

# Serbialaiset ja montenegrolaiset maahanmuuttajat Euroopassa

Marko Nikolić

Merkantilistisen talousmallin vallattua jalansijaa 1700-luvulla Euroopan taloudellisesti aktiivisesta väestönosasta tuli talouspolitiikan subjekti. Talouspolitiikan harjoittajat ajattelivat, että rahakertymä ja väestömäärä olivat taloudellisen kehityksen merkittävimmät reunaehdot. Tämä käsitys johti siihen, että suurten maiden ”siirtolaispolitiikka” mahdollisti vapaan työvoiman tuonnin, mutta tavaroiden vapaus ei kuitenkaan koskenut. Kotimaisten hyödykkeiden vientiä pidettiin tärkeimpänä tehtävänä. (Bohning 1979, 186-189.)

Liberalismin vallattua alaa 1800-luvulla merkantilistisen kauden esteet alkoivat murtua, mutta maailmansotien välisen talouskriisin myötä kotimarkkinoiden suojaaminen lisääntyi jälleen. Samassa yhteydessä tehtiin ensimmäistä kertaa myös merkittäviä toimenpiteitä maahanmuuton kontrolloimiseksi. (Grečić 1989, 12.) Toisen maailmansodan jälkeen työvoiman tarve Länsi-Euroopan maissa alkoi kasvaa erityisesti matalapalkka-aloilla. Kotimainen työväestö oli halutonta ottamaan näitä tehtäviä vastaan, minkä vuoksi työvoimaa oli tarpeen hankkia kehittymättömämmistä maista. Tähän tarkoitukseen kehitettiin kansainvälisoikeudelliset puitteet. Esimerkiksi ”Muuttavien työntekijäin työhönottaminen, työnvälitys ja työehdot” - yleissopimus laadittiin osaksi Kansainvälisen työjärjestön (ILO) sopimustoa.<sup>1</sup> Länsi-Euroopan unionin pohjana olevan Brysselin sopimuksen allekirjoittaneet maat (Ranska, Iso-Britannia ja Benelux-maat) takasivat vuoteen 1950 mennessä ulkomaisen työvoiman oi-

keudet työttömyystapauksissa yhteisellä siirtotyöläisten sosiaaliturvaa koskevalla sopimuksella (Social Security for Migrant Workers 1977, 12). Vuodesta 1954 lähtien myös pohjoismailla on ollut yhteiset työntekijöiden sosiaaliturvan takaavat työmarkkinat.

Allekirjoittamalla Rooman sopimuksen vuonna 1957 Italia, Ranska, Länsi-Saksa, Hollanti ja Luxemburg hyväksyivät huomattavan joukon sosiaaliturvaa koskevia uudistuksia. Vuonna 1958 hyväksyttiin siirtotyöläisten sosiaaliturvaa koskeva direktiivi (EEC Directive about Social Insurance of Migrant Workers), joka nivoutui osaksi Rooman sopimusta. (Grečić 1989, 16.) Sopimuksen artikloissa 48, 49 ja 51 määriteltiin työvoiman vapaa liikkuvuus Euroopan talousyhteisön alueella. Artikloita alettiin soveltaa kuitenkin vasta 1964, jolloin direktiivi ratifioitiin. Direktiivissä määriteltiin työvoiman vapaan liikkuvuuden rajat, työntekijöiden oikeudet ja velvollisuudet vastaanottavissa maissa sekä jäsenmaiden oikeudet ottaa vastaan työvoimaa kolmansista maista. (Emt., 14-15.)

Lopulta vuonna 1968 Euroopan talousyhteisö loi puitteet yhteisille työmarkkinoille direktiivillä nro 1612, jossa poistettiin lähes kaikki esteet työvoiman vapaalta liikkuvuudelta yhteisön sisällä. Yhteisön jäsenmaiden kansalaiset olivat etusijalla yhteisön ulkopuolelta tulevaan työvoimaan nähden, mikä näkyi varsinkin 1970-luvun alussa alkaneen taloudellisen taantumana aikana protektionistisena työvoimapolitiikkana.

Viimeiset esteet EY:n jäsenmaiden yhteisen maahanmuuttopolitiikan tieltä poistui vasta vuonna 1987 valmistellun Euroopan yhtenäisasiakirjan

(SEA) myötä. Dokumentissa keskityttiin ennen kaikkea työmarkkinoiden alueelle, joka oli kuulunut ensisijaisesti jäsenmaiden kansallisen lainsäädännön piiriin. Euroopan komissio esitti Valkoisessa kirjassa yli 300 toimenpidettä kansallisten säädösten harmonisoimiseksi.

Yhteisen maahanmuuttopolitiikan harmonisointi vietiin päätökseen Maastrichtin sopimuksessa vuonna 1992. EU:n maahanmuuttopolitiikkaa on tästä eteenpäin leimannut ”kvalitatiivinen lähestymistapa”, toisin sanoen tavoite houkutellessa maahanmuuttajiksi korkean ammattitaidon omaavia työntekijöitä.

## Jugoslavialaisen maastamuuton ominaispiirteitä

Maailmansotien välissä Jugoslaviasta länteen suuntautuneen maahanmuuton keskeisenä motiivina olivat taloudelliset syyt. Toisen maailmansodan jälkeen noin 200 000 Jugoslavian kansalaista oli siirtynyt asumaan Länsi-Euroopan maihin. Huomattava joukko suuntasi myös Amerikkaan ja Australiaan. (Čizmić 1976, 25-26.)

1960-luvulla Länsi-Euroopan maiden taloudellinen kasvu lisäsi työvoiman tarvetta, minkä vuoksi niistä tuli suosittuja maahanmuuton kohdemaita. Tuolloin noin 40 000 jugoslavialaista emigroitui Länsi-Eurooppaan (Grečić 1998, 46). Jugoslavialaisia motivoi emigroitumaan paitsi suuret palkkaerot kotimaan ja lännen välillä, myös länsimaiden myötämielinen suhtautuminen Jugoslaviaan. Lisäksi etenkin koulutettujen emigroitumishaluja lisäsivät monet hankaluudet kotimaisilla työmarkkinoilla ja halu nopeampaan urakehitykseen. Myös Jugoslavian eri alueiden verrattain suuret taloudelliset erot heijastuivat emigraatioon. Valtaosa liikkeestä suuntautui pois köyhemmiltä alueilta, kuten Likasta, Dalmatiasta, Hertsegovinasta, Montenegrosta ja eräiltä Serbian alueilta.

Vuoden 1973 loppuun mennessä jugoslavialaisten siirtolaisten määrä Länsi-Euroopassa oli noussut 1 150 000 henkeen (Neka aktuelna pitanja ..., 1982). Valtaosa joukosta oli sijoittunut Saksaan, Itävaltaan, Ranskaan, Sveitsiin ja Ruotsiin. Esimer-

kiksi Itävallassa jugoslavialaiset olivat suurin ulkomaalaisten työntekijöiden joukko. (Grečić 1998, 47.) Samaan aikaan myös Yhdysvaltoihin, Kanadaan ja Australiaan suuntautuneen emigraation määrä alkoi kasvaa.

Taloudellinen taantuma ja työttömyyden kasvu vähensivät ulkomaisen työvoiman tarvetta Länsi-Euroopassa 1973-74, minkä seurauksena se pyrki uudella siirtolaispolitiikalla vähentämään jo työllistyneiden ulkomaalaisten työntekijöiden määrää. Tätä vaihetta leimasi ulkomaalaisten työntekijöiden ns. selektiivinen integrointi, jossa erityishuomiota kiinnitettiin maahanmuuttajien lasten tai ”toisen sukupolven” integroimiseen. Yleisesti ottaen siirtotyöläisten määrä Euroopassa väheni vuosien 1973-79 välillä 8,2 miljoonasta 6,6 miljoonaan. Jugoslavialaisten siirtolaisten kokonaismäärässä ei tapahtunut suurta muutosta, koska integroituneiden yksittäisten siirtolaisten perheet alkoivat tuolloin sijoittua kohdemaihin. (Grečić 1998, 15.)

Teknologisen vallankumouksen myötä 1980-luvulta lähtien kehittyneet maat ovat siirtäneet huomattavan osan teollisuustuotannostaan halvan työvoiman maihin. Tietotaitoon perustuvan tuotannon ja palvelusektorin kasvaessa kehittyneissä maissa kouluttamattoman työvoiman tarve on vastaavasti vähentynyt. Jugoslavian kriisi ja hajoaminen kiihdytti erityisesti nuorten ja koulutettujen emigroitumista. Kauppasulusta huolimatta Sveitsi, Itävalta ja Ranska palkkasivat vuositasolla noin 30 000 Jugoslavian alueelta peräisin olevaa työntekijää Jugoslavialaisten virallisten toimielinten toimiessa välittäjinä (emt., 50).

Länsi-Euroopan talouskriisi ja sosialististen maiden radikaalit muutokset 1990-luvulla vaikeuttivat emigroitumista kehittyneisiin maihin. Vuonna 1992 suurimmat vastaanottajamaat (Saksa, Itävalta ja Ranska) ottivat käyttöön useita maahanmuuttoa koskevia rajoituksia ja säännöksiä: työlupien voimassaolo rajoitettiin vuoteen, laittomia maahanmuuttajia karkotettiin ja integroituneiden siirtolaisten mahdollisuutta saada maan kansalaisuus helpotettiin (emt., 52). YK:n turvallisuusneuvoston Jugoslavian liittotasavallalle esittämien pakotteiden valossa voidaan arvioida, että rajoitukset olivat osit-

tain suunnattu juuri Jugoslovlavian kansalaisia kohtaan.

Jugoslavian syvä kriisi 1990-luvulla motivoi ihmisiä lähtemään maasta. Kehittyneet länsimaat etsivät ennen kaikkea nuoria asiantuntijoita vähemmän kehittyneistä maista. Suurin osa Jugoslavian alueelta lähteneistä emigranteista suuntasi Saksaan, Sveitsiin, Itävaltaan ja Italiaan. Jugoslavian alueen kansalaiset muodostivat 10 % kaikista ulkomaalaisista Saksassa, 5 % Italiassa, 14 % Sveitsissä ja jopa 32 % Itävallassa. (Grečić 1998, 52.) Epäsuotuisa taloudellinen ja sosiaalinen ilmapiiri Serbia ja Montenegrossa on vaikuttanut siihen, että halu emigroitumiseen on jatkunut yhä 2000-luvulla.

## Aivovuoto

Tunnusomaista entisistä sosialistimaista tulevalle siirtolaisuudelle 1990-luvulla oli korkeasti koulutettujen osaajien mittava emigroituminen eli ns. aivovuoto. Aivovuoto alkoi jo 1980-luvun puolivälin tienoilla, mutta 1990-luvulla siitä tuli merkittävin siirtolaisuuden osa-alue käsittäen yli 25 % emigroituneiden kokonaismäärästä (Grečić ym. 1996, 32). Jugoslavialle asetetut pakotteet kiihdyttivät aivovuotoa entisestään. Jo ennen sotilaallisia konflikteja vuosittain lähes 250 huippuasiantuntijaa emigroitui Jugoslaviasta (OECD in Figures 1994). On arvioitu, että viimeisen 25 vuoden aikana Serbia ja Montenegron alueelta on lähtenyt lähes 30 000 korkeasti koulutettua henkilöä, joista yli 50 voidaan pitää huippuasiantuntijoina (Grečić ym. 1996, 33). Kansainvälisen politiikan ja talouden tutkimuksen instituutin ja Serbian tiede- ja teknologiaministeriön johtaman vuosina 1993-95 toteutetun tutkimuksen mukaan lähes 1300 paikallisissa tutkimuslaitoksissa työskennellyttä tutkijaa emigroitui vuosien 1979-1994 välisenä aikana (suurin osa heistä oli maisteri- ja tohtoritason tutkijoita luonnontieteellisiltä aloilta) (emt., 34). Suurin osa kyseisestä joukosta emigroitui Iso-Britanniaan, Saksaan, Sveitsiin ja Italiaan; 17 % heistä oli lähtöisin nykyisen Serbia ja Montenegron alueelta. Lähtijöiden keski-ikä oli alle 40 vuotta. Nämä luvut osoittavat, että kyse on huomattavasta resurssien menetyksestä.

## Serbia ja Montenegron kansalaisten asema Länsi-Euroopassa

Serbia ja Montenegron kansalaisten asemaa Euroopan unionin maissa määrittää kyseisten maiden ulkomaalaispolitiikka. Asema kytkeytyy sosiaaliin, kulttuurisiin ja poliittisiin oikeuksiin. Tasa-arvoisuutta korostavista kansainvälisistä sopimuksissa huolimatta, maan – olipa kyse sitten mistä tahansa maasta – kuuluminen eri organisaatioihin vaikuttaa siirtotyöläisten asemaa koskeviin käytäntöihin. Hyvänä esimerkkinä tästä ovat Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin jäsenmaat, joissa jäsenmaiden ulkopuolelta tulevien henkilöiden kaikkia perusoikeuksiaan ei pystytä takaamaan.

Niissä Euroopan maissa, joissa suurin osa Serbia ja Montenegron emigranteista asuu ja työskentelee, kielletään lainsäädännössä uskontoon, rotuun, sukupuoleen tai kansallisuuteen perustuva syrjintä. Käytännössä kuitenkin kaikissa maissa etusijalle asetetaan oman maan kansalaisten tai integraatiossa mukana olevien maiden kansalaisten työllistyminen. Tämä näkyy selvästi myös kotoperäisten ja ulkomaalaisten työntekijöiden välisessä työjaossa. Ulkomaalaisille tarjotaan usein sellaisia tehtäviä, jotka eivät muille kelpaa. Työmarkkinoiden laskusuhdanteiden aikana ulkomaalaiset työntekijät ovat usein ensimmäisinä irtisanottavien joukossa. Tilanne on kuitenkin parempi korkean ammatitaidon omaavien kohdalla.

Siirtotyöläisellä on oltava hallussaan sekä työettä oleskelulupa, jotta työpaikan saaminen ylipäätään on mahdollista. Nämä luvat ovat tiiviisti kytköksissä toisiinsa, ja käytännössä toisen menettäminen tarkoittaa myös toisen menettämistä. Lyhytaikainen työlupa kytkee työntekijän tiettyihin tehtäviin ja hänen oleskelunsa on sidoksissa ennakoitua määrättyyn tehtävään. Työpaikan vaihtamiseen ei ole juurikaan mahdollisuutta. Joissakin vastaanottajamaissa maahanmuutto on tehty lähes mahdottomaksi asettamalla rajoituksia perhekuntien maahanmuutolle, vaatien erityisiä selvityksiä mm. siivillisäädystä, työstä, tuloista ja asumisesta. (Grečić ym. 1996, 87)

Muutamissa Euroopan maissa on erityisiä siirtotyöläisten lapsia koskevia säädöksiä. Heidän kouluttautumismahdollisuutensa saattavat olla rajoitettuja, mikä vaikuttaa myöhemmin työllistymiseen ja koko työuraan. Vaikuttaa siltä, että kyseisten lasten on ennalta määrätty perivän vanhempiensa sosiaalinen status ja työ. Näissä maissa on myös ulkomaalaisten työntekijöiden sosiaaliturvaa koskevia ongelmia. Sosiaalinen status määräytyy yleensä kotipaikan mukaan ja esimerkiksi maasta poistuminen saattaa johtaa työaikana saatujen etujen keskeytymiseen. On myös tärkeää todeta, että monissa tapauksissa siirtotyöläisillä on ongelmia lähettää rahaa vanhoihin kotimaihinsa. (Grečić ym. 1996, 89.) Kaikki nämä ongelmat ovat askarruttaneet myös Serbia ja Montenegron kansalaisia ympäri Eurooppaa.

## Serbia ja Montenegron emigrantit Euroopassa

Saksa on Euroopan taloudellisesti kehittyneimpänä valtiona ollut erityisen kiinnostava maahanmuuttokohde Serbia ja Montenegrosta peräisin oleville. Saksalla on suuri tarve saada korkean osaamistason omaavia siirtolaisia, sillä sen kehitysstrategia pohjautuu tieto- ja viestintäteknikkaan. Kotimaiset resurssit kattavat vain 75 % osaajien tarpeesta. Tämä on johtanut siihen, että kesällä 2000 maan hallitus käynnisti ohjelman, jonka tarkoituksena on ollut houkuttaa tieto- ja viestintäteknikan asiantuntijoita erityisesti EU:n ulkopuolisista maista. Ohjelmaan liittyen Saksa on myöntänyt lähes 75 000 työlupaa vuosittain sopiville työntekijöille (Introduction to Immigration in Germany, 2004).

Lokakuussa 2001 Saksa muutti lainsäädäntöään siten, että se vastasi tehokkaammin osaavan työvoiman tarpeeseen ja samanaikaisesti lannisti kouluttamattomien maahanmuuttohaluja. Huippuasiantuntijoille on myönnetty oleskelulupia ilman, että heillä on työpaikka tiedossa. Sama koskee myös koulutusta. Opintojensa loppuvaiheessa oleville yliopisto-opiskelijoille on myönnetty vuoden oleskelulupia opintojen loppuun saattamiseksi saksalaisissa yliopistoissa. Tähän on sisältynyt maahanmuut-

tajille suunnattujen opintojen suorittamisvelvollisuus. (Germany to liberalize Immigration, 2004.)

Itävaltaan suuntautuneessa muuttoliikkeessä on ollut usein kyse väliaikaisesta työskentelystä tai pakolaisuudesta. Suurin osa maan ulkomaalaisväestöstä on peräisin entisen Jugoslavian alueelta. Heitä on 4,2 % koko maan väestöstä ja lähes puolella (46 %) on Itävallan kansalaisuus. (Immigration in Austria, 2004.)

1960-luvulla Itävalta allekirjoitti useiden maiden kanssa (Jugoslavian kanssa vuonna 1966) bilateraaliset sopimukset, joiden tarkoituksena oli parantaa väliaikaisen vierastyövoiman asemaa maassa. Emigroituminen Itävaltaan kaksinkertaistui vuosien 1987-94 välisenä aikana, mikä johti vuonna 1992 tehtyihin lakimuutoksiin ja maahanmuuttokäytäntöiden asettamiseen. Uudet säädökset vähensivät merkittävästi maahanmuuttajien määrää.

Maantieteellisen sijaintinsa vuoksi Itävallasta tuli Balkanin kriisin aikana 1990-luvulla yksi suurimmista pakolaisten vastaanottajamaista. Pelkästään Bosnian sodan (1992-95) aikana lähes 50 000 ihmistä haki turvapaikkaa Itävallasta. Lisäksi Kosovon sodan aikana maahan tuli noin 20 000 uutta pakolaista.

Samoin kuin joissakin Skandinavian maissa, Itävallan nykyisessä maahanmuutto- ja ulkomaalaispolitiikassa humanitaariset ja sosiaaliset aspektit ovat keskeisessä asemassa. Myös vähemmistökansallisuuksien sosiaalinen asema ja kulttuurikehitys pyritään turvaamaan. Esimerkiksi serbivähemmistöllä on Itävallassa omankielisiä lehtiä kuten *Bečki informator*, radioasemia kuten *Jugoton Wien* ja *Naša mala ulica* sekä mahdollisuus seurata 16 serbinkielistä satelliittikanavaa (Immigration in Austria, 2004).

Saksan tavoin myös Ranskassa on tarve tieto- ja viestintäteknikan osaajista, mikä on johtanut sen perinteisen tiukan maahanmuuttopolitiikan uudelleen arviointiin. Korkean ammatillisen taitotason omaavien maahanmuuttoa on helpotettu. Muutoksista huolimatta Ranskan työmarkkinoita pidetään edelleen yhtenä suojaetuimmista koko Euroopassa. Päätökset työluvista tehdään Ranskassa paikallis- tasolla, minkä vuoksi käytännössä on myös huo-

mattavaa alueellista vaihtelua.

Ranskassa on käytössä sekä väliaikaisia että jatkuvia työlupia. Väliaikainen työlupa voidaan myöntää esimerkiksi ulkomaalaisessa yrityksessä työskentelevälle henkilölle, jos hänen työnsä tapahtuu Ranskassa. Väliaikaiset luvat myönnetään 18 kuukaudeksi kerrallaan ja niitä on mahdollisuus jatkaa työsopimuksen keston ajan. (Introduction to Immigration in France, 2004.) Jatkuvan työluvan saamiseksi henkilön on työskenneltävä ranskalaisessa yrityksessä, jolla on tarve työllistää henkilönsä Ranskan alueella. Rekrytointiprosessin aikana työntekijöitä valitessaan ranskalaiset yritykset käyttävät kolmea kriteeriä: palkkapyyntö, hakijan koulutustausta ja haettavan aseman tärkeys.

## Siirtolaisuuden tulevaisuudennäkymät

Serbia ja Montenegrosta lähtöisin olevien siirtolaisten asema Euroopan eri maissa on vain pieni osa laajaa ja monimutkaista maahanmuuttokysymystä. Vain Serbia ja Montenegron alueen siirtolaisiakin ajatellen kokonaisuutta on mahdoton ymmär-

tää ilman että huomioon otetaan kansainvälisissä suhteissa vaikuttavat taloudelliset ja poliittiset aspektit sekä EU:n että Serbia ja Montenegron asema kansainvälisessä yhteisössä. Nykyisessä tilanteessa, jossa työvoimaa on enemmän tarjolla kuin on työtä ja jossa jopa kotimaiset työntekijät elävät epävarmuudessa, on selvää, että siirtotyöläisten aseman ja tilanteen parantamiseksi ei tällä hetkellä löydy todellista potentiaalia Euroopan suurissa siirtolaismaissa.

Ajatellen sitä, että Serbia ja Montenegro on yhä pääosin Euroopan integraatiokehityksen ulkopuolella, voidaan maan kansalaisten asemaa siirtolaisina pitää epävarmana. Tulevaisuus riippuukin pitkälti siitä, miten Serbia ja Montenegron asema kansainvälisessä yhteisössä kehittyy ja erityisesti EU:n politiikasta. Niin kauan kun Serbia ja Montenegron valtioliiton asema ja sen suhde EU-integraatioon on epäselvä, maan kansalaiset joutuvat monilla yhteiskuntaelämän sektoreilla tyytymään ”toisen luokan kansalaisen” asemaan Euroopan maissa.

*Artikkelin on kääntänyt englannin kielestä  
Jouni Järvinen.*

## Viitteet

1 Laadittu 1939 ja muutettu 1949. Suom. huom.

## Lähteet

- Bohning, W.R. (1979), International Migration and the International Economic Order. – *Journal of International Affairs* 2:33, 186-189.
- Čizmić, I. (1976), *Doseljavanje, struktura i polo•aj naših iseljenika u prekomorskim zemljama*. Zagreb, 25-26.
- 1958 EEC Directive about Social Insurance of Migrant Workers (2004), [www.europa.eu.int/factsheets/4\\_8\\_4\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/factsheets/4_8_4_en.htm), 02.06.2004.
- Grečić, Vladimir (1998), *Jugoslovenske spoljne migracije*. Belgrade: Federal Ministry for Work, Health and Social Policy, Institute of the International Politics and Economics, Federal Institution for Labour Market and Migrations, 46.
- Grečić, Vladimir (1989), *Migracija i integracija stranog stanovništva*. Belgrade: Institute of the International Politics and Economics.
- Grečić Vladimir; Kutlača, Đuro; Matejić, Vlastimir; Mikić, Obrad (1996), *Migracije visokostručnih kadrova i naučnika iz SR Jugoslavije*. Belgrade: Institute of the International Politics and Economics and Ministry for Development, Science and Environment, 32.
- Immigration in Austria – Mapping Minorities and their Media: The National Context-Austria, Scientific Work (2004), [www.lse.ac.uk/collections/EMETEL/Minorities/papers/austriareport.pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/EMETEL/Minorities/papers/austriareport.pdf).
- Germany to liberalize Immigration (2004), [www.workpermit.com/new/germany](http://www.workpermit.com/new/germany), 17.06.2004.
- Introduction to Immigration in France (2004), [www.workpermit.com/france/france.htm](http://www.workpermit.com/france/france.htm), 13.06.2004.
- Introduction to Immigration in Germany (2004), [www.workpermit.com/germany/employer1.htm](http://www.workpermit.com/germany/employer1.htm), 15.06.2004.
- Neka aktuelna pitanja zapošljavanja, rada i boravka građana u Evropi*. Belgrade: Federal Committee for Work, Health and Social Protection.
- OECD in Figures 1994*. Paris: The OECD Observer.
- Social Security for Migrant Workers 1977*. Geneva: ILO, 12.