

## SIIRTOLAISUUS JA SEN SÄÄTELYMAHDOLLISUUDET

Valtion tilintarkastuskertomus vuodelta 1980. Helsinki 1982.  
Työvoimaministeriön hallinnonala. s. 245-248

Toisen maailmansodan jälkeen Suomesta ulkomaille suuntautuneen nettosiirtolaisuuden määräksi on laskettu 280 000 henkilöä. Tästä aiheutuneiden kustannusten arvioimiseksi voidaan ottaa lähtökohdaksi lasten kasvattamisesta ja kouluttamisesta aiheutuneet menot. Lapsen kasvattaminen 16 vuoden ikään aiheutti v. 1973 valmistuneen selvityksen mukaan silloisilla elinkustannuksilla mitaten n. 104 000 mk:n menoerän, mikä nykyrahassa on 264 000 mk. Kun tämä kerrotaan nettosiirtolaisuuden määrällä, saadaan Suomelle aiheutuneiksi kuluiksi 74 mrd. mk eli valtion tulo- ja menoarvion loppusummaa vastaava menoerä. Tämä arvio on varsin karka, eikä anna täydellistä kuvaa edes koulutusmenojen perusteella laskettavista Suomalaisille aiheutuvista menetyksistä. Kustannukset henkilöä kohti saattavat kasvaa varsin suureksi riippuen henkilön Suomessa saaman ammatillisen tai muun koulutuksen määrästä ja laadusta.

Suomesta muuttavien koulutustaso on jatkuvasti kohonnut. Kun maastamuuttaneista esim. v. 1976 vain 38,5 % oli saanut peruskoulun jälkeistä koulutusta, oli tämä osuus v. 1979 noussut jo 55,4 %:iin, mihin lienee ollut sekä rakenteellisia että suhdanneluontoisia syitä. Samoin korkeakoulututkinnon

suorittaneiden muuttajien osuus oli kasvanut 4,6 %:sta 8,2 %:iin tarkastelujakson aikana. Jotta siirtolaisuuden kokonaisvaikutusta kansantalouteen voitaisiin arvioida, tulisi myös paluumuuttajien osalta kyetä määrittelemään Suomeen tulevan koulutus pääoman

arvo.

Työvoimaviranomaiset voivat välittömästi vaikuttaa maastamuuttoon siirtolaisvälityslain (11/56) ja -asetuksen (12/56) sekä työnvälityslain (246/59) ja -asetuksen (247/59) säännöksillä, joiden mukaan siirtolaisten ja työntekijöiden välittäminen ulkomaille kuuluvat työvoimaministeriön valvontaan. Maastamuuttoa aikovien päätöksiin voivat työvoimaviranomaiset vaikuttaa antamalla heille tietoja sekä suunnitellun muuttomaan oloista että kotimaan tarjoamista mahdollisuuksista. Paluumuuttoon voidaan vaikuttaa toisaalta ulkosuomalaisille suunnattavalla tiedotustoiminnalla ja toisaalta toimenpiteillä heidän Suomeen asettumisensa helpottamiseksi. Ulkomaan kansalaisten maahanmuuttoa Suomeen säädellään oleskelu- ja työluvin. Ulkomaalaisasetuksen (187/58) mukaan sisäasiainministeriön tulee ennen työluvan myöntämistä hankkia työvoimaministeriön lausunto.

Työvoimaministeriön välittömät vaikutusmahdollisuudet maasta- ja paluumuuton säätelyssä ovat rajoitetut. Ratkaisevaa niin maasta- kuin paluumuutonkin säätelyn kannalta ovat vaikutusmahdollisuudet niihin syihin ja olosuhteisiin, jotka toisaalta aiheuttavat maastamuuttoa ja toisaalta estävät paluumuuttoa. Ministeriön vaikutusmahdollisuudet muuttoliikkeen säätelyssä riippuvat siten siitä keinovalikoimasta, joka sillä on käytävissä työvoiman kysynnän ja tarjonnan sopeuttamiseksi sekä yleensä täystyöllisyystavoitteen saavuttamiseksi.

Valtaosa maamme siirtolaisuudesta selittyy yhä Pohjoismaiden välisellä muuttoliikkeellä. Työvoiman vapaa liikkuminen Pohjoismaiden välillä perustuu v. 1954 solmittuun sopimukseen yhteisistä pohjoismaisista työmarkkinoista. Sopimuksen johdanto-osassa todetaan sopimusmaiden tarkoituksena olevan täystyöllisyyden ylläpitäminen. Edelleen siinä ilmaistaan sopimusmaiden näkemys, että mahdollisuus työvoiman vapaalle siirtymiselle Pohjoismaissa on hyödyksi näiden maiden sosiaaliselle ja taloudelliselle kehitykselle. Sopimus edellyttää, että työvoiman välitys tapahtuu mahdollisimman suuressa määrin virallisen työnvälitystoiminnan puitteissa ja sellaisella tavalla, että siitä koituu hyötyä kullekin sopimusvaltiolle. Sopimus sisältää myös hallinnollisia määräyksiä sopimuksen seurannasta, tietojen vaihdosta viranomaisen kesken ja maiden välisen yhteistyön organisaatiosta.

Pohjoismaiden kesken on solmittu myös erityisammattiryhmien yhteispohjoismaisia työmarkkinoita koskevia sopimuksia. Näissä sopimuksissa on kysymys po. ryhmien koulutuksen antaman pätevyuden hyväksymisestä kaikissa sopimusmaissa. Työvoimaministeriö katsookin, että myös näiden ammattiryhmien kohdalla on perussopimuksena pidettävä vuoden 1954 yhteispohjoismaista työmarkkinasopimusta.

Tämän sopimuksen perustavoitetta, täystyöllisyyttä, ei ole onnistuttu saavuttamaan. Sopimuksen perusolettamus, että työvoiman vapaa siirtyminen olisi hyödyksi kaikkien maiden sosiaaliselle ja taloudelliselle kehitykselle, ei ole myöskään toteutunut. Vakavimpana epäkohtana on kuitenkin koettu, että sopimuksessa ei ole muuttajaa yksilönä riittävästi otettu huomioon. Suomi teki v. 1979 aloitteen pohjoismaisen työmarkkinasopimuksen uudistamiseksi. Aloite johti siihen, että Pohjoismaiden ministerineuvosto (työministerit) asetti työryhmän selvittämään sopimuksen uudistamisedellytyksiä. Suomen tavoitteena on ollut saada sopimukseen yksilön muuttoturvaa koskevia säännöksiä. Samoin Suomen tavoitteena on ollut, että

sopimuksessa painotetaan tasapainoisen taloudellisen ja alueellisen kehityksen aikaansaamista Pohjoismaissa, koska tällainen kehitys on tärkeä edellytys muuttovirtojen tasapainottamiseksi ja siirtolaisuuden haittatekijöiden poistamiseksi. Sopimuksen valvontamekanismin tehostaminen on seurannan osalta katsottu tarpeelliseksi. Lisäksi Suomen pyrkimyksenä on ollut saada sopimukseen erityinen pykälä, joka mahdollistaisi pitämälle menevät kahdenväliset sopimukset.

Vuoden 1954 työmarkkinasopimuksen käytännön soveltamista varten hyväksyttiin v. 1955 pohjoismaisen työnvälitysyhteistoiminnan suuntaviivat. Tämä ohjeisto uusittiin v. 1973 (ns. Mossin sopimus). Ohjeiston mukaan pohjoismaiden välisen työnvälitystoiminnan perustana ovat samat periaatteet, joita sovelletaan maan sisäisessä, paikkakuntien välisessä työnvälitystoiminnassa. Ohjeisto on luonut pohjan pohjoismaiden väliselle käytännön työnvälitystoiminnalle. Ohjeiston tavoitteiden voidaan katsoa toteutuneen parhaiten Suomen ja Ruotsin välisessä toiminnassa. Norjan kanssa on työnvälitystoiminta vasta viime vuosina vilkastunut ja ohjeistoa on ruvettu soveltamaan aktiivisemmin.

Suomen ja Ruotsin työvoimaviranomaiset ja työmarkkinajärjestöt sopivat v. 1973 Suomen ja Ruotsin välillä tapahtuvan muuttoliikkeen ohjaamisesta työnvälityksen kautta. Tämän ns. kanavointisopimuksen taustana oli v. 1968-70 tapahtunut suurimittainen muuttoliike Ruotsiin. Valtaosa tästä muuttoliikkeestä tapahtui suoraan ohi sekä Suomen että Ruotsin työnvälityksen. Umpimähkäisestä muuttoliikkeestä aiheutui useassa tapauksessa suuria vaikeuksia muuttaneille, jotka olivat lähteneet matkaan puutteellisten tietojen perusteella. Myös vastaanottavassa maassa ongelmat kasaantuivat työvoiman kysyntäpaikkakunnille. Jotta sekä muuttajat että vastaanottava maa välttyisivät tämänkaltaisen muuton aiheuttamista vaikeuksista, pyrittiin sekä viranomais- että työmarkkinaosapuolella tiivistämään yhteistoimintaa. Muuttoliikkeen kanavoimiseen pyrittiin ennen kaikkea työnvälityksen palve-

lun ja sen käytettävissä olevien tietojen parantamisella sekä molempien maiden työllisyysyhteistoiminnan tehostamisella. Tarkoituksena oli, että muuttoa suunnittelevat työ- ja koulutusmahdollisuuksista. Tutkimuksissa oli todettu, että suuren muuttoliikkeen vuosina joka viides Ruotsiin muuttanut olisi jäänyt Suomeen, jos hänellä olisi ollut riittävät tiedot Suomen tarjoamista mahdollisuuksista.

Kanavointisopimuksen toteuduttua ja sen soveltamisen seurannan ansiosta on sekä Suomen että Ruotsin työlläilyksessä käytettävissä aikaisempaan verrattuna enemmän ja laadullisesti parempaa tietoa maiden olosuhteista. Erityistä huomiota on kiinnitetty paitsi työpaikkatietoihin, myös tietoihin asunto-, koulutus ym. yhteiskunnallisista olosuhteista. Vaihdevirkailijatoiminnan avulla 80 virkailijaa kummastakin maasta on suorittanut toisessa maassa 2-4 kk kestävä työharjoittelun. Tämän lisäksi on viimeisten 3 vuoden aikana pidetty pohjoismaisille työvälittäjille yhteisiä seminaareja vuosittain vuorotellen kummassakin maassa.

Työlläilyksen käyttö lisääntyi varsinkin sopimuksen alkuvuosina ja oli parhaimmillaan 50-60 %. Viime vuosina osittain heikentyneen työlläilystilanteen takia on työlläilyksen käyttö muuttoliikkeessä jälleen laskenut ja ollut vain 30 %. Viimeisten kahden vuoden aikana on työlläilyksen käyttö taas lisääntynyt erityisesti Suomeen muutettaessa. Valtaosa Suomeen työhön palaavista ottaa ennen muuttoa yhteyttä joko Ruotsin, mutta pääasiassa Suomen työlläilykseen. Vaikkakaan työlläilyksen käyttö ei ole lisääntynyt kanavointisopimuksen johdosta niin suureksi kuin ennakoita arvioitiin, on työlläilystoimistojen yhteistyö sekä käytettävissä olevan tiedon laatu ratkaisevasti parantunut. Erityisesti kun molemmissa maissa on voitu osoittaa erityishenkilökuntaa tätä varten, voidaan sopimuksen toteutusta pitää kaikilta muilta osilta hyvänä. Työvoimahallinto välitti Suomesta Ruotsiin 12 165 henkilöä v. 1976-80 ja vastaavasti

Ruotsista Suomeen vain 2 258.

Pohjoiskalotin ammattikurssikeskusta koskeva sopimus solmittiin v. 1971 Suomen, Ruotsin ja Norjan välillä. Ammattikurssikeskuksen toiminnan jatkamisesta tehtiin v. 1974 sopimus, joka on voimassa 1.1.1975 lähtien kolmen vuoden irtisanomisajalla. Työministerit käsittelevät joka kolmas vuosi kurssikeskuksen toiminnan jatkamista. Ruotsin Ylitorniolla sijaitsevan Pohjoiskalotin ammattikurssikeskuksen tarkoituksena on edistää ammatillista koulutusta näiden kolmen maan pohjoisosissa. Kurssikeskuksen toiminta on laajentunut huomattavasti perustamisensa jälkeen ja tarjoaa tällä hetkellä yli 300 oppilaspaikkaa vuosittain.

Koulutusta annetaan pääasiallisesti metalli-, sähkö-, suurtaalous-, hotelli- ja ravintola-alan kursseilla. Viime vuosina on koulutusta annettu myös hienomekaniikan, autoalan ja matkailualan kursseilla. Joulukuun 1970 ja kesäkuun 1980 välisenä aikana on kurssikeskuksessa ollut yhteensä 1 140 oppilasta, joista 436 on ollut suomalaisia. Oppilasta kohti lasketut koulutuskustannukset maksaa se maa, jossa ko. oppilas työskentelee 3 kuukautta valmistumisensa jälkeen. Periaatteena on, että oppilaat sijoittuvat työhön omaan maahansa. Kurssikeskuksesta valmistuneista suomalaisista 50-60 % on sijoittunut koulutustaan vastaavaan työhön Suomessa, mikä vastaa Suomen ammattikurssikeskuksista valmistuvien sijoittumisastetta. Edelleen voidaan todeta, että v. 1976 astui voimaan yhteispohjoismainen työttömyysvakuutus koskeva sopimus, joka sisältää säännökset mm. siitä, miten työttömyyskorvauksiin oikeuttavat työttömyysajat voidaan lukea hyväksi muutettaessa maasta toiseen.

Pohjoismaisen työlläilystoiminnan aiheuttamia kustannuksia ei suurelta osin kyetä erottamaan työlläilystoiminnan muista kustannuksista. Seuraavassa asetelmassa on esitetty ne kertomusvuoden menoerät, jotka aiheutuvat yksinomaan pohjoismaisesta työlläilystoiminnasta:

Pohjoismaisen työlläilyksen palkkausmenot (30 henkilöä piirihallinnossa, 1 ministeriössä)	1 340
Julkaisu- ja tiedotustoiminta (Työmarkkinat-lehti, Suomeen palaavan opas, Työlläilyskoulutuslehti ym. esitteitä ja ilmoituksia)	760
Koulutus pohjoismaisille työlläilyttäjille	10
Tutustumismatkat työpaikkoihin Suomessa	52
Yhteensä 2 162	

Näiden lisäksi voidaan pohjoismaiseen työlläilykseen kuuluvia menoja katsoa muodostuvan myös niissä työvoimatoimistoissa, joissa ei ole pohjoismaisia työlläilyttäjiä, sillä pohjoismainen työlläilytyks kuuluu kaikkien toimistojen tehtäviin. Myöskään Suomeen palaaville maksettua muuttoavustuksia ei ole eritelty muista liikkuvuusavustuksista. Epäsuorasti työlläilytystoimintaa palveleviksi voidaan katsoa myös työvoima-avustajan toiminta Tukholmassa sekä ruotsinsuomalaisille järjestetyt seminaarit. Siirtolaisasiain neuvottelukunnan julkaisema siirtolaislehti Suomen Sanoma - Finlandsnytt oli kertomusvuonna painosmäärältään 120 000 kpl, josta 85 % jaettiin Ruotsissa asuville suomalaisille. Kaikkiaan lehteä lähetetään 50 eri maahan.

Koska siirtolaisuuskysymykset sivuavat useiden eri viranomaisten toimialoja, on siirtolaisasiain neuvottelukunnalla ollut keskeinen merkitys siirtolaisuuden ja ulkosuomalaisen olosuhteiden kehityksen seuraajana sekä esitysten ja aloitteiden tekijänä valtioneuvostolle, ministeriölle ja muille viranomaisille esille tulleiden epäkohtien ja ongelmien ratkaisemiseksi. Neuvottelukunta on v. 1976-80 tehnyt useita kymmeniä toimenpideehdotuksia, joista suurin osa on joko toteutunut tai on parhaillaan asianomaisen viranomaisen selvitettävänä. Työvoimaministeriön mukaan neuvottelukunnan lähiajan tavoitteena on marraskuussa 1981 valmistuneen ulkosuomalaisen vaalioikeuskysymyksiä käsittelevän osamietinnön jälkeen paluumuuttoon liittyvien kysymysten käsittely sekä siirtolaisuuspoliittisen selonteon valmistelu valtioneuvostolle eduskuntaa varten.

*Valtioneuvoston tarkastajat pitävät huolestuttavana, että siirtolaisuuden uudelleen vilkastumista ei ole kyetty poistamaan, vaikka paluumuutto v. 1981 ylittikin maastamuuton n. 5 000 henkilöllä. Suomesta muihin pohjoismaihin muuttaneita oli v. 1970-80 lähes 170 000 ja sieltä palasi yli 100 000 henkilöä, joten siirtolaisuustappioksi muodostui n. 60 000 henkilöä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että maastamuuttajien koulutus- ja ammattirakenne on merkittävästi kohonnut ja kun he ikärakenteeltaankin ovat parhaassa työiässä olevia, on siirtolaisuudesta aiheutuva kansantaloudellinen tappio muodostunut varsin suureksi.*

*Valtioneuvoston tarkastajat ovat aikaisemmissa kertomuksissaan vuosilta 1975 ja 1977 käsitelleet muuttoliikettä ja todenneet mm., että muuttoliikkeemme on ratkaisevasti riippuvainen vastaanottavan maan työvoimatarpeesta. Vaikka valtioneuvoston tarkastajat eivät aikaisemmin ole nähneetkään työvoimapolitiikan ja työlläilyksen vaikutusmahdollisuuksia siirtolaisuuden torjunnassa kovin suurina, on tässä vaiheessa todettava myönteisenä yhteispohjoismaiset työmarkkinasopimukset ja yhteistoiminta eri muodoissaan, joilla on pyritty vaikuttamaan yhteisiin työmarkkinoihin ja niiden tasapainoon.*

*Valtioneuvoston tarkastajat toteavat jälleen, että työlläilytyks kattaa nykyisin vain noin kolmanneksen muuttaneista. Lisäksi voidaan todeta, että työlläilytyks välitti 1970-luvun toisella puoliskolla Ruotsista Suomeen vain viidesosan siitä määrästä, mikä siirtyi työlläilytyksen kautta maastamme Ruotsiin. Valtioneuvoston tarkastajat korostavat edelleen työlläilytyksen keskeistä merkitystä turvallisen ja tavoitteellisen muuton aikaansaamisessa, joka perustuu suurelta osin oikeaan tietoon muuton kohteena olevan työpaikan ja paikkakunnan olosuhteista. Tämä on tärkeä peruslähtökohta siitä riippumatta minne muutto suuntautuu.*

*Suunnitelmallisen ja pitkäjänteisen siirtolaisuuspolitiikan aikaansaamiseksi valtioneuvoston tarkastajat korostavat lopuksi sitä, että työ-*

voimaministeriön toimintaedellytyksiä tulee tehostaa mm. siirtolaisasiain neuvottelukunnan aseman vakinaistamisella ja määrittelemällä sen tehtävät asetuksella nykyistä laajemmiksi. Ministeriöön tulee valtiontilintarjastajain mielestä muodostaa myös pysyvä

sihteeristö tai toimisto siirtolaisuusasioiden valmistelua varten. Tässä yhteydessä tulee myös ottaa harkittavaksi työvoima-avustajaverkoston laajentaminen alkuvaiheessa ainakin Norjaan ja ehkä myös tiettyihin Keski-Euroopan maihin.

## TIEDOTUKSIA

Näyttely "OI MAAMME SUOMI - VÄRT LAND VÄRT LAND" Siirtolaisuus Suomesta Ruotsiin kautta aikojen - Utvandringen från Finland till Sverige genom tiderna aloittaa Suomen kierroksen Pohjois-Pohjanmaan museosta Oulusta, jossa sen avajaiset pidetään 3.6.1982 ja jossa se on esillä koko kesän 5.9.1982 saakka. Tätä ennen näyttely on kiertänyt Ruotsissa toukokuusta 1980 alkaen kaikkiaan kuudella paikkakunnalla, joiden katselijamääräksi muodostui yli 100 000 henkilöä. Yksin Tukholmassa Nor-

diska Museetin tiloissa siihen tutustui n. 52 000 katselijaa.

Suomessa näyttely on esillä ainakin seuraavilla paikkakunnilla:

Oulu 3.6.1982-5.9.1982

Vaasa 10.9.1982-31.10.1982

Kuopio 5.11.1982-5.12.1982

Jyväskylä 15.12.1982-16.1.1983

Seinäjoki 22.1.1983-20.2.1983

(Helsinki

Turku

*Siirtolaisasiain neuvottelukunnan mietintö VI  
Ulkosuomalaisten osallistuminen valtiollisiin  
vaaleihin  
Komiteamietintö 1981:60*

Vuonna 1972 toteutetun lain muutoksen jälkeen äänioikeus valtiollisissa vaaleissa on ollut jokaisella Suomen kansalaisella asuinpaikkaan katsomatta. Siirtolaisasiain neuvottelukunta on seurannut tiiviisti vaalijärjestelyjä ulkosuomalaisten osalta ja kahdessa aikaisemmassa mietinnössään esittänyt lukuisia toimenpideehdotuksia, joiden tavoitteena on ollut, että ulkosuomalaiset käytännössä myös voisivat käyttää heille lain mukaan kuuluvaa oikeutta.

Huolimatta siitä, että monet neuvottelukunnan ehdotukset ovat toteutuneetkin, ulkosuomalaisten äänestysvilkkkaus on päinvastaisista odotuksista huolimatta osoittanut vaali vaalilta laimenemisen merkkejä. Vuoden 1979 eduskuntavaaleissa äänestysprosentti oli 14,9. Eräänä keskeisenä syynä alhaiseen äänestysaktiivisuuteen neuvottelukunnan teettämän tutkimuksen mukaan on ollut se, että pitkään Suomesta poissa olleet ovat kokeneet Suomen asiat etäisiksi. Myös Suomen puolueiden kiinnostus ulkosuomalaisia kohtaan on koettu vähäiseksi, mikä on ilmennyt puutteellisenä tiedottamisena. Mikäli siirtolaisilla olisi mahdollisuus äänestää

asuinmaansa vaaleissa, olisi tällä suuri merkitys heidän omien olojensa kehittämisen kannalta, koska heillä olisi tällöin mahdollisuus suoranaisesti vaikuttaa heitä itseään koskeviin päätöksiin.

Tällä perusteella neuvottelukunta on päättänyt ehdottamaan pohjoismaisen valtiollisen äänioikeuden toteuttamismahdollisuuksien selvittämistä yhteis-pohjoismaisella tasolla. Ehdotus merkitsisi käytännössä sitä, että pohjoismaan kansalainen voisi toisessa pohjoismaassa asuessaan kansalaisuudestaan riippumatta osallistua valintansa mukaan joko asuinmaansa valtiollisiin vaaleihin tai sen maan valtiollisiin vaaleihin, jonka kansalainen hän on.

Ehdotus kansalaisuudesta riippumattomasta pohjoismaisesta valtiollisesta äänioikeudesta merkitsee poikkeamista siitä perinteisestä ajattelutavasta, että äänioikeus valtiollisissa vaaleissa voi kuulua vain valtion kansalaiselle. Ottaen huomioon pohjoismaisen yhteistyön tähänastiset saavutukset neuvottelukunta on kuitenkin katsonut, että tällainen ehdotus voidaan tehdä ja että pohjoismaainen valtiollinen äänioikeus olisi vain johdonmukainen kehityssakel pohjoismaisessa yhteistyössä.

Neuvottelukunta on tarkastellut myös muita vaalijärjestelmän kehittämismahdollisuuksia ja esittää tutkittavaksi mahdollisuudet ulkosuomalaisten oman vaalipiirin perustamiseen, postiaänestysmenettelyyn siirtymiseen ja vaalipiiristä riippumattomaan äänestämiseen.