Sari Haavisto
Neuvotteleva virkamies
Työ- ja elinkeinoministeriö
26.3.2024

Hallintovaliokunnan kokous 2.4.: Asiantuntijalausunto asiasta Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan osaajareservin perustamisesta (U7/2024)

Hallintovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriön lausuntoa asiassa U7/2024: Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan osaajareservin perustamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja lausuu asiasta seuraavasti:

Tausta

Komission mukaan työnantajat EU:ssa, erityisesti pienet ja keskisuuret yritykset, kohtaavat akuutteja ja rakenteellisia haasteita monien eri alojen osaajien saatavuudessa. Väestön vanheneminen ja työikäisen väestön väheneminen vaikeuttavat työvoimatarpeisiin vastaamista. Esimerkiksi EU:n vihreän ja digitaalisen talouden siirtymä luo suuren tarpeen erityisosaamiselle.

Ehdotuksen tavoitteena on auttaa jäsenvaltioita hyödyntämään kansainvälistä rekrytointia paremmin nykyiseen ja tulevaan osaamis- ja työvoimapulaan vastaamisessa niiltä osin, kun tarpeisiin ei voida vastata kansallista työvoimaa aktivoimalla ja EU:n sisäistä liikkuvuutta hyödyntämällä.

Komission asetusehdotuksen tarkoituksena olisi perustaa EU:n osaajareservi. Osaajareservi olisi ensimmäinen EU-tason digitaalinen alusta, jolla pyrittäisiin tukemaan EU-alueen työnantajien ilmoittamien työpaikkojen ja kolmansien maiden työnhakijoiden yhteen saattamista sekä parantamaan työnantajien mahdollisuuksia löytää tarvitsemiaan osaajia ja kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuuksia hakea töitä työvoimapula-aloilla.

Asetusehdotus annettiin 15. marraskuuta 2023 osana aloitekokonaisuutta EU:n houkuttelevuuden lisäämiseksi EU:n ulkopuolisille osaajille sekä osaajien ja osaamisen liikkuvuuden parantamiseksi (=osaajien liikkuvuuspaketti eli *Skills and Talent Mobility Package*). Esitys on jatkoa vuonna 2020 annetulle komission tiedonannolle uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta (COM(2020) 609 final) ja vuonna 2022 seuranneelle komission tiedonannolle ”Osaajien houkuttelusta EU:hun” (COM(2022) 657 final).

Käsittelyvaihe

Komissio esitteli asetusehdotuksen SCIFA-komiteassa 23.11.2023, minkä jälkeenesityksen käsittely on jatkunut neuvoston kotouttamis-, maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmässä (IMEX) jäsenmaiden

kantojen yhteensovittamiseksi. Puheenjohtaja antoi kompromissiesityksen 29.2.2024. Esitettyjen muutosten voidaan arvioida olevan pääsääntöisesti oikeansuuntaisia.

Tavoitteena on saavuttaa neuvoston yleisnäkemys Belgian puheenjohtajakaudella. Tarkoituksena on käynnistää trilogi Euroopan parlamentin kanssa seuraavalla puheenjohtajakaudella.

Ehdotuksen tavoitteet

EU-tason alustalla pyritään saavuttamaan kansallisia toimia parempi näkyvyys ja houkuttelevuus sekä sitä kautta laajentamaan osaajien saatavuutta työnantajille ja parantamaan kolmansien maiden työnhakijoiden mahdollisuuksia hakea töitä EU-alueelta. Ehdotetulla osaajareservillä pyritään täydentämään kansallisia kansainvälisen rekrytoinnin toimia varmistamalla yhteentoimivuus kansallisten alustojen kanssa. Komission arvion mukaan EU:n osaajareservi olisi toiminnallinen vuodesta 2028.

Suomenkin työmarkkinoilla on pula osaavasta työvoimasta. Hallitus vastaa osaajapulaan muiden toimien ohella panostamalla kohdennetusti kansainväliseen rekrytointiin. Työperusteista maahanmuuttoa tarvitaan Suomen talouskasvun, innovaatioiden, elinvoimaisuuden ja palveluiden turvaamiseksi ja se tukee osaltaan hallituksen työllisyystavoitteen saavuttamista. Työperusteisen maahanmuuton on vahvistettava julkista taloutta ja kansainvälisen rekrytoinnin sujuvoittamisen tulee yhdistyä tehokkaaseen maahantuloväylien väärinkäytösten ja työvoiman hyväksikäytön torjuntaan.

Valtioneuvosto pitää esityksen tavoitteita ja päälinjauksia lähtökohtaisesti perusteltuina. Osaajista käydään globaalia kilpailua, ja EU-yhteistyöllä voidaan tuottaa lisäarvoa jäsenvaltioiden kansainvälisen rekrytoinnin toimille. EU:n yhteinen näkyvyys voi osaltaan parantaa osaajien saatavuutta työnantajille jäsenvaltioissa. Osaajareservistä saatavan hyödyn kannalta keskeistä on, kuinka paljon siihen rekisteröityy kolmansissa maissa jäsenvaltioiden osaajatarpeisiin vastaavia työnhakijoita.

Keskeiset ehdotukset ja valtioneuvoston kannat

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö ja valtioneuvoston kanta on todettu kokonaisuudessaan valtioneuvoston U-kirjelmässä (U 7/2024). Alla on tiivistys keskeisistä ehdotuksista ja niihin liittyen valtioneuvoston kannoista.

- *jäsenvaltioiden osallistumisen vapaaehtoisuus ja osaajareservin yhteentoimivuus kansallisten järjestelmien kanssa*

Asetusehdotuksella perustettaisiin EU:n osaajareservi. Jäsenvaltioiden osallistuminen osaajareserviin olisi vapaaehtoista, ja jäsenvaltiot voisivat milloin tahansa päättää osaajareserviin osallistumisesta.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen erityisen tärkeänä osana jäsenvaltioiden osallistumisen vapaaehtoisuutta. Jäsenvaltioiden osallistumisen vapaaehtoisuus mahdollistaa kansallisen harkinnan osaajareserviin liittymisen lisäarvosta suhteessa jo olemassa oleviin ja kehitettäviin kansainvälisen rekrytoinnin toimiin. Suomen osallistumisesta osaajareserviin päätetään erikseen siinä vaiheessa, kun ehdotuksen vaikutukset Suomessa pystytään riittävästi arvioimaan. Ehdotuksen taloudelliset ja muut vaikutukset Suomeen olisivat riippuvaisia siitä, liittyisikö Suomi osaajareserviin.

Suomessa kansainvälisen rekrytoinnin toimia kehitetään osana työllisyyden edistämisen rakenteita mukaan lukien valtion kansainvälisen rekrytoinnin toiminto Work in Finland ja julkiset työnvälityspalvelut, joista vastaavat kunnat vuodesta 2025 lähtien. Kansallista kohtaantoalustaa Työmarkkinatoria kehitetään tukemaan myös suomalaisten työnantajien kansainvälisen rekrytoinnin tarpeita.

Osaajareservin kustannustehokkaasti toteutettavissa oleva yhteentoimivuus Työmarkkinatorin kanssa onkin edellytyksenä toimivalle kansainvälisen rekrytoinnin kokonaisuudelle. Kansallisten järjestelmien ja osaajareservialustan yhteensopivuuden varmistaminen säädettäisiin ehdotuksessa jäsenvaltioiden ja osaajareservin sihteeristön tehtäväksi. Yhteentoimivuuden edellyttämiä teknisiä muutoksia ja yhteentoimivuuden aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia tulee jatkovalmistelussa arvioida tarkemmin.

Osaajareservillä tuettaisiin myös EU:n osaamiskumppanuuksien toimeenpanoa. Suomi ei tällä hetkellä osallistu EU:n osaamiskumppanuuksiin, koska ne eivät kohdennu Suomen ensisijaisiin työvoiman maahanmuuton kohdemaihin. Suomen tavoitteena on täydentää työvoimaa ensisijaisesti EU/ETA-alueelta sekä Intiasta, Vietnamista, Filippiineiltä ja Brasiliasta. Kysyntään vastaavan osaamisen tavoittamista edistäisi, että osaajareservi olisi kokonaisvaltaisesti hyödynnettävissä myös jäsenvaltioiden kahdenvälisissä kumppanuuksissa kolmansien maiden kanssa.

- *kansallisiin työvoimatarpeisiin vastaaminen*

Suomen tavoitteena on vahvistaa kolmansien maiden osalta erityisesti korkeasti koulutettujen henkilöiden sekä työvoimapula-alojen työperäistä maahanmuuttoa.

Ehdotuksen mukaan osaajareservi kohdennettaisiin työvoimapula-aloihin. Osaajareservissä ilmoitettavien avointen työpaikkojen tulisi olla EU-laajuisten työvoimapula-ammattien listan ja siihen tehtyjen kansallisten mukautusten mukaisia, minkä lisäksi osaajareserviin voitaisiin siirtää EU:n osaamiskumppanuuden kannalta merkityksellisiä avoimia työpaikkoja. Lisäksi alustalle siirrettävien avointen työpaikkojen tulisi olla avoimia myös kolmansista maista tulevien työnhakijoiden rekrytoinnille unionin kansalaisten etuuskohtelun periaatteen mukaisesti.

Ehdotuksen liitteenä on toimitettu EU laajuisia työvoimapula-ammatteja koskeva lista, jota komissio voisi ehdotuksen mukaan muuttaa delegoiduilla säädöksillä. Jäsenvaltiot voisivat tehdä EU:n laajuisista työvoimapula-ammateista annettuun listaan kansallisia mukautuksia, lisäyksiä ja poistoja säädetyin väliajoin. Kansalliset mukautukset koskisivat ainoastaan kyseisen jäsenmaan työpaikkojen kohtauttamista.

Valtioneuvosto pitää tärkeinä ehdotuksen esityksiä, joilla mahdollistetaan osallistuville jäsenmaille osaajareservin käyttö kansallisesti tunnistettujen työvoimatarpeiden mukaisesti ja katsoo, että kansallisten mukautusten tekemisen EU-tason ammattilistaukseen tulisi olla mahdollisimman joustavaa, jotta osaajareservillä voitaisiin vastata mahdollisimman hyvin muutoksiin työvoimapula-ammateissa.

- *osaajareservin hallinto, tiedottaminen ja tukipalvelut*

Ehdotuksen mukaan osaajareservin hallinnosta vastaisivat komission vastuulle kuuluva sihteeristö, jäsenvaltioiden edustajista pääosin koostuva ohjausryhmä ja kansalliset yhteyspisteet. Osaajareserviin osallistuvien jäsenvaltioiden tulisi perustaa kansallinen yhteyspiste vuodesta 2026. Kansallisen yhteyspisteen tehtäviin kuuluisi kansallisella tasolla mm. järjestelmän toimivuuden fasilitointi, työpaikkojen siirto, kansallisten muutosten ilmoittaminen EU-tason työvoimapulalistaan, työnantajien poistaminen reservistä väärinkäytöstapauksissa.

Lisäksi sihteeristön tulisi kansallisten yhteyspisteiden avulla saattaa helposti saataville tietoa mm. rekrytointi- ja maahanmuuttoprosesseista, osaamisen tunnistamisesta ja tutkintojen tunnustamisesta, kolmansien maiden kansalaisten oikeuksista ja asumis- ja työolosuhteista osaajareserviin osallistuvassa jäsenvaltiossa. Lisäksi säädettäisiin kansallisten yhteyspisteiden velvollisuudesta antaa rekisteröityneille työnhakijoille ja osallistuville työnantajille pyydettäessä valinnan jälkeistä lisätukea mm. maahanmuuttoprosesseista ja perheenyhdistämisestä sekä kolmansien

maiden kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista. Lisäksi säädettäisiin kansallisten yhteyspisteiden tehtävästä ohjata pyynnöt eteenpäin toimivaltaiselle viranomaiselle tai muille toimijoille.

Suomen kannalta digitaalisen järjestelmien kehittämiseen, työvoimapula-alojen tunnistamiseen ja työnantajien kansainvälisen rekrytoinnin tukipalveluihin liittyvät kansallisen yhteyspisteen tehtävät kytkeytyvät valtion kansainvälisen rekrytoinnin toiminnon Work in Finlandin tehtäviin. Kansallisille yhteyspisteille esitetyt tehtävät muodostaisivat kuitenkin suhteessa Work in Finlandin nykyisiin tehtäviin uudenlaisen kansainvälisen rekrytoinnin tukitehtävän, jonka puitteissa mm. annettaisiin pyynnöstä ja valinnan jälkeen kolmansien maiden työnhakijoille usean viranomaisen toimialaan liittyvää tietoa ja ohjausta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että osaajareservistä ei aiheudu kohtuutonta hallinnollista taakkaa.

- *mahdollisuus nopeutettujen maahanmuuttomenettelyiden käyttöönottoon*

Ehdotuksen mukaan osaajareserviin osallistuvat jäsenmaat voisivat asettaa nopeutettuja maahanmuuttoprosesseja rekisteröityneille työnhakijoille, jotka ovat tulleet valituiksi työpaikkaan osaajareservissä.

Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeänä, ettei ehdotus sisällä velvoittavia maahantulon edellytyksiin liittyviä säännöksiä. Esityksellä ei olisi suoria vaikutuksia kolmansien maiden kansalaisten maahantuloon, maassa oleskeluun tai työskentelyyn liittyvään lainsäädäntöön.

- työvoiman hyväksikäytön ja väärinkäytösten torjunta

Ehdotuksessa esitetään säädettävän kanteluiden tekemisen helpottamisesta tilanteissa, joissa työnantaja rikkoo säädettyjä velvoitteita. Jäsenvaltioiden tulisi saattaa oikeussuojakeinoja koskeva informaatio helposti saataville. Väärinkäytöstapauksissa työnantaja suljettaisiin osaajareservistä. Työnhakijoiden rekisteröityminen edellyttäisi henkilön ilmoitusta siitä, ettei häneen kohdistu juridista ja hallinnollista päätöstä, jolla kiellettäisiin pääsy tai oleskelu jäsenvaltiossa.

Valtionneuvosto pitää tärkeänä, että työvoiman maahanmuuton edistäminen perustuu eettisesti kestäville lähtökohdille ja väärinkäytösten ehkäisylle. Ehdotukseen sisältyvät esitykset työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi ja torjumiseksi jo rekrytointivaiheessa ovatkin kannatettavia. Lisäksi valtioneuvosto toteaa, että osaajareservistä ei tule aiheutua maahantulon väärinkäytösten lisääntymistä jäsenvaltioissa.

- tietotekninen alusta

Asetuksessa ehdotetaan säädettävän osaajareservin tietoteknisestä alustasta ja siihen liittyvistä komponenteista työpaikkailmoitusten siirtämiseksi jäsenvaltioista ja vastaanottamiseksi osaajareservin tietokantaan, rekisteröityjen työnhakijoiden profiilien keräämiseksi ja tallentamiseksi, rekisteröityjen työnhakijoiden ja työpaikkailmoitusten hakemiseksi ja kohtauttamiseksi sekä työnantajien ja työnhakijoiden viestinnän mahdollistamiseksi. Ehdotuksessa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä.

Taloudelliset vaikutukset

Komission mukaan ehdotuksella voitaisiin saavuttaa vuoteen 2030 mennessä miljardiluokan positiivinen vaikutus bruttokansantuotteeseen, mikäli riittävästi jäsenvaltioita osallistuisi osaajareserviin. Järjestelmän käynnistyksestä ja ylläpidosta aiheutuisi myös merkittäviä kustannuksia, joiden suuruus riippuu erityisesti osallistuvien jäsenvaltioiden määrästä. Komissio esittää, että nykyisen rahoituskehyksen puitteissa esityksestä aiheutuvat kustannukset katettaisiin pääosin EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastosta (AMIF) ja vuoden 2027 jälkeen EU:n tulevista rahoituskehyksistä. Lisäksi komissio arvioi jäsenvaltioille syntyvän kustannuksia EU:n osaajareservin ja kansallisten järjestelmien yhteentoimivuuden ylläpidosta.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukseen sisältyvien esitysten rahoitusta ei tulisi ennakoida tulevan rahoituskehyskauden osalta. Valtioneuvosto muodostaa kantansa tulevan rahoituskehyskauden rahoituksen osalta erikseen.

Muuta

Valtioneuvosto on kannassaan katsonut, että jatkoneuvotteluissa olisi varmistettava, että valittu oikeusperusta ja toimivaltasäännökset ovat asianmukaisia. Ehdotuksella on liittymäpintaa sekä työllisyyteen että maahanmuuttoon. Valtioneuvoston alustavan näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen. Oikeusperustakysymystä tarkastellaan kuitenkin vielä tarkemmin neuvottelujen edetessä.