HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 15.9.2025

Asia: E 56/2025 vp Valtioneuvoston selvitys: Osaamisunioni, perustaitoja koskeva toimintasuunnitelma ja STEM-aineiden opetusta koskeva strateginen suunnitelma.

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle 17.9.2025

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston selvityksestä, joka koskee kolmea komission tiedonantoa osaamisunionista, perustaitoja koskevasta toimintasuunnitelmasta ja STEM-aineiden opetusta koskevasta strategisesta suunnitelmasta. Tiedonantojen niputtaminen yhteen kirjelmään on perustelua huomioiden, että niiden keskeiset kysymykset ovat monilta osin samoja.

Sivistysvaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että koulutus kuuluu EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallanjaossa kansallisen toimivallan ydinalueisiin ja että unionin toimivalta on tällä alalla kevyttä. EU voi hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä koulutusta koskevien tavoitteiden edistämiseen liittyviä toimia, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista. Lisäksi neuvosto voi antaa komission ehdotuksesta suosituksia. Valiokunta on eri yhteyksissä (mm. SiVL 6/2021 vp, SiVL 36/2022 vp ja SiVL 1/2023 vp) painottanut, että päätöksenteko koulutuspolitiikasta tulee pitää jäsenmaissa. Valtioneuvoston kirjelmässä ei varsinaisesti muodosteta kantoja komission ehdotuksiin, mutta puolustetaan nykyistä toimivallanjakoa. Tämä näkemys ei kuitenkaan välttämättä aina heijastu niihin tapohin, joilla valtioneuvosto arvioi komission esityksiä.

Keskityn lausunnossani erityisesti komission tiedonantoon osaamisunionista, joka on ollut keskeisesti esillä useissa komission puheenjohtaja Ursula von der Leyenin puheenvuoroissa. Viime viikolla pitämässään unionin tilaa koskevassa puheessa van der Leyen puhui sisämarkkinoiden ”viidennestä vapaudesta” eli osaamisen ja innovoinnin liikkuvuudesta.[1] Tämä ilmentää tapaa, jolla nykyinen komissio on pyrkinyt määrittelemään koulutuksen

[1] Kts https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/SPEECH_25_2053 .

yhtäältä sisämarkkinoiden vapaan liikkuvuuden osana, toisaalta kilpailukykyasiana. Samalla kysymys unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimiallanjaosta hämärtyy. Osaamisunionista annettu tiedonanto ilmentää osaltaan tätä lähestymistapaa, mutta samat näkökohdat soveltuvat kuitenkin pitkälti myös kahteen muuhun kirjelmässä käsiteltyyn komission aloitteeseen. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Komission tiedonanto osaamisunionista

Komission tiedonannon mukaan inhimillinen pääoma on avainasemassa EU:n vaurauden, talouden kantokyvyn ja markkinatalouden kannalta. Osaamisen ja osaajien puute, riittämätön reagointi teknologisen murrokseen vaatimaan osaamiseen ja taitoihin sekä hajanainen ja tehoton osaamiseen liittyvä hallinto haittaavat EU:n kilpailukykyä. Komission tavoitteena on varmistaa, että kaikilla Euroopan kansalaisilla on mahdollisuus rakentaa vahva osaamisperusta ja osallistua elinikäiseen osaamisen kehittämiseen. Tavoitteina nämä toki ovat hyviä, mutta on toinen asia, miten niitä edistetään ja mikä on komission oma rooli tässä työssä. Toteutuessaan suurin osa ehdotuksista vahvistaisi komission omaa asemaa aloilla, joilla sen rooli on perussopimusten mukaan niukka.

Komissio määrittelee osaamisunionin tavoitteiksi 1) Kehittää taitoja laadukkaisiin työpaikkoihin ja elämään vahvan koulutusperustan ja osallistavan elinikäisen oppimisen avulla; 2) Lisätä osaamista ja uudelleenkouluttaa ketterää työvoimaa digitaalisen ja puhtaan siirtymän tueksi; 3) Kierrättää osaamista, joka mahdollistaa ihmisten vapaan liikkuvuuden kaikkialla EU:ssa sisämarkkinoiden tueksi; 4) Houkutella, kehittää ja pitää osaajia.

Vaikka toimia perustellaan kilpailukykyyn ja sisämarkkinoihin liittyvillä tavoitteilla, käytännössä tiedonannon tavoitteista on vaikea löytää mitään EU:n yksinomaiseen tai jaettuun toimivaltaan kuuluvaa. Komission tiedonannon mukaan

> *Osaamisunioni perustuu eurooppalaisen koulutusalueen, Euroopan osaamisohjelman ja eurooppalaisen tutkimusalueen puitteissa toteutettuihin toimiin. Ne luovat perustan komission yhteistyölle koulutus-, työllisyys- ja työmarkkinatoimijoiden, työmarkkinaosapuolten ja muiden sidosryhmien kanssa, jotta koulutusta ja osaamista koskeva hallinto saataisiin osaamisunionin piiriin. Komissio tunnustaa täysin jäsenvaltioiden ensisijaisen roolin tässä asiassa SEUT-sopimuksen 165 ja 166 artiklan mukaisesti sekä toteuttaa tässä asiassa toimivaltansa mukaisia toimia.*

Tiedonnannon sisällön osalta joillakin aloilla kysymys voi olla jo olemassa olevan, tutkintojen tunnustamiseen tai viisumien myöntämiseen liittyvän sääntelyn kehittämisestä. Merkittävä osa esitetyistä toimista liittyy kuitenkin kysymyksiin, joilla unionilla on vain SEUT 6 artiklan mukaista tukitoimivaltaa. Tukitoimivallan aloilla ”ja perussopimuksissa määrätyin edellytyksin unionilla on toimivalta toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia, mutta tämä ei syrjäytä niiden toimivaltaa näillä aloilla” (SEUT 2(5) artikla). Olen käsitellyt näihin kysymyksiin liittyvää unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä useissa valiokunnalle antamissani lausunnossa.

Koska unionin muodollinen toimivalta on rajattua, komissio päätyy esittämään ‘pehmeitä keinoja’ kuten perustaitojen toimintasuunnitelmaa ja perustaitojen tukijärjestelmän pilotointia. Tukijärjestelmän sisältöä ei avata valtioneuvoston kirjelmässä, mutta komission tiedonannon mukaan

> *Perustaitojen tukijärjestelmää koskevassa pilottitoimessa komissio kehittää yhdessä kiinnostuneiden jäsenvaltioiden kanssa puitteet tehokkaille toimenpiteille niiden lasten ja nuorten tukemiseksi, joilla on vaikeuksia perustaitojen omaksumisessa. Työtä tuetaan EU:n rahoituksella. Eurooppalainen innovatiivisen koulun palkinto suunnitellaan tunnustukseksi kouluille, joissa opetussuunnitelmia on muokattu poikkeuksellisen innovatiivisesti STEM-aineiden ja kansalaistaitojen opettamiseksi esimerkiksi yritysten ja paikallisviranomaisten kanssa tehtävän yhteistyön avulla. Komissio ehdottaa nykyisen perustaitoja koskevan tavoitteen täydentämistä seuraavasti: vuoteen 2030 mennessä .*

Kysymyksessä on tyylipuhdas toimi, jolla lainsäädäntötoimivallan puuttumista korvataan pehmeällä sääntelyllä ja vauhditetaan eurooppalaisen rahoituksen avulla. Valiokunta on korostanut lausunnossaan SiVL 2/2024 vp, että “Kun EU:lla ei ole koulutussektorilla lainsäädäntötoimivaltaa, komission tavoitteena vaikuttaa olevan pyrkimys ohjata koulutussektorille kohdistuvia toimia taloudellisilla panostuksilla. Valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan korostanut, että on tärkeää tiedostaa myös ei-sitovan ohjauksen tosiasiallinen merkitys. Suosituksiin ja ohjeisiin perustuvalla sääntelyllä ja aloitteisiin sisältyvillä rahoitusinstrumenteilla pyritään ohjaamaan toimijoiden käyttäytymistä, ja niillä voi olla kansallisesti merkittäviäkin käytännön vaikutuksia. Valiokunta toistaa näkemyksensä siitä, että se ei pidä tarkoituksenmukaisena vahvistaa komission roolia koulutussektorilla. […] Sivistysvaliokunta katsoo, että […] linjauksissa olisi syytä todeta, että myös mm. koulutuksen, nuorison ja urheilun alat ovat jatkossakin jäsenvaltioiden omaan päätösvaltaan kuuluvia sektoreita ja että EU-tason toimilla ei tule rapauttaa jäsenvaltioiden toimivaltaa. […] Valiokunnan näkemyksen mukaan olisi tärkeää käydä keskustelua siitä, millaista unionin tosiasiallista vallankäyttöä pidetään hyväksyttävänä aloilla, joilla EU:lla ei ole varsinaista lainsäädäntövaltaa.”

Käytännössä tässä hallintomallissa jäsenvaltioiden toimintaa ohjataan EU-tasolta koordinaatiomenettelyjen avulla, ja muodollisesti ei-sitoviin suosituksiin kirjattujen EU-tavoitteiden täyttymistä kiritetään jäsenvaltioille annettavan rahoituksen avulla.[2] Toimintamallia ei ole EU:ssa pidetty toimivaltanäkökulmasta ongelmallisena, koska jäsenvaltiot voivat muodollisesti itse valita, haluavatko ne toteuttaa unionin rahoituksen edellytyksenä olevia EU-tavoitteita.[3] Rahoituksen käyttö on vapaaehtoista, mutta sen kustannuksiin osallistuminen ei ole.

[2] Ks. esim. Pielpa Ollikainen & Päivi Leino-Sandberg, ’EU-oikeuden kielestä legalismiin - Suomen oikeudelliset argumentit ennallistamisasetuksen ja sosiaalisen ilmastorahaston käsittelyssä’, julkaisstavana 5 Lakimies 2025.
Paul Dermine, The Planning Method: An Inquiry into the Constitutional Ramifications of a New EU Governance Technique. Common Market Law Review 61 2024, s. 959–992.

[3] Päivi Leino-Sandberg, Unionin oikeuden harmailla alueilla – pohdintaa fiskaalisen integraation oikeudellisista rajoista. Lakimies 7–8/2021, s. 1187–1217.

Komission tiedonannossa perustaitotavoitteet liittyvät erityisesti opiskelijoiden taitoihin sekä naisten osuuden lisäämiseen koulutuksissa. Koulutuksiin hyväksyminen kuuluu kuitenkin yliopistojen itsehallinnon alaan, ja niiden vapautta päättää opetuksestaan suojataan sekä perustuslaissa (123 §) että EU:n perusoikeuskirjassa, jonka 13 artiklan määräykset tosin keskittyvät tieteen ja taiteen vapauteen. Yliopistojen itsehallinnon ja kansallisen toimivallan ulottuvuuden kannalta ongelmallisia ovat esimerkiksi akateemisen henkilöstön eurooppalainen osaamisviitekehys, aloite korkeakoulutuksen saavutettavuuden parantamiseksi sekä yliopistojen myöntämät uudet oppimiskokonaisuudet. Lisäksi komissio pyrkii helpottamaan yhteisten eurooppalaisten korkeakoulujen yhteisohjelmien kehittämistä muun muassa eurooppalaisen tutkinnon tai tutkinnon laatumerkinnän kautta. Toimien tavoitteena on vaikuttaa tutkintojen sisältöön ja tapoihin joilla niitä tuotetaan, ja ne ovat siksi ongelmallisia yliopistojen autonomian kannalta.

Valiokunta on huomauttanut lausunnossaan SiVL 10/2023 vp, että kirjaukset koulutuksen kehittämisestä EU-tasolla jäävät epäselviksi ja korostanut, että jäsenvaltiot päättävät tutkintojen viitekehysten sisällöstä sekä osaamisen tunnustamisesta huomioiden pyrkimyksen säännellä jatkossa myös tutkintoja ja vaikuttaa niiden sisältöön. Tällöin käsittelyssä olleet ehdotukset vahvistaisivat toteutuessaan komission asemaa koulutuksen suunnittelussa, koska sillä on keskeinen asema suunnitelmia tehtäessä ja rahoituksesta päätettäessä. Valiokunta kiinnitti huomiota komission pyrkimykseen ohjata koulutussektorille kohdistuvia toimia taloudellisilla panostuksilla. Sivistysvaliokunta on jo aiemmin (mm. SiVL 1/2023 vp) tuonut esiin, että on tärkeää tiedostaa myös ei-sitovan ohjauksen merkitys: muodollisesti ei-sitovalla — rahoituksella tai muulla instrumentilla tapahtuvalla — EU:n ohjauksella voi olla kansallisesti merkittäviäkin käytännön vaikutuksia. Siten valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena, että komission roolia vahvistetaan koulutussektorilla tai siihen heijastuvilla toimilla.

Osa komission nyt ehdottamista toimista liittyy Erasmus+ -ohjelmaan sekä Digitaalinen Eurooppa -ohjelmaan. Valtioneuvoston kirjelmässä on käsitelty niukasti heinäkuussa annettua komission ehdotusta uudeksi rahoituskehykseksi, jonka vaikutus näihin ohjelmiin on mittava. Komission ehdotusten tarkoituksena on tukea EU:n tason investointeja koulutukseen ja osaamiseen, ja tältä osin valiokunnan aikaisemmat linjaukset ovat jälleen ajankohtaisia. Unionilla on EUT-sopimuksen XIX osaston alaisuudessa jaettua toimivaltaa tutkimuksen ja teknologian kehittämisessä. Näillä aloilla unionin toimivaltaa on kuitenkin nimenomaisesti tarkennettu SEUT 4 artiklan 3 kohdassa niin, että ”[t]utkimuksen, teknologisen kehittämisen ja avaruuden aloilla unionilla on toimivalta toteuttaa toimia, erityisesti määritellä ja panna täytäntöön ohjelmia ilman, että tämän toimivallan käyttäminen estää jäsenvaltioita käyttämästä omaa toimivaltaansa”. Tälle toimivallalle nojautuu nykyisin esimerkiksi tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelma ”Horisontti Eurooppa”. [4] Näillä aloilla unionin toimet ovat sinänsä lähtökohtaisesti toimivaltanäkökulmasta ongelmattomia. Tästä erillinen kysymys on, toteutetaanko unionin toimia tavoilla, jotka tukevat huippututkimuksen syntyä ja joilla rahoille saadaan hyvä vaste. Näihin kysymyksiin on tarve palata käsiteltäessä unionin uusia rahoitusinstrumentteja ja -rahoituskehystä tarkemmin.

[4] Oikeusperustana toimii 173 artiklan 3 kohta (teollisuus), 182 artiklan 1 kohta sekä 183 artiklan ja 188 artiklan toinen kohta (tutkimus ja teollisuus). EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) 2021/695 tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelman ”Horisontti Eurooppa” perustamisesta, sen osallistumista ja tulosten levittämistä koskevien sääntöjen vahvistamisesta sekä asetusten (EU) N:o 1290/2013 ja (EU) N:o 1291/2013 kumoamisesta.

Komissio painottaa, että kyseessä on itse asiassa ihmisten ja heidän osaamisensa vapaa liikkuvuus. Tarkoituksena on tukea rajat ylittävää liikkuvuutta, helpottaa osaamisen validointia ja tutkintojen tunnustamista sekä parantaa osaajien ja työpaikkojen kohtaantoa. Tältä osin takroitus on kehittää olemassa olevaa lainsäädäntöä, joka koskee osaamisen ja pätevyyksien ymmärrettävyyttä, vertailukelpoisuutta, luotettavuutta ja tunnustettavuutta sekä edistää säänneltyjen ammattien tunnustamisprosessien helpottamista erityisesti digitaalisten välineiden avulla.

Pääosin maahantulopolitiikan alalle kuuluu pyrkimys houkutella osaajia kolmansista maista ja pyrkimys pitää heidät EU:ssa osaamisvajeiden täyttämiseksi ja huippuosaamisen kehittämiseksi Komissio esittää tiedonannossaan, että Euroopasta tulisi tehdä houkuttelevaa maailman parhaille tutkijoille ja ammattitaitoisille työnhakijoille, ja eurooppalaisista koulutusjärjestelmistä houkuttelevia lahjakkaille opiskelijoille. Tiedonannon mukaan maailman parhaille tutkijoille tarjotaan erinomaiset työolot ja -ehdot sekä uranäkymät, sekä tuetaan uuden tutkijanuria koskevan kehyksen täytäntöönpanoa. Tutkijan näkökulmasta tämä kuulostaa houkuttelevalta huomioiden, että omassa työpaikassani Porthaniassa sataa katosta sisälle, vessat toimivat vain ajoittain eikä printteri ole toiminut kevään jälkeen. Suoranaisesti en kuitenkaan näe, mitä Euroopan komission lupauksilla olisi merkitystä tämänkaltaisten yliopistojen johtamiseen ja priorisointiin liittyvien seikkojen kannalta.

Komissio ehdottaa tiedonannossaan uutta tavoitetta: EU:hun opiskelemaan ja korkea-asteen tutkintoa suorittamaan tulevien EU:n ulkopuolisten opiskelijoiden vuotuisen määrän olisi oltava vuoteen 2030 mennessä vähintään 350 000. Tämä toteutettaisiin virtuaalimessuilla, apurahoilla ja uudella viisumistrategialla, joilla tuetaan huippuopiskelijoiden, tutkijoiden ja koulutettujen työntekijöiden saapumista kolmansista maista esimerkiksi panemalla paremmin täytäntöön jo olemassa olevia direktiivejä ja tukemalla jäsenvaltiota ja konsulaatteja pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettujen viisumien ja oleskelulupien myöntämiseksi kohtuullisessa ajassa. Virtuaalimessuja lukuun ottamatta kysymys lienee olemassa olevan lainsäädännön kehittämisestä. Vaikka EU:lla on yhteinen viisumipolitiikka, maahantulijoiden määrä kuitenkin jokaisen jäsenvaltion itse päätettävissä.

Tiedonannoissa asetettujen tavoitteiden toteutuminen edellyttää komission mukaan ennakointiin, koordinoituun ohjaukseen liittyviä toimia. Draghin raportissa jo esitetyn kilpailukykykompassin eli uuden kilpailukyvyn ohjausmekanismin lisäksi komissio esittää osaamista koskevan tiedon hankinnan eurooppalaista seurantakeskusta, joka lienee jonkinlainen virasto. Sen tehtävä olisi hankkia osaamista ja koulutusta koskevia tietoja mahdollistaen osaamisvajeen varhaisen huomioimisen EU:n kannalta kriittisillä ja strategisilla aloilla. Huomioiden jo olemassa olevien koulutusalan virastojen määrän uuden toimijan perustamisen tarve olisi syytä perustella huolellisesti. Lisäksi komission näkemyksen mukaan tarvittaisiin uusi eurooppalaisen korkean tason ryhmä, joka tukee poliittisen tason työtä. Ryhmää puheenjohtaa tiedonannon mukaan komissio, ja se kokoaa yhteen esimerkiksi yritysjohtajia, koulutuksen järjestäjiä ja työmarkkinaosapuolia tuottamaan osaamista koskevaa kattavaa tietoa EU:n päättäjien tueksi. Rakenne vahvistaisi komission osaa asemaa koulutuksen kentällä.