun alussa, alkoi suomalaisten nuorten aikuisten määrä laskemaan voimakkaasti. Vuosituhannen vaihteeseen mennessä kotimaisia kieliä puhuvien 15–44 vuotiaiden määrä laski yli 200 000 hengellä. Lasku on jatkunut tähän päivään asti ja kotimaisia kieliä puhuvia nuoria aikuisia on nyt yli 400 000 vähemmän kuin vuonna 1990.

Maahanmuutto on paikannut työikäisen väestön hupenemista. Vieraskielisten nuorten aikuisten määrä on kasvanut samassa ajassa 200 000 hengellä.



Kuvio 7. Ikäryhmät kehitys vuodesta 2019, kieliryhmittäin (2019=0) (Lähde: Tilastokeskus)

SUOMENKIELISEN TYÖIKÄISEN väestön hupenemisesta on seurannut se, että työllisyys ei juurikaan voi kasvaa ilman maahanmuuttoa. 2000-luvulla (kuvio 8) kotimaisia kieliä puhuvien työllisten naisten määrä on kasvanut noin 44 000 hengellä, mutta työllisten miesten määrä laskenut noin 38 000 hengellä. Kotimaisia kieliä puhuvien työllisten määrä on siis käytännössä pysynyt samalla tasolla (2,2 miljoonaa työllistä) 2000-luvulla. Muutos on ollut vain 5 800 työllistä. Vieraskielisten naisten ja miesten työllisten määrä on kasvanut samassa ajassa 140 000 hengellä. Vieraskielisten miesten työllisyys on kasvanut 77 000 hengellä ja vieraskielisten naisten 63 000 hengellä.



Kuvio 8. Työllisten määrän muutos vuodesta 2000, kieliryhmittäin ja sukupuolittain (2000=0) (Lähde: Tilastokeskus)

Yhteenvetona maahanmuuttajien työllisyydestä voidaan sanoa seuraavaa:

- Maahanmuuttajista yhtä suuri osa käy töissä kuin suomalaisista. Vaikka työllisyysaste on heikompi, työikäisiin painottuva väestörakenne nostaa työllisten osuutta väestöstä. Eläkeläisiä on maahanmuuttajista vain murto-osa.
- Suomen työllisyyden kasvu on käytännössä maahanmuuttajien varassa. Työllisten määrä on kasvanut 2000-luvulla tasaisesti vieraskielisten ryhmässä.
- Maahanmuuttajien työllisyysaste (18–64v) on Suomessa ja muissa Pohjoismaissa kantaväestöä matalampi. Suomella on eniten parannettavaa

*) Vuosi 2019, ennakkotieto

maahanmuuttajien työllistämisessä.
- Työllisyysaste paranee maassa vietettyjen vuosien myötä, mutta ei nouse kantaväestön tasolle.
- Työllisyysaste vaihtelee merkittävästi ja riippuu voimakkaasti maahanmuuttajien taustatekijöistä. Maahanmuuttajien koulutustausta on polarisoitunut. Ilman koulutusta ja kielitaitoa on lähes mahdotonta työllistyä. Erityisesti maahanmuuttajanaisten työllisyysaste on heikolla tasolla.

Työmarkkinoiden portinvartijat

TYÖNTEKIJÄN OLESKELULUVAN myöntää Maahanmuuttovirasto, mutta vasta kun työ- ja elinkeinotoimisto tekee hakemukseen myönteisen osapäätöksen. Ennen tätä TE-toimiston on tehtävä tarveharkinta, eli selvitettävä, onko kyseiseen työtehtävään löydettävissä kohtuullisessa ajassa työntekijä Suomesta tai ETA-alueelta. TE-toimisto myös huolehtii siitä, että työehdot ovat työehtosopimuksen mukaiset ja että työnantaja kykenee vastaamaan sille kuuluvista velvollisuuksista, kuten työterveydenhuollosta.

Tarvittaessa TE-toimisto varmistaa myös, että oleskelulupaa hakevalla on työn edellyttämä erityinen pätevyys tai terveydentila. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että elintarvikkeita käsittelemään palkattava ei sairasta salmonellaa tai lastenhoitotyöhön palkattava vaarallista tartuntatautia.

Tarveharkinta perustuu kokonaisharkintaan sekä työlupalinjauksiin. Kokonaisharkinnassa työnantajan tulee tyypillisesti antaa selvitys siitä, että työvoimaa ei ole ollut mahdollista saada, tai vaihtoehtoisesti työnantajan on avattava työpaikka avoimeen ja julkiseen hakuun tietyksi ajaksi. Jos työntekijää ei löydy, on rekrytointi ulkomailta mahdollista. Jos työnantaja kieltäytyy rekrytoimasta tätä kautta löytyvää työntekijää ilman viranomaisen objektiivisena pitämiä perusteluita, oleskelulupaa ei myönnetä. Työnantajalla ei siis ole täyttä vapautta päättää, kenet palkkaa töihin.

Valtakunnallinen työlupalinjaus on annettu vuonna 2012 valtioneuvoston päätöksellä[13], jonka nojalla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset antavat säännöllisesti omaa aluettaan koskevia linjauksia. Ulkomaalaislaki velvoittaa ottamaan huomioon myös työmarkkinajärjestöjen näkemykset linjausten valmistelussa. Alueellisessa linjauksessa luetellaan ne ammattialat tai työtehtävät, joissa katsotaan olevan työvoimapula ja joihin tarveharkintaa ei sovelleta. Esimerkiksi Uudenmaan Ely-keskuksen

13 VNp 11.10.2012

vuoden 2021 linjauksen[14] mukaan terveydenhoitoalan tehtävät, kotiavun tehtävät, siivouspalevlut, lastenhoito, sekä useimmat rakennusalan työt ovat sellaisia, että niihin voi palkata työvoimaa ulkomailta.

Itse omistamansa osakeyhtiön toimitusjohtaja sekä yhtiömies katsotaan yrittäjiksi eikä työntekijöiksi. Heihin kohdistuu kuitenkin samantapainen harkinta, mutta työmarkkinoiden sijaan arvioidaan yritystä ja yrittäjää. Tällöin osapäätöksen tekee Ely-keskus, joka arvioi yrityksen mahdollisen kannattavuuden seuraavan muutaman vuoden aikana. Se käyttää tässä tukena esimerkiksi sitä, kuinka paljon vastaavan alan yrityksiä on jo toiminnassa, ja kuinka pitkällä ja konkreettista yritystoiminnan käynnistäminen on.

Start up -yrittäjien kohdalla prosessi on samantapainen, mutta hakemuksen aikana tehtävän osapäätöksen sijaan yrittäjän on itse hankittava Business Finlandin puoltava lausunto, joka liitetään oleskelulupahakemukseen.

Viranomaisten arvioissa päättää liiketoiminnan elinkelpoisuudesta on monta epävarmuustekijää. Liiketoiminnan elinkelpoisuus selviää usein vain kokeilemalla ja riskinotolla.

Keitä ovat erityisosaajat?

ERITYISOSAAJIEN MAAHANMUUTTO on ollut yleensä se, mitä poliittisessa keskustelussa on erityisesti haluttu jouduttaa. Tästä esimerkkejä ovat Sipilän hallituksen tekemä uudistus, jossa erityisasiantuntijan ensimmäisen oleskeluluvan pituutta pidennettiin yhdestä vuodesta kahteen, sekä Marinin hallituksen esittämä uudistus, jossa erityisasiantuntijan oleskeluluvan saanut voisi kansallisen viisumin turvin tulla Suomeen aloittamaan työnteon heti oleskeluluvan myöntämisen jälkeen.

Erityisosaajien maahanmuuttoa korostamalla on haluttu torjua kritiikki matalapalkka-alojen palkkojen polkemisesta. Tällaiset maahanmuuttajat eivät yleensä ole rasite Suomen sosiaaliturvalle.

Keskustelussa erityisosaajista ei kuitenkaan ole yhteisymmärrystä siitä, millainen ryhmä on kyseessä.

Erityisasiantuntijan oleskeluluvan edellytykset on määritelty ulkomaalaislaissa varsin ylimalkaisesti: hän toimii “erityisosaamista vaativissa asiantuntijatehtävissä”.

Maahanmuuttoviraston mukaan “erityisasiantuntijoita ovat esimerkiksi

14 https://www.ely-keskus.fi/documents/13166/0/Ty%C3%B6lupalinjaus_Uusimaa_2021pdf/5a5a4414-0510-72d4-2584-94c805f8b3a6?t=1609413539310

IT-alan erityisosaajat, korkeakoulututkinnon suorittaneet jonkin erityisalan osaajat tai muut korkeakoulututkinnon suorittaneet henkilöt, jotka tulevat erityistä ammattitaitoa vaativaan tehtävään."

Yksinkertainen ja selkeä tapa määritellä erityisosaaja onkin se, millaista palkkaa hänelle maksetaan.

Maahanmuuttoviraston mukaan erityisasiantuntijan oleskeluluvan voi saada vain, jos bruttopalkka on vähintään 3 000 euroa kuukaudessa. Jos palkka on pienempi, on haettava työntekijän oleskelulupaa.[15]

3 000 euron raja ei siis perustu lakiin, vaan vakiintuneeseen käytäntöön. Tämä käytäntö on ollut ennallaan ainakin vuosikymmenen ajan, kun taas yleinen palkkataso on noussut. Vuoden 2010 alussa yksityisen sektorin keskimääräinen kuukausiansio oli 3 047 euroa, kun vuoden 2020 alussa se oli 3 650 euroa.[16] Tilastokeskuksen ansiotasoindeksissä ei vähennetä veroja tai sosiaaliturvamaksuja, joten se on lähellä Maahanmuuttoviraston käyttämää bruttopalkkarajaa[17].

Erityisasiantuntijan palkkaraja on siis käytännössä laskenut joka vuosi. Nykyisin erityisosaajan kriteeri ylittyy jo keskitasoa selvästi alemmalla palkalla. Suomi on siis passiivisesti löysännyt maahanmuuttopolitiikkaansa viimeisen vuosikymmenen ajan ylimalkaisen lainsäädännön johdosta.

Suomessa on käytössä myös töinen erityisasiantuntijoille myönnettävä oleskelulupa, EU:n sininen kortti, joka perustuu EU-direktiiviin (2009/50/EY). Kyseinen oleskelulupa on niin ikään tarkoitettu korkeakoulututkinnon suorittaneille, erityisen vaativaa työtä tekeville maahanmuuttajille. Se ei ole kuitenkaan ollut kovin suosittu verrattuna kansalliseen erityisasiantuntijan oleskelulupaan. Tämä johtuu luultavasti siitä, että sen palkkaraja on tällä hetkellä 4 929 euroa kuukaudessa[18]. Raja on sidottu keskimääräiseen ansiotasoon ja päivittyy vuosittain.

Palkkatasoon sidottu raja on yksiselitteinen ja helppo määritellä. Se on kuitenkin ongelmallinen, koska erityisosaamista ei aina korvata yksinomaan korkeammalla palkalla. IT-alan asiantuntija saattaa haluta Suomeen töihin alan start up -yritykseen keskitasoa pienemmällä kuukausipalkalla, koska hän saa työstään korvaukseksi yrityksen optioita tai osakkeita. Erityisosaaja saattaa myös tulla Suomeen ensin matalammalla palkalla saadakseen työkokemusta maassa ja tuntuman suomalaiseen yhteiskuntaan ennen siirtymistään varsinaiseen erityisosaajan tehtävään. Absoluuttinen palkkaraja ei voi ottaa huomioon tällaisia tilanteita.

On vaikeaa perustella, miksi juuri nykyisen määritelmän täyttävät

15 https://migri.fi/erityisasiantuntija
16 https://findikaattori.fi/fi/table/13
17 ks. myös https://www.stat.fi/meta/til/ati.html
18 https://migri.fi/eu-n-sininen-kortti

erityisosaajat tulisi siirtää ohituskaistalle ja miksi juuri heihin tulisi kohdistaa erityisiä, prosessia jouduttavia toimia. Toimet olisikin selkeintä kohdistaa tasapuolisesti kaikille työperäisille maahanmuuttajille.

Kuva: Jilbert Ebrahimi

Mitä edessä?

Maahanmuuttohallinto on heikoin lenkki

KUTEN EDELLISEN luvun tilastot osoittavat, Suomi tarvitsee lisää maahanmuuttoa ja parempaa kotoutumista maahanmuuttajille.

Miksi ulkomaalaistaustaisten osuus on kuitenkin edelleen pieni verrattuna muihin Pohjoismaihin? Meillä on kuitenkin useita kiistattomia etuja, muun muassa rauhalliset olosuhteet, hyvinvointiyhteiskunta palveluineen ja hyvä koulutusjärjestelmä. Asiointi sujuu englanniksi suurimmissa kaupungeissa.

Missä maahanmuuttajat ovat?

MAAHANMUUTTOHALLINNON TEHOKKUUS ja toimivuus on selkeä heikko kohta, johon voidaan nopeasti ja tehokkaasti vaikuttaa julkisen sektorin omin toimin. Marinin hallitus on jo edistänyt useita toimenpiteitä, mutta ne ovat olleet lähinnä yksittäisiä korjausliikkeitä, jotka voivat pahimmassa tapauksessa tehdä maahanmuuttohallinnon kokonaisuudesta vaikeaselkoisemman.

Oleskelulupahakemusten käsittelyajat ovat pitkiä, oleskeluluvan hakeminen on hankalaa ja hakemus maksaa satoja euroja. Oleskeluluvan saadakseen on joko löydettävä työpaikka ennen hakemuksen tekemistä tai perustettava yritys ja onnistuttava vakuuttamaan viranomaiset sen kannattavuudesta jo ensimmäisen toimintavuoden aikana.

Vaikka työpaikka olisikin jo tiedossa, voivat viranomaiset estää tarveharkinnalla Suomeen tulon, koska työmarkkinoilta voi olla löydettävissä kantasuomalainen tai jo oleskeluluvan saanut maahanmuuttaja kyseistä hommaan tekemään. Työpaikan löytänyt turvapaikanhakija saatetaan

käännyttää, koska häneltä puuttuu kotimaansa passi – kotimaansa, jossa hän ei välttämättä ole koskaan käynyt.

Maahanmuutto on kaiken lisäksi hajaantunut eri viranomaisille ja virastoille, jotka siirtävät vastuuta toisilleen. Maahanmuuttohallinnon uudistamiselle on useita perusteita.

Yksinkertaisempi byrokratia madaltaa työnantajien riskiä ja siten kynnystä rekrytoida ulkomailta. Se on myös maahanmuuttajan ensikosketus suomalaisiin viranomaisiin. Toimiva byrokratia tehostaa Suomeen asettumista ja lisää luottamusta yhteiskuntaan. Luomalla toimiva ja joustava maahanmuuttojärjestelmä pystymme houkuttelemaan lisää tulevaisuuden suomalaisia.

Hallittu maahanmuutto onkin vähemmän hallittu maahanmuutto

MAAHANMUUTON YDINLAIN eli ulkomaalaislain tarkoituksena on lakiin sisällytetyn määritelmän mukaan "toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa ulkomaalaisasioissa" ja "edistää hallittua maahanmuuttoa ja kansainvälisen suojelun antamista". "Hallittu maahanmuutto" on päättäjien suussa paljon käytetty fraasi, jonka merkitys vaihtelee sanojan mukaan.

Maahanmuutto on yleensä nähty eräänlaisena avoimen yhteiskunnan ja globalisaation lieveilmiönä, ikään kuin itsenäisenä luonnonvoimana, jota on määrätietoisesti hallittava tai se riistäytyy käsistä. Suomella ei ole maahanmuuton lukumäärällisiä tavoitteita. Tavoitteet liittyvät lähinnä hakemusten käsittelyaikoihin ja maasta poistamisen tehostamiseen. Hallitusohjelmissa tai valtioneuvoston periaatepäätöksissä ei linjata, että hallituskaudella Suomeen tulisi saada tietty määrä maahanmuuttajia vuosittain. Pakolaiskiintiön koon muuttamisesta 200 hengellä suuntaan tai toiseen keskustellaan kiihkeästi.

Kun vuonna 2015 Eurooppaan saapui moninkertainen määrä turvapaikanhakijoita, heistä puhuttiin "vyörynä" tai "aaltona". Hallitun maahanmuuton lisäksi alettiin yhä enemmän puhua sen vastakohdasta eli hallitsemattomasta maahanmuutosta. Sisäministeriö käyttää termiä "laajamittainen maahantulo"[19].

Tässä ajattelutavassa turvapaikanhakijoiden jääminen Suomeen työpaikan saamisen takia näyttäytyy vetovoimatekijänä, joita on vähennettävä kaikin mahdollisin keinoin. Tällaisia keinoja ovat olleet esimerkiksi

19 Esimerkiksi https://intermin.fi/maahanmuutto/toimijat-ja-avastuut/laajamittainen-maahantulo-ja-varautuminen

turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden supistaminen, työluvan epääminen niiltä, joilla ei ole kotimaan passia, ja ankarampi tulkinta siitä, onko turvapaikanhakijan tarkoituksena ollut alunperinkin vain työnteko. Jälkimmäisessä tapauksessa henkilö syyllistyy väärinkäytökseen hakemalla turvapaikkaa eikä työlupaa.

Sama ajattelutapa on leimannut kaikkea maahanmuuttohallinnon järjestämistä, ei pelkästään turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten kohtelua. Nykyisen maahanmuuttohallinnon ensisijainen tehtävä ei ole edistää maahanmuuttoa vaan hallita ja rajoittaa sitä.

Maahanmuuttovirasto on ollut vuosikymmenten ajan lähes kroonisesti aliresursoitu (tästä kertovat esimerkiksi Antero Leitzingerin toimittama, 2010 ilmestynyt ulkomaalaishallinnon historia Mansikkamaan vartijat s. 174 ja s. 180, sekä Maahanmuuttoviraston lomautusuhka loppuvuodesta 2019[20]), koska on poliittisesti ongelmallista osoittaa määrärahoja maahanmuuttoon. Oleskelulupahakemusten käsittelyaikojen venymistä ei nähdä kovin ongelmallisena, koska se vain vähentää riskiä siitä, että Suomeen tulee vääränlaisia maahanmuuttajia.

Maahanmuuttojärjestelmän tarkoituksena on myös huolehtia siitä, että Suomen asumisperusteista sosiaaliturvajärjestelmää ei käytetä hyväksi ja se ei kuormitu liikaa. Lain edellytys toimeentulemisesta onkin sidottu nimenomaan siihen, että maahanmuuttaja ei joudu turvautumaan sosiaalietuuksiin.

Työlupajärjestelmän tehtävänä puolestaan ei ole varmistaa, että Suomeen tulee talouden ja elinvoimaisuuden turvaamiseksi riittävästi maahanmuuttajia, vaan torjua heitä joita ei haluta työmarkkinoille (Hallituksen esitys uudeksi ulkomaalaislaiksi, HE 28/2003 vp: “Työvoimatoimisto voisi antaa myönteisen ratkaisun, jos työmarkkinoilla ei olisi kohtuullisessa ajassa saatavissa sopivaa työvoimaa eikä työhön sopivan henkilön työllistyminen myönteisen ratkaisun myötä esty.”). Itse asiassa nykyisen ulkomaalaislain perusteluissa on todettu, että ehdotetulla lailla “ei olisi lähtökohtaisesti vaikutusta työmarkkinatilanteeseen” (HE 28/2003 vp).

Maahanmuuttojärjestelmässä käytetään paljon aikaa ja rahaa maahanmuuttajan ensimmäisen hakemuksen tutkimiseen ja taustaselvitykseen. Prosessi hidastuu siis juuri silloin, kuin työntekijää tarvitaan kipeimmin töihin. Tämä johtuu siitä, että vääränlaisesta maahanmuuttajasta syntyvää riskiä voidaan hallita parhaiten, kun hän ei ole vielä asettunut Suomeen. Kun ensimmäinen oleskelulupa on myönnetty ja henkilö on Suomessa, muuttuu hänen Suomesta poistamisensa huomattavasti vaikeammaksi

20 ks. https://migri.fi/fi/-/maahanmuuttovirasto-aloittaa-lomautuksia-koskevat-yt-neuvottelut

ulkomaalaislain asiaan liittyvien pykälien vuoksi.

Viranomaisilla on toisin sanoen erityinen intressi huolehtia jo alkuvaiheessa siitä, että maahanmuuttaja ei tule Suomeen elääkseen sosiaalituilla tai viemään työmarkkinoilta jonkun toisen paikkaa. Jos tämä paljastuu vasta jälkikäteen, ei virhettä voi enää yhtä helposti korjata.

Maahanmuuttojärjestelmää ei ole luotu tällaiseksi pahat mielessä. Asumisperustainen sosiaaliturvajärjestelmä ei kestäisi laajamittaista, hallitsematonta maahanmuuttoa. Vakaviin rikoksiin syyllistyneet on myös voitava poistaa Suomesta. On selvää, että Suomella ja suomalaisilla on oikeus valita, kuka maahan muuttaa ja kuka saa jäädä. Järjestelmä on kuitenkin muotoutunut ajan myötä painottamaan suhteettoman paljon ennaltaehkäisyä ja maahanmuuton valvontaa, eikä riittävästi maahanmuuton edistämistä ja sujuvuutta. Se hankaloittaa maahanmuuttajien suuren enemmistön elämää – häviävän pienen vähemmistön vuoksi.

Maahanmuuton supervirasto

MAAHANMUUTTOASIOIDEN JÄRJESTÄMISESSÄ on päädytty malliin, jossa ulkoministeriöllä, Maahanmuuttovirastolla (tai sitä edeltävillä virastoilla), poliisilla ja työ- ja elinkeinotoimistolla on kaikilla omat roolinsa. Tämä johtuu siitä, että ainoa ulkomailla pysyvästi toimiva viranomainen on ulkoministeriö. Monta viranomaista käsittelemässä yhtä hakemusta on kuitenkin suomalaisessa hallinnossa harvinainen menettelytapa, ja aiheesta.

Vuosien varrella malli on muuttanut hieman muotoaan, mutta tämä lähtökohta ei ole muuttunut. Viimeisimmät muutokset ovat tapahtuneet vuosina 2016 ja 2020. Vuonna 2016 maahanmuuton lupa-asiat siirrettiin poliisilaitoksilta Maahanmuuttovirastolle, josta tuli omien sanojensa mukaan “maahanmuuton supervirasto”. Poliisilaitoksilla on kuitenkin edelleen maahanmuuttoon liittyviä tehtäviä, kuten maasta poistaminen ja turvapaikkahakemusten vastaanottaminen.

Vuonna 2020 työperäisen maahanmuuton ohjaaminen siirtyi sisäministeriöltä työ- ja elinkeinoministeriölle. Tämä ei kuitenkaan vähentänyt maahanmuuttoasioiden sirpaloitumista, vaan toi toisenkin ministeriön ohjaamaan Maahanmuuttovirastoa entisen rinnalle.

Maahanmuuton viranomaiset toimivat siis useilla eri hallinnonaloilla. Niistä kaikilla paitsi Maahanmuuttovirastolla on myös omia varsinaisia tehtäviään maahanmuuttoasioiden lisäksi, mikä tekee kokonaisuuden hallinnasta ja parantamisesta vaikeaa. Viranomaiset keskittyvät ydin-

tehtäviinsä, joista johtajat saavat bonuksia, joihin saadaan budjetista eniten rahaa, ja jotka on otettu huomioon ministeriön ja viraston välisessä tulossopimuksessa. Juuri tästä syystä tietyt maahanmuuton tehtävätkin siirrettiin poliisilaitoksilta Maahanmuuttovirastolle vuoden 2017 alussa: jotta poliisi voisi keskittyä ydintehtäviinsä.

Varsinkin ulkoministeriölle oleskelulupa-asiat ovat ennemminkin vastentahtoinen kuin omaksi koettu tehtävä – harva hakee ulkoministeriöön töihin päästäkseen käsittelemään oleskelulupahakemuksia. Hakemusten vastaanotto on pyritty ulkoistamaan mahdollisimman pitkälle. Oleskelulupa-asiat vaatisivat myös paljon perehtymistä, mutta ulkoministeriössä tapana on kierrättää työntekijöitä tiheään maasta ja edustustosta toiseen. Näin ollen asiantuntemusta ei ehdi kertyä. Tietojärjestelmien osalta ulkoministeriöllä ei ole keskitettyä ajanvarausjärjestelmää, eikä tätä tai ulkoistettuun vastaanottoon käytettävää järjestelmää ole liitetty yhteen Maahanmuuttoviraston sähköisen palvelun tai tietojärjestelmien kanssa.

Hajaantuneen kokonaisuuden lopputuloksena on nykyinen tilanne, jossa mikään taho ei ole vastuussa koko prosessista alusta loppuun. Eri viranomaiset keskittyvät optimoimaan omaa toimintaansa kokonaisuuden sijaan.

Maahanmuuttoviranomaiset eivät myöskään ole olleet halukkaita ottamaan roolia maahanmuuton edistäjinä. Maahanmuuttoviraston lakisääteisenä tehtävänä ei ole houkutella Suomeen maahanmuuttajia, vaan ottaa passiivisesti vastaan hakemuksia ja tehdä päätöksiä, peruuttaa oleskelulupia ja määrätä ihmisiä poistettavaksi maasta. Tämä luo viraston toimintaan jännitteitä. Sen on oltava neutraali lupahallinnon viranomainen, johon kuitenkin kohdistuvat valtavat ulkoiset paineet. Maahanmuuton edistäminen on jäänyt erilaisten hankkeiden tehtäväksi.

Viraston mukaan sen tavoitteena on “elinvoimainen ja turvallinen Suomi”. On epäselvää, miten se edistää tavoitetta. Viraston pitäisi olla asiakaspalveluhenkinen ja käsitellä hakemukset mahdollisimman nopeasti ja tehokkaasti, mutta samaan aikaan se ei saa tehdä virheitä. Muut viranomaiset ja erilaiset julkisen sektorin hankkeet pyrkivät haalimaan Suomeen lisää maahanmuuttajia, mutta Maahanmuuttovirasto ei voi olla näissä hankkeissa aktiivisesti mukana, eikä se voi ennalta sitoutua päästämään potentiaalisia maahanmuuttajia maahan. Julkisuudessa Maahanmuuttovirasto näyttäytyy joko liian tiukkana tai lepsuna.

Voimakkaasti polarisoituneen maahanmuuttopolitiikan lisäksi nykyiseen tilanteeseen on johtanut se, että lainsäädäntö itsessään voi olla tulkinnanvaraista. Tämä jättää paljon Maahanmuuttoviraston oman harkinnan varaan, mistä edellä mainitut erityisosaajat ovat hyvä esimerkki.

Ongelmat pitää ratkaista tarkoituksenmukaisella tasolla. Lainsäätäjien on kannettava vastuunsa luomastaan järjestelmästä viranomaisten selän takana piilottelun sijaan. Kaikkia on kohdeltava lain mukaisesti ja tasavertaisesti, eikä viranomaisen toiminta saa perustua ministerien kulloisiinkin ambitioihin tai medioiden puheenaiheisiin.

Hajaantunut maahanmuuttohallinto tulisi keskittää mahdollisimman pitkälti yhteen viranomaiseen, jonka tehtävänä olisi sekä maahanmuuttoa koskeva tapauskohtainen päätöksenteko, että aktiivinen yhteistyö muiden viranomaisten kanssa Suomen tarpeita palvelevan maahanmuuton edistämiseksi. Tämä olisi todellinen maahanmuuton supervirasto. Jos hakemusten vastaanottoa ja käsittelyä ulkomailla ei ole käytännöllistä siirtää kokonaan pois ulkoministeriöltä, tulisi uuden superviraston virkamiehiä sijoittaa vähintäänkin niihin maihin, joista erityisesti halutaan houkutella helposti työllistyviä tai menestyvän yrityksen perustavia maahanmuuttajia.

Superviraston tulisi osallistua maahanmuuton edistämistyöhön niin, että edistäminen voidaan saumatta ja konkreettisesti liittää yhteen lupabyrokratian kanssa. Lisäksi maahanmuuton lainsäädäntö tulisi uudistaa kokonaan tässä raportissa olevien ehdotusten mukaisesti, jotta superviraston valta maahanmuuttopolitiikassa palautuisi demokraattisesti valittujen päättäjien käsiin.

Humanitäärinen maahanmuutto, jossa maahanmuuttopolitiikkaa sitovat tiukemmin kansainväliset normit, voisi edelleen olla osa samaa virastoa työperäisen maahanmuuton kanssa. Humanitäärisen ja työperäisen maahanmuuton toiminnot on jo nyt eriytetty eri yksiköihin Maahanmuuttoviraston sisällä. Näiden pitäminen samassa virastossa on kuitenkin tehokkain tapa prosessien järjestämiseksi ja myös helpottaisi turvapaikanhakijoiden siirtymistä työluvan saaneiksi maahanmuuttajiksi.

Poliittisella tasolla tulisi lisäksi asettaa kunnianhimoiset tavoitteet maahanmuuttajien lukumäärästä. Maahanmuuttoa ei pitäisi ajatella meille tapahtuvana asiana, vaan ilmiönä, johon voimme aktiivisesti vaikuttaa. Tavoitteen voisi asettaa esimerkiksi valtioneuvoston periaatepäätöksellä, joka ohjaisi eri ministeriöt huolehtimaan siitä, että tavoitteeseen todella päästään.

Työpaikkakeskeisyydestä ihmiskeskeisyyteen

KOSKA HENKILÖLLÄ on jo oltava työsopimus tai työtarjous työntekoon perustuvan oleskeluluvan hakemiseksi, henkilön on pitänyt käytännössä jo hankkia työpaikka Suomesta.

Mahdollinen maahanmuuttaja voi tietenkin vierailla Suomessa lyhytaikaisesti viisumilla tai viisumivapauden turvin. Löydettyään työpaikan hänen on kuitenkin palattava kotimaahansa, sekä haettava ja saatava oleskelulupa ennen kuin voi aloittaa työnteon.

Prosessiin kuluu viikkoja tai jopa kuukausia, eikä lopputulos ei ole täysin varma. Työnantajalle on liian usein helpompaa luopua rekrytoinnista kokonaan tai löytää tehtävään henkilö, jonka kohdalla ei tarvitse odottaa.

Kuvatun kaltainen järjestelmä suosii erityisesti suuria institutionaalisia työnantajia, jotka pystyvät kantamaan odottamisesta ja epävarmuudesta syntyvät riskit. Muita suuria työnantajia suosivia järjestelmän ominaisuuksia, kuten sen monimutkaisuus ja kalleus, on jo kuvattu edellä. Tällaiset työnantajat voivat systemaattisesti rekrytoida työntekijöitä ulkomailta ja käyttää resursseja työntekijöidensä luotsaamiseen koko viranomaisprosessin läpi[21]. Heillä on myös valmiudet tukea maahanmuuttavia työntekijöitään esimerkiksi asunnon löytämisessä, ulkomailla hankitun pätevyyden tunnustamisessa ja kielikoulutukseen hakeutumisessa.

Järjestelmä ei myöskään sovi hyvin nykyaikaiseen työntekoon, jossa henkilö voi olla työsuhteessa ulkomailla olevaan yritykseen, mutta haluaa asettua tekemään etätyötä Suomesta käsin.

Työlupajärjestelmässä piilevää kynnystä tulisi madaltaa uudistamalla lupajärjestelmää siten, että työpaikka ei olisi ehdoton edellytys oleskeluluvan saamiselle. Jo nyt lupajärjestelmässä on mahdollisuus oleskelulupaan työnhakua tai yritystoiminnan aloittamista varten, kun kolmannen maan kansalainen on suorittanut Suomessa tutkinnon.

Tutkinnon suorittaneen kohdalla ajatuksena on ollut, että henkilön osaamiseen on Suomessa jo panostettu. Hänen mahdollisuutensa löytää työpaikka ovat hyvät, kun hän on onnistunut opiskelemaan tutkintonsa Suomessa loppuun. Hänen on kuitenkin osoitettava, voivansa tulla työnhaun tai yritystoiminnan käynnistämisen aikana toimeen.

21 esimerkiksi https://www.attendo.fi/ajankohtaista/arkisto/uutiset/uutisarkisto/ratkaisuja-hoitajapulaan-attendo-tyollistaa-tuhat-uutta-filippiinilaista-hoitajaa/ ja https://www.is.fi/taloussanomat/art-2000006271040.html

VASTAAVA JÄRJESTELMÄ olisi mahdollista ulottaa myös niihin, jotka asuvat vielä kotimaassaan. Tällöin on määriteltävä kriteerit sille, millaisella henkilöllä olisi parhaat mahdollisuudet löytää Suomesta työpaikka tai luoda Suomeen työpaikkoja.

Tällaisia kriteereitä voivat olla esimerkiksi:

- Henkilön koulutustaso ja kielitaito
- Henkilön työkokemus ja työhistoria
- Näytöt aiemmista kansainvälisistä muutoista ja työllistymisestä kohdemaassa
- Näyttö työkokemuksesta tai koulutuksesta sellaiselta alalta, josta Suomessa erityisesti on pulaa.

KRITEEREIDEN ON oltava yhdenvertaisuuden ja muiden perusoikeuksien kannalta kestäviä ja objektiivisesti perusteltuja. On kuitenkin muistettava, että jo nykyisessä järjestelmässä oleskelulupa voidaan jättää myöntämättä henkilön ammatin tai varallisuuden perusteella, kun henkilön oleskelulupahakemus hylätään tarveharkinnan nojalla tai koska hänellä ei ole oleskeluluvan edellyttämiä varoja toimeentuloaan varten.

Edellä mainituille kriteereille voitaisiin määritellä erilaiset pistearvot. Oleskeluluvan saamiseksi potentiaalisten maahanmuuttajan olisi ylitettävä asetettu raja. Pistejärjestelmä olisi mahdollista suunnitella lainsäädännön näkökulmasta joustavaksi tai pysyvämmäksi riippuen halutuista painotuksista; esimerkiksi eri kriteereistä saatavien vähimmäis- tai enimmäispisteiden määrät voitaisiin säätää lailla, mutta tarkemmista pistearvoista säädettäisiin asetuksella, joka arvioitaisiin vuosittain. Tällöin eri hallituksilla on mahdollisuus tehdä harkinnan mukaan tarpeellisia painotuksia. Pisteiden muuttaminen olisi mekaanisessa mielessä yhtä helppoa kuin veroprosentin nostaminen tai laskeminen.

Koulutuksen ja työkokemuksen tarpeen arviointi voi perustua tilastolliseen tutkimukseen. Tilastojen ja pistemäärien välille voitaisiin määritellä kiinteä kytkös. Lisäksi voitaisiin paremmin houkutella diginomadeja (digital nomad), eli Suomesta kiinnostuneita, jotka voivat tehdä täältä käsin etätyötä ulkomailla olevalle työnantajalle. Pisteitä voitaisiin siis antaa etätyöpaikasta tai siitä saatavasta tulosta – tai vielä yksinkertaisemmin kaikista tuloista lähteestä riippumatta.

Pistejärjestelmiä on jo käytössä Australiassa, Uudessa-Seelannissa, Kanadassa, Etelä-Koreassa, Japanissa, Itävallassa ja Iso-Britanniassa[22].

22 ks. Yhdysvaltain kongressin kirjaston selvitys vuodelta 2020, https://www.loc.gov/law/help/points-based-immigration/index.php

Japanissa järjestelmän kautta maahan on tullut vuonna 2017 yli 10 000 maahanmuuttajaa. Määrä on ylittänyt Japanin hallituksen odotukset, vaikka väkilukuun suhteutettuna luku onkin vaatimaton.

Kanadan pistejärjestelmä Express Entry on ollut käytössä vuodesta 2015, ja osoittautunut toimivaksi. Vuonna 2019 alustavan hakemuksen teki 332 331 henkilöä, joista 72 prosentilla oli mahdollisuudet täyttää oleskeluluvan edellytykset.

Ohjelman kautta maahan muutti vuonna 2019 yhteensä 85 300 henkilöä, joista 90 prosentilla oli alempaa tai ylempää korkeakoulututkintoa vastaava koulutus.[23] Suhteutettuna Suomen väkilukuun tämä tarkoittaisi noin 12 500 henkeä, joista 11 000:lla olisi korkeakoulututkinto. Tähän verrattuna vuonna 2019 erityisosaajille ja tutkijoille myönnettiin Suomeen yhteensä vain hiukan yli 3000 oleskelulupaa (tilastot.migri.fi; myönnetyt ensimmäiset oleskeluluvat perusteilla erityisasiantuntija, erityisasiantuntijan sininen kortti, ja tieteellinen tutkimus. Sinisten korttien osalta kaikki päätökset (167 kpl) on tulkittu myönteisiksi, koska tarkkaa jakaumaa ei näytetä palvelussa. Mukana eivät siis ole esimerkiksi perheenjäseninä Suomeen muuttaneet korkeakoulutetut.)

Express Entry -järjestelmässä hakijat asetetaan paremmuusjärjestykseen pisteiden perusteella ja tietylle osuudelle tarjotaan mahdollisuutta muuttaa Kanadaan. Luonnollisesti Kanadaa ei voi sellaisenaan verrata Suomeen kun englanti on toinen maan virallisista kielistä. Toisaalta, molemmat ovat muusta maailmasta hiukan kaukaisia maita, jotka ovat YK:n Human Development Indexin top 20:ssä ja joiden ilmasto ei talvisin ole erityisen houkutteleva.

Kanadan järjestelmässä pisteitä saa muun muassa seuraavilla perusteilla[24]:

- Ikä
- Koulutustaso
- Kielitaito
- Työkokemus Kanadassa tai muualla
- Työtarjous Kanadassa
- Provinssin puoltava lausunto

23 Express Entry Year-End Report 2019", Immigration, Refugees and Citizenship Canada, 2020.

24 https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/express-entry/eligibility/criteria-comprehensive-ranking-system/grid.html

PISTETYKSESSÄ ARVIOIDAAN myös mahdollisesti samaan aikaan muuttavan puolison pisteet. Pisteitä saa myös erilaisten synergioiden perusteella, esimerkiksi kielitaidosta ja työkokemuksesta.[25]

Uuden-Seelannin järjestelmä on samantapainen kuin Kanadassa. Potentiaalinen maahanmuuttaja lähettää kiinnostuksen osoituksen (Expression of Interest) ja jos hän ylittää tarvittavan pisterajan, häntä pyydetään tekemään varsinainen hakemus.

Pisteitä saa muun muassa seuraavilla perusteilla:

- Ikä
- Koulutustaso
- Työkokemus Uudessa-Seelannissa tai muualla
- Ammattikokemus alalla, jossa on työvoimapulaa
- Työtarjous Uudessa-Seelannissa

Tällä hetkellä vähimmäispistemäärä on 100 pistettä, jonka ylittää esimerkiksi seuraavanlaisella profiililla[26]:

- 20–39 vuotias
- Alempi korkeakoulututkinto
- Neljän vuoden työkokemusta työvoimapulasta kärsivältä alalta

PISTEJÄRJESTELMÄ VOI vaikuttaa ensisilmäykseltä monimutkaiselta, ja se onkin yleensä toteutettu monimutkaisella tavalla. Se kuitenkin siirtäisi nykyisen järjestelmän monimutkaisuutta oleskeluluvan hakemisesta lainsäädännön tasolle. Potentiaalinen maahanmuuttaja voisi vain syöttää tarvittavat tiedot itsestään nettisivulle, joka voisi jo antaa alustavan arvion ja tarjota valmiiksi täytetyn hakemuslomakkeen.

Useimpia muissa maissa olevia pistejärjestelmiä yhdistää se, että ne on rakennettu omaksi, erilliseksi polukseen olemassa olevien maahanmuuton mahdollisuuksien rinnalle. Esimerkiksi Uudessa-Seelannissa on olemassa erilliset pisteytysjärjestelmänsä osaavalle työvoimalle ja yrittäjille. Lisäksi pistejärjestelmät kärsivät helposti samantapaisesta monimutkaisuudesta ja kerrostuneisuudesta kuin Suomen nykyinen järjestelmä. Sen takia sitä pitäisikin käyttää Suomessa kokonaisuudistuksen perustana siten, että se korvaisi nykyisen järjestelmän mahdollisimman pitkälle.

25 Pistelaskuria voi kokeilla itse: https://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/crs-tool.asp
26 https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/tools-and-information/tools/points-indicator-smc-28aug

Hallitusta maahanmuutosta toimivaan maahanmuuttoon

VIRANOMAISTEN LAKISÄÄTEISENÄ tehtävänä pitäisi olla toimivan maahanmuuton edistäminen, tasapainossa maahanmuuton hallinnan kanssa. Maahanmuuttoa ei tulisi nähdä julkisen hallinnon ulkopuolisena prosessina, ja sen edistämisen pitäisi olla yhtä luontevaa kuin esimerkiksi viennin edistäminen jo on.

Ulkomaalaislaki ja muut työvoiman maahanmuuttoon liittyvät lait tulisi uudistaa nykyistä yksinkertaisempaan, ihmiskeskeiseen malliin. Maahanmuuttopoliittiset linjaukset tulisi tehdä lakien ja asetusten eikä virkamiesten linjausten kautta, jotta päätöksillä on riittävä demokraattinen mandaatti. Uusien maahanmuuttajien lukumäärästä tulisi asettaa poliittiset tavoitteet.

Maahanmuutto tulisi keskittää yhden viranomaisen tehtäväksi, jotta prosesseja voidaan tehokkaasti kehittää ja jotta on selvää, ketkä kantavat vastuun maahanmuuton toimivuudesta. Viranomaiselle olisi myös varmistettava riittävät resurssit.

Nykyinen oleskelulupien viidakko korvattaisiin pistejärjestelmällä, jota soveltamalla on mahdollista avata uudenlaisia maahanmuuton väyliä ja toteuttaa toimivaa maahanmuuttopolitiikkaa. Pisteitä saisi muun muassa perhesiteestä, työtarjouksesta, palkasta tai tutkinnosta niin, että useimmat oleskelulupien tyypit voitaisiin korvata. Samalla oleskeluluvan saaminen olisi mahdollista työllistymisen todennäköisyyden perusteella ilman valmista työpaikkaa. EU-lainsäädäntöön perustuvat oleskelulupien tyypit jouduttaisiin vielä säilyttämään.

Hakemusten käsittelyssä olisi kunnioitettava potentiaalisen maahantulijan aikaa. Ulkomailla asuvien ei tulisi joutua matkustamaan useaan kertaan saadakseen oleskeluluvan. Henkilön tulisi voida panna oleskelulupahakemus tai viisumihakemus vireille ja maksaa käsittelymaksu ulkomailta käsin sähköisesti. Vasta luvan tai viisumin myöntämisen vaiheessa henkilön tulisi käydä todistamassa henkilöllisyytensä ja antamassa sormenjäljet oleskelulupakorttia varten.

Myös työnantajan tulisi voida panna hakemus vireille. Tämä mahdollisuus poistettiin laista vuonna 2012 sen perusteella, että henkilöltä itseltään tarvitaan sormenjäljet oleskelulupakorttia varten. Henkilö itse voisi käydä Suomen viranomaisten luona vasta siinä vaiheessa, kun oleskelulupaa ollaan myöntämässä. Viranomaiset ovat todenneet puutteellisten hakemusten olevan syynä pitkiin käsittelyaikoihin. Työnantajan

mahdollisuus panna hakemus vireille parantaisi hakemusten laatua.

Maahanmuuton viranomaisen tulisi palvella nykyistä paremmin suoraan työnantajia ja yrityksiä. Laajoja rekrytointeja tekeville yrityksille tulisi tarjota toimivia palvelukokonaisuuksia sen sijaan, että jokainen hakemus käsitellään yksitellen. Yrityksiä pitäisi akkreditoida siten, että niiden kohdalla hakemuksia tutkittaisiin vain pistotarkastuksin. Luottamusta rikkovaa yritystä rangaistaisiin.

Kansallinen viisumi tulisi ottaa mahdollisimman laajasti käyttöön. Suomi on ainoa Schengen-maa, jolla ei ole käytössä kansallista viisumia. Sen sijaan, että oleskeluluvan saanut työntekijä odottaa oleskelulupakorttia, hänen pitäisi voida matkustaa Suomeen perheineen aloittamaan työnteon kansallisen viisumin tai viisumivapauden turvin. Tämän tulisi koskea kaikkia, ei ainoastaan erityisosaajia.

Kansallisen viisumin avulla menettelyä voitaisiin sujuvoittaa niin, että ulkomailta käsin haetaan vain kansallista viisumia. Tämän jälkeen matkustetaan Suomeen hakemaan varsinaista oleskelulupaa. Työnteon voisi aloittaa tässä vaiheessa. Viisumin etuja on se, että se voidaan antaa henkilölle saman tien oleskelulupakortin toimittamisen sijaan, ja se, että kynnys poistaa viisumilla oleskeleva henkilö olisi matalampi. Tällöin voidaan nopeuttaa ja keventää hakemusten tutkimista. Aiheetta myönnetystä viisumista syntyvät kielteiset seuraukset ovat kevyemmät kuin aiheetta myönnetystä oleskeluluvasta.

Käsittelymaksujen tulisi olla alempia. Koska käsittelymaksut vastaavat lupien käsittelykustannuksia, tulisi käsittelyn itsessäänkin olla huomattavasti nykyistä tehokkaampaa. Tässä merkittävin rooli on prosessien yksinkertaistamisella sekä digitalisaatiolla.

Turvapaikanhakijoiden mahdollisuuksia siirtyä työelämään pitäisi parantaa nykyisestä. Työpaikan löytämistä ei tulisi katsoa maahantulosäännösten kiertämiseksi muissa kuin räikeissä tapauksissa. Lain tulkintaa ja tarvittaessa lainsäädäntöä tulisi muuttaa niin, että passin puuttuminen ei estä turvapaikanhakijaa tai muuta samassa asemassa olevaa jäämästä Suomeen työnteon perusteella.

Lisäksi turvapaikanhakijan työnteko-oikeuden 3–6 kuukauden karenssiaika pitäisi poistaa muilta kuin niiltä, jotka tekevät selkeästi perusteettomia turvapaikkahakemuksia. Kuuden kuukauden pituinen karenssi koskee niitä, joilla ei ole passia. On erikoista ajatella turvapaikanhakijoiden säilyttävän passinsa vain sen takia, että heidän olisi mahdollista päästä töihin kolme kuukautta nopeammin. Passien kadottamiseen olisi ennemminkin löydettävä aidosti vaikuttava keino.

Maahanmuuttohallinnossa tulisi painottaa ennaltaehkäisyn sijaan

järkevää riskinhallintaa. Käyttökelpoisia keinoja olisivat edellä mainitut työnantajien akkreditointi, tehokkaampi jälkiseuranta, työpaikkojen tarkempi ja tehokkaampi valvonta, ja kansallisen viisumin laajempi käyttäminen niin, että maasta poistamisen kynnys on matalampi väärinkäytösten paljastuessa.

Aiemmin kuvasimme, millaiselta tyypillinen työn perusteella tehdyn oleskelulupahakemuksen käsittely näyttää tällä hetkellä. Hakemuksen tekemiseen on valmiiksi oltava työpaikka ja sen käsittelyyn voi mennä useita kuukausia.

Muutosten jälkeen käsittely näyttäisi tällaiselta:

1. Bangladeshilainen korkeakoulutettu haluaa tulla Suomeen hakemaan työpaikkaa. Hän menee Suomen viranomaisten keskitettyyn maahanmuuttoportaaliin ja täyttää kyselyn. Kyselyn mukaan hän voi saada kansallisen viisumin Suomeen.
2. Kyselyn pohjalta hänelle täytetään valmiiksi sähköinen viisumihakemus, jonka hän täyttää loppuun, maksaa ja lähettää. Jos hänellä on valmis työpaikka, hänen työnantajansa voi hoitaa ensimmäiset kaksi vaihetta hänen puolestaan.
3. Maahanmuuttovirasto käsittelee viisumihakemuksen ja myöntää viisumin sillä ehdolla, että hän todistaa henkilöllisyytensä ja esittää tutkintotodistuksen sekä muut tarpeelliset asiakirjat.
4. Hän matkustaa Intiaan, vierailee Suomen edustustossa New Delhissä, esittää asiakirjansa ja saa saman tien viisumin.
5. Hän matkustaa seuraavana päivänä Suomeen ja voi aloittaa työnhaun. Jos hän löytää työpaikan, hän voi aloittaa työnteon välittömästi, ja hakea oleskelulupaa jäädäkseen Suomeen pysyvästi. Jos häntä epäillään rikoksesta, hänet voidaan palauttaa kotimaahansa.

JOS MAAHANMUUTTOVIRASTO käsittelee viisumihakemuksen 14 päivässä, hän voi olla Suomessa tekemässä työtä alle kuukauden kuluttua siitä, kun hän sai ajatuksen tulla Suomeen etsimään työpaikkaa.

Onko julkisen vallan järjestämät kotouttamistoimenpiteet saavutettu etu

SUOMALAISISSA KOTOUTUMISTA edistävien palvelujen haasteita ruoditaan parlamentaarisesti selonteon merkeissä. Kotouttamisen yksityiskohtien hiominen on varmasti perusteltua, mutta muutokset jäänevät vaatimattomiksi, ellei seuraavissa isoissa kysymyksissä tehdä ratkaisevia päätöksiä.

Kotoutumispalveluiden ensimmäinen läpileikkaava ongelma on se, että maahanmuuttajien päähän yritetään sovittaa yhden koon kotoutumislakkia. Kotoutumislaki on liian kankea ja joustamaton suhteessa siihen, että Suomeen muuttavien ihmisten taustat ovat hyvin vaihtelevia. Toiset tarvitsevat merkittävästi enemmän palveluita kuin toiset. Osalla maahanmuuttajista on korkeakoulutus, osalla ei koulutusta lainkaan. Osa maahanmuuttajista omaa kielitaidon, jolla pärjäisi missä maassa tahansa, osalla ei ole kirjoitustaitoja lainkaan. Maahanmuutto on polarisoitunutta, mutta palvelu tasapaksua.

Ihmisiä pitäisi pystyä palvelemaan yksilöllisesti. Ajatus ei ole uusi. Yksilöllisistä palveluista on puhuttu jo pitkään, mutta nyt ne olisi jo aika viedä toimenpiteiden tasolle. Tässä kohtaa joku varmasti esittää epäilyksen siitä, että yksilölliset palvelut olisivat liian kalliita toteutettavaksi. Ehkä näin 1990-luvun ATK-Suomessa olisikin ollut. 2020-luvun digitaalisten palveluiden ja analytiikan maailmassa palveluiden segmentoinnin pitäisi olla arkipäivää. Kotoutumista edistävien palveluiden nykyistä tarkempi kohdentaminen voisi säästää ne rahat, joita yksilöllisempään palveluihin tarvitaan.

Kotoutumista edistävien palveluiden nykyisistä rajoituksista pitäisi päästä eroon. Kotoutumiskoulutukseen sisältyy tällä hetkellä useita rajoituksia. Palveluihin pääsyä ei pitäisi rajoittaa nykyisellä tavalla maassaoloajan tai työmarkkina-aseman perusteella, vaan esimerkiksi kansalaisuuden perusteella. “Kotoutumisajan” taustalla lienee ajatus siitä, että nopea kotoutuminen parantaa työmarkkina-asemaa ja integroitumisen mahdollisuuksia.

Paradoksaalisesti kotoutumisaika saattaa olla myös päinvastaisia vaikutuksia. Kun suljemme kotoutumiskoulutuksen ulkopuolelle henkilöt,

jotka eivät ole työttömiä tai ovat olleet liian kauan Suomessa, luomme työllisyyttä heikentäviä kannusteita. Suomeen muuttavan työikäisen maahanmuuttajalla on luotu kannuste pysytellä työttömänä, jotta varmistaa oikeuden suomen kielen koulutukseen.

Esimerkiksi englantia hyvin puhuvan työikäisen maahanmuuttajan on pohdittava, kannattaako hänen ottaa tarjolla oleva työ vastaan, jos hän menettää mahdollisuuden oppia suomea. Erityisen ongelmallista rajaukset ovat kotona pitkään olleiden maahanmuuttajaäitien suhteen. Jos kotoutumisaika ylittyy vauvoja kotona hoitaessa, ei oikeutta kielikoulutukseen aina ole.

Yksilön kannustinloukkujen takana on usein järjestelmän kannustinongelmat. Olemme luoneet pirstaleisen kotouttamismallin, jossa roolit ja vastuut ovat epäselviä. Erityisesti kuntien nykyinen rooli on epäselvä. Osa tuottaa palveluita, osa ei. Monimutkaisuutta lisää se, että järjestöjen vastuulle on annettu kaikki se, mitä julkinen sektori ei ole itse ymmärtänyt järjestää. Hankkeiden luvatussa maassa päällekkäisyydestä ei ole vältytty.

Kannustinten kehittämisen näkökulmasta olisi luontevaa luontevaa siirtää kokonaisvastuu kotouttamispalveluista kunnille. Siirto tulisi tehdä niin, että keppi ja porkkana ovat tasapainossa. Kunta saisi resursseja palveluiden toteuttamiseen, mutta ottaisi kantaakseen nykyistä suuremman vastuun etuuksien rahoituksesta. Jos kotouttaminen onnistuu, kunnan kassa kasvaa. Jos taas epäonnistuu, se tyhjenee. Nykyistä selkeämmät kannusteet pakottaisivat panostamaan niihin yksilöllisiin palveluihin, jotka työllistymistodennäköisyyttä ja integroitumista parhaiten edistävät.

Kotouttamisen toteuttamisessa painopistettä tulisi siirtää nykyistä enemmän työmarkkinoille. Toistaiseksi kotouttamisen johtoajatuksena on ollut hieman kärjistäen se, että ensiksi koulutetaan maahanmuuttajalle Suomen kieli ja kulttuuri. Vasta sen jälkeen kannattaa kokeilla mennä työmarkkinoille. Mitäs jos kääntäisimme asetelman päälaelleen? Jos lähtökohtainen ajatus olisikin, että maahanmuuttaja integroituu osaksi yhteiskuntaan paremmin työmarkkinoiden kuin kurssien kautta.

Tulevaisuuden kotoutumismallia kannattaisi rakentaa niin, että alkukartoituksen, orientaatiojakson ja alkeiden jälkeen annettaisiin mahdollisuus toteuttaa kotoutumiskoulutus työn ohessa. Ensiksi opiskeltaisiin työhön liittyvä ammattikieli ja työkulttuuri. Kun yhden sektorin sanasto on hallussa, voi olla matalampi kynnys oppia loputkin Suomen kielen sanat ja suomalaisen kulttuurin erityispiirteet. Kotoutumiskoulutuksen tavoitteet ja vaatimustaso olisivat samat, mutta oppiminen tapahtuisi työn ohessa. Yrityksille tästä aiheutuvat kustannukset tulisi korvata palkkatuella.

Sosiaaliturva on kokonaan uudistettava

SUOMALAISEN SOSIAALITURVAN uudistamisen tarpeesta ei liene juuri kukaan eri mieltä.

Sosiaaliturva on monimutkainen. Etuuslajeja on liikaa ja niihin liittyvät perusteet kansalaisille vieraita. Tieto ei kulje viranomaisten välillä. Tiskiltä toiselle pomppiminen on turhauttavaa. Työn vastaanottaminen ei ole aina taloudellisesti kannattavaa, varsinkaan jos toimeentulotuki täydentää asumistukea. Kun ei ole varmuutta siitä, tullaanko saatu etuus perimään takaisin, kannattaa varmuuden vuoksi olla tekemättä mitään.

Nämä kaikki kannustinloukut koskevat myös maahanmuuttajia. Julkisessa keskustelussa tunnutaan paikoitellen esitettävän, että maahanmuuttajien työllistymisen kannusteita tulee parantaa. Aivan varmasti kannattaa. Mutta niin kannattaa kaikkien muidenkin.

Aika ajoin esitetään argumentteja esimerkiksi sen puolesta, että kielitaitoa tai koulutusta vailla oleville maahanmuuttajille räätälöitäisiin nykyistä ehdollisempi sosiaaliturva. Tuen saaminen edellyttäisi esimerkiksi nykyistä voimakkaampaa osallistumista kotoutumista edistäviin toimenpiteisiin. Tämä voisi edistää kotoutumista jossain määrin.

Kantamme on kuitenkin se, että kannustinloukku on kannustinloukku riippumatta ihmisen taustasta. Meidän kannattaa remontoida koko sosiaaliturvajärjestelmä kerralla yleisesti työntekoon kannustavaksi. Tästä on hyötyä monella tapaa. Se kannustaa maahanmuuttajia töihin, mutta ei luo uusia kannustinloukkuja (joita poikkeuksien kirjaaminen järjestelmään aina tuo mukanaan), eikä törmää perustuslakiin.

Valtioneuvosto asetti vuosille 2020–2027 parlamentaarisen komitean valmistelemaan sosiaaliturvauudistusta. Sosiaaliturvan uudistamisen tavoitteena on ihmisen näkökulmasta nykyistä selkeämpi ja toimivampi järjestelmä, joka mahdollistaa työnteon ja sosiaaliturvan yhteensovittamisen muuttuvissa elämäntilanteissa.

Komitean työn ytimessä on ajatus siitä, että sosiaaliturvan tulee taata ihmisille ennakoitava turva eri elämänvaiheissa ja elämäntilanteiden muutoksissa ilman tarpeettomia katkoja ja hallinnollisia esteitä.

Potentiaalisin malli sosiaaliturvan uudistamiselle on Elina Lepomäen esittelemä perustili. Perustili olisi jokaisen henkilökohtainen sosiaaliturvatili, joka mahdollistaisi perustoimeentulon ja joustavan työn vastaanottamisen. Perustili ei jää vain etuuksien yhdistämiseen, vaan on kokonaisvaltainen visio hyvinvointialustasta, jossa mm. työn teettäminen on keskeisessä roolissa. Tarkemmin Lepomäen malliin voi tutustua täällä[27].

27 https://www.libera.fi/2013/12/10/perustili-nain-se-toimii/

Laajimmat visiot perustilistä ulottuvat malleihin, joissa perustili myös siirtyy henkilön mukana hänen muuttaessaan EU-maasta toiseen. EU:n laajuinen sosiaaliturvan yhdistäminen kääntäisi keskustelua vetovoimatekijöistä päälaelleen, jolloin maat kilpailevat osaavista maahanmuuttajista yhteiskunnallisten tarpeidensa mukaan. Vetovoimaisimpia olisivat ne EU-maat, joissa on toimivat työmarkkinat synnyttämässä mahdollisimman korkeaa lisäarvoa ja tuottavuutta työlle.

On myös esitetty, että perustilissä noudattaisi EU:n asumisperusteista sosiaaliturvalogiikkaa. Jos siis asuinpaikka on Suomessa, saa perustilin. Jos Suomeen muuttaa aikuisena tai saa perustilin aikuisena – oli kansalaisuus mikä tahansa – siinä ei olisi alkupääomaa.

Perustilin käyttöönotto kannattaisi porrastaa. Realistisin ensimmäinen askel Suomessa voisi olla sellainen redusoitu perustili, joka korvaisi aluksi vain työttömyyteen ja opiskeluun liittyviä minimietuuksia. Kun nuori täyttäisi 18-vuotta ja täyttäisi määritetyt ehdot (esimerkiksi opiskeluun tai työhön liittyen), perustettaisiin Kelaan perustili, jolla olisi alkupääoma. Tililtä voisi nostaa rahaa (esimerkiksi 650 euroa/kk) ja työllä pääomaa kerryttää (esimerkiksi 10 % bruttotuloja vastaava summa). Perustilin myötä nuorten elämänsuunnittelusta voisi tulla selkeämpää, yllättäviin tapahtumiin reagoimisesta vaivattomampaa ja työnteosta kannattavampaa.

Perustiliä ja oikeastaan kaikki moderneja sosiaaliturvan uudistusideoita yhdistää kaksi asiaa: nykyistä korkeampi automaation aste ja etuuksien yhdistäminen. Oikeus etuuksiin tulee syntyä mahdollisimman pitkälle automaattisesti, kuten muun muassa Virossa on alettu tekemään. Etuuksia koskevaa erillislainsäädäntöä tulee myös olla merkittävästi vähemmän. Ruotsissa ollaan otettu askelia tähän suuntaan.

Korkeampi automaation aste ja etuuksien yhdistäminen esimerkiksi perustilin kautta tulee johtamaan siihen, että ihmiset kokevat työnteon kannustimet uudella tavalla. Työntekoa ei enää estäisi se, että varmuuden vuoksi kannattaisi jäädä kotiin tai tehdä töitä pimeänä.

Sosiaaliturvan uudistaminen tulee kestämään vuosia. Tämä ei tietenkään tarkoita, että kaikki sosiaaliturvaa koskevat reformit tulisi jättää siksi aika pöydälle. Maahanmuuttajien työllistymisen kannalta olisi ensiarvoisen tärkeää parantaa naisten työmarkkina-asemaa. Kuten Elinkeinoelämän valtuuskunnan tuoreessa raportissa[28] todetaan, kotihoidontuen poistaminen johtaisi todennäköisesti työllisyyden kohenemiseen. Muissa pohjoismaissa yhtä pitkää hoitovapaata ei ole.

28 https://www.eva.fi/blog/2021/02/09/maahanmuuttajanaisten-heikko-tyollisyys-heijastuu-myos-toisen-polven-parjaamiseen/

Kansainväliset velvoitteet

SUOMI ON osa kansainvälistä yhteisöä ja Euroopan unionia. Erityisesti jälkimmäisen vuoksi emme voi tehdä maahanmuuton osalta aivan mitä haluamme. Asemamme ei siten ole täysin verrattavissa esimerkiksi Kanadaan, jota olemme käyttäneet esimerkkinä toimivasta pistejärjestelmästä.

Itävalta on kuitenkin esimerkki EU-maasta, jossa on käytössä pisteytykseen perustuva oleskelulupa. Kansainväliset sopimukset ja EU:n lainsäädäntö asettavat yleensä vain vähimmäistason, joka on sallittua ylittää tarjoamalla suotuisampia ehtoja ja olosuhteita.

Työperäisen maahanmuuton osalta Euroopan unionin lainsäädäntö sitoo Suomen liikkumavaraa jonkin verran. EU:n kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen on taattu sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta, emmekä ehdota tähän muutosta.

Keskeisiä direktiivejä EU:n ulkopuolelta tulevan, muun kuin humanitäärisen maahanmuuton osalta ovat:

- 2009/50/EY maahantulosta korkeaa pätevyyttä vaativiin työtehtäviin (ns. sininen kortti)
- 2014/36/EU kausityöntekijöistä
- 2014/66/EU työntekijöiden siirtymisestä saman yrityksen sisällä
- 2016/801/EU tutkijoista, opiskelijoista, harjoittelijoista, vapaaehtoistyöntekijöistä, vaihto-opiskelijoista ja au paireista

NÄMÄ DIREKTIIVIT on jo pantu täytäntöön osana Suomen lainsäädäntöä. Ne eivät kuitenkaan koske suurinta osaa Suomeen tulevasta työperäisestä maahanmuutosta.

Esimerkiksi vuonna 2020 myönnettiin 864 erityisasiantuntijan ensimmäistä oleskelulupaa, jotka eivät siis ole direktiivin 2009/50/EY mukaisia sinisiä kortteja. Varsinaisia sinisiä kortteja myönnettiin vain 101. Yleisin työn perusteella myönnetty oleskelulupa on osaratkaisua edellyttävä työntekijän oleskelulupa, joita myönnettiin 4 504 vuonna 2020. Tämä oleskelulupa perustuu kokonaan kansalliseen lainsäädäntöön.

Tärkeintä EU-sääntely on opiskelijoiden, harjoittelijoiden ja tutkijoiden kohdalla, joiden maahanmuuttoa käsittelee direktiivi 2016/801/EU. Kaikki kausityöntekijät tulevat Suomeen direktiivin 2014/36/EU mukaisesti, mutta koska he ovat Suomessa vain tilapäisesti, ei raportissa ole heitä koskevia ehdotuksia.

Nämä EU-lainsäädäntöön perustuvat lupatyypit olisi uudistuksessa

luultavasti yksinkertaisinta jättää voimaan sellaisenaan. Joka tapauksessa ne pystyttäisiin yhdistämään samaan neuvonta- ja asiointipalveluun niin, että maahanmuuttaja voidaan tarvittaessa ohjata hakemaan jotain niistä. On myös mahdollista, että joidenkin direktiivien vaatimukset voidaan toteuttaa pistejärjestelmän sisällä, jolloin direktiivin edellyttämää erillistä lupatyyppiä ei tarvittaisi. Tämän selvittäminen vaatisi kuitenkin syvää EU-oikeuden asiantuntemusta.

Lisäksi EU:n ulkopuolelta tuleville maahanmuuttajille myönnettävän oleskelulupakortin kaavasta ja teknisistä ominaisuuksista on säädetty Euroopan neuvoston asetuksella 1030/2002. Tästä syystä oleskelulupahakemuksen yhteydessä henkilöltä otetaan sormenjäljet. Sormenjälkien ottamisen lisäksi oleskelulupakortin valmistaminen Suomessa ja toimittaminen ulkomaille henkilölle Suomeen matkustamista varten on toinen prosessia hidastava tekijä. Muun muassa tämän vuoksi ehdotamme kansallisen viisumin ottamista käyttöön. Tällöin henkilö voi tulla Suomeen ja aloittaa työnteon heti ja saada oleskeluluvan myöhemmin.

Humanitäärisen maahanmuuton osalta kansainväliset sopimukset ja EU-lainsäädäntö asettavat vähimmäistason, joka on sallittua ylittää. Esimerkiksi direktiivi 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanotosta velvoittaa sallimaan turvapaikanhakijalle pääsyn työmarkkinoille viimeistään yhdeksän kuluttua ensimmäisen hakemuksen jättämisestä, joten turvapaikanhakijoiden työnteko-oikeuden ja työmarkkinoille pääsyn edistäminen on sallittua.

Muita kuin suoraan byrokratiaan liittyviä keinoja

TÄMÄ RAPORTTI on keskittynyt pääsääntöisesti maahanmuuttoon liittyviin byrokraattisiin kysymyksiin. Niihin voidaan nopeasti ja yksiselitteisesti puuttua, mikäli poliittista tahtoa löytyy. On kuitenkin pidettävä mielessä, että työperäisen maahanmuuton sujuvuutta voidaan parantaa ja Suomessa tällä hetkellä asuvien ulkomaalaisten työllisyysastetta nostaa myös muiden lainsäädännöllisten keinojen kautta.

Keskitetty sopiminen, ansiosidonnainen sosiaaliturva, palkanmuodostuksen jäykkyys, työehtosopimusten yleissitovuus, järjestäytymättömien yritysten syrjintä, sekä monimuotoiset kannustinloukut yleisesti ovat kaikki osasyyllisiä pysyvästi korkeaan, rakenteelliseen työttömyysasteeseemme. Useimmat näistä tekijöistä vaikuttavat erityisesti matalapalkka-aloihin ja sitä kautta suhteellisesti enemmän maahanmuuttajiin. Myös liialliset

muodollisen pätevyyden vaatimukset voivat olla ongelmallisia tietyillä työvoimapula-sektoreilla, kuten varhaiskasvatuksessa.

Rakenteellisten uudistusten kautta voimme saada erityisesti maahanmuuttajien, mutta myös kantaväestön työllisyysasteen nousuun. Tämäkin auttaa kamppailussa kestävyysvajetta vastaan. Aiheesta voi lukea lisää muun muassa Liberan julkaisuista Ei keksitty täällä, Synkät ajat Suomessa, sekä Toimivat työmarkkinat.

Kohti suomalaisuutta

MAAHANMUUTON KESKUSTELU on ongelmallista siksi, että se pyrkii niputtamaan yhteen paljon erilaisista taustoista tulevia ihmisiä, joilla on kotouttamisen ja työmarkkinoiden näkökulmasta hyvin erilaista osaamista.

Maahanmuuttajista käytetään termiä maahanmuuttaja jopa kolmanteen sukupolveen. Amerikkalaisessa diskurssissa saatetaan puhua lähtömaasta vielä muutaman sadan vuoden kuluttua.

Suomeen tulija on ennen kaikkea yksilö, jonka toiveena on rakentaa itselleen parempi elämä. Siksi mukautuminen vallitsevan yhteiskunnan kieleen ja käytäntöihin on ensiarvoisen tärkeää ja kaikkien julkisten tukitoimien pitää tukea nopeaa kotoutumisprosessia. Kotoutumista edistävien toimenpiteiden suunnittelun näkökulmasta tulijoiden moninainen joukko on hankala.

Paras ja nopein tapa päästä mukaan suomalaiseen elämänmenoon on työllistyä ja löytää keino tehdä iloa tuottavia asioita. Ansiotulon ansiosta elämä muuttuu vakaammaksi ja vauraammaksi.

Kotoutumisen teknisten kysymysten näkökulmasta työelämään mukaan päässeet maahanmuuttajat kotoutuvat jopa vuodessa, korkeintaan kahdessa. Sen sijaan ilman työtä Suomeen tullut sopeutuu paikalliseen kulttuuriin kuudesta seitsemään vuotta. Se on pitkä aika opetella suomen kieltä ja rakentaa sosiaalisia verkostoja.

Toinen ääripää on asiantuntijat, joita houkutellaan paikkaamaan osaamista kansainväliseen yhtiöön. Kielitaito voi olla vahva etu. Elinpiiri koostuu muista huippuosaajista. Kannattaako silloin kovasti huolehtia kotouttamistoimenpiteistä?

Ihmisarvo ei siis saa olla kiinni työpaikasta tai taustasta. Jos maahanmuutto ei ole työperäistä, on tärkeää selvittää maahanmuuttajan osaamisen taso ja koulutus, arvioida niiden kysyntää työmarkkinoilla ja ohjata ihmiset työelämän pariin mahdollisimman matalalla kynnyksellä. Jos osaaminen on vaikkapa luku- ja kirjoitustaidosta kiinni, pitää ne saattaa

ajan tasalle pikaisesti.

Koutoutuminen ei ole saavutettu etu. Sitä ei pidä ottaa sellaisena julkisen talouden budjettirivinä, jota pitää välttämättä kasvattaa vuosi vuodelta. Toimet pitää kohdistaa paremmin ja yksilöidymmin. Työllistyneiden kielitaidon kehittymistä ei myöskään pidä laiminlyödä. Sama koskee työn perässä muuttaneita; suomen kielen taito saattaa olla päätös jäädä Suomeen.

Myös suomalaisilla on vastuunsa – ei anneta ihmisten jäädä yksin. Käydään rohkeasti keskustelua erilaisista kulttuuritaustoista tulevien kanssa ja siedetään kehittyvää suomen kieltä. Ei rakenneta toimintamalleja, joissa maahanmuuttajat tekevät, harrastavat ja viettävät aikaa ainoastaan keskenään.

Kotoutumisesta on iso osa vastuusta annettu järjestöille ja ulkoisille palveluntarjoajille. Avustusten hakemisen ja raportoinnin hintana on yleensä vääristynyt kuva tuloksista. Maahanmuuton osalta tuntuu muutenkin olevan ongelmana se, että byrokratia ja järjestelyt ovat jakaantuvat usealle virastolle, järjestöille ja palveluntuottajille. Kukaan ei oikein pidä ihmisestä ja etenemisestä huolta, ellei ihminen siihen itse pysty.

Ihmisyys ei kuitenkaan ole työ- eikä taustakysymys. Jokaista ihmistä tulee kohdella yksilönä, uskoa hänen mahdollisuuksiinsa, tarjota vapaus valita ja ottaa vastuuta omasta hyvinvoinnistaan. Osa siitä on toimivaa järjestelmää, osa meidän kaikkien asennetta ja ihmiskuvaa, jossa luotetaan ihmiseen.

Pienenä osana tarinaa suomalaisuudesta on kansalaisuus. Jokaisella kerralla, kun joku on täältä paremman elämän löytänyt, saapunut ja jäänyt Suomeen, hakenut kansalaisuutta ja sellaisen saanut, on suuri juhlan paikka.

Kuva: jeshoots.com

Yhteenveto ehdotuksista

Työperäiselle maahanmuutolle on asetettava selkeä määrällinen tavoite, jonka toteutumista seurataan. Vaikka maahan muuttavien ihmisten määrää ei voi päättää, kannattaa toteutettavalle politiikalle asettaa yhteinen tavoite.

TALOUDELLISEN HUOLTOSUHTEEMME kannalta tavoitteena tulisi olla Kanadan ja Saksan taso, mikä tarkoittaisi vuosittain 25 000 maahanmuuttajaa enemmän kuin nyt. Tähän tulisi pyrkiä asteittain. Esimerkiksi maahanmuuton kasvattaminen joka vuosi 2 500 hengellä toisi meille Kanadan tason 2030-luvun puolella.

Maahanmuuttokeskustelussa tulee erottaa hädänalaisten auttaminen ja työperäinen maahanmuutto. Tämä raportti keskittyy pääasiassa jälkimmäiseen, mutta myös turvapaikanhakijoiden mahdollisuuksia siirtyä työelämään tulee parantaa nykyisestä. Työpaikan löytymistä ei tulisi katsoa maahantulosäännösten kiertämiseksi kuin räikeissä tapauksissa.

1. Tarvitsemme samalla merkittävästi parempaa kotouttamista, mikä pitää sisällään sosiaaliturvan ja kotouttamispalvelujen kokonaisuudistukset. Maahanmuuttajien työllisyysastetta täytyy saada nostettua merkittävästi, kohti kantaväestön tasoa.
2. Maahanmuuttopolitiikkaa tulee tehdä laeilla ja asetuksilla virkamiesten linjausten sijaan, jotta päätöksillä on riittävä demokraattinen mandaatti.

3. Toimivan maahanmuuton edistämisen tulee olla viranomaisten tehtävänä. Sen on oltava yhtä luonnollista kuin viennin edistäminen.
4. Työperäistä maahanmuuttoa koskeva lainsäädäntö on kirjoitettava uusiksi.

MAAHANMUUTTOHALLINTO ON käyntikorttimme maailman korkeakoulutetuille ja diginomadeille. Sen on oltava kansainvälistä kärkeä toimivuudessa ja edistyneisyydessä. Nykyinen järjestelmä tulee korvata joustavalla, pisteytykseen perustuvalla järjestelmällä. Ne, joilla on hyvät mahdollisuudet löytää työpaikka, voisivat tulla Suomeen sitä etsimään. Niiden, joilla on jo työpaikka, tuleminen ei tyssäisi enää saatavuusharkintaan. Näin avataan uusia maahanmuuton väyliä muun muassa HDI-indeksin keskitason maiden asukkaille ja parannetaan pienten työnantajien mahdollisuuksia palkata ulkomaista työvoimaa.

Kansallinen viisumi on otettava käyttöön kaikessa työperäisessä maahanmuutossa myös työntekijöiden perheenjäsenille. Menettelystä saadaan nykyistä sujuvampi ja toimivampi, kun maahanmuuttaja perheineen voi saapua Suomeen ja aloittaa työnteon mahdollisimman nopeasti.

Kun ensimmäinen oleskelulupa korvataan viisumilla, painottuu ennaltaehkäisyn sijaan järkevä riskinhallinta. Hallinnan keinoja ovat aiemmin mainitut työnantajien akkreditointi, tehokkaampi jälkiseuranta, työpaikkojen tarkempi valvonta ja kansallisen viisumin myötä väärinkäyttäjien maasta poistamisen helpottuminen.

Maahanmuutto tulee keskittää yhdelle viranomaiselle, jolle annetaan tehtävään riittävät resurssit, ja joka kantaa vastuun maahanmuuton toimivuudesta. Maahanmuuttoa edistävien ja lupahakemuksia käsittelevien virkamiesten on tehtävä saumatonta yhteistyötä määrällisen tavoitteen eteen.

l!bera

Libera-säätiö on vuonna 2011 perustettu itsenäinen ja puoluepoliittisesti sitoutumaton ajatuspaja, joka tukee ja edistää yksilönvapautta, vapaata yrittäjyyttä, vapaita markkinoita ja vapaata yhteiskuntaa. Sen toiminta koostuu tiedotus- ja julkaisutoiminnasta, tutkimustyöstä ja tapahtumien järjestämisestä. Libera on yksityisesti rahoitettu, toiminnallinen ja yleishyödyllinen säätiö.