

TYÖTÄ

TOISTEMME

PUOLESTA

Selvitys työperusteiseen  
maahanmuuttoon ja  
kotouttamiseen liittyvästä  
politiikasta Ruotsissa, Tanskassa  
ja Kanadassa

dolli sien  
mah suuk aika

SAK

## Tämä raportti on osa Mahdollisuuksien aika -hanketta

SAK:n Mahdollisuuksien aika -hanke luotaa työelämän uusia ilmiöitä. Hankkeen kautta haluamme kehittää tulevaisuuden työtä, työntekijöiden arkea ja työelämää inhimilliseksi ja oikeudenmukaiseksi. Sen taustalla on kolme työelämään ja palkansaajien arkeen vaikuttavaa muutosvoimaa:

- \* **digitalisaatio**
- \* **globalisaatio sekä**
- \* **ilmastonmuutos ja luonnonvarojen ehtyminen.**

Mahdollisuuksien aika -hanke keskittyy kahteen teemaan tai ilmiöön vuodessa. Tämä selvitys on osa kevään 2019 teemaa, jossa tarkastellaan maahanmuuton vaikutuksia työelämään. Syksyllä 2019 hankkeen teemana on ilmastopolitiikka ja sen merkitys työllisyydelle.

## Kirjoittajan esittely

Selvityksen toteuttaja, VTT **Rolle Alho**, on Suomen akatemian tutkijatohtori Svenska social- och kommunal högskolanissa Helsingin yliopistossa. Alhon väitöskirja (2015, Turun yliopisto) käsitteli ammattiliittojen suhtautumista muuttoliikkeeseen.

Alho on työskennellyt useassa, kansainvälistä muuttoliikettä ja työmarkkinoita käsittelevässä kansallisessa ja kansainvälisessä tutkimushankkeessa sekä julkaissut tulosten pohjalta lukuisia vertaisarvioituja artikkeleita.

Hänen nykyinen tutkimushankkeensa vertailee ammattiliittojen suhtautumista muuttoliikkeeseen eri maissa. Alho on työskennellyt vierailevana tutkijana Saksassa, Irlannissa, Iso-Britanniassa ja Portugalissa.

# Sisällysluettelo

<b>Johdanto</b> .....	4
<b>1 Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan tavoitteet</b> .....	7
<b>2 Maahanmuuton työmarkkinavaikutukset vastaanottavassa maassa</b> .....	9
<b>3 Ruotsi: Miten estää työttömyyden etnistymistä?</b> .....	11
Maahanmuuton historiaa Ruotsissa .....	11
Ajankohtainen maahanmuuttokeskustelu Ruotsissa .....	13
Etableringsjobb .....	14
<b>4 Tanska: tiukennuksia maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaan</b> .....	17
Maahanmuuton historiaa Tanskassa .....	17
Ajankohtainen maahanmuuttokeskustelu Tanskassa .....	18
Tiukentunut maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka .....	19
<b>5 Kanada: potentiaalisten maahanmuuttajien pisteyttäminen</b> .....	22
Maahanmuuton historiaa Kanadassa .....	22
Ajankohtainen maahanmuuttokeskustelu Kanadassa .....	23
Pisteytysmalli .....	23
<b>6 Yhteenveto</b> .....	27
<b>7 Pohdinta: mitä oppia Suomelle?</b> .....	28
<b>Kirjalliset lähteet</b> .....	34

# Johdanto

Tässä selvityksessä tarkastelen maahanmuutto- ja maahanmuuttajien kotouttamiseen liittyvää politiikkaa Ruotsissa, Tanskassa ja Kanadassa. Maahanmuuttopolitiikalla viitataan sääntelyyn, jolla määritellään tietyn henkilön oikeuksia asua ja työskennellä tietyssä valtiossa. Kotouttamispolitiikalla tarkoitan valtion tason politiikkaa, jonka tavoite on edistää maahanmuuttajien osallisuutta yhteiskunnassa. Kansainvälinen muuttoliike on jatkanut kasvuaan ja politisoitunut 2000- ja 2010-luvuilla. Sen seurauksena maahanmuutto- ja maahanmuuttajien kotouttamiskysymykset ovat nousseet keskiöön yhä useamman maan politiikassa ja yhteiskunnallisessa keskustelussa.

Tämän työn tarkoituksena ei ole suoranaisesti vertailla eri maiden maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaa tai tehdä niistä kattavaa selvitystä. Painotan raportissa seikkoja, jotka ovat kiinnostavia erityisesti selvityksen tilaajan, SAK:n näkökulmasta. Tällaisia ovat muun muassa Kanadan kohdalla pisteytysmalli (points-based system), joka perustuu potentiaalisten maahanmuuttajien pisteyttämiseen sen mukaan, mikä heidän oletettu hyötynsä on työmarkkinoilla. Ruotsin kohdalla tarkastelen niin kutsuttuja etableringsjobbeja, joiden tarkoitus on nopeuttaa ja parantaa kaikista vaikeimmin työllistyvien maahanmuuttajien integroitumista työmarkkinoille. Etableringsjobb-systemi on tarkoitus ottaa käyttöön Ruotsissa vuoden 2019 aikana. Tanskan osalta keskityn maan tiukentuneeseen maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaan. Selvitykseni lopussa pohdin myös, mitä opittavaa Suomella voisi olla näiden vanhempien maahanmuuttomaiden valinnoista ja kokemuksista.

Kansainvälistä muuttoliikettä voi lähestyä useasta näkökulmasta. Tämän selvityksen viitekehys on vastaanottavissa maissa. Tarkemmin sanottuna, keskityn tarkastelemaan sellaisia politiikan linjauksia, joilla pyritään sääntelemään maahanmuuttoa ja edesauttamaan maahanmuuttajien kotoutumista. Luon katsauksen myös Ruotsin, Tanskan ja Kanadan maahanmuuttohistoriaan ja -keskusteluun, koska taustoittaminen auttaa ymmärtämään eri maiden lähestymistapoja. Tutkimuksen aineisto koostuu tutkimuskirjallisuudesta, eri toimijoiden raporteista, medialähteistä sekä

maahanmuuton parissa työskentelevien asiantuntijoiden haastatteluista.

Liikkuvuus on keskeinen osa ihmiskunnan historiaa. Viime vuosikymmeninä globalisaatio, ja siihen liittyvä taloudellinen eriarvoisuus, on saanut aiempaa suuremman osan maailman väestöstä liikkeelle valtiollisten rajojen yli. Ilmastomuutos, sodat ja poliittiset kriisit lisäävät osaltaan muuttoliikettä, joka koskee nykyään suorasti tai epäsuorasti yhä suurempaa osaa maailman väestöstä. Muuttoliike herättää suuria toiveita, mutta myös uhkakuvia, yhä useamman valtion, organisaation tai yksilön näkökulmasta. Uhkakuvat ovat johtaneet useassa maassa maahanmuuttopolitiikan kiristymiseen. Vähemmälle julkiselle huomiolle on jäänyt se, että samaan aikaan useat valtiot ovat pyrkineet edistämään sellaista



Kuva: iStockPhoto

työperusteista maahanmuuttoa, jonka katsotaan hyödyttävän maan taloutta. Selvä trendi on, että valtiot pyrkivät noudattamaan entistä valikoivampaa maahanmuuttopolitiikkaa, jonka tavoitteena on maahanmuuton kansantaloudellisen hyödyn maksimointi ja kustannusten minimointi (esim. Hampshire 2013; Menz & Caviedes 2010). Konkreettisesti se näkyy esimerkiksi puheessa ”osaajista”, joista valtiot käyvät globaalia kilpailua.

Muuttoliiketutkimuksessa vallitsee konsensus siitä, että nykyiset muuttoliikkeet ovat aikaisempia muuttoliikkeitä monimuotoisempi ilmiö (Penninx ym. 2006). Toisin sanoen muuttajien syyt lähteä ovat nykyään moninaisemmat, ja maita, joista lähdetään ja maita, joihin muutetaan, on entistä enemmän. Muuttajien ja heidän verkostojensa todellisuus on usein kansalliset rajat ylittävää. Esimerkkinä voidaan mainita Suomen ja Viron välinen liikkuvuus, jossa pendelöinti Suomenlahden yli, työnteko ja perhelämä nivoutuvat usein yhteen.

Joissain maissa etnisen, kulttuurisen, kielellisen tai uskonnollisen yhtenäisyyden korostaminen on

vahvasti osa kansallista identiteettiä, kun taas toisissa maissa moninaisuus on hyväksytty osaksi kansallista historiaa ja identiteettiä (esim. Guerin-Gonzales & Strikwerda 1993; Saukkonen 2007). Nämä historialliset seikat heijastuvat siihen, miten eri maissa suhtaudutaan maahanmuuttoon, kulttuurien moninaisuuden sekä maahanmuuttajien kotoutumiseen. Osassa maista maahanmuuttoa siis pidetään luonnollisempaa ilmiönä kuin toisissa.

Tuleeko vastaanottavan maan muuttua uusien tulokkaiden takia, ja jos muuttuu, niin miksi ja miten? Kenellä on vastuu kotoutumisesta? Mikä on se ideaali, johon maahanmuuttajien halutaan kotoutuvan? Kenellä on oikeus asettua tiettyyn maahan, ja mistä itse asiassa puhutaan, kun puhutaan maahanmuutosta? Nämä kysymykset ovat maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan ytimessä, ja katsaus Ruotsissa, Tanskassa ja Kanadassa harjoitettuun maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaan osoittaa, että vaihtoehtoisia lähestymistapoja ja ratkaisuja on useita.



## Aineisto

Tutkimukseni aineisto koostuu maahanmuuttopolitiikan sekä maahanmuuttajien työmarkkina-integraation kanssa työskentelevien viranomaisten, työmarkkinajärjestöjen edustajien sekä tutkijoiden haastatteluista. Haastattelut olen tehnyt vuoden 2019 alussa. Olen pyytänyt osalta haastatelluista jälkikäteen sähköpostitse tarkennuksia haastatteluissa käsitelyihin teemoihin. Alla olevasta taulukosta selviää, keitä olen haastatellut. Haastattelut 3, 4 ja 6 tein kasvokkain, muut haastattelut puhelimitse tai Skypen välityksellä. Kaikki haastattelut on äänitetty haastateltavien luvalla. Haastatteluiden lisäksi olen hyödyntänyt tutkimuskirjallisuutta sekä eri toimijoiden raportteja ja verkkosivuja.

Haastattelun numero	Haastateltava	Maa	Organisaatio	Tehtävä organisaatiossa	Haastattelun päivämäärä
1	Thord Ingesson	Ruotsi	Landsorganisationen LO	Asiantuntija	8.2.2019
2	Thomas Bredgard	Tanska	Alborg University	Professori	11.2.2019
3	Mattias Schulstad	Ruotsi	Landorganisationen LO	Maahanmuuton asiantuntija	18.2.2019
4	Katarina Stiessel Fonseca	Ruotsi	Järfälla kommun	SFX-ohjelman pääkoordinaattori (Tukholman alue)	18.2.2019
5	Jens Arnholtz	Tanska	University of Copenhagen	Apulaisprofessori	22.2.2019
6	Robert Runeberg	Suomi	Svenska social- och kommunalhögskolan/ Helsingin yliopisto	Stig in-hankkeen koordinaattori (Stig in hanke keskittyy maahanmuuttajien kotouttamiseen Pohjoismaissa)	25.2.2019
7	Torbjörn Hällö	Ruotsi	Landsorganisationen LO	Ekonomi	5.3.2019
8	Sven Daunfeldt	Ruotsi	HUI Research	Professori	6.3.2019
9	Mads Busck	Tanska	Fagbevægelsens Hovedorganisation	Maahanmuuton ja kotouttamisen asiantuntija	7.3.2019
10	Elizabeth Kwan	Kanada	Canadian Labour Congress	Vanhempi tutkija	11.3.2019
11	Milan Obaidi	Ruotsi	Uppsala Universitet	Tutkijatohtori	12.3.2019
12	Jens Trolborg	Tanska	Dansk Arbejdsgiverforening	Asiantuntija	14.3.2019
13	Patrik Karlsson	Ruotsi	Svenskt Näringsliv	Työmarkkina-asiantuntija	19.3.2019
14	Farbod Rezania	Ruotsi	Svenskt Näringsliv	Kotouttamisen asiantuntija	20.3.2019

## 01

# Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan tavoitteet

Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka nivoutuvat osittain yhteen. Esimerkiksi maahanmuuttopolitiikkaan liittyvä oleskelulupien kesto vaikuttaa maahanmuuttajien kotoutumisen mahdollisuuksiin siten, että pidempikes- toiset oleskeluluvat helpottavat lähtökohtaisesti kotoutu- mista ja päinvastoin (ks. esim. Könönen 2018). EU-mai- sa kotouttamista koskeva toimivalta on ensisijaisesti jäsenvaltioilla, joskin EU on jo pitkään tukenut rahallisesti EU-maiden kotouttamistoimia. Useassa maassa kotout- tamiseen osallistuvat myös kolmannen sektorin toimijat.

Maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikan tavoitteet ovat arvopohjaisia. Valtiolliset tahot, joilla on vahvim- mat valtaresurssit, pääsevät määrittelemään ensisijai- sesti, mistä maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikassa on kysymys sekä asettamaan siihen liittyvät tavoitteet ja toimet (Alho 2015). Vaikka näkemyseroja on, eri tahot voinevat allekirjoittaa väitteen, että maahan- muutto- ja kotouttamispolitiikan tavoitteeksi tulee asettaa niiden positiivisten vaikutusten maksimointi ja negatiivisten minimointi. Tavoitteista ei yleensä ole tämän tarkempaa yksimielisyyttä.

## Maahanmuuton politisoituminen johtuu tarkemmin sanottuna etenkin seuraavista seikoista:

- 1 Poliittisista päämääristä ei vallitse konsensusta: kenen etu asetetaan etusijalle, yksittäisen muuttajan, mahdollisesti hänen perheensä ja sukulaisensa vai vastaanottavien maiden valtioiden, alueiden, kaupunkien tai yritysten? Mikäli maahanmuuttoa rajoitetaan, millä perusteella ja kenen ehdoilla rajoittaminen tapahtuu, tai jos maahanmuuton rajoituksia poistetaan, mitkä ovat perusteet ja tavoitteet?
- 2 Vaikka eri toimijoiden päämäärät olisivat kutakuinkin samat, ei ole välttämättä konsensusta siitä, miten päämääriin päästään.
- 3 Maahanmuutto koskettaa nykyään yhä laajemmin yhteiskunnan eri osa-alueita, joten myös yhä useammat toimijat, kuten maan hallitukset, kaupungit, kunnat, kolmas sektori, korkeakoulut, koulut, ihmisoikeusjärjestöt, työmarkkinajärjestöt, yritykset, poliittiset puolueet ja maahanmuuttajajärjestöt, ottavat siihen kantaa painottaen usein eri seikkoja.
- 4 Vasemmistopuolueet ja ay-liike ovat menettäneet asemiaan useissa maissa viime vuosikymmeninä, eikä poliittinen ja yhteiskunnallinen protesti kanavoidu enää yhtä vahvasti niiden kautta kuin menneinä vuosina. Sen sijaan oikeistopopulistit ja äärioikeisto ovat onnistuneet vakuuttamaan yhä useamman äänestäjän siitä, että maahanmuutto ja monikulttuurisuus ovat ongelma.
- 5 Sosiaalinen media, sen käytön lisääntyminen, propaganda- ja suoranaiset vihasivustot ovat ruokkineet maahanmuuttovastaisuutta- ja ver- kostoitumista jo usean vuoden ajan. Toisaalta maahanmuuttajia ja pakolaisia auttavat tahot ovat myös verkostoituneet sosiaalista mediaa hyödyntämällä. Sosiaalisella medialla on taipumus algoritmeineen jakaa ihmiset vastakkaisiin ryhmiin, jotka eivät keskustele keskenään. Näin on myös maahanmuuttokysymyksissä, mikä osaltaan polarisoi ja kärjistää keskustelua sekä johtaa konkreettisiin seurauksiin.



Kuva: Peter Müller

Eri näkökulmista huolimatta valtioiden työperusteinen maahanmuuttopolitiikka ja sen tavoitteet ovat hyvin yhteneväisiä, sillä ne tähtäävät viime kädessä kansallisen edun maksimointiin. Esimerkkinä tästä on useiden vauraiden ja/tai väestörakenteeltaan ikääntyvien maiden tavoite houkutella sellaisia ihmisiä ulkomailta, joiden katsotaan olevan hyödyllisiä työmarkkinoiden kannalta (esim. Menz & Caviedes 2010). Väestön ikääntyminen ja syntyvyyden lasku luo paineita julkiselle taloudelle ja useassa massa maahanmuutosta etsitään tähän osaratkaisua. Kansainvälisen oikeuden mukaan valtioilla on itsemääräämisoikeus, jonka nojalla kukin valtio määrittää rajoitukset maahanmuutolle ja maahantulolle. Toisaalta valtioita sitoo myös kansainväliset sopimukset, jotka liittyvät pakolaisuuteen ja suojelun tarpeeseen. Maahanmuuton sääntely ei siis näistä lähtökohdista voi perustua pelkästään kansallisen edun maksimoimiseen.

Maahanmuuton kiistanalaisuudesta huolimatta länsimaissa vallitsee jonkinlainen konsensus, että kotouttamispolitiikkaa tarvitaan, jotta maahanmuuttajat löytäisivät mahdollisimman hyvin paikkansa uudessa asuinmaassaan. Käytännössä kotouttamisen painopiste on kielen oppimisessa, työllistymisessä ja sen tukemisessa, minkä ajatellaan hyödyttävän sekä vastaanottavaa yhteiskuntaa että maahanmuuttajaa itseään (esim. Rinne ym. 2018).

Vaikka maahanmuuton sääntely on nykyään kiistanalainen aihe, historiassa on ollut monia aikakausia,

jolloin kansalliset rajat ylittävä muuttoliike ei ole politisoitunut. Tiedämme, että talouden laskusuhdanteissa maahanmuuttokysymyksillä on tapana nousta poliittiselle agendalle erityisesti siksi, että paikallinen väestö kokee maahanmuuttajien uhkaavan heidän työmarkkina-asemaansa. Näin on riippumatta siitä, onko uhka todellinen vai ei (Guerin-Gonzales & Strikwerda 1993). Toisaalta talouden laskusuhdanne ei automaattisesti johda maahanmuuttokysymysten politisoitumiseen edellä mainitulla tavalla. Esimerkkinä Portugalissa, joka on ollut taloudellisissa vaikeuksissa vuoden 2008 talouskriisistä lähtien, mitkään tahot eivät ole politisoineet maahanmuuttokysymyksiä. Vastaavasti Tanskassa, yhdessä maailman vauraimmista maista, maahanmuuttovastaisuus on vahvasti politisoitunut. Siellä sekä oikeisto että vasemmistopuolueet ovat kannattaneet kireämpää maahanmuuttopolitiikkaa ja kaventaneet maahanmuuttajien oikeuksia. Taloudellinen tilanne vastaanottavissa maissa ei siis yksinään selitä, miten niissä suhtaudutaan maahanmuuttoon. Suhtautumiseen vaikuttavat myös maan kansallinen identiteetti sekä maan maahanmuutto- ja maastamuuttohistoria. Median tavalla raportoida ja kehystää maahanmuuttokysymyksiä, on myös merkittävä vaikutus siihen, miten ihmiset käsittävät maahanmuuton ja maahanmuuttajat (Haavisto 2011; Lawlor 2015).

## 02

## Maahanmuuton työmarkkinavaikutukset vastaanottavassa maassa

Maahanmuuton työmarkkinavaikutuksista on käyty paljon keskustelua EU-maissa, etenkin vuosina 2004 ja 2007 tapahtuneen EU:n laajentumisen sekä 2015 alkaneen pakolaiskriisin yhteydessä. Vanhemmissa maahanmuuttomaissa, kuten Kanadassa, keskustella on paljon pidempi historia. Maahanmuuton vaikutuksia vastaanottavien maiden työmarkkinoihin, ei voida täsmällisesti arvioida (ks. esim. Sarvimäki 2013, 219). Lähtökohtaisesti vaikutukset voivat olla sekä myönteisiä että kielteisiä, tai niitä ei ole lainkaan. Paikallisen väestön näkökulmasta negatiivinen vaikutus voi syntyä, jos työnantajat korvaavat paikallisia työntekijöitä maahanmuuttajilla. Vaikutus voi tällöin olla myös myönteinen matalapalkka-aloilla työskentelevän paikallisen väestön näkökulmasta, mikäli heille löytyy kysyntää korkeamman statuksen työtehtävissä (emt., 214).

Maahanmuuton myönteinen työmarkkinavaikutus voi syntyä myös tilanteessa, jossa maahanmuuttajien osaaminen täydentää paikallisten työntekijöiden osaamista. Esimerkiksi Ottavianon ja Perin (2005) mukaan syntyperäisen väestön palkat nousivat maahanmuuton seurauksena Yhdysvalloissa 1990-luvulla keskimäärin enemmän kuin mitä ne olisivat nousseet ilman maahanmuuttoa. Näin siksi, että maahanmuuttajat kiihdyttivät talouskasvua tuomalla uutta, täydentävää osaamista työmarkkinoille. Useissa Yhdysvaltoja koskeissa tutkimuksissa on havaittu, että maahanmuuton negatiivinen vaikutus syntyperäisen väestön palkkatasoon on korkeintaan vähäinen (ks. Butcher & Card 1991, LaLonde & Topel 1991, Schoeni 1997). Kun negatiivisia työmarkkinavaikutuksia on havaittu, ne ovat kohdistuneet ammattitaidottomaan paikallisväestöön (esim. Ottaviano & Peri 2005).

Wadsworth ym. (2016) ovat tutkineet EU-maista Isoon-Britanniaan vuosina 1995–2015 kohdistuneen huomattavan muuttoliikkeen seurauksia. Maahanmuuttajien elintaso oli keskimäärin korkeampi Ilossa-Britanniassa kuin mikä se oli lähtömaassa, joten heille muutto Britanniaan oli tässä mielessä hyödyllinen. EU-maista Britanniaan muuttaneet EU-maiden kansalaiset ovat keskimäärin korkeammin koulutettuja, ja heidän työllisyysasteensa on korkeampi kuin Ilossa-Britanniassa asuvalla syntyperäisellä väestöllä. Mutta onko maahanmuutto EU-maista heikentänyt Ilossa-Britanniassa syntyneiden tulotasoa? Ilossa-Britanniassa syntyneiden työntekijöiden mediaanipalkat kasvoivat 1990-lopulta aina vuoden 2008 finanssikriisiin saakka, vaikka maahanmuutto EU-maista oli huomattavaa. Palkkatason lasku Ilossa-Britanniassa vuoden 2008 jälkeen johtui Wandsworthin ym. (2016) mukaan finanssikriisistä, ei maahanmuutosta, eikä EU-maiden kansalaisten maahanmuutto lisännyt Ilossa-Britanniassa syntyneiden työttömyyttä.

On tyypillistä, että maahanmuuttajat hakeutuvat kasvaville työmarkkinoille (Sarvimäki 2013). Näin tekivät myös ne sadat tuhannet suomalaiset, jotka muuttivat Ruotsiin 1950–1970-luvuilla. Tällaisissa tapauksissa työn kysynnän lisääntyminen itsessään nostaa palkkoja. Toisaalta kun sekä maahanmuutto lisääntyy että palkat nousevat samaan aikaan, ei voida tietää, mitä olisi tapahtunut, jos maahanmuutto olisi ollut vähäisempää (emt.). On joka tapauksessa selvää, että maahanmuuton vaikutukset vastaanottavan maan työmarkkinoihin riippuvat monesta tekijästä. Edellä mainittujen seikkojen lisäksi vastaanottavan maan työmarkkinainstituutiot vaikuttavat maahanmuuttajien integroitumiseen työmarkkinoille. Esimerkiksi vahvat

ammattiliitot pystyvät puolustamaan maahanmuuttajien työehtoja ja muita oikeuksia (Alho 2015). Toisaalta ammattiliitot voivat myös puolustaa ja lobata sellaisia rajoituksia, jotka vaikeuttavat maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille (emt.).

EU15-maita koskevan tutkimuksen mukaan (Anderson ym. 2018) maahanmuuton kasvulla aikavälillä 1995–2015 on ollut vain vähäinen vaikutus matala-palkka-alojen kasvuun tai työmarkkinoiden polarisointumiseen ”hyviin” ja ”huonoihin” töihin: polarisaatiota selittää pikemmin teknologiset muutokset ja globalisaatio. Lisäksi maahanmuuton vaikutuksia arvioitaessa unohdetaan usein se seikka, että maahanmuuttajat kuluttavat paikallisia tuotteita ja palveluita, mikä myös lisää kysyntää ja talouskasvua (ks. esim. Wadsworth ym. 2016).

Maahanmuuttokeskusteluissa ja -tutkimuksissa muuttajan oma näkökulma ja etu jäävät usein vähemmälle huomiolle. Useimmissa tapauksissa muutto toiseen maahan nostaa muuttajan palkka- ja elintaso. Kun tiedämme, että nämä erot ovat valtavia pelkäämään EU-maiden välillä, globaalisti puhumattakaan, maahanmuuton rajoittaminen on lähtökohtaisesti potentiaalisen maahanmuuttajan edun vastaista.

Maahanmuuton vaikutusta vastaanottavan maan julkiselle taloudelle on myöskin vaikea täsmällisesti arvioida. Selvää kuitenkin on, että maahanmuuttajien ikärakenne määrää vaikutusta, koska ihmisten julkiselle sektorille aiheuttamat kulut ovat keskimäärin suurimmillaan elämän loppupuolella (esim. Sarvimäki 2013).

Maahanmuuttopolitiikalla on usein epätoivottuja seurauksia. Esimerkiksi tiukkaan maahanmuuttopolitiikkaan kriittisesti suhtautuvat painottavat, että maahanmuuton tiukat rajoitukset asettavat osan maahanmuuttajista oikeudettomaan ja vaikeaan asemaan, mikä ruokkii niin sanottuja harmaita työmarkkinoita (ks. esim. Rigo 2009). He painottavat myös, että tiukka maahanmuuttopolitiikka luo illuusion, jonka mukaan maahanmuutto olisi täysin hallittavissa. Esimerkiksi Yhdysvaltojen ja EU:n ulkorajojen valvontaan käytetään miljardeja, mutta silti niiden alueella asuu miljoonia paperittomia maahanmuuttajia, joilla on oikeuksien puuttumisen vuoksi hyvin heikko työmarkkina-asema.

Tiukkaa maahanmuuttopolitiikkaa kritisoidaan etenkin vauraissa länsimaissa myös siitä syystä, että jos maahanmuuttoa rajoitetaan liikaa, työntekijät ja veronmaksajat vähentyvät, jolloin vastaanottavien maiden hyvinvointijärjestelmät ja työmarkkinat kärsivät. Muun muassa Suomessa väestön ikääntyminen ja tietyillä aloilla vallitseva työvoimapula, ovat lisänneet kritiikkiä työperusteisen maahanmuuton rajoituksia kohtaan. Tiukemman maahanmuuttopolitiikan puolustajat vetoavat kannoissaan puolestaan esimerkiksi ”turvallisuusnäkökulmaan”, maahanmuuttajien korkeisiin työttömyyslukuihin tai sosiaaliturvan väärinkäyttöön. Heidän näkökulmastaan maahanmuuttopolitiikan höllentäminen ei ratkaise ongelmia vaan pikemmin luo niitä. Vastaanottavien maiden monikulttuurinen todellisuus on usein myös ristiriidassa tiukkaa maahanmuuttopolitiikkaa kannattavien ihanteeseen etnisesti, kulttuurisesti ja uskonnollisesti homogeenisesta yhteiskunnasta (ks. esim. Saukkonen 2007; Pyrhönen 2015).

Kotouttamispolitiikan osalta näkemyserot liittyvät puolestaan siihen, missä määrin ja kuinka maahanmuuttajien erityistarpeet tulisi ottaa huomioon. Keskeinen kiistakysymys on, onko kotoutuminen vastaanottavan valtion vai maahanmuuttajan vastuulla.

On selvää, että ”maahanmuuttajuus” ei sinällään ole ihmisen ominaisuus, vaan kansallisen politiikan ja siihen liittyvien ajatusrakennelmien seurausta. Tästä lähtökohdasta kansallisvaltiot rajoineen sekä niihin sidoksissa oleva maahanmuuttopolitiikka ”tuottavat” maahanmuuttajan sekä hänen oikeutensa tai oikeuksien puutteensa. Näistä lähtökohdista lähden tarkastelemaan nyt Ruotsissa, Tanskassa ja Kanadassa vallitsevaa politiikkaa liittyen työperusteisen maahanmuuton sääntelyyn sekä maahanmuuttajien kotoutumiseen.

## 03

# Ruotsi: miten estää työttömyyden etnistymistä?

## Maahanmuuton historiaa Ruotsissa

Ruotsi oli pääasiallisesti maastamuuttomaa aina 1800-luvun toiselta puoliskolta 1900-luvun ensimmäisille vuosikymmenille asti. Vasta vuosi 1930 oli ensimmäinen, jolloin maahanmuutto Ruotsiin oli suurempaa kuin maasta pois muuttaminen. Ruotsin talous kasvoi nopeasti toisen maailman sodan jälkeen, ja maahan rekrytoitiin työvoimaa muista Pohjoismaista sekä eteläisestä Euroopasta (Lundh 1995). Maahanmuuttajat muuttivat Ruotsiin pääasiassa työn takia aina 1970-luvun alun öljykriisiin saakka. Myöhemmin Ruotsi on tullut tunnetuksi verrattain avoimesta pakolaispolitiikastaan (esim. Brochmann & Hagelund 2011). Maahanmuuttosyyt liittyivät 1980-luvulta lähtien enemmän pakolaisuuteen ja perheiden yhdistämiseen. Samalla, kun maahanmuuton syyt muuttuivat, myös ne maat, joista muutettiin, vaihtuivat. Lähtömaiden painopiste siirtyi Euroopan ulkopuolelle pois lukien entisen Jugoslavian alueelta tulleet pakolaiset, joita saapui paljon 1990-luvun alussa (Osanami Törngren ym. 2018, 13–21). Ruotsi otti vuonna 2015 vastaan ennätysmäärän turvapaikanhakijoita (noin 163 000) pääasiassa Syyriasta, Afganistanista ja Irakista. Väkilukuun suhteutettuna luku oli EU-maiden suurin (Henrekson ym. 2019).

Ruotsin 2000- ja 2010-lukujen työperusteinen maahanmuuttopolitiikka on ollut kansainvälisesti verrattuna liberaalia ja työperusteista maahanmuuttoa on helpotettu huomattavasti. Ruotsi oli Ison-Britannian ja Irlannin lisäksi ainoa EU-maa, joka ei vuonna 2004 ottanut käyttöön uusien EU-maiden kansalaisia koskevaa niin sanottua siirtymäaikalakia, jolla rajoitettiin määräaikaaisesti uusien EU-maiden kansalaisten

### Faktaruutu



Väestö **10** miljoonaa

Ulkomailla syntyneiden osuus väestöstä **19 %**

Viisi suurinta ulkomaan kansalaisten ryhmää

1. Syyria
2. Puola
3. Suomi
4. Afganistan
5. Eritrea

Lähde: Statistiska Centralbyrån 2019

pääsyä työmarkkinoille (esim. Bucken-Knapp 2009, 117). Liberaali linja on jatkunut myös myöhemmin, ja Ruotsi poisti vuonna 2008 niin sanotun saatavuusharkinnan, joka sääntelee työperusteista maahanmuuttoa EU- ja Eta-maiden ulkopuolelta (emt.).

Ruotsissa poliittisten puolueiden ja työmarkkinajärjestöjen välillä ei ole käyty juurikaan väittelyä, tarvitseeko Ruotsi työperusteista maahanmuuttoa. Sen tarpeesta on vallinnut konsensus (emt.). EU- ja

Eta-maista tulevasta maahanmuutosta ei ole myöskään kiistelty, koska näiden maiden kansalaisilla on vapaa pääsy Ruotsin työmarkkinoille. Ruotsi on ollut EU:n jäsen vuodesta 1995 lähtien ja Pohjoismaiden kansalaisilla oli vapaa pääsy Ruotsin työmarkkinoille jo sitä ennen.

Ruotsissa näkemuserot työperusteiseen maahanmuuttoon liittyen koskevat lähinnä sitä, millä perusteella ns. kolmansien maiden kansalaisilla tulee olla pääsy maan työmarkkinoille. Ammatillinen keskusjärjestö LO on suhtautunut kriittisesti vuoden 2008 käänteeseen, jonka jälkeen työnantajat ovat voineet rekrytoida vapaasti työntekijöitä niin sanotuista kolmansista maista (muut kuin EU- ja Eta-maat) (esim. Bucken-Knapp 2009). Tätä ennen työnantajilla oli oikeus rekrytoida kyseisistä maista ainoastaan siinä tapauksessa, ettei Ruotsista tai EU- ja ETA-maista löytynyt työntekijää täyttämään avoinna olevaa työpaikkaa kohtuullisessa ajassa (emt.).

LO:n mukaan tämä on johtanut systeemin väärinkäyttöön, koska työnantajat ovat voineet kutsua työntekijöitä kolmansista maista ilman "todellista" työvoiman tarvetta. Näin ollen työkutsuja on LO:n mukaan käytetty ensisijaisesti väylänä Ruotsiin ilman,

että työntekijöistä todellisuudessa olisi ollut pulaa (H 1 ja 3). LO:n mukaan on myös tapauksia, joissa työnantajat ovat houkutteleet työntekijöitä Ruotsiin katteettomien lupauksin työstä, jota ei ole ollut tarjolla.

Työnantajakeskusjärjestö Svenskt Näringslivin edustaja Patrik Karlsson (H 13) painottaa sen sijaan, että saatavuusharkinnan poisto on tuonut yrityksille etuja. Uudessa systeemissä yritykset voivat vähemmällä byrokratialla ja aikaisempaa nopeammin rekrytoida työntekijöitä ulkomailta. Karlsson myöntää, että jotkut työnantajat ovat väärinkäyttäneet saatavuusharkinnan poistoa, mutta painottaa, että kaikissa systeemeissä piilee väärinkäytön mahdollisuus. Lisäksi hän painottaa sitä, että työehtoja rikottaessa kohteena ovat yleensä maassa olevat niin sanotut pappiritomat maahanmuuttajat, eivät ulkomailta suoraan rekrytoidut työntekijät. Näin ollen ongelmat eivät hänestä liity niinkään saatavuusharkinnan poistoon. Karlsson korostaa myös, että Ruotsin maahanmuuttovirasto on saanut uusia oikeuksia valvoa kolmansista maista rekrytoitujen työntekijöiden työehtoja (emt.).

Ruotsalainen kotouttamispolitiikka on perustunut laajan työperusteisen maahanmuuton ajoista, eli 1950- ja 1960-luvuilta lähtien, yhdenvertaisiin



Kuva: iStockPhoto

oikeuksiin ja sosiaalietuuksiin. Ay-liikkeen rooli on ollut tässä keskeinen: se on vaatinut yhtäläisiä oikeuksia syntyperäiselle väestölle ja maahanmuuttajille (esim. Brochmann & Hagelund 2011; Lundh 1995). Konkreettinen esimerkki tästä on se, että Ruotsi ei ole koskaan harjoittanut vierastyöläisyyteen perustuvaa maahanmuuttopolitiikkaa, kuten esimerkiksi Saksa, Ranska ja Alankomaat ovat tehneet. Näissä maissa vierastyöläisten oletettiin palaavan kotimaahansa, eikä heidän kotouttamiseen tämän vuoksi panostettu.

Ruotsissa politiikkaa rakennettiin sen varaan, että useat työn takia muuttaneet jäisivät pysyvästi Ruotsiin (Osanami Törngren ym. 2018). Ruotsissa tiedostettiin jo 1970-luvulla, että maahanmuuttajien sosiaalisten oikeuksien toteutuminen vaatii valtiolta erityisiä kotouttamistoimia, kuten ruotsin kielen opetusta ja ruotsalaiseen yhteiskuntaan perehdyttämistä (Brochmann & Hagelund 2011). Vuoden 1974 lainsäädännössä määriteltiin valtion velvollisuudet huolehtia maahanmuuttajien erityistarpeista, mukaan lukien heidän oikeutensa ylläpitää omaa kulttuuriaan (emt.).

Tasa-arvoisen kohtelun takaava lainsäädäntö ja periaatteet eivät ole tietenkään taanneet, että maahanmuuttajia olisi todellisuudessa kohdeltu Ruotsissa aina tasa-arvoisesti. Useat tutkimukset (esim. Mulinari & Neergaard 2004) ovat osoittaneet, että esimerkiksi Ruotsin työmarkkinat eivät ole vapaita etnisestä syrjinnästä tai rasismista.

Ruotsissa on tiedostettu jo pitkään, että sen pohjoismaista mallia edustavat työmarkkinat vaativat sellaista korkeaa osaamistasoa, jota osalla maahanmuuttajista, etenkin turvapaikanhakijoina tulleilla, ei välttämättä ole (esim. Brochmann & Hagelund 2011). Työpaikat esimerkiksi teollisuudessa, jonne maahanmuuttajien oli aiempina vuosikymmeninä suhteellisen helppo työllistyä ilman ruotsin kielen taitoa tai ammattiosaamista, ovat nykyään harvassa. Tämän takia maassa on panostettu entistä enemmän maahanmuuttajien kotouttamistoiimiin.

Migration Integration Policy Index 2015 (MIPEX), joka mittaa ja vertailee 38:n eri maan kotouttamispolitiikkaa, arvioi Ruotsin kotouttamispolitiikan lähtökohdiltaan kaikkein parhaaksi. Svenskt Näringslivin kotoutumisen asiantuntija Farbod Rezania (H 14) kuitenkin tähdentää, että vaikka Ruotsissa on panostettu vahvasti maahanmuuttajien kotouttamiseen erilaisten ohjelmien ja kurssien muodossa, nykyisissä työmarkkina-integraatioon tähtäävissä ohjelmissa on kehittämisen varaa. Rezanian mukaan ei ole harvinaista,

että maahanmuuttajat, jotka osallistuvat useamman vuoden kotouttamistoimenpiteisiin, päätyvät niiden jälkeen vähäistä ammattitaitoa vaativiin töihin, joihin olisivat voineet päästä joka tapauksessa.

Vaikka kotoutumiseen on panostettu, Ruotsissa syntyperäisen väestön ja ulkomailla syntyneiden työllisyysasteissa on huomattava ero: ulkomailla syntyneiden työllisyysaste oli 63 prosenttia vuonna 2017, kun taas Ruotsissa syntyneiden työllisyysaste oli EU-maiden korkein eli 80 prosenttia. Maahanmuuttajien heikompaa työllisyysastetta on selitetty muun muassa Ruotsin korkeilla vähimmäispalkoilla, jotka nostavat työllistämiskynnystä, matalan osaamistason töiden vähäisyydellä (Bevelander & Irastorza 2014, 1), maahanmuuttajien syntyperäistä väestöä alhaisemmalla koulutustasolla (emt.) sekä syrjinnällä (Mulinari & Neergaard 2004).

## Ajankohtainen maahanmuuttokeskustelu Ruotsissa

Ruotsissa on käyty kattavaa keskustelua työperusteisesta maahanmuutosta aina 2000-luvun alusta lähtien (Bucken-Knaap 2009, 1). Samaan aikaan keskustelua on käyty 1980- ja 1990-luvuilla saapuneiden turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten kotoutumisesta. Vuoden 2015 pakolaistilanne, joka oli seurasta Lähi-idän kriisistä, nosti turvapaikka- ja pakolaiskysymykset uudelleen pinnalle (esim. Nilsson & Nyström 2016).

Maahanmuuttovastainen ja monikulttuurista yhteiskuntaa kritisoinut Sverigedemokraterna puolue SD on perustettu 1980-luvun lopulla. Se suhtautuu kielteisesti paitsi maahanmuuttoon, myös vähemmistöjen kulttuuriin ja kielellisiin oikeuksiin. Tämä on linjassa SD:n vaatimuksiin siitä, että maahanmuuttajien tulee assimiloitua – eli sulautua – ruotsalaiseen kulttuuriin. Puolue on nostanut kannatustaan, ja vuoden 2018 eduskuntavaaleissa se nousi kolmanneksi suurimmaksi puolueeksi vajaalla 18 prosentin ääniosuudella. Vaikka muut puolueet ovat ainakin tähän asti vältäneet yhteistyötä SD:n kanssa, puolue on onnistunut pääsemään osaksi Ruotsissa käytävää maahanmuuttokeskustelua. Näin se pääsee vaikuttamaan myös siihen, mistä puhutaan, kun puhutaan maahanmuuttajista ja maahanmuutosta.

Väestöjen maahanmuuttoasenteita mitanneen European Social Surveyn (kierros 7) mukaan, Ruotsin väestöllä oli SD:n noususta huolimatta kaikista myönteisin arvio maahanmuuton vaikutuksista vuosina 2002 sekä 2014. Tutkimuksessa oli mukana 20 eurooppalaista maata sekä Israel. Maahanmuutto siis jakaa mielipiteitä Ruotsissa, mutta European Social Surveyn mukaan suuri enemmistö Ruotsin väestöstä suhtautuu siihen myönteisesti. SD:n noususta huolimatta maassa vallitsee myös konsensus maahanmuuton tarpeesta. Edes maahanmuuttoon yleisellä tasolla negatiivisesti suhtatut SD ei olisi kokonaan sulkemassa rajoja sellaisilta maahanmuuttajilta, jotka puolueen katsantokannan mukaan ovat ”hyödyllisiä” työmarkkinoilla tai ovat ”aidon” avun tarpeessa. Toisaalta puolueen ohjelmien ja kannanottojen tarkastelu osoittaa, että näitä ryhmiä ei SD:n mielestä käytännössä ole monia (ks. esim. Sverigedemokraternas migrationspolitiska inriktningsprogram 2018). SD:ta lukuun ottamatta Ruotsissa vallitsee konsensus, että maahanmuuttajien kotouttamiseen tarvitaan erityisohjelmia, jotka ottavat huomioon maahanmuuttajien erityistarpeet. Eräs tällainen uusi toimenpide on etableringsjobb-systeemi, jota käsittelem seuraavassa kappaleessa.

## Etableringsjobb

### Etableringsjobbien tavoite

Etableringsjobbit (sana ”etablering” viittaa asettumiseen tai sijoittumiseen, mutta käytän tässä selvityksessä kuitenkin systeemin ruotsin kielistä termiä) tulee ymmärtää osana niin sanottua aktiivisen työvoima- ja kotouttamispolitiikan jatkumoa. Aktiivisella työvoimapolitiikalla viitataan sellaisiin valtion toimenpiteisiin ja ohjelmiin, joiden tavoitteena on parantaa työllisyystilannetta. Etenkin Pohjoismaissa aktiivinen työvoimapolitiikka on ollut merkittävässä osassa. Ruotsin pyrkimys on ollut pitää kaikki työkäiset sukupuoleen ja syntymämaahan katsomatta työmarkkinoilla tai työmarkkinoiden käytettävissä (Nilsson & Nyström 2016). Etableringsjobb-systeemi jatkaa tätä perinnettä.

Systeemin on tarkoitus tulla käyttöön vuoden 2019 toisella puoliskolla. Etableringsjobb-järjestelmä koskee pakolaisstatuksen saaneita, heidän omaisiaan sekä pitkäaikaistyöttömiä (jotka ovat hyvin pitkälti

Ruotsin tapauksessa samaa ryhmää). LO:n Torbjörn Hållö painottaa, että pitkäaikaistyöttömät voivat tulla myös Ruotsin kansalaisia (H 7). Työllistämiskynnystä lasketaan siten, että työnantajat maksavat työntekijän saamasta tulosta ainoastaan 46 prosenttia kahden vuoden ajan, joka on etableringsjobbien maksimikesto. Valtio maksaa loppuosan, eli 54 prosenttia työntekijän saamasta tulosta. Etableringsjobbit tulevat käyttöön yksityisellä sektorilla. Työntekijän saama tulo on alhaisimpien työehtosopimusten minimiehtojen mukainen, eli noin 18 000 kruunua (noin 1 700 euroa). Verojen jälkeen työntekijälle jää kätehen 15 600 kruunua (noin 1 450 euroa). Summa ei vaihtele toimialakohtaisesti, mutta työntekijöille tullaan maksamaan lisää mahdollisista ilt- ja yövuoroista (H 7). Tällaisten valtion tukemien työllistymiskeinojen tarkoituksena on kompensoida työnantajalle työntekijän alemmasta tuottavuudesta koituvia tulonmenetyksiä siihen asti, kunnes hänen tuottavuutensa nousee ”normaalille” tasolle (esim. Bredgaard & Thomsen 2017).

Etableringsjobbeja saa hyödyntää ainoastaan työpaikoilla, joilla on työehtosopimukset. Irtsanomisaika on sekä työnantajalla että työntekijällä yksi kuukausi (H 7). Tarkoitus on, että työnantaja palkkaa työntekijän toistaiseksi voimassa olevaan työsuhteeseen etableringsjobb-jakson päätyttyä. Teknikföretagenin neuvottelupäällikkö Anders Weihe huomautti, että parhaassa tapauksessa työnantaja ja työntekijä voivat kirjoittaa toistaiseksi voimassa olevan työsuopimuksen jo ennen 24 kuukauden etableringsjobb-jakson päätöstä (ILERA seminaari etableringsjobbeista 12.6.2018 Gotlannissa).

Taloustieteen professori Sven-Olof Daunfeldt arvioi, että systeemi tulee helpottamaan huomattavasti Ruotsiin hiljattain muuttaneiden maahanmuuttajien työllistymistä ja luomaan sitä kautta uusia työpaikkoja. Järjestelmän haittapuolena on Daunfeldtin mukaan sen kalleus: se maksaa valtiolle noin 10 000 kruunua (noin 930 euroa) kuukaudessa työntekijää kohden. Toisaalta järjestelmä leikkaa työttömyys- ja sosiaalietuusmaksuja sekä estää syrjäytymistä, mikäli se johtaa asetettuihin tavoitteisiin. (H 8) Laskelmia systeemin kokonaiskustannuksista ei kuitenkaan ole tehty (LO:n Torbjörn Hållön s-postivastaus 25.3.2019).

Etableringsjobbien kesto on siis korkeintaan kaksi vuotta, ja niiden on oltava kokoaikaisia (LO 2018). Etableringsjobbissa työskentelevällä on oikeus osallistua koulutukseen työajalla (esim. kielikoulutus), mutta

pakollista se ei ole. Osallistujille tehdään osaamiskartoitus ennen työn alkua. Etableringsjobbien tavoite on siis johtaa toistaiseksi jatkuviin työsuhteisiin niitä tarjoavissa työpaikoissa. Tavoitteena on myös, että työjakson jälkeen osallistujille tehdään kartoitus, joka todentaa jaksolla opitut taidot. Etableringsjobb-systeemin on tarkoitus olla voimassa viisi vuotta (emt.). Työmarkkinaministeri Ylva Johansson (sosiaalidemokraatit) mukaan etableringsjobbien kautta tulee työllistymään vähintään 10 000 ihmistä (Arbetet 5.3.2018).

## Etableringsjobbien taustaa

Ammatillisen keskusjärjestö LO:n ekonomisti Torbjörn Hållön mukaan (H 7) etableringsjobbien avulla haetaan ratkaisua kahteen haasteeseen:

- 1 Ruotsin työttömyystilastot: huhtikuussa 2018 tilastoiduista työttömistä 58 prosenttia oli syntynyt Ruotsin ulkopuolella. Tämä johtuu osittain siitä, että pakolaisten vastaanotto on ollut Ruotsissa useita vuosia korkealla tasolla. Ulkomailla syntyneet ovat siis entistä vahvemmin edustettuina työttömyystilastoissa. Lisäksi kotouttamistoimet eivät ole saavuttaneet aina niille asetettuja työllistymistavoitteita. Tämän takia tarvitaan uusia keinoja työllistymiseen.
- 2 Ruotsin työmarkkinoilla on historiallisen korkea työllisyysaste eli noin 80 prosenttia, mikä on EU-maiden korkein. Useilla LO:n edustamilla toimialoilla vallitsee kuitenkin työvoimapula, esimerkiksi pulaa on mekaanikoista ja lähihoitajista.

Avoimet työpaikat ja työttömät eivät siis Ruotsissa kohtaa parhaalla mahdollisella tavalla. Työttömyys koskettaa erityisesti vuoden 2015 jälkeen saapuneita pakolaisia. Haasteena on, että heidän koulutuksensa ja osaamisensa eivät useimmiten vastaa Ruotsin työnantajien tarpeita. Tämän takia etableringsjobbeissa työskentelevillä on mahdollisuus kohentaa osaamistaan osallistumalla eri koulutuksiin, jotka työntekijä ja työnantaja katsovat tarpeelliseksi (mm. ruotsin kielikurssit).



Kuva: iStockPhoto

Lisääntynyt työvoiman tarjonta, mikä johtuu pitkälti viime vuosina kasvaneesta turvapaikanhakijoiden määrästä, saattaa LO:n mukaan johtaa matalapalkka-alojen tai matalan tuottavuuden työpaikkojen määrän kasvuun. LO:n mukaan se uhkaa Ruotsin korkeaan tuottavuuteen perustuvaa työmarkkinamallia. LO:n mukaan tällainen kehitys johtaisi negatiiviseen rakennemuutokseen, joka kasvattaisi luokka- ja tuloeroja (LO 2018). Etableringsjobbit tulee nähdä osana historiallista jatkumoa, jossa ruotsin ay-liikkeen tavoitteena on ollut, että maahanmuutto ja maahanmuuttajien integroituminen työmarkkinoille tapahtuu tavalla, joka uhkien sijasta tukee Ruotsin kolmikantais- ja korkeaan tuottavuuteen perustuvaa työmarkkinamallia (historiasta ks. esim. Bucken-Knapp 2009).

Kun Ruotsin ammatilliset keskusjärjestöt (LO ja Unionen), työnantajajärjestöt (Teknikföretagen ja Almega) sekä Ruotsin silloinen hallitus (Löfven I) esittelivät lehdistötilaisuudessa maaliskuussa 2018 yhdessä kolmikantaisesti neuvottelemansa etableringsjobb-systeemin, kaikki olivat yksimielisiä edellä mainituista työttömien ja työpaikkojen kohtaantoon liittyvistä ongelmista.

## Mitä uutta etableringsjobb-systeemi tarjoaa muihin subventoituihin työllistämismalleihin verrattuna?

Ruotsalaisten asiantuntijoiden (H1,3,7) mukaan etableringsjobbeissa on useita etuja muihin Ruotsissa käytössä oleviin palkkatuetuihin tukityöllistämiskeinoin verrattuna. Ensinnä ne alentavat työnantajien kynnystä työllistää muuten vaikeasti työllistyviä ihmisiä. Tämä johtuu alemmista palkkakustannuksista sekä ainoastaan yhden kuukauden irtisanomisajasta. Tämän lisäksi niiden avulla on mahdollisuus paikata yritysten työvoimapulaa.

Etuna on lisäksi, että byrokratian vähyys alentaa työllistämiskynnystä; systeemi on vähemmän byrokraattinen kuin muut palkkatuetut mallit. Työnantaja ei joudu jälkikäteen perimään palkkakustannuksia valtiolta, koska valtio maksaa osuutensa suoraan työntekijälle. Valtiosihteeri Irene Wennemo totesi Almedalenissa kesällä käydyssä paneelikeskustelussa, että parhaassa tapauksessa etableringsjobb-järjestelmä tulee korvaamaan nykyisiä verrattain byrokraattisia subventoituja tukityöllistämismalleja. Haastattelemani LO:n edustajat painottivat, että työnantajien edustajien kanssa yhdessä luotava toimikunta on merkittävä systeemin valvomisessa eivätkä työnantajat pääse helposti väärinkäyttämään sitä.

Tässä mielessä etableringsjobbit eroavat nykyisistä valtion subventoimista työllistämismalleista, joissa ammattiliitoilla ja työnantajajärjestöillä ei ole käytännössä mahdollisuutta puuttua tilanteeseen, mikäli työnantaja väärinkäyttää järjestelmää. Tätä ammattiliitonäkökulmasta tärkeää seikkaa myös IF Metallin neuvottelusihteeri Veli-Pekka Säikkälä painotti ILERAn etableringsjobb-seminaarissa 12.6.2018.

## Haasteita liittyen etableringsjobbeihin

Kuten kaikissa järjestelmissä, myös etableringsjobbeissa on kuitenkin tiettyjä väärinkäyttömahdollisuuksia. Koska työnantaja joutuu maksamaan työntekijälle ainoastaan 46 prosenttia siitä, mikä on työehtosopimusten takaama alimpien tasojen minimipalkka, systeemi voi periaatteessa vähentää työnantajien halua palkata työntekijöitä normaaleihin työsuhteisiin. Tästä näkökulmasta voisi olettaa, että osalla työnantajista on houkutus käyttää systeemiä pelkästään halvan

työvoiman palkkaamiseen. Ruotsalaisten asiantuntijoiden mukaan tällaista väärinkäytön mahdollisuutta ei voida täysin sulkea pois, ja lisäksi työnantajan maksama palkka on vakio toimialasta riippumatta. Se tarkoittaa LO:n edustajan Torbjörn Hållön (H 7) mukaan sitä, että työntekijän käteen saama summa voi ”joissakin tapauksissa” olla ”jonkin verran” alempi kuin mitä hän olisi saanut työehtosopimusten mukaan normaalissa työsuhteessa.

On kuitenkin huomioitava, että Ruotsissa on ennen etableringsjobbeja ollut suuri määrä erilaisia tukityöllistämistoimenpiteitä, joissa sama riski on olemassa. Lisäksi on muistettava, että etableringsjobbissa työskentelevällä on oikeus osallistua koulutukseen työajalla (esim. ruotsin kielikurssit). Näin ollen etableringsjobbien matalahkoa palkkatasoa voidaan pitää perusteltuna.

Lisäksi etableringsjobbeissa työmarkkinaosapuolien on myös lähtökohtaisesti helpompi puuttua väärinkäyttöön kuin muissa tukityöllistämistöissä. Systeemiä varten perustetaan työnantajajärjestöjen ja ammattiliittojen edustajista koostuva toimikunta, jonka tarkoituksena on valvoa, etteivät työnantajat väärinkäytä systeemiä. Etableringsjobb-systeemi on näin ollen suojatumpi väärinkäytöltä kuin muut jo olemassa olevat tukityöllistämismallit. Haaste on se, että on mahdotonta valvoa aukottomasti sitä, palkkaako työnantaja työntekijän etableringsjobb-jakson päätteeksi toistaiseksi voimassaolevaan normaalityösuhteeseen, kuten tavoite on. Toisaalta mainittu toimikunta pystyy haastateltujen asiantuntijoiden mukaan valvomaan tätäkin väärinkäyttömahdollisuutta siten, etteivät työnantajat vain ”kierrätä” työntekijöitä ilman todellisia haluja tarjota heille normaaleja työsuhteita.

Yksi mahdollinen ongelmakohta on myös se, ettei etableringsjobbiin työllistyminen anna pakolaisille mahdollisuutta hakea työperusteista oleskelulupaa, toisin kuin normaaleissa työsuhteissa. Neuvottelupäällikkö Anders Weihe työnantajajärjestö Teknikföretagenista on todennut, että työnantajien näkökulmasta olisi ollut hyödyllistä tietää varmasti, saako heidän etableringsjobbeissa työskentelevä työntekijänsä jäädä maahan. Weihe ei kuitenkaan usko, että tämä epäkohta tulee vähentämään työnantajien halukkuutta hyödyntää etableringsjobbeja. (Arbetet 5.3.2018.)

## 04

# Tanska: tiukennuksia maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaan

## Maahanmuuton historiaa Tanskassa

Tanskaan on kautta vuosisatojen muuttanut ihmisiä toimeentulon perässä muun muassa Saksasta, Ruotsista, Hollannista ja Puolasta. Laajemman mittakaavan maahanmuutto Tanskaan alkoi 1960-luvulla, kun etenkin silloisesta Jugoslaviasta, Turkista ja Pakistanista muutti maahan ihmisiä. Tuolloin muuttaneet luokiteltiin pääasiassa "vierastyöläisiksi". Vierastyöohjelma, jonka viitekehyksessä vierastyöläisiä hyväksyttiin, päättyi kuitenkin vuonna 1973 (Nannestad 2004). Vierastyöläisiksi rekrytoidut saivat kuitenkin jäädä maahan ja heille annettiin mahdollisuus hakea lähiomaisille lupaa muuttaa Tanskaan (emt.). Maahanmuutto Tanskaan on sittemmin moninaistunut ja 1970-luvulla myös pakolaisten määrä nousi. EU:n itälaajentumisen jälkeen vuonna 2004 uusista EU-maista, etenkin Puolasta, on muuttanut ihmisiä työn perässä Tanskaan (Refslund 2016). Tanskan turvapaikkapolitiikkaa on kiristetty 2000-luvun alusta lähtien (Jensen 2014), mutta siitä huolimatta maahan on tullut viime vuosina aikaisempaa enemmän turvapaikanhakijoita Lähi-Idän sotien seurauksena. Myös Tanskan maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka on muuttunut asteittain rajoittavampaan suuntaan 2000-luvun alusta lähtien.

## Faktaruutu



Väestö

**5,8 miljoonaa**

Ulkomailla syntyneiden osuus väestöstä

**10,5 %**

Viisi suurinta ulkomaan kansalaisten ryhmää

1. Puola
2. Turkki
3. Saksa
4. Syyria
5. Romania

Lähteet: OECD 2016, Statistics Denmark 2019



Kuva: Unsplash

## Ajankohtainen maahanmuuttokeskustelu Tanskassa

Maahanmuutto ja kotouttaminen ovat olleet Tanskassa jo useita vuosia huomattavasti politisoituneempia kysymyksiä kuin naapurimaissa Ruotsissa ja Norjassa (Breidahl 2017). Professori Michelle Pacen (Roskilde University) mukaan maahanmuutto jakaa Tanskan väestön kahtia: osa yhtyy nykyisen (2015–2019) hallituksen pääosin negatiiviseen käsitykseen maahanmuutosta, ja osa väestöstä, kunnista ja kansalaisjärjestöistä yrittää rakentaa uusia yhteyksiä tanskalaisten ja maahanmuuttajien välille tarkoituksena helpottaa maahanmuuttajien kotoutumista. Pacen mukaan Tanskassa maahanmuuttovastaisuudessa on kyse siitä, että osa tanskalaisista pelkää maahanmuuttajien uhkaavan tanskalaista identiteettiä (haastattelu Radio Sputnikissa 2018). Maahanmuuttoa vastustetaan myös sen takia, että se väitteiden mukaan uhkaa hyvinvointivaltion rahoitusta (Bredgaard & Thomson 2017). Tämä keskustelu liittyy ennen kaikkea ”ei-länsimaisiin” maahanmuuttajiin, turvapaikanhakijoihin ja pakolaisiin sekä johtuu näiden ryhmien alhaisemmasta työllisyysasteesta ja korkeammasta työttömyysasteesta syntyneisiin tanskalaisiin verrattuna (emt.; H 2).

Lukuun ottamatta oikeistopopulistista Dansk Folkepartita, Tanskan poliittisessa keskustelussa vallitsee konsensus, että maa tarvitsee ”ammattitaitoisten” ihmisten maahanmuuttoa. Etenkin työnantajien keskusjärjestö Dansk Arbejdsgiverforening DA on pitänyt esillä sitä, että sen jäsenjärjestöt kärsivät työvoimapulasta. DA:n näkemyksen mukaan työperusteisen maahanmuuton rajoituksia tulisi tämän takia purkaa. Tanskan ammatillisen keskusjärjestö FH:n näkemykset työperusteisen maahanmuuton tarpeesta eivät juuri eroa DA:n näkemyksistä; molemmat järjestöt painottavat sen tarvetta. Painotuseroja löytyy kuitenkin niin sanotun saatavuusharkinnan suhteen, joka säätelee EU- ja Eta-maiden ulkopuolelta suuntautuvaa työperusteista maahanmuuttoa. DA:n mukaan saatavuusharkintaa tulisi höllentää, kun taas FH:n mukaan nykyisestä mallista tulisi pitää kiinni. (H 12) Julkista keskustelua on käyty myös maahanmuuttajien työehtojen polkemisesta (emt.) ja siitä, miten Tanska voisi paremmin houkuttaa ammattitaitoisia maahanmuuttajia (H 2, 5, 11).

Tanskan maahanmuuttokeskustelua on 2000- ja 2010-luvuilla hallinnut ensisijaisesti vuonna 1995 perustettu Dansk Folkeparti (DF). Puolue suhtautuu kielteisesti maahanmuuttoon, ja se oli ensimmäinen oikeistopopulistinen puolue Pohjoismaissa, joka saavutti huomattavaa menestystä maahanmuuttokiel-

teisillä kannoillaan. Vuoden 2001 eduskuntavaaleissa DF nousi kolmanneksi suurimmaksi puolueeksi 12 prosentin äänimäärällään. Vuonna 2015 puolue saavutti jo 21 prosentin äänimäärän.

Puolue suhtautuu erityisen kielteisesti ”ei-länsimaalaisten” kansalaisten ja muslimien maahanmuuttoon. Argumentteina se on käyttänyt taloudellisia kustannuksia sekä enemmän tai vähemmän rasistisia näkemyksiä ryhmien ”sopeutumattomuudesta” tanskalaiseen yhteiskuntaan ja kulttuuriin. Vuosien 2001 ja 2011 välillä puolue onnistui vaikuttamaan maahanmuuttopolitiikan kiristymiseen oppositiosta käsin. Ruotsissa vakiintuneet isot puolueet ovat kieltäytyneet yhteistyöstä maahanmuuttoa vastustavien Sverige Demokraattien kanssa. Tanskassa oikeistopuolueet ja sosiaalidemokraatit ovat tehneet yhteistyötä DF:n kanssa sekä oppositiossa että hallituksessa ja omaksuneet sen kantoja. Tanskan viimeisimmissä vaaleissa kilpailua on käyty pitkälti siitä, mikä puolue esittää tiukimpia maahanmuuttokantoja (H11).

Yhteenvetona voidaan todeta, että tanskalaisessa maahanmuuttokeskustelussa on nähtävissä vahva kahtiajako toivottuihin ja ei-toivottuihin maahanmuuttajiin. Toisin sanoen maahanmuuttajia arvotetaan heidän (oletetun) taloudellisen hyödyn sekä ”kulttuurisen läheisyyden” mukaan. Paljon vähemmälle huomiolle on jäänyt maahanmuuttajien, etenkin muslimien, kohtaama syrjintä ja rasismi (Gudrun Jensen ym. 2017).

Tanskan vähäinen rooli kolonialismissa sekä tanskalaisten käsitys maastaan edistyksellisenä ja demokraattisena hyvinvointivaltiona, ovat Gudrun Jensenin ja kumppaneiden (2017) mukaan yksi syy rasismiin vähättelyyn, ja jopa sen olemassaolon kiistämiseen Tanskassa. Tanskassa on käyty paljon keskustelua ”rinnakkais-yhteiskunnista”, joka perustuu käsitykseen, että osa maahanmuuttajista elää tanskalaisen yhteiskunnan ulkopuolella ilman todellisia haluja kotoutua. Näkökulma nivoutuu yhteen niin sanotun ghetto-keskustelun kanssa. Ghetto viittaa maahanmuuttajien asuttamiin kaupunginosiin, joissa sosiaaliset ongelmat ovat kasautuneet. Näitä ongelmia on pyritty Tanskassa ratkaisemaan muun muassa kiistanalaisilla ja paljon kansainvälistä huomioita saaneilla ghetto-laeilla, joita käsittelemme seuraavassa kappaleessa.

## Tiukentunut maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka

Suunnanmuutos Tanskassa ei ole tapahtunut ainoastaan puheen tasolla: Tanska on kiristänyt lakimuutoksien maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkaansa lukuisilla tavoilla 2000-luvun alusta lähtien. Tiukennukset ovat koskeneet sekä työperusteisia oleskelulupia, humanitaarista maahanmuuttoa sekä kotouttamispolitiikkaa, mukaan lukien valtion maksamat tuet, joiden tasoa on laskettu. Koska Tanska on EU-maa, EU- ja Eta-maiden kansalaisten pääsyä Tanskan työmarkkinoille ei rajoiteta kansalaisuuden perusteella. Sen sijaan kolmansien maiden (muut kuin EU- ja Eta-maat) kansalaisten oikeutta päästä Tanskan työmarkkinoille rajoitetaan.

Niin sanottu Green Card-ohjelma, joka perustui pisteyttämiseen kuten Kanadassa, otettiin käyttöön vuonna 2007 ja lakkautettiin vuonna 2016. Sen tavoitteena oli houkutella korkeasti koulutettuja osaajia Tanskan työmarkkinoille. Ohjelma antoi kolmansien maiden kansalaisille, joilla oli vähintään kandidaatin tutkinto, määräaikaisen oikeuden asua ja työskennellä Tanskassa (Niraula & Valentin 2019). Hakijoille annettiin lisäpisteitä esimerkiksi siitä, että heidän koulutuksensa liittyi alaan, jossa Tanskassa oli työvoimapulaa (emt.). Ohjelma kuitenkin lakkautettiin, koska huomattava osa Green Cardin haltijoista päätyi työttömiksi tai ”matalan osaamistason” töihin, jotka eivät vastanneet heidän koulutustaan (emt.). Tämän lisäksi tulorajoa, joiden ylittämistä edellytetään kolmansien maiden kansalaisilta, jotta he pääsevät Tanskan työmarkkinoille, nostettiin jonkin verran vuonna 2018. Toisin sanoen kolmannen maan kansalainen, joka haluaa tulla Tanskaan töihin, tarvitsee aiempaa korkeapalkkaisemman työn, jotta hänen on mahdollista saada työperusteinen oleskelulupa Tanskassa.

Suomen tavoin Tanska säätelee työperusteista maahanmuuttoa kolmansista maista saatavuusharkinnan kautta. Se rajoittaa pääsyä Tanskan työmarkkinoille alakohtaisen työvoiman tarpeen mukaan. Tanskan ammatillinen keskusjärjestö FH puolustaa saatavuusharkintaa, kun taas työnantajajärjestö FH haluaisi purkaa tällaisen sääntelyn (H 9,12). FH:n mukaan työvoimapulaa tulee ensisijaisesti paikata EU- ja Eta-maiden kansalaisilla, ja vasta toissijaisesti rekrytoimalla työntekijöitä kolmansista maista (H 9). Tässä mielessä FH:n kanta on sama kuin SAK:n. FH:n edustaja myöntää, että saatavuusharkinta hidastaa

rekrytointia kolmansista maista, koska nykyään ei ole tarpeeksi viranomaisia, jotka käsittelisivät hakemuksia.

Kuten jo aiemmin on mainittu, tanskalaisessa politiikassa ja julkisessa keskustelussa maahanmuuttoa käsitellään nykyään pääosin ongelmakeskeisesti. Lisäksi usein esitetään, että maahanmuuttajien kotouttaminen on epäonnistunut. Ghetto-käsitteen yleistyminen tanskalaisessa keskustelussa kuvaa kyseistä puhetapaa hyvin. Käsite nousi Tanskassa poliittiselle agendalle lokakuussa 2010, kun silloinen pääministeri Lars Lokke Rasmussen käytti termiä puheessaan parlamentille kuvaamaan maahanmuuttajien epäonnistunutta kotoutumista. Termillä hän viittasi maahanmuuttajien asuttamiin kaupunginosiin, ja peräänkuulutti voimakkaita toimenpiteitä, joilla "ghettoutumista" voitaisiin estää (Bakkaer Simonsen 2016). Ghetto kuvataan epätoivottuna, järjestäytyneen, modernin ja liberaalin tanskalaisen yhteiskunnan vastakohtana (emt.). Tällainen kategorisointi on ongelmallinen, koska se leimaa helposti kaikki "ghetto-alueilla" asuvat ihmiset ja tekee alueista vähemmän haluttavia asuinpaikkoja. Sosiologi Loic Waquant kysyykin viitaten Tanskan tilanteeseen:

***"Mitä tapahtuu kun nimeämme alueen ghetoksi? Työssä käyvät, koulutetut ja ne, joilla on resursseja muuttavat pois niin pian kun he pystyvät. Kukapa haluaisi työpaikallaan tai opiskelupaikassaan myöntää asuvansa ghetossa? Tämä ainoastaan rankaisee niitä asukkaita, joilla menee hyvin ja jättää taakseen heikot, sairaat ja rikolliset"***

***Loic Waquant, Copenhagen Post Online 11.6.2013. Oma käänös.***

Keskustelulla on ollut myös konkreettisia lainsäädännöllisiä seurauksia: esimerkiksi uudet ghetto-lait koskevat virallisesti alueita, joissa asuu korkea määrä "ei-länsimaisia" maahanmuuttajia ja joissa työttömät ja rikoksista tuomitut ylittävät tietyn prosentiosuuden väestöstä. Näitä virallisesti ghettoiksi listattuja alueita koskee tavanomaista tiukempi lainsäädäntö: "ghetto-alueella" samasta rikoksesta saa korkeamman rangaistuksen kuin muualla Tanskassa. Lisäksi näillä alueilla yksivuotta täyttäneiden lasten on osallistuttava julkiseen päivähoittoon yli 25 tuntia viikossa. Näiden ja monien muiden toimenpiteiden lisäksi

pakolaisille maksettavien tukien tasoa on Tanskassa laskettu (H11, Rockwool foundation 2019). Tukileikkausten tavoitteena on ollut parantaa pakolaisten kotoutumista kannustamalla heidän osallistumistaan työmarkkinoille (Tanskan pääministerin kanslia 2002). Köyhyys, omaisuusrikollisuus (kuten näpistyksen elintarvikekaupoista) ja nuorisorikollisuus ovat näiden leikkausten seurauksena kuitenkin lisääntyneet (Rockwool foundation 2019). Uudistuksella ei ole ollut myöskään toivottuja työllisyyttä parantavia, pidemmän aikavälin vaikutuksia (emt.).

Tanskan 2000- ja 2010-lukujen hallitukset ovat perustelleet tiukentunutta otettaan nimenomaan kotouttamisella. Voidaan hyvällä syyllä kysyä, mitä tekemistä näillä uudistuksilla on kotouttamisen kanssa. Tutkimustiedon valossa näyttää siltä, että muutokset eivät ole tuottaneet parempaa kotoutumista, vaan päinvastoin pahentaneet olemassa olevia ongelmia. Tiukentuneeseen linjaan kuuluu myös, että kunnallisten kotouttamisohjelmien kesto on lyhennetty kolmesta vuodesta yhteen vuoteen (Bredgaard & Thomson 2017).

Maahanmuuttajien asemaa Tanskassa tutkiva Milan Obaidi (H 11) painottaa Dansk Folkepartin roolia Tanskan vuodesta 2001 lähtien tiukentuneessa linjassa. Hänen mukaansa puolue on tukenut muita puolueita sillä ehdolla, että se on saanut haluamiaan maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyviä tiukennuksia läpi eduskunnassa. Tässä on keskeinen ero Ruotsiin, jossa maahanmuuttovastainen Sverigedemokraterna on pidetty muiden puolueiden toimesta oppositiossa, eivätkä muut puolueet ole omaksuneet sen kielteisiä näkemyksiä maahanmuutosta ja maahanmuuttajista. Tanskassa sen sijaan sekä oikeisto että vasemmistopuolueet ovat tulleet kannoissaan Dansk Folkepartin linjoille. Koventunut puhetapa kohdistuu ennen kaikkea Tanskan muslimiväestöön. Kärjistynyt puhetapa lisää ryhmien välistä vastakkainasettelua tanskalaisessa yhteiskunnassa. Leikkaukset pakolaisten tukiin ovat tuottaneet sellaista köyhyyttä, jota Tanskassa ei ole Obaidin mukaan koettu pitkiin aikoihin. (Emt.) Obaidin mukaan ei ole olemassa tutkimusnäyttöä siitä, että tukileikkaukset olisivat parantaneet maahanmuuttajien työllisyyttä ja yhteiskunnallista osallisuutta, vaan päinvastoin ne ovat lisänneet leikkausten kohteena olevien henkilöiden psykologisia ongelmia ja näköalattomuutta. Lisäksi on todettu, että tiukentuneen linjan ja kielteisen maahanmuuttopuheen haittapuolena Tanskasta on

tullut vähemmän houkutteleva maa korkeasti koulutettujen ulkomaisten "osaajien" silmissä (H 5).

Vuodesta 2016 lähtien hallituksen linja on ollut saada pakolaiset ja heidän perheenjäsenensä entistä nopeammin töihin sen sijaan, että heille tarjottaisiin tanskan kielen kursseja sekä muuta tanskalaiseen yhteiskuntaa liittyvää opetusta samassa määrin kuin ennen (H2, Kvist 2016). Toimenpiteiden tarkoituksena on nopeuttaa kotoutumista ja siirtymistä työmarkkinoille (emt.). Tiukentuneesta linjasta huolimatta Tanskassa on otettu käyttöön uusi Ruotsin etableringsjobbien tapainen systeemi (integrationsgrundud-

dannelse eli IGU), joka on neuvoteltu kolmikantaisesti ja suunnattu 18–40-vuotiaille pakolaisille. Vuoden 2017 lopulla ohjelmassa oli noin 1 100 osallistujaa (Bredgaard & Thomsen 2017). Tämän lisäksi käytössä on myös muita palkkatukimalleja. Lisäksi työvoimaviranomaiset pyrkivät aikaisempaa aktiivisemmin saattamaan yhteen työttömät pakolaiset ja potentiaaliset työnantajat. Aalborgin yliopiston professori Thomas Bredgaardin mukaan on kuitenkin vielä liian aikaista arvioida työpainotteisemman kotouttamispolitiikan työmarkkinaseurauksia (H 2).

Kuva: Unplash



## 05

## Kanada: potentiaalisten maahanmuuttajien pisteyttäminen

### Maahanmuuton historiaa Kanadassa

Maahanmuutto ja monikulttuurisuus ovat keskeinen osa Kanadan historiaa ja identiteettiä. Kanada on kulttuurisesti, etnisesti ja kielellisesti erittäin moninainen yhteiskunta. Alkuperäisväestöä lukuun ottamatta maan väestö koostuu viime vuosisatoina maahan tulleiden siirtolaisten jälkeläisistä. Vuoteen 1867 saakka, jota yleisesti pidetään modernin Kanadan perustamisvuotena, maahanmuuttoa ei käytännössä rajoitettu lainkaan (Guo & Wong 2018). Myöskään seuraavana kolmena vuosikymmenenä rajoituksia ei juuri ollut. Ensimmäinen yhtenäinen kansallisen tason maahanmuuttopolitiikka luotiin 1890-luvulla (Immigration Act of 1896).

Kanadan nykyisen maahanmuuttopolitiikan juuret ovat vuoden 1910 maahanmuuttolaissa. Siinä oli jo näkyvillä taloudellisin perustein maahan muuttavien tarkka valikointi (Tanner 2003, 77). Vuoden 1910 laissa oli kappale, jossa tulijoiden lähtömaat laitettiin "paremmuusjärjestyksen" (Green & Green 1999). Selektiivinen maahanmuuttopolitiikka on jatkunut näihin päiviin saakka, mistä osoituksena on maahanmuuttajien maahanpääsyä sääntelevä pisteytysjärjestelmä. Pisteytysmallin juuret ovat 1960-luvulla.

Kanadaa pidetään usein maahanmuuton mallimaana, koska se on onnistunut vastaanottamaan suuria määriä maahanmuuttajia ilman mainittavia yhteiskunnallisia jännitteitä. Vuonna 2016 22 prosenttia Kanadan väestöstä oli syntynyt Kanadan ulkopuolella

### Faktaruutu



Väestö

**37 miljoonaa**

Ulkomailla syntyneiden osuus väestöstä

**22 %**

Viisi suurinta ulkomaan kansalaisten ryhmää

1. Iso-Britannia
2. Kiina
3. Intia
4. Italia
5. Yhdysvallat

Lähteet: Migration Policy Institute 2019;  
Statistics Canada 2019

(Statistics Canada 2019). Ennusteiden mukaan maahanmuutto tulee jatkumaan huomattavan suurena, ja ulkomailla syntyneiden osuus tulee kasvamaan entisestään (emt.). Vaikka Kanadalla on myönteinen maine maana, joka on onnistunut maahanmuuttopolitiikassaan, Kanadaa on myös kritisoitu siitä, että

anglosaksinen, valkoinen, eurooppalainen kulttuuri ja identiteetti ovat maassa valta-asemassa suhteessa etnisten vähemmistöjen identiteetteihin ja kulttuureihin (emt.). Kriitikot ovat myös esittäneet, että Kanadan myönteinen imago ja kansallinen itseymmärrys ovat peittäneet alleen rasismien ja sen seurausten tunnustamisen Kanadassa (emt.).

## Ajankohtainen maahanmuuttokeskustelu Kanadassa

Kanadan väestöllä on verrattain myönteinen käsitys maahanmuutosta (Hiebert 2016; Simon & Lynch 1991, 461). Maassa ei ole käyty juurikaan väittelyä maahanmuuton tarpeellisuudesta ja Schmidtkin (2010) mukaan maassa on vallinnut lähes yksimielinen konsensus siitä, että ”oikealla tavalla hallittu maahanmuutto” on hyödyllistä ja toivottavaa. Myönteinen suhtautuminen heijastuu myös Kanadan ay-liikkeen, joka kannattaa maahanmuuttoa (H 10).

Kanadassa keskustelu maahanmuutosta nivoutuu pitkälti yhteen kysymykseen siitä, miten maahanmuuttajat parhaiten kotoutuisivat yhteiskuntaan (Schmidtke 2010). Kanadassa maahanmuutto- ja kotoutumispolitiikka eivät ole olleet myöskään keskeisiä yhteiskunnallisen keskustelun aiheita. Toisaalta myös Kanadassa näkemykset maahanmuutosta ovat viime vuosina jossain määrin polarisoituneet (H 10). Esimerkiksi pääministeri Justin Trudeauun hallituksen päätös vastaanottaa 25 000 pakolaista Syyriasta vuonna 2015, nosti osaltaan maahanmuuttokysymyksiä pinnalle. Tämän lisäksi Yhdysvaltojen kiristyneen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan seurauksena Yhdysvalloista on tullut Kanadaan tuhansia turvapaikanhakijoita viime vuosina, mikä on Kanadassa herättänyt hämmennystä siitä, keitä tulijat ovat. Myös islamofobia ja populismi ovat saavuttaneet Kanadan (emt.).

## Pisteytysmalli

Kanadan maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka ovat herättäneet kiinnostusta maailmanlaajuisesti, ja niitä on pidetty monella tapaa onnistuneina. Maa on onnistunut integroimaan suuria määriä maahanmuut-

tajia, jotka ovat hyödyttäneet Kanadaa, eikä maahanmuutosta ole syntynyt kiistakysymystä. Keskeisellä sijalla Kanadan maahanmuuttopolitiikassa on niin sanottu pisteytysmalli, jonka Kanada otti ensimmäisenä valtiona käyttöön valikoidessaan maahanmuuttajia. Hakijan on tässä systeemissä ylitettävä tietty pisteraja, jotta hän saa oikeuden muuttaa Kanadaan. Pisteytysmalli otettiin käyttöön vuonna 1960-luvulla, jolloin tapahtui käänne, joka muutti maan maahanmuuttopolitiikkaa. Aikaisempi systemi, joka painotti tulijoiden alkuperämaata, muuttui nyt potentiaalisten maahanmuuttajien koulutusta, ikää ja ranskan/englannin kielen taitoa painottavaan systeemiin. Toisaalta maa oli harjoittanut jo aikaisemmin selektiivistä maahanmuuttopolitiikkaa, jonka tarkoituksena oli maksimoida maahanmuutosta saatu kansantaloudellinen hyöty.

**”Kanadan hallituksen politiikkana on kasvattaa maan väestön kasvua maahanmuuton avulla. Hallitus pyrkii tarkalleen valikoimaan maahanmuuttajat ja takaamaan heidän pysyvän asettumisensa maahan sekä pitämään maahanmuuttajien määrät sellaisissa rajoissa, jotka ovat sopivia kansantalouden kannalta.”**

*Kanadan pääministeri MacKenzie King 1947, teoksessa Tanner 2003, 75. Oma suomennokseni.*

Ottawan yliopiston professori Ravi Pendakurin mukaan pisteyttämisen etu on, että se antaa maahanmuutosta hallitun kuvan ja luo käsityksen, että maahanmuuttajat ovat ansainneet oikeuden muuttaa Kanadaan. Tämä ylläpitää Kanadan väestön myönteistä suhtautumista maahanmuuttoon (haastattelu Seattle Times:issa 8.3.2017). Kanadan maahanmuuttopolitiikalle on ollut myös tyypillistä maahanmuuton sääntely taloustilanteen mukaan, ja tässä pisteyttäminen on ollut keskeisellä sijalla (Green & Green 1999). Myöhemmin muissa maissa, kuten Australiassa, on otettu käyttöön vastaavia pisteytysmalleja. Pisteytysmallin tavoite on selektiivinen työperusteinen maahanmuuttopolitiikka, jossa etusia pyritään antamaan sellaisille maahanmuuttajille, joiden arvioidaan kotoutuvan verrattain helposti sekä olevan hyödyllisiä työmarkkinoilla. Taustalla oleva ajatus on, että



Kuva: iStockPhoto

maahanmuuttajat, joilla on tietynlainen "inhimillisen pääoma", nostavat tuottavuutta ja kohentavat kansantaloutta. Pisteytysmallin kautta Kanadaan pyrkivä maahanmuuttaja arvioidaan useiden kriteerien kautta. Oikeus maahanmuuttoon pisteytysmallin puitteissa edellyttää tietyn määrän pisteitä, joita hakijalle jaetaan eri muuttajien perusteella. Tällaisia ovat muun muassa työkokemus, virallisella kokeella todistettu englannin tai ranskan kielen taito, koulutustaso (korkeasti koulutetut saavat korkeammat pisteet kuin matalasti koulutetut), ikä (maksimipisteet 18–35 vuotiaille, sen jälkeen pistemäärä laskee

asteittain 46 ikävuoteen, minkä jälkeen pisteitä ei saa) (ks. Government of Canada 2017). Tämän lisäksi hakija saa lisäpisteitä, mikäli hänellä on työtarjous Kanadassa olevalta työnantajalta. Toisin sanoen, pisteytysmallin kautta hakija voi saada pysyvän oleskeluluvan myös ilman valmista työpaikkaa Kanadassa. (emt.)

Pisteytysmalliin kuuluu, että maan hallitus asettaa kiintiöitä siitä, paljonko maahanmuuttajia vastaanotetaan vuodessa. Arviossa otetaan huomioon alakohdattaiset ennusteet työvoiman tarpeesta. Kaikki Kanadan hyväksymät maahanmuuttajat eivät kuitenkaan muuta Kanadaan pisteytysmallin kautta.

### Kokonaisuudessaan maahanmuuton lailliset väylät muodostuvat neljästä seuraavasta kategoriasta (ks. Government of Canada 2019):

- 1 **Talousperusteinen maahanmuutto.** Tähän kategoriaan kuuluvat ne maahanmuuttajat, joiden oikeus muuttaa Kanadaan perustuu heidän oletettuun kykyynsä parantaa Kanadan kansantaloutta osallistumalla työmarkkinoille työntekijänä tai yrittäjänä. Lisäksi tätä kautta maahan voi päästä tekemällä "huomattavan" taloudellisen investoinnin Kanadaan. Tämän kategorian maahanmuuttajat hyväksytään edellä kuvatun pisteytysmallin kautta.
- 2 **Perheenyhdistäminen.** Henkilö, jolla on Kanadan kansalaisuus tai pysyvä oleskelulupa, sitoutuu kustantamaan Kanadaan muuttavan perheenjäsenen tai lähisukulaisen elinkustannukset Kanadassa ja sitoutuu takaamaan, että henkilö ei joudu sosiaaliturvan varaan.
- 3 **Pakolaisuuteen perustuva maahanmuutto** sisältää turvapaikanhakijat ja kiintiöpakolaiset.
- 4 **Muu syyt.** Tähän kategoriaan kuuluvat maahanmuuttajat, jotka ovat saaneet pysyvän oleskeluluvan muista kuin kolmesta edellisestä lähtökohdasta.

Vuonna 2016 eri kanavien kautta maahan muuttaneiden osuudet olivat: talousperusteinen maahanmuutto 53 prosenttia (kategoria pitää sisällään myös "talousperusteisten" maahanmuuttajien puoliset/ avopuoliset sekä heidän lapsensa), perheenyhdistäminen 26 prosenttia, pakolaiset ja turvapaikanhakijat 20 prosenttia. sekä kategoria "muut syyt" yksi prosentti (Government of Canada 2017).

Kanadan maahanmuuttomalli on joka tapauksessa ollut muutoksessa. Maan taannoiset konservatiivihallitukset, jotka olivat vallassa 2006–2015, vähensivät pisteytysmallin kautta tapahtuvaa maahanmuuttoa. Samalla ne lisäsivät tilapäistä työperusteista maahanmuuttoa, jossa oleskeluluvat myönnetään ainoastaan neljäksi vuodeksi. Näiden ohjelmien puitteissa työskentelevät voivat hakea pysyvää oleskelulupaa, mitä he eivät useinkaan saa: pisteytysmalli suosii korkeasti koulutettuja henkilöitä, joita taas tilapäisesti maassa työskentelevät maahanmuuttajat eivät pääsääntöisesti ole (Smick 2006). Osa näistä tilapäisistä työperusteista oleskeluluvista on saatavuusharkinnan parissa, jolloin työluvia myönnetään ainoastaan, mikäli viranomaisten arvion mukaan työvoimasta on pulaa.

Kanadan ammatillinen keskusjärjestö CLC suhtautuu myönteisesti maahanmuuttoon, mutta vastustaa tilapäistä työperusteista maahanmuuttoa, koska sen näkemyksen mukaan siinä poljetaan työehtoja. (H 10) Tämän lisäksi Kanada otti vuonna 2015 käyttöön uuden "Express Entry Systemin", joka koskee niitä maahanmuuttajia, jotka kuuluvat kategoriaan "talousperusteinen maahanmuutto". Se antaa aikaisempaa enemmän painoarvoa maahanmuuttajan mahdollisuudelle työllistyä. Aikaisemmin määrätty kriteerit täyttävä hakija pääsi hakupäivämäärän mukaisessa järjestyksessä muuttamaan Kanadaan (first-come first-served). Uudessa Express Entry Systemissä hakijoille myönnetään oikeus hakea pysyvää oleskelulupaa sen perusteella, mitkä heidän työllistymismahdollisuutensa ovat viranomaisten harkinnan mukaan.

Myös henkilöt, jotka ovat Kanadassa tilapäisellä viisumilla, voivat hakea Express Entryn kautta oleskelulupaa Kanadaan (Desiderio & Hooper 2016). Korkeammalle rankatut hakijat menevät siis nykyään jonossa heikommin rankattujen edelle. Hakijat luovat itsestään sähköisen profiilin viranomaisten hallinnoimaan tietokantaan. Säännöllisin väliajoin viranomaiset arpoivat hakuportaalista tietyn määrän tietyn pistemäärän ylittäneitä hakijoita, jotka saavat oikeuden hakea pysyvää oleskelulupaa (Express Entry Draw). Keskeisellä

sijalla Express Entryssä ovat työtarjoajat Kanadassa. Tämä tarkoittaa, että hakija, jolla on valmiina työpaikka Kanadassa, pääsee yleensä etusijalle sellaiseen hakijaan nähden, jolla ei ole työpaikkaa odottamassa.

Kanadan maahanmuuttopolitiikka on siis muuttanut entistä enemmän yksilön ominaisuuksia arvottavaksi ja työnantajien edut huomioon ottavaksi (H 10; Sá & Sabzalieva 2018). Näiden muutosten taustalla on viimeisen kahden kymmenen vuoden aikana saapuneiden maahanmuuttajien heikentynyt palkkataso, työllisyysaste ja elintaso verrattuna sitä aikaisemmin saapuneisiin maahanmuuttajiin (Vineberg 2019). Juuri tähän Express Entryn toivotaan tuovan parannusta.

Express Entryyn on kuitenkin tehty muutoksia Justin Trudeau'n hallituskaudella (alkaen 2015) siten, että työtarjoajalle ei enää anneta yhtä paljon painoarvoa kuin aiemmin. Näin siksi, että työtarjoajia vahvasti painottanut linjaus johti siihen, että hyväksytyt hakijat olivat aikaisempaa alhaisemmin koulutettuja. Tätä ei pidetty toivottavana kehityksenä. (emt.) Express Entry Systemin lisäksi Kanadan provinseilla on omia maahanmuutto-ohjelmia "talousperusteisille maahanmuuttajille" (Provincial Nominee Programs), jotka nekin perustuvat pisteyttämiseen (Baglay 2012). Osa näistä ohjelmista hallinnoidaan myös Express Entryn kautta. Tämän lisäksi Kanadan kolmella territoriolla on omat ohjelmansa (hallinnollisesti Kanada jakautuu 10 provinssiin ja kolmeen territorioon). Provinssien ja territorioiden rooli maahanmuuttajien valikoinnissa on kasvanut 2000- ja 2010-luvuilla, koska niin sanotut "nominee programit" antavat niille mahdollisuuden noudattaa omaa selektiivistä maahanmuuttopolitiikkaa omien työmarkkinatarpeidensa pohjalta. Ohjelmat eroavat painotuksiltaan ja toimintaperiaatteiltaan jossain määrin toisistaan, ja edellä mainittujen lisäksi esimerkiksi Quebecin provinssilla on oma "Quebec Skilled Worker Program".

## Pisteytysmallin haasteita

Pisteytysmalli on painottanut maahanmuuttajien taitoja, jonka seurauksena uusien maahanmuuttajien koulutustaso on ollut keskimääräistä korkeampi kuin Kanadassa syntyneiden työntekijöiden (Reitz 2007). Kanadassa syntyneen väestön ja maahanmuuttajien työllisyysasteen ero on OECD-maiden pienimpiä (Vineberg 2019). Tästä huolimatta maahanmuuttajilla on vaikeuksia hyödyntää korkeaa koulutustasoaan Kanadan työmarkkinoilla.



Kuva: Unsplash

Maahanmuuttajat työskentelevät huomattavan usein töissä, joissa heidän korkeasta koulutuksestaan ei ole hyötyä. Vähän aikaa Kanadassa asuneiden maahanmuuttajamiesten työllisyysaste oli 86 prosenttia vuonna 1980, mutta vain 68 prosenttia vuonna 1996. Työllisyysasteen lasku tapahtui siitä huolimatta, ettei maahanmuuttajien kielitaidossa tapahtunut muutosta. Samalla aikavälillä hiljattain maahanmuuttaneiden naisten työllisyysaste laski vastaavalla tavalla. Lisäksi kyseisellä aikavälillä uusien maahanmuuttajien (sekä miesten että naisten) tulotaso laski. Vinebergin (2019) mukaan 1990-luvulta 2010-luvun puoliväliin saakka maahanmuuttajien taloudellinen tilanne, palkkataso ja työllisyysaste ovat heikentyneet edelleen suhteessa Kanadassa syntyneisiin henkilöihin. Syntyperäisen väestön ja uusien maahanmuuttajien väliset palkkaerot kasvoivat koko 2000-luvun (emt.). Näistä lähtökohdista katsottuna pisteytysmalli ei saavuta sille asetettuja tavoitteita yhtä hyvin kuin menneinä vuosikymmeninä.

Pisteytysmallista huolimatta osaamisen alihyödyntäminen on tyypillistä etenkin rodullistettujen vähemmistöjen edustajien kohdalla. Vaikka pisteytysmalli on sokea ihmisen ihonvärille, uskonnolle ja etnisyydelle, Kanadan työmarkkinat eivät sitä ole. Esimerkiksi Torontossa toteutettu tutkimus (Oreopoulos 2011), jossa työnantajille lähetettiin

tuhansia tekaistuja työhakemuksia, osoitti, että intialaisilla, pakistanilaisilla, kiinalaisilla ja kreikkalaisilla nimillä varustetut hakemukset saivat vähemmän vastauksia kuin englanninkielisillä nimillä varustetut hakemukset. Näin siitä huolimatta, että hakijoilla oli paperilla samat meriitit ja myös vierasmaalaisilla sukunimillä sujuva englannin tai ranskan kielen taito. Pisteytysmalli ei ratkaise tätä syrjintään perustuvaa ongelmaa. Lisäksi työnantajilla on taipumus arvostaa Kanadassa hankittua koulutusta enemmän kuin ulkomailla hankittua, mikä on myös ongelma pisteytysmallin puitteissa maahan muuttaneille (emt.).

Edellä mainituilla ongelmilla on myös yhteiskunnallisia seurauksia, koska huomattava osa maahanmuuttajista elää köyhyydessä (Reiz 2017). Uuden entistä selektiivisemmän ja työnantajavetoisemman Express Entry Systemin on toivottu korjaavan maahanmuuttajien heikentyneitä työmarkkina-integraatiota. Pisteytysmallin haasteisiin kuuluu myös, että se on varsin raskas hallinnoida ja monimutkainen hakijan näkökulmasta (Vineberg 2019). Kriteerit, joilla hakijoi-ta pisteytetään ovat moninaiset. Ne ovat jatkuvassa muutoksessa, ja lisäksi on olemassa edellä mainitut liittovaltiotason ja provinssi-/territoriotason ohjelmat. Monimutkaisuuden takia yhä useammat hakijat joutuvat turvautumaan lakimiesten ja konsulttien maksullisiin palveluihin (emt.).

## 06

## Yhteenveto

Ruotsin, Tanskan ja Kanadan maahanmuutto-, kotouttamis- ja turvapaikkapolitiikan tarkastelu osoittaa, että maahanmuuttoa ja kotouttamista voidaan toteuttaa ideologian ja käytännön tasolla hyvin erilaisista lähtökohdista. Selvityksessä olen perehtynyt myös siihen, minkälaisista historiallisista lähtökohdista maiden osittain erilaiset lähestymistavat kumpuavat, ja minkälaiset ovat eri maissa harjoitetun politiikan seuraukset käytännön tasolla. Tanskan kohdalla kiristynyt työperusteinen maahanmuuttopolitiikka on esimerkiksi Tanskan työnantajakeskusjärjestön mukaan pahentanut maassa vallitsevaa työvoimapulaa.

Tanskan kiristynyt kotouttamispolitiikkaa ei näytä tutkimustiedon (ks. Rockwool Foundationin raportti 2019) eikä tekemieni asiantuntijahaastattelujen perusteella poistavan maahanmuuttajien kotoutumiseen liittyviä ongelmia. Päinvastoin, asuinalueiden leimaaminen ghetoiksi ja tukien leikkaaminen on kurjistanut niissä asuvien (pääasiassa maahanmuuttajien ja heidän jälkeläistensä) tilannetta ja vaikeuttanut heidän kotoutumistaan (emt., H 11). Lisäksi koventunut maahanmuuttoon/maahanmuuttajiin liittyvä puhe vahvistaa jo olemassa olevia etnisiä ja uskonnollisia jakolinjoja tanskalaisessa yhteiskunnassa (H 11).

Ruotsin etableringsjobbien seurauksia ei vielä voida arvioida, koska ne otettaneen käyttöön vasta vuoden 2019 toisella puoliskolla. Uusi systeemi ilmentää kuitenkin hyvin erilaista ratkaisumallia kuin mitä Tanskassa on toteutettu. Haastattelemani asiantuntijat suhtautuivat optimistisesti etableringsjobbien mahdollisuuksiin integroida vaikeasti työllistyviä maahanmuuttajia ja pitkäaikaistyöttömiä työmarkkinoille. He myös painottivat, että etableringsjobbit voivat olla osaratkaisu työvoimapulaan Ruotsissa.

Kanadan maahanmuuttopolitiikalla, mukaan lukien pisteytysjärjestelmä, on jo pitkä historia, joten

seurauksien arvioiminen on mahdollista. Kanadan monesta eri näkökulmasta onnistuneessa maahanmuuttopolitiikassa ei ole kyse yksinomaan politiikasta, vaan myös siitä, että kanadalaiset mieltävät maansa monikulttuurisena ja vastaanottavana yhteiskuntana, jossa maahanmuutto on nähty enemmän hyötynä kuin haittana. Tällainen suhtautuminen on helpottanut maahanmuuttajien kotoutumista etenkin suurissa kaupungeissa, jotka ovat etnisesti hyvin monimuotoisia.

Kanadan maantieteellinen sijainti ja selektiivinen maahanmuuttopolitiikka ovat mahdollistaneet sellaisen politiikan, jonka puitteissa maahanpääsy on onnistunut helpoiten sellaisilta ihmisiltä, joilla on lähtökohtaisesti kysyntää maan työmarkkinoilla. Tässä mielessä Kanadan maahanmuuttopolitiikka on ollut kansallisesti itsekästä.



Kuva: iStockPhoto

## 07

## Pohdinta: mitä oppia Suomelle?

Tässä luvussa pohdin, mitä Suomi voisi oppia edellä kuvattujen vanhempien maahanmuuttomaiden kokemuksista. Pohdintani perustuu olemassa olevaan tutkimustietoon, jota tässä selvityksessä on hyödynnetty sekä haastattelujeni kautta saamaani asiantuntijatietoon. Pohdinta on väistämättä jossain määrin arvojeni sävyttämää ja perustuu ideaaleihin siitä, millainen maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka on tavoiteltavaa. Näkemykseni mukaan ihanneellisessa maailmassa työperusteinen muuttoliike tapahtuu tavalla, joka hyödyttää sekä muuttajaa itseään että vastaanottavan maan työmarkkinoita, taloutta sekä muuttajan lähtömaata. Tarkastelen ensin etableringsjobbeja, sen jälkeen Tanskan tapausta ja lopuksi Kanadan pisteytysmallia.

Suomessa ulkomaan kansalaisten työttömyysaste on useimmilla kansalaisryhmillä huomattavasti korkeampi kuin syntyperäisen väestön. Tässä tilanteessa on syytä ennakkoluulottomasti pohtia, millä keinoilla maahanmuuttajien työllisyyttä voisi parantaa. Tämä on perusteltua niin inhimillisestä kuin kansantalouden näkökulmasta.

Syksyllä 2018 ekonomisti Bengt Holmström esitti, että maahanmuuttajille tulisi voida maksaa Suomessa alimpien työehtosopimusten mukaisia palkkoja. Aihe sai kannatusta muun muassa kansanedustaja Juhana Vartiainenelta. Vaikka jaan Holmströmin ja Vartiaisen huolen maahanmuuttajien työllisyystilanteesta, en pidä toivottavana, että palkkatyötä teetetäisiin alle nykyisten työehtosopimusten minimien, jotka ovat Suomen elinkustannukset huomioon ottaen nähdäkseni jo nyt varsin alhaiset. Tämä olisi ongelma myös tasa-arvon kannalta ja antaisi vääränlaisen signaalin. Lisäksi käytännössä ehdotus erillisistä ”maahanmuuttajien palkoista” kaatuisi jo pelkästään erinäisiin syrjintään liittyviin lakeihin.

Toisaalta vaikuttaa ilmeisen selvältä, että osa maahanmuuttajista ei pääse työmarkkinoille ainaakaan nykyisessä taloudellisessa tilanteessa, nykyisten työehtosopimusten määrittävillä tasoilla, kuten Holmström ja Vartiainen painottavat. Tämä on ongelma sekä maahanmuuttajan itsensä kannalta että työmarkkinoiden ja julkisen talouden näkökulmasta. Nykyisessä tilanteessa piilee vaara, että osa maahanmuuttajista jää pysyvästi työmarkkinoiden ulkopuolelle tai työllistyy erittäin huonoin työhöihin TES-järjestelmän ulkopuolelle niin sanotuille harmaille työmarkkinoille esimerkiksi ravintola- ja siivousalalle. Vaikka kysymys siitä, minkä asteinen työvoimapula Suomessa vallitsee, on osittain tulkinnanvarainen, on selvää, että osa yrityksistä kärsii työvoimapulasta. Tämä ilmenee esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön tuottamasta ammattibarometrista. Sen mukaan vuonna 2016 työvoimapulasta kärsiviä ammatteja oli 15, kun vuonna 2018 työvoimapula-ammattajeja laskettiin olevan 48 (ks. TEM 20.9.2018).

Näkemyksen työvoimapulasta jakaa myös esimerkiksi työntekijöitä edustava Teollisuusliitto, jonka luottamusmiehistä puolet arvioi, että heidän työpaikoilleen on vaikea löytää osaavia työntekijöitä (Teollisuusliiton toimialakatsaus syyskuu 2018). Kyse ei siis ole ainoastaan viranomaisten tai työnantajien tulkinnoista, ja tällainen tilanne ei liene kenenkään edun mukainen. Toisaalta ei ole realistista olettaa, että yritysten kokemuksen työvoimapulan voisi ainakaan lyhyellä aikavälillä ratkaista pelkästään maahanmuutolla tai maahanmuuttajien paremmalla integroinnilla työmarkkinoille. Työvoimapulan ratkaisut liittyvät myös esimerkiksi kansalliseen asunto-, työvoima- ja koulutuspolitiikkaan, joiden avulla voidaan lisätä sopivan työvoiman tarjontaa niillä alueilla ja aloilla, jotka kärsivät työvoimapulasta. Sosiaaliturvan päivittäminen paremmin



Kuva: iStockPhoto

vastaamaan nykyisiä työmarkkinoita voisi myös olla osaratkaisuna työvoimapulaan. Nämä toimenpiteet ovat kuitenkin pitkän aikavälin poliittisia toimia, jotka eivät ratkaise tämän hetkistä työvoimapulaa.

Näistä lähtökohdasta työnantajien vaatimukset höllentää työperusteisen maahanmuuton rajoituksia ovat ymmärrettäviä. Toisaalta maahanmuuttajien työmarkkina-asemasta keskusteltaessa ei tule unohtaa sitä, että maahanmuuttajat, ja etenkin rodullistetut vähemmistöt, kohtaavat syrjintää ja rasismia suomalaisessa yhteiskunnassa ja työnhaussa (esim. Alho 2015; Krivosos 2019). Maahanmuuttajien työllistyminen ei siis ole kiinni pelkästään talous- ja työmarkkinatilanteesta tai valtioiden maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikasta.

## Etableringsjobbit

Pidän Ruotsin etableringsjobbien käyttöönottoa kokeilemisen arvoisena toimenpiteenä myös Suomessa, erityisesti täällä asuvien vaikeasti työllistyvien maahanmuuttajien työllistymisen näkökulmasta. Ruotsin etableringsjobb-järjestelmä on vähemmän byrokraattinen kuin Ruotsissa ja Suomessa nykyisin käytössä olevat palkkatukijärjestelmät muun muassa

sen takia, että työnantajan ei tarvitse periä palkkustannuksia jälkikäteen valtiolta. Svenskt Näringslivin varapuheenjohtajan Peter Jeppsonin mukaan nykyisten palkkatukimallien byrokraattisuus vähentää oleellisesti etenkin pienyritysten halua käyttää niitä (paneelikeskustelu etableringsjobbeista Almedalenissa kesällä 2018). Niiden etuna on lisäksi se, että etableringsjobb-järjestelmässä työntekijä voi osallistua kieli- ja muuhun koulutukseen työaikana. Tästä lähtökohdasta ne saattaisivat tarjota parempia tulevaisuuden näkymiä esimerkiksi suomen tai ruotsin kieltä taitamattomalle kuin normaalityösuhte matalapalkka-alalla, jossa koulutusmahdollisuuksia ei yleensä ole tarjolla.

Yhteiskunnallisesta näkökulmasta etableringsjobbit olisivat järkeviä, koska ne valmistaisivat kaikista vaikeimmin työllistyviä maahanmuuttajia korkeamman osaamisen ja "korkeamman tuottavuuden" toihin kuin normaalityösuhte matalapalkka-alalla. Tällä hetkellä matalapalkka-alan työ on käytännössä ainoa vaihtoehto usealle kouluttamattomalle maahanmuuttajalle, joka ei työnantajien näkökulmasta puhu riittävän hyvin suomea (tai ruotsia). Suomessa esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön neuvotteleva virkamies, VTT Pekka Tiainen pitää nimenomaan palkkatuettuja työllistämistoimenpiteitä tehokkaa-

na keinona vaikeasti työllistyvien työllistämässä (Tekijälehti 4.10.2018). Tiaisen mukaan palkkatuettu työllistäminen ei myöskään vääristä kilpailua, koska "jokainen työnantaja voi sitä käyttää" (emt.).

Työehtojen suojaamisen näkökulmasta etableringsjobbit ovat huomattavasti parempi vaihtoehto kuin ne nykyiset työvoimapolitiittiset toimenpiteet, joissa työntekijä ei saa kuin pienen kulukorvauksen työttömyysetuuden päälle. Suomessa osa työnantajista ketjuttaa tällaisia työntekijöitä, joista ei koidu heille palkkakustannuksia, eikä heillä ole aikomustakaan palkata heitä normaalityösuhteeseen jakson päätyttyä (ks. Eurofound 2017). Etableringsjobbeissa työnantajan maksama palkka antaa edes jonkinlaisen signaalin siitä, että työnantaja on sitoutunut työntekijään. Lisäksi Ruotsin mallin mukainen ammattiliittojen ja työnantajajärjestöjen toimikunta, joka valvoo systeemiä, antaa lähtökohtaisesti hyvät mahdollisuudet puuttua tilanteeseen, mikäli osa työnantajista väärinkäyttäisi järjestelmää.

Suomalaisten ammattiliittojen näkökulmasta Ruotsin etableringsjobbit-systeemi saattaa herättää epäluuloja siksi, että palkka- ja valtionosuus ovat siinä vakioita alasta ja toimenkuvasta riippumatta. Eli mikäli etableringsjobbeja käytetään tehtävissä, joissa palkkataso on korkeampi kuin työehtosopimusten minimi, työntekijä jää pienemmille tuloille kuin normaali työsuhteessa oleva. Hänen saamansa palkka ja valtionosuus eivät kuitenkaan alita Suomen alimpia TES-sopimuksia.

Näkisin kuitenkin, että etableringsjobbit tulisi nähdä vaihtoehtona nykyisille työvoimapolitiittisille toimenpiteille, joissa työntekijää jää huomattavasti pienemmille tuloille vailla varsinaista työsuhdetta. Mikäli etableringsjobbit otetaan käyttöön myös Suomessa, on systeemin väärinkäytön ehkäisemiseksi tärkeää huolehtia lainsäädännöllisesti siitä, että yritykset, jotka ovat hiljattain irtisanoneet työntekijöitä, eivät voi palkata työntekijöitä etableringsjobbeihin. Lisäksi olisi myös sovittava se, kuinka monta kyseisen systeemin puitteissa työskentelevää henkilöä tietyllä työnantajalla voi olla kerrallaan töissä. Päätettäväksi jäisi myös, ketä etableringsjobbit tarkalleen ottaen voisivat koskea. Koskisiko järjestelmä esimerkiksi pelkästään pakolaisia, vai voisiko se myös koskea esimerkiksi muita vaikeasti työllistyviä ulkomaalaisryhmiä?

Vaikka etableringsjobbeja ei ole vielä Ruotsissa otettu käyttöön, Elinkeinoelämän keskusliitto EK on

hallitusohjelma tavoitteissaan esittänyt vastaavanlaisia mallia Suomeen (ks. EK:n vaaliohjelmatavoitteet 2019). EK kutsuu mallia "kotouttamistyömalliksi":

***"Suomessa, Ruotsin mallin mukaisesti, otetaan käyttöön ns. kotouttamistyö. Tämä tarkoittaisi toimialakohtaista sopimista työsuhteen ehdoista kotoutettavien osalta. Samassa yhteydessä sovitaan erikseen valtion osuudesta kotouttamistyön edellytysten luomisessa. Turvapaikan saaneiden osalta palkkatuen enimmäismäärä nostetaan kattamaan 70%:a palkkaukustannuksista enintään 12 kuukauden ajalta (samalla tavoin kuin osatyökykyisten ja pitkäaikaistyöttömien osalta)."***

Tämän tarkemmin EK ei malliaan kuitenkaan avaa. Erona Ruotsin etableringsjobbit-systeemiin, EK:n malliin sisältyvät: (1) toimialakohtainen sopiminen työsuhteen ehdoista (Ruotsissa ehdot ovat samat toimialasta riippumatta; (2) turvapaikan saaneiden palkkatuen korkeampi enimmäismäärä (Ruotsissa valtionosuuden määrä on vakio, 54 prosenttia). EK:n mukaan malli "nopeuttaisi maahanmuuttajien työllistymistä huomattavasti" (emt. luku 2.5.), mutta vaaliohjelmatavoitteissa ei kuitenkaan avata, ketkä EK määrittellee "maahanmuuttajiksi". EK:n mallissa ei mainita valvovasta toimikunnasta mitään, eikä siinä oteta kantaa siihen, mikä palkkatuen osuuden suuruus olisi. Mallin luonnehdinnassa mainitaan ainoastaan, että "turvapaikan saaneiden osalta sen [palkkatuen] enimmäismäärä nostetaan kattamaan 70 prosenttia palkkakustannuksista enintään 12 kuukauden osalta".

## **Tanskan tiukentunut maahanmuutto- ja kotouttamismispolitiikka**

Tanskan työnantajajärjestö DA:n mukaan Tanskan kiristynyt työperusteinen maahanmuuttopolitiikka on pahentanut maassa vallitsevaa työvoimapulaa. Tanskan ammatillisen keskusjärjestö FH:n edustajan mukaan tiukentunut kotouttamispolitiikka on vaikeuttanut maahanmuuttajien integroitumista Tanskaan ja Tanskan työmarkkinoille (H 9). Haastatteleman tutkijat (H5 ja H11) painottivat, että maahanmuuttajiin



liittyvä koventunut puhetapa vahvistaa jakoa "meihin" ja "heihin", ja tämä vaikeuttaa maahanmuuttajien kotoutumista.

Myös olemassa olevan tutkimustiedon mukaan (ks. Rockwool Foundation 2019) Tanskan tiukentunut maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikka ovat yhteydessä koventuneeseen puhetapaan, jossa maahanmuuttajia arvioidaan ja arvotetaan entistä enemmän "hyödyn" ja "haitan" käsitteiden kautta. Tässä puhetavassa, etenkin "ei-länsimaiset", rodullistetut vähemmistöt ja muslimit kuvataan ongelmallisiksi ryhmiksi. Haastattelemieni asiantuntijoiden mukaan (H5, H9 ja H11) koventunut puhetapa ja maahanmuuton rajoitukset ovat tehneet jossain määrin Tanskasta vähemmän houkuttelevan kohdemaan potentiaalisille maahanmuuttajille. On vaikea nähdä, mitä etua Suomelle voisi olla työperusteisen maahanmuuton tiukentamisesta rajoittamisesta, sillä maan väestö ikääntyy ja tietyt alat kärsivät työvoimapulasta. Toisaalta tiedämme, että maahanmuuttajien työehtoihin liittyy etenkin SAK:n jäsenliittojen toimialoilla usein ongelmia, joten valtion tasolla on pidettävä huoli siitä, että rekrytointi ulkomailta tapahtuu eettisesti kestäväällä tavalla.

Tanskan tiukentunut kotouttamispolitiikka on ajanut heikoimmassa asemassa olevan osan maahanmuuttajista entistä vaikeampaan tilanteeseen ja vaikeuttanut heidän kotoutumistaan (H 11, Rockwool Foundation 2019). Haastatteleman tutkimuksen Milan

Obaidin (H 11) mukaan maahanmuuttajien heikentynyt yhteiskunnallisen osallisuuden tunne ruokkii osaltaan näköalattomuutta ja radikalisoitumista. Näin ollen yhteiskunnallista polarisaatiota lisäävä Tanskan mallinen politiikka ei ole mielestäni suositeltava Suomessa.

## Kanadan pisteytysmalli

Kanadan pisteytysmalli on herättänyt paljon kiinnostusta Kanadan ulkopuolella, mukaan lukien Suomessa. Kanadan pisteytysmallin kopioimista Suomeen ovat kannattaneet nykyisistä ja entisistä poliitikoista muun muassa Atte Kaleva (Verkkouutiset.fi 3.10.2017), Osmo Soininvaara (Twitter 16.11.2018) ja Martti Ahtisaari (Kaleva 8.2.2010). Myös entinen työministeri Jari Lindström suhtautui myönteisesti ja "mielenkiinnolla" pisteytysmalliin, kun tutustui siihen Kanadan vierailullaan (Iltalehti 18.8.2018). Sininen Tulevaisuus -puolueen vuoden 2018 maahanmuutto- ja kotouttamisohjelmassa kannatettiin pisteytysmallin käyttöönottoa Suomessa. Perusteluna pisteytysmallille on esitetty, että se edistää sellaista maahanmuuttoa, joka hyödyttäisi Suomen työmarkkinoita ja taloutta. Toisaalta pisteytysmallin kannattajat eivät ainakaan julkisuudessa ole juurikaan avanneet sitä, miten he tarkalleen ottaen arvioisivat pisteytysmallin muuttavan Suomen nykyistä maahanmuuttotilannetta.



Kuva: iStockPhoto

Pisteytysmallin kopioimista Suomeen voidaan lähestyä useasta lähtökohdasta. Yhtäältä voidaan väittää, että yksilöä pisteyttävä malli ei sovi yhteen pohjoismaisen tasa-arvon ihanteen kanssa. Vastaväitteenä voidaan esittää, että Suomen työperusteinen maahanmuuttopolitiikka asettaa jo nykyisellään potentiaalisia maahanmuuttajia hierarkiaan lähtömaan perusteella. Toisin kuin kolmansien maiden kansalaisten, EU- ja Eta-maiden kansalaisten pääsyä Suomen työmarkkinoille ei rajoiteta muuten kuin harvoissa ammateissa, joiden harjoittamiseen vaaditaan Suomen kansalaisuus. Kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuus päästä Suomen työmarkkinoille puolestaan vaihtelee sen mukaan, kuuluuko heidän ammattinsa saatavuusharkinnan piiriin vai ei. Myös Suomen maahanmuuttopolitiikka on siis jo nykyisellään selektiivistä, joskaan ei yhtä pitkälle vietyä kuin Kanadassa.

Koska Suomi on EU-maa, pisteytysmalli ei voisi koskea EU- ja Eta-maiden kansalaisia, koska he eivät tarvitse oleskelulupaa Suomeen. EU- ja Eta-maista tulevien on ainoastaan rekisteröitävä oleskelunsa maahanmuuttovirastossa, jos he oleskelevat Suomessa yli kolme kuukautta (ks. Maahanmuuttovirasto 2019). Pisteytysmalli voisi siis koskea ainoastaan kolmansien maiden kansalaisia, ja heistäkin käytännössä vain niitä, joilla ei ole jo pysyvää oleskelulupaa Suomeen.

Eräs keskeinen ero Kanadan ja Suomen välillä on kielikysymys. Kanadan virallisia kieliä, englantia ja ranskaa, puhuu huomattava osa maailman väes-

töstä. Suomen kohdalla tilanne on aivan toisenlainen, koska harva potentiaalinen maahanmuuttaja puhuu suomea tai ruotsia. Suomea tai ruotsia taitavia potentiaalisia maahanmuuttajia löytyy Suomen ulkopuolelta lähinnä Ruotsista ja Virossa. Tämä tarkoittaa, että mikäli Suomeen kopioitaisiin Kanadan pisteytysmalli, jossa edellytyksenä olisi jommankumman virallisen kielen hallitseminen, pisteytysmalli koskettaisi Suomen osalta häviävän pientä osaa maailman väestöstä. Käytännössä Suomen tapauksessa suomen ja ruotsin osaamisen vaatimuksia ei siis voisi asettaa. Kanadan pisteytysmallilla tavoitellaan korkeasti koulutettuja maahanmuuttajia. Suomessa sellaisia korkeaa koulutusta vaativia ammatteja, joissa ei vaadita suomen tai ruotsin kielen taitoa, on ainakin toistaiseksi varsin rajallinen määrä. Tämä herättää kysymyksen siitä, kannattaisiko näin pienen potentiaalisen maahanmuuttajaryhmän pääsyä maahan ruveta hallinnoimaan Kanadan pisteytysmallin mukaisella hallinnollisesti varsin raskaalla systeemillä, joka on luotu vastaamaan aivan toisenlaisen volyymin maahanmuuttoon. Näistä lähtökohdista, en pidä Kanadan pisteytysmallin kopioimista Suomeen sellaisenaan realistisena ja perusteltuna.

Mikäli työperusteista maahanmuuttoa halutaan lisätä ja helpottaa, sen voisi saavuttaa huomattavasti helpommin saatavuusharkintaa höllentämällä tai siitä kokonaan luopumalla. Saatavuusharkinnan poistoa on esittänyt esimerkiksi STTK vuonna 2018. Mikäli saatavuusharkinnasta päätetään kokonaan luopua

Suomessa Ruotsin mallin mukaisesti, on huolehdittava siitä, että ulkomailta rekrytointi tapahtuu aina eettisesti kestäväällä tavalla ja suomalaisten työehtosopimusten mukaisesti. Työnantajille olisi asetettava tarkat velvoitteet ulkomailta rekrytoituja työntekijöitä kohtaan. Kuten useassa tutkimuksessa on todettu (Alho 2015; Lillie & Sippola 2011; Ollus 2016), viranomaisten mahdollisuuksia puuttua maahanmuuttajien työehtojen polkemiseen tulisi kehittää, jotta käytäntö saataisiin kokonaan kitkettyä. Kontrollitoimenpiteissä tulisi aina myös huomioida niiden seuraukset maahanmuuttajalle niin, että hän ei joudu niiden seurauksena huonompaan asemaan. Seurausten ja sanktioiden tulee kohdistua työnantajaan, ei työntekijään. Työperusteista maahanmuuttoa voitaisiin Suomessa helpottaa jo pelkästään nopeuttamalla oleskelupäiviin liittyvää byrokratiaa ja lisäämällä resursseja oleskelupien ja viisumeiden käsittelyyn.

Suomessa keskustelu työperusteisesta maahanmuutosta on jo useita vuosia keskittynyt "osaajien" houkuttelemiseen. Liian vähälle huomiolle on jäänyt se, että kolmansien maiden kansalaisten juurtumista Suomeen ja Suomen työmarkkinoille voisi myös edistää esimerkiksi pidentämällä myönnettäviä oleskelulupia. Tällöin kolmansista maista tänne muuttavat voisivat suunnitella elämäänsä Suomessa pidemmälle tulevaisuuteen ja integroitua paremmin myös työmarkkinoille. Myös perheenyhdistämisen helpottaminen loisi heille paremmat edellytykset suunnitella tulevaisuuttaan. Kukaan ei todellisuudessa ole pelkästään "työperusteinen maahanmuuttaja": perheenyhdistämisen mahdollisuudet ja vastaanottavan maan henkinen ilmapiiri ovat tekijöitä, jotka vaikuttavat ihmisten maahanmuutto -ja maastamuttopäätöksiin.

## YHTEENVETO SUOSITUKSISTA

- **Ruotsin etableringsjobbit**  
kokeilemisen arvoinen systeemi
- **Tanskan kiristynyt linja**  
en suosittelen
- **Kanadan pisteytysmalli**  
ei sellaisenaan sovellu Suomen tilanteeseen

# Kirjalliset lähteet

- Alho, R. (2015) Inclusion or exclusion? trade union strategies and labor migration. PhD thesis. Faculty of Social Sciences, University of Turku.
- Almedalen 2018. Svenskt Näringslivin varapuheenjohtajan Peter Jeppsonin ja valtiosihteerin Irene Wennamon puheenvuorot "Därför behöver Sverige etableringsjobb"-paneelikeskustelussa. [https://www.skane.io.se/start/play\\_start sida/almedalen\\_darfor\\_behover\\_sverige\\_etableringsjobb](https://www.skane.io.se/start/play_start sida/almedalen_darfor_behover_sverige_etableringsjobb) (5.5.2019)
- Andersson, Lars Fredrik; Erikson Rikard & Scocco Sandro (2018) Migration and the Growth of Low Wage Work in the EU. Arena Idé Working paper 2018 nr 1. <http://arenaide.se/rapporter/migration-growth-low-wage-work-eu/> (29.4.2019)
- Arbetet (3.5.2018) <https://arbetet.se/2018/03/05/10-000-ska-komma-i-arbete-med-etableringsjobb/>
- Arbetsvärld (17.1.2019) <https://www.arbetsvarlden.se/forskare-etableringsjobb-forandrar-arbetsmarknaden-mer-an-andrad-turordning/>
- Baglay, S. (2012) Provincial nominee programs: A note on policy implications and future research needs. *Journal of International Migration and Integration*, 13(1), 121-141.
- Bevelander, P., & Irastorza, N. (2016) Catching up. The Labor Market Integration of New Immigrants in Sweden, Washington, DC and Geneva: Migration Policy Institute and International Labour Office.
- Bredgaard, T., & Thomsen, T. L. (2018) Integration of Refugees on the Danish Labor Market. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 8(4), 7-26.
- Breidahl, K. N. (2017) Scandinavian exceptionalism? Civic integration and labour market activation for newly arrived immigrants. *Comparative migration studies*, 5(1), 2.
- Bucken-Knapp, G. (2009) Defending the Swedish model: Social Democrats, trade unions, and labor migration policy reform. Rowman & Littlefield.
- Butcher, K. F., & Card, D. (1991) Immigration and Wages: Evidence from the 1980's. *The American Economic Review*, 81(2), 292-296.
- Copenhagen Post Online 11.6.2013.
- Desiderio, M. V., & Hooper, K. (2016) Canadian Expression of Interest System: A Model to Manage Skilled Migration to the European Union? Brussel: Migration Policy Institute Europe.
- Elinkeinoelämän keskusliitto. Vaalitavoitteet 2019-2023.

Eurofound (2017) Fraudulent contracting of work: Abusing traineeship status (Austria, Finland, Spain and UK). Eurofound: Dublin.

Government of Canada (2019) Understanding Canada's Immigration System. <http://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3VD.pl?Function=getVD&TVD=323293&CVD=323294&CLV=0&MLV=4&D=1> (17.4.2019).

Government of Canada (2017) Annual Report to Parliament on Immigration (2017) <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/annual-report-parliament-immigration-2017.html>

Guerin-Gonzales, C., & Strikwerda, C. (1998) The politics of immigrant workers: Labor activism and migration in the world economy since 1830. Holmes & Meier Pub.

Guo, S., & Wong, L. (2018) Immigration, Racial and Ethnic Studies in 150 Years of Canada: An Introduction. In *Immigration, Racial and Ethnic Studies in 150 Years of Canada* (pp. 1-17). Brill Sense.

Gulliver, T. (2018) Canada the redeemer and denials of racism. *Critical Discourse Studies*, 15(1), 68-86.

Haavisto, C. (2011) Conditionally one of 'Us': A study of print media, minorities and positioning practices. Helsinki: Forskningsinstitutet, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet.

Hampshire, J. (2013) The politics of immigration: Contradictions of the liberal state. Polity.

Hiebert, D. (2016) What's so special about Canada? Understanding the resilience of immigration and multiculturalism. Migration Policy Institute.

ILERA [International Labour and Employment Relations Association] seminaari etableringsjobbeista 12.6.2018 Gotlannissa. [http://www.lo.se/start/play\\_startside/ilera\\_seminarium\\_om\\_etableringsjobben](http://www.lo.se/start/play_startside/ilera_seminarium_om_etableringsjobben) (5.5.2019).

Iltalehti 18.8.2018. <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/201808182201145564> (30.4.2019)

Jensen, Gudrun T., Weibel, K., & Vitus, K. (2017). 'There is no racism here': public discourses on racism, immigrants and integration in Denmark. *Patterns of Prejudice*, 51(1), 51-68.

Kvist, J. (2016) Recent Danish migration and integration policies. ESPN Flash Report, 14.

Krivosos, D. (2019) The making of gendered 'migrant workers' in youth activation: The case of young Russian-speakers in Finland. *Current Sociology*.

Könönen, J. (2018) Differential inclusion of non-citizens in a universalistic welfare state. *Citizenship Studies*, 22(1), 53-69.

- LaLonde, R. J., & Topel, R. H. (1991) Immigrants in the American labor market: Quality, assimilation, and distributional effects. *The American economic review*, 81(2), 297-302.
- Landsorganisationen Sverige (2018) Därför Behöver Sverige Etableringsjobb –inklusive avsiktsförklaringen om etableringsjobb mellan regeringen, LO, Unionen och Svenskt Näringsliv.
- Lawlor, A. (2015) Framing immigration in the Canadian and British news media. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 48(2), 329-355.
- Lundh, C. (1995) "Invandrarna i den Svenska Modellen," i Kettunen, P. & Rissanen, T. (eds.), *Arbete och Nordisk Samhällsmodell*. Tammerfors: Tammerfors Universitet, pp. 151-184.
- Lillie, Nathan, and Markku Sippola. "National unions and transnational workers: the case of Olkiluoto 3, Finland." *Work, employment and society* 25, no. 2 (2011): 292-308.
- Maahanmuuttovirasto (2019) <https://migri.fi/olen-eu-kansalainen> (28.4.2019)
- Menz, G., & Caviedes, A. (Eds.). (2010) *Labour migration in Europe*. Springer.
- Migration Integration Policy Index (2015) <http://mipex.eu/what-is-mipex>
- Migration Policy Institute (2019) <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/comparing-migrant-stock-five-largest-foreign-born-groups-australia-canada-and> (28.4.2019)
- Mulinari, D., & Neergaard, A. (2004) *Den nya svenska arbetarklassen: rasifierade arbetares kamp inom facket*. Boréa Bokförlag.
- Niraula, A., & Valentin, K. (2019) Mobile Brains and the Question of 'Deskilling': High-skilled South Asian migrants in Denmark. *Nordic Journal of Migration Research*, 9(1), 19-35.
- Ollus, N. (2016). Forced Flexibility and Exploitation: Experiences of Migrant Workers in the Cleaning Industry. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6(1), 25-45.
- Osanami Törngren, S., Öberg, K., & Righard, E. (2018) The role of civil society in the integration of newly arrived refugees in Sweden. In *Newcomer Integration in Europe: Best Practices and Innovations Since 2015*. FEPS: Foundation for European Progressive Studies.
- Ottaviano, G. I., & Peri, G. (2005) Rethinking the Gains from Immigration: Theory and Evidence from the US (No. w11672). National Bureau of Economic Research.
- Pace, Michelle, haastattelu Radio Sputnikissa (2018) <https://soundcloud.com/radiosputnik/sputnik-discusses-danish-migration-policies-with-professor-michelle-pace>
- Penninx, R., Berger, M., & Kraal, K. (2006) *The dynamics of international migration and settlement in Europe. A State of the Art*, AUP, IMISCOE Joint Studies series, Amsterdam.
- Pyrhönen, N. J. (2015) *The true colors of Finnish welfare nationalism*. Phd thesis. University of Helsinki.
- Rasmussen, Lars Løkke. (2010) Tale ved Folketingets åbning. [http://www.stm.dk/\\_p\\_13260.html](http://www.stm.dk/_p_13260.html) (30.4.2019)
- Reitz, J. G. (2007). Immigrant employment success in Canada, Part I: Individual and contextual causes. *Journal of International Migration and Integration/Revue de l'integration et de la migration internationale*, 8(1), 11-36.
- Rockwool Foundation (2019) *Employment Effects of a Job-First Policy for Refugees*. Study Paper nr. 139 2019 April.

Sá, C. M., & Sabzalieva, E. (2018) The politics of the great brain race: public policy and international student recruitment in Australia, Canada, England and the USA. *Higher Education*, 75(2), 231-253.

Saukkonen, P. (2007) *Politiikka monikulttuurisessa yhteiskunnassa*. WSOY Oppimateriaalit.

Sarvimäki, M. (2013) "Muuttoliikkeet, työmarkkinat ja julkinen talous." Teoksessa T. Martikainen, P. Saukkonen & Minna Säävälä (toim.) *Gaudeamus*: Helsinki.

Schoeni, R. F. (1997) *The Effect of Immigrants on the Employment and Wages of Native Workers*.

Schmidtke, O. (2010) 'Canadian Multiculturalism as an Ethos, Policy and Conceptual Lens for Immigration Research', In *National Paradigms of Migration Research*. IMIS-Schriften 13. V & R unipress Universitets Verlag: Osnabrück.

Smick, E. (2006) *Canada's Immigration Policy*. Council on Foreign Relations. <https://www.cfr.org/backgrounder/canadas-immigration-policy>

Statistics Canada (2019) [https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/subjects/population\\_and\\_demography](https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/subjects/population_and_demography) (28.4.2019)

Statistiska Centralbyrån (2019) <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/utlandska-medborgare-i-sverige/> (28.4.2019)

Sverigedemokraternas inriktningsprogram 2018.

Tanner, A. (2003) *Siirtolaisuus, valtion ja politiikka -Kanadan, Sveitsin ja Uuden-Seelannin työvoiman maahanmuutto ja politiikka 1975-2001*. Ulkomaalaisvirasto.

Tanskan pääministerin kanslia (2002) *På vej mod en ny integrationspolitik*. Kööpenhamina: Tanskan pääministerin kanslia: 1-20.

Teollisuusliitto. Toimialakatsaus syysy 2018. Tutkimusyksikön julkaisuja 3/2018.

Tekijä. Teollisuusliittolaisten lehti 10.4.2018. Pekka Tiaisen haastattelu.

The Seattle Times 8.3.2017. How Canada's immigration system really works: It's complicated. <https://www.seattletimes.com/nation-world/how-canadas-immigration-system-really-works-its-complicated/>

Työ- ja elinkeinoministeriö (20.9.2018) *Ammattibarometri: Työvoimapula-ammattien määrä lisääntynyt*. [https://tem.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/ammattibarometri-tyovoimapula-ammattien-maara-lisaantynyt](https://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/ammattibarometri-tyovoimapula-ammattien-maara-lisaantynyt)

Verkkouutiset 3.10.2017. <https://www.verkkouutiset.fi/atte-kaleva-maahanmuutto-on-kansantaloudellinen-kysymys/> (30.4.2019).

Vineberg, R. (2019) *Improving Canada's Selection of Economic Immigrants*. The School of Public Policy Publications, 12.

Wadsworth, J., Dhingra, S., Ottaviano, G., & Van Reenen, J. (2016) *Brexit and the Impact of Immigration on the UK*. Centre for Economic Performance. LSE, 34-53.



## Selvitys työperusteiseen maahanmuuttoon ja kotouttamiseen liittyvästä politiikasta Ruotsissa, Tanskassa ja Kanadassa

Millaista maahanmuuttokeskustelua käydään Ruotsissa, Tanskassa ja Kanadassa? Miten maat säätelevät maahanmuuttoa ja edistävät maahanmuuttajien kotoutumista?

Tutkijatohtori (VTT) Rolle Alhon tekemä selvitys tarkastelee maahanmuuttopolitiikkaa kolmessa Suomen näkökulmasta mielenkiintoisessa maassa. Samalla hän pohtii, mitä Suomi voisi oppia näiden maiden maahanmuuttopolitiikasta.

Tutkimus on osa SAK:n Mahdollisuuksien aika -hankkeen kevään 2019 teemaa, joka tarkastelee maahanmuuton vaikutuksia työelämään.

