Sari Haavisto
Neuvotteleva virkamies
Työ- ja elinkeinoministeriö
8.4.2024

Hallintovaliokunnan kokous 9.4.2024: Asiantuntijalausunto asiasta Valtioneuvoston selvitys komission tiedonannosta osaajien liikkuvuudesta ja komission suosituksesta kolmansien maiden kansalaisten tutkintojen tunnustamisesta (E5/2024 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriön lausuntoa asiassa E 5/2024 vp Valtioneuvoston selvitys: Komission tiedonanto osaajien liikkuvuudesta ja komission suositus kolmansien maiden kansalaisten tutkintojen tunnustamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja lausuu asiasta seuraavasti:

Tausta

EU:n komissio antoi 15.11.2023 aloitekokonaisuuden EU:n houkuttelevuuden lisäämiseksi EU:n ulkopuolisille osaajille sekä osaajien ja osaamisen liikkuvuuden parantamiseksi (=osaajien liikkuvuuspaketti eli Skills and Talent Mobility Package). Paketti sisältää tiedonannon osaamisen ja osaajien liikkuvuudesta, asetusehdotuksen EU:n laajuisesta osaajareservistä, suosituksen koulutusliikkuvuudesta sekä suosituksen kolmansien maiden kansalaisten tutkintojen tunnustamisesta.

E-kirje kattaa tiedonannon (COM(2023) 715 final) sekä komission suosituksen kolmansien maiden kansalaisten tutkintojen tunnustamisesta, joiden osalta ei ole tiedossa varsinaista jatkokäsittelyä jäsenvaltioiden kesken. EU:n osaajareservistä on annettu eduskunnalle U-kirjelmä (U7/2024 vp.) ja koulutusliikkuvuudesta koskevasta suosituksesta E-kirje (E61/2023 vp.).

Komission tiedonannolla tai suosituksella ei ole sellaisenaan oikeusvaikutuksia tai taloudellisia vaikutuksia, eivätkä ne velvoita jäsenvaltioita mihinkään.

Pääasiallinen sisältö

- Komission tiedonanto osaajien liikkuvuudesta

Komission tiedonanto listaa EU-tason yhteisiä haasteita kolmansissa maissa tehtäviin rekrytointeihin ja osaajien saatavuuteen liittyen sekä esittelee keinoja houkuttelevuuden lisäämiseksi. Tiedonannossa todetaan, että EU:ssa kärsitään laajasti eri alojen työvoimapulasta kaikilla osaamistasoilla työntekijöistä erityisasiantuntijoihin. Osaava työvoima on välttämätöntä EU:n kyvylle kasvaa, kehittyä ja innovoida, minkä vuoksi komissio esittää yhteisiä toimenpiteitä työvoimapulaan vastaamiseksi.

Tiedonannon mukaan EU:n tämänhetkisen työmarkkinapolitiikan keskiössä ovat EU-alueella olevan työvoiman uudelleenkoulutus ja täydennyskoulutus

sekä sellaisten ryhmien aktivointi, joiden osallistuminen työmarkkinoille on keskimääräistä heikompaa. Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan ole yksinään riittäviä vastaamaan eurooppalaisten työmarkkinoiden kysyntään. EU:n tulevaisuuden kilpailukyky on vahvasti riippuvainen siitä, onnistuuko se houkuttelemaan alueelleen tarvittavia osaajia.

Komission mukaan kolmansien maiden kansalaiset sekä heitä rekrytoivat työnantajat kohtaavat edelleen esteitä, jotka vaikeuttavat kolmansien maiden kansalaisten työllistymistä EU-alueelle. Näitä ovat esimerkiksi kolmansissa maissa suoritettujen tutkintojen ja osaamisen tunnustamiseen liittyvät haasteet. Lisäksi kansainvälisen rekrytoinnin ja työvoiman maahanmuuton prosessit voivat olla pitkiä ja monimutkaisia sekä työnhakijan että työnantajan näkökulmasta. Komissio myös muistuttaa, että on tärkeää parantaa työelämän vastaanottavuutta ja torjua työmarkkinoilla esiintyvää syrjintää.

Komission tavoitteena on edelleen lisätä osaamiseen liittyvän politiikan tietoperusteisuutta. Komissio myös toteaa, että EU-tason keinojen osaajien liikkuvuuden edistämiseksi tulisi olla strategisia ja kohdentua erityisesti vihreään ja digitaaliseen siirtymään sekä sosiaali- ja terveysalaan (ml. pitkäaikaishoito).

Tiedonannossa tuodaan esiin, että työvoiman liikkuvuutta koskeva yhteistyö voi tuottaa merkittäviä hyötyjä sekä lähtömaille että vastaanottaville maille. Komissio viittaa rakenteilla oleviin EU:n osaamiskumppanuuksiin (Talent Partnerships), jotka tarjoavat viitekehyksen yhteistyölle osaajaliikkuvuuden edistämiseksi EU-maiden ja valikoitujen kolmansien maiden välillä. Kumppanuudet on tähän mennessä käynnistetty Marokon, Tunisian, Egyptin, Pakistanin ja Bangladeshin kanssa.

Lisäksi tiedonannossa käsitellään lyhyesti osaajien liikkuvuuspaketin muita osia:

1. Tutkintojen ja osaamisen tunnustaminen

Osaajien liikkuvuuspaketin keskeinen osa on kolmansissa maissa hankittujen ammattipätevyyksien ja osaamisen tunnistamisen helpottaminen ja nopeuttaminen. Komissio antoi osaajien liikkuvuuspaketin osana suosituksen kolmansien maiden kansalaisten tutkintojen tunnustamisesta. (esitellään jäljempänä)

2. Osaajareserviä koskeva asetusehdotus

Tiedonannossa esitellään komissio osaajien liikkuvuuspaketin yhteydessä antama esitys EU:n laajuisesta osaajareservistä. Kysymyksessä on

kolmansien maiden työnhakijoiden ja jäsenmaiden työnantajien kohtauttamista tukeva alusta, jonka tarkoitus on tehdä kansainvälisestä rekrytoinnista nopeampaa ja helpompaa. Sen kautta jaettaisiin myös tietoa sekä työnantajille että työnhakijoille kansainvälisistä rekrytointiprosesseista, jäsenvaltioiden maahanmuuttosäännöistä ja tutkintojen tunnustamisesta. Kotoutumisen edistämiseksi osaajareservi tarjoaisi myös tietoa työ- ja elinolosuhteista sekä työntekijöiden oikeuksista ja velvollisuuksista kussakin jäsenmaassa.

Osaajareserviä koskevasta asetusehdotuksesta on annettu eduskunnalle U-kirjelmä (U7/2024 vp).

3. Koulutusliikkuvuuden lisääminen

Osaajien liikkuvuuspaketissa komissio antoi myös ehdotuksen neuvoston suositukseksi koskien koulutusliikkuvuuden helpottamista EU:n sisällä. Suositukset eivät ole luonteeltaan velvoittavia. Suositus hyödyttää ensisijaisesti EU-maiden kansalaisia, mutta se antaa myös mahdollisuuden yhteistyöhön kolmansien maiden kanssa Team Europe -lähestymistapaa hyödyntäen. Yhteistyö voi perustua Erasmus+ -ohjelman toimiin, erityisesti Study in Europe -aloitteeseen ja Erasmus Mundus -toimiin, joilla pyritään houkuttelemaan lahjakkaita kolmansien maiden opiskelijoita EU:hun. Suositusehdotus kehottaa jäsenmaita poistamaan jäljellä olevat koulutusliikkuvuuden esteet kaikilta osaamistasoilta sekä vastaamaan EU-alueelle opiskelemaan tulevien kolmansien maiden kansalaisten kohtaamiin haasteisiin esimerkiksi oleskelulupaprosesseihin liittyen.

Suositusehdotuksesta on annettu eduskunnalle erillinen E-kirje (E 61/2023 vp).

- **Komission suositus kolmansien maiden tutkintojen tunnustamisesta**

Komission antaman kolmansien maiden kansalaisten tutkintojen tunnustamista koskevan suosituksen tavoitteena on, että jäsenvaltiot vähentävät järjestelmällisesti kolmansien maiden kansalaisten osaamisen ja tutkintojen tunnustamiseen liittyviä esteitä, jotka haittaavat kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuuksia muuttaa laillisesti kyseiseen jäsenvaltioon, saada osaamistaan ja kokemustaan vastaava työpaikka ja integroitua onnistuneesti kyseisen jäsenvaltion työmarkkinoille.

Suositus sisältää sarjan keinoja liittyen yhteiseen lähestymistapaan ja jäsenmaiden väliseen yhteistyöhön, tarkoituksena yksinkertaistaa osaamisen tunnustamiseen liittyviä prosesseja. Sen tarkoituksena on myös lisätä joustavuutta sekä vähentää kolmansien maiden työnhakijoihin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa. Suositus sisältää sekä yleisiä tunnustamista koskevia periaatteita että hyvinkin yksiytyiskohtaisia ohjeita jäsenvaltioiden kansallisille ja toimivaltaisille viranomaisille liittyen tunnustamisen järjestämiseen ja tunnustamismenettelyihin. Suositukset eivät ole luonteeltaan velvoittavia.

Suositusta sovelletaan tilanteissa, joissa kolmansien maiden kansalaiset ovat hankkimassa viisumia tai työ- ja oleskelulupaa jossakin jäsenvaltiossa tai oleskelevat jo laillisesti unionissa, toisin sanoen tilanteissa joissa osaamisen ja tutkintojen tunnustaminen on edellytyksenä oikeuksien myöntämiselle. Suositus korostaa, että muodollista osaamista tulisi edellyttää hakijalta pääasiassa vain silloin, kun kyse on säännellystä ammatista. Näiden joukosta tulisi myös valita priorisoituja ammatteja, joiden osalta tunnustamismenettelyjä erityisesti nopeutettaisiin. Säänneltyihin ammatteihin pääsyn osalta suositus perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston ammattipätevyyden tunnustamisesta annettuun direktiiviin 2005/36/EY (nk. ammattipätevyysdirektiivi), jossa säädetään ammattipätevyyden tunnustamisjärjestelmästä EU:ssa.

Suomen kanta

Työperusteista maahanmuuttoa tarvitaan Suomen talouskasvun, innovaatioiden, elinvoimaisuuden ja palveluiden turvaamiseksi ja se tukee osaltaan hallituksen työllisyystavoitteen saavuttamista. Työperusteisen maahanmuuton on vahvistettava julkista taloutta. Vastaavasti koulutusperusteisella maahanmuutolla voidaan tukea osaajien saatavuutta sekä Suomen kasvua, kansainvälistymistä ja innovaatiotoimintaa. Hallitusohjelman mukaisesti Suomen tavoitteena on täydentää työvoimaa ensisijaisesti EU/ETA-alueelta sekä vahvistaa kolmansien maiden osalta erityisesti korkeasti koulutettujen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoalan, vientiteollisuuden ja kausityöntekijöiden työperäistä maahanmuuttoa.

Osaajien saatavuuden turvaaminen edellyttää myös EU-tasolla toimia kansainvälisen rekrytoinnin ja osaajien maahanmuuton sujuvoittamiseksi. Ensisijaisesti on edistettävä työvoiman liikkuvuutta EU:n sisämarkkinoilla. EU:n ulkopuolelta tulevia osaajia koskevien toimien tulisi keskittyä edistämään EU:n houkuttelevuutta ja näkyvyyttä työmarkkina-alueena.

Toimet tulisi kohdentaa ensisijaisesti erityisasiantuntijoihin ja työvoimapula-alojen osaajiin.

EU:n yhteistyöllä tulee pyrkiä torjumaan tehokkaasti väärinkäytöksiä ja työperäistä hyväksikäyttöä. Työperusteista maahanmuuttoa on kehitettävä tavalla, joka ei johda laittoman maahanmuuton lisääntymiseen. Työperusteisen maahanmuuton edistämisen tulee lisäksi tapahtua eettisesti niin, että ammattitaitoisen työvoiman maastamuutto ei vaaranna keskeisten osaamisten saatavuutta lähtömaissa.

Osaajapulaan vastaamisessa on olennaista lisätä sektorit ylittävää toimintaa, yhdistäen esimerkiksi maahanmuuton, työllisyyden ja osaamisen tunnustamisen asiantuntemusta.

Osaamiseen ja koulutukseen liittyvän liikkuvuuden sujuvoittaminen on tarpeellista paitsi siksi, että kolmansien maiden kansalaiset kiinnostuisivat EU:sta opiskelu- ja työskentelypaikkana, myös jäsenvaltioiden välisen liikkuvuuden lisäämiseksi.

On tärkeää suunnitella EU-tason toimenpiteet siten, että ne ovat kustannustehokkaita, eivät lisää hallinnollista taakkaa, huomioivat jäsenmaiden toimivallan ja erilaiset työvoimapoliittiset painotukset sekä hyödyntävät mahdollisimman paljon olemassa olevia rakenteita.

Komission suositus kolmansien maiden kansalaisten tutkintojen tunnustamisesta on linjassa kansallisten tavoitteiden kanssa. Hallitusohjelman mukaisesti tavoitteena on sujuvoittaa ulkomaisten tutkintojen tunnustamista ja nopeuttaa erityisesti EU/ETA-maiden ulkopuolella koulutettujen ammattihenkilöiden ammattioikeuden saamista.

Tutkintojen tunnustamista koskevat yksityiskohtaiset ohjeet ovat kuitenkin toteutettavissa vain kansallisten säädösten rajoissa. Suomessa ammattipätevyyden tunnustamisesta säännellyn ammatin harjoittamiseksi päättää toimivaltainen viranomainen ja päätöksenteossa sovelletaan voimassa olevia kansallisia säädöksiä. Akateemisesta tunnustamisesta, eli kelpoisuudesta opintoihin ja opintojen hyväksilukemisesta päättää koulutuksen tarjoaja. Komission suositukset eivät ole luonteeltaan velvoittavia, mutta Suomi pitää tärkeänä, että kolmasmaalaisten tutkintojen tunnustamista sujuvoitetaan.