

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan osaajareservin perustamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission Euroopan parlamentille ja neuvostolle 15.11.2023 antama ehdotus EU:n osaajareservin perustamisesta.

Helsingissä 29.2.2024

Työministeri Arto Satonen

Neuvotteleva virkamies Sari Haavisto

29.2.2024

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON EHDOTUKSEKSI EU:N
OSAAJARESERVIN PERUSTAMISESTA (COM(2023) 716 FINAL)****1 Tausta**

Komission 15. marraskuuta 2023 antamalla ehdotuksella (COM(2023) 716 final) asetukseksi perustettaisiin EU:n osajareservi, joka olisi EU-tason alusta kolmansien maiden työnhakijoiden ja jäsenvaltioihin perustettujen työnantajien yhteen saattamisen edistämiseksi. Asetus annettiin osana aloitekokonaisuutta EU:n houkuttelevuuden lisäämiseksi EU:n ulkopuolisille osaajille sekä osaajien ja osaamisen liikkuvuuden parantamiseksi (=osaajien liikkuvuuspaketti eli *Skills and Talent Mobility Package*). Osallistuminen EU:n osajareserviin olisi jäsenvaltioille vapaaehtoista. Paketti sisältää lisäksi tiedonannon osaamisen ja osaajien liikkuvuudesta, esityksen neuvoston suositukseksi koulutusliikkuvuudesta sekä komission suosituksen kolmansien maiden kansalaisten tutkintojen ja osaamisen tunnustamisesta.

Esitys on jatkoa vuonna 2020 annetulle komission tiedonannolle uudesta muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksesta (COM(2020) 609 final). Tiedonannossa korostettiin tarvetta puuttua EU:n laillista maahanmuuttoa koskevan politiikan keskeisiin puutteisiin ja vastata EU:n tarvitsemien osaajien houkuttelemista koskevaan yleistavoitteeseen muun muassa selvittämällä EU:n osajareservin kehittämistä. Vuonna 2022 seuranneessa komission tiedonannossa ”Osaajien houkuttelusta EU:hun” (COM(2022) 657 final) esitettiin muuttoliikettä koskevan EU-politiikan kolme pilaria: lainsäädännöllinen, operatiivinen ja tulevaisuustoimia koskeva. Operatiivisen pilarin osana julkaistiin aloitteet osaamiskumppanuuksista ja EU:n osajareservistä. Osaajareservillä tuettaisiin lisäksi tiedonannon muiden toimien, laillisen maahanmuuton direktiivien ja osaamiskumppanuuksien toimeenpanoa. Tiedonannosta annettiin eduskunnalle E-kirje (E 111/2022 vp).

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. Sosiaali- ja terveysalan työvoimapula edellyttää vastaamista. EU vastaa osaamispulaan kokonaisvaltaisella lähestymistavalla, jonka osana edistetään EU:n väestön aktiivointia ja osaamista, kehitetään työoloja ja edistetään EU:n sisäistä liikkuvuutta. Kasvaviin työmarkkinatarpeisiin vastaamiseksi tarvitaan lisäksi osaajien maahanmuuttoa EU:n ulkopuolisista maista.

Komission mukaan monet kansainvälisen rekrytoinnin haasteet ovat jäsenvaltioille yhteisiä. Näitä ovat muun muassa kohtaannon ja osaamisen tunnistamisen haasteet kansainvälisessä rekrytoinnissa, prosessien monimutkaisuus ja epäjohtonmukaisuudet kumppanuuksissa kolmansien maiden kanssa. Toisaalta komissio tunnistaa, että jäsenvaltiot ovat eri vaiheissa kansainvälisen rekrytoinnin kehittämisessä.

2 Ehdotuksen tavoite

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. Ehdotuksella pyritään osaltaan vastaamaan tunnistettuihin kansainvälisen rekrytoinnin haasteisiin helpottamalla työtarjouksen saamista, edistämällä tiedon saatavuutta maahanmuuttoa, työelämää ja osaamisen tunnistamista ja tunnustamista koskevista säännöksistä jäsenvaltioissa sekä tätä kautta edesauttamaan pääsyä maahanmuuttoa ja osaamisen tunnistamista koskeviin prosesseihin. Lisäksi ehdotuksella tuettaisiin EU:n osaamiskumppanuuksien toimeenpanoa kolmansien maiden kanssa.

Ehdotuksen tavoitteena on luoda oikeudellinen perusta osaajareservin perustamiseksi. Osaajareservi olisi ensimmäinen EU-tason digitaalinen alusta, jolla pyritäisiin helpottamaan kansainvälistä rekrytointia ja mahdollistamaan kolmansien maiden kansalaisille työnhaku työvoimapula-aloilla. Lisäksi rekrytointeja edistettäisiin tarjoamalla tietoa ja tukipalveluita. Tällä alustalla pyritäisiin tukemaan EU-alueen työnantajien ilmoittamien työpaikkojen ja kolmansien maiden työnhakijoiden yhteensaattamista sekä parantamaan työnantajien mahdollisuuksia löytää tarvitsemiaan osaajia. Jäsenvaltiot voivat osallistua EU:n osaajareserviin vapaaehtoisesti, ja ne tukevat alustan hallinnointia.

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.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

I LUKU – YLEISET SÄÄNNÖKSET

Asetusehdotuksen ensimmäisessä luvussa säädettäisiin asetuksen aihepiiristä, soveltamisalasta, jäsenvaltioiden osallistumisesta ja määritelmistä.

Asetuksella säädettäisiin perustettavan osaajareservi, joka olisi jokaisen jäsenvaltion käytettävissä ja jonka tarkoituksena olisi helpottaa kolmansien maiden työnhakijoiden rekrytointia (1 artikla). Asetusta sovellettaisiin kolmansien maiden työnhakijoihin ja työnantajiin jäsenvaltioissa, jotka osallistuvat osaajareserviin (2 artikla).

3 artiklassa säädettäisiin jäsenvaltioiden osallistumisesta osaajareserviin. Jäsenmailla olisi vapaus päättää milloin tahansa osaajareserviin osallistumisesta (3 artikla). 3 artiklassa säädettäisiin tarkemmin osaajareserviin liittymistä koskevista säännöistä.

II LUKU – TIETOJÄRJESTELMÄN ARKKITEHTUURI

Ehdotuksella säädettäisiin perustettavan osaajareservin tietoteknisestä alustasta (5 artikla). 5 artiklan 2 kohdassa säädettäisiin yksityiskohtaisemmin alustan tietojärjestelmäkomponenteista 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. Komissiolle siirrettäisiin toimivalta hyväksyä tarkastelumenettelyä noudattaen täytäntöönpanosäädöksiä, joissa määriteltäisiin yhtenäiset tekniset edellytykset tiedonvaihdolle, tietformaateille, avoimille työpaikkailmoituksille, sekä työnhakijoiden profiilien formaateille (5 artiklan 3 kohta).

Kansallisten järjestelmien ja osaajareservialustan yhteensopivuuden varmistaminen säädettäisiin jäsenvaltioiden ja osaajareservin sihteeristön tehtäväksi (5 artiklan 4 kohta). Osaajareservin sihteeristö vastaisi rajapinnoista muihin relevantteihin instrumentteihin ja palveluihin EU-tasolla.

Ehdotuksessa säädettäisiin henkilötietojen käsittelystä. Ehdotuksen 6 artikla sisältää säännökset osaajareserviin rekisteröityneiden työnhakijoiden ja siihen osallistuvien työnantajien tietojen käsittelystä sekä osaajareservin sihteeristön ja kansallisten yhteyspisteiden oikeuksista ja velvollisuuksista tiedonkäsittelyssä ja -keräämisessä. Tietojen käsittelyyn sovellettaisiin myös EU:n tietosuojasetusta ((EU) 2016/679).

Lisäksi artiklassa säädettäisiin mm. rekisteröityneiden työnhakijoiden profiliin sisällytettävistä tiedoista ja työnantajista sisällytettävistä tiedoista, tiedon käyttötarkoituksesta ja säilyttämisestä ja saatavuudesta. Komissiolle siirrettäisiin toimivalta hyväksyä täytäntöönpanosäädöksillä tarkempia sääntöjä muun muassa koskien käsiteltävien henkilötietojen alaryhmiä, rekisterinpitäjien velvollisuuksia, sekä henkilötietojen käsittelyoikeuden edellytyksiä. Täytäntöönpanosäädökset hyväksyttäisiin tarkastelumenettelyä noudattaen.

III LUKU – HALLINTO

Ehdotuksen kolmannessa luvussa säädettäisiin osaajareservialustaa hallinnoivien toimivaltaisten viranomaisten tehtävistä ja velvollisuuksista. Osaajareserviin kuuluisi sihteeristö, ohjausryhmä ja kansalliset yhteyspisteet (7 artikla).

Ehdotuksen 8 artiklassa säädettäisiin tarkemmin osaajareservin sihteeristön asettamisesta ja sen tehtävistä. Sihteeristö olisi komission vastuulla. Artiklan 2 kohdan mukaan sihteeristö olisi vastuussa mm. osaajareservin kokonaisvaltaisesta hallinnoinnista, IT-alustan perustamisesta ja hallinnoinnista ja osaajareservin seurannasta. Sihteeristö valmistelisi ohjausryhmän kokoukset ja järjestäisi kansallisten yhteyspisteiden verkoston kokoukset.

9 artiklassa säädettäisiin perustettavan osaajareservin ohjausryhmästä, joka koostuisi osaajareservialustalle osallistuvien jäsenmaiden edustajista. Artiklan 2 kohdan mukaan ohjausryhmän tehtävänä olisi mm. tukea sihteeristöä EU-laajuisen työvoimapula-alalistan laatimisessa, keskustella nopeutetuista maahantulojärjestelyistä ja avustaa osaajareservin toteutuksessa, esimerkiksi osaajareservin toimintojen suunnittelussa ja koordinoinnissa. Komissio toimisi ohjausryhmän puheenjohtajana ja eri teollisuudenalojen työmarkkinaosapuolet saisivat osallistua kokouksiin tarkkailijoina.

Ehdotuksen 10 artiklassa säädettäisiin osaajareserviin osallistuvien jäsenmaiden velvollisuudesta perustaa osaajareserviä varten kansalliset yhteyspisteet, joiden vastuulla olisi osaajareservin kansallinen täytäntöönpano. Artiklan 2 kohdan mukaan kansallisen yhteyspisteen tehtävänä olisi mm. välittää avoimet työpaikkailmoitukset osaajareservialustalle ja ilmoittaa osaajareservin sihteeristölle niistä ammattialoista, joissa on kansallisella tasolla työntekijävajetta, samoin kuin kansallisista muutoksista EU-tason luetteloon. Yhteyspisteet toimittaisivat myös tietoa sihteeristölle kansallisesta maahanmuuttosäätelyistä ja tutkintojen ja osaamisen tunnustamisesta. Artiklan kohdassa 3 säädettäisiin kansallisten yhteyspisteiden osallistumisesta kansallisten yhteyspisteiden verkostoon, jossa vaihdettaisiin tietoa ja hyviä käytäntöjä asetuksen toimeenpanoon liittyen.

IV LUKU – KOLMANSIEN MAIDEN TYÖNHAKIJOIDEN REKISTERÖIMINEN JA TYÖNANTAJIEN OSALLISTUMINEN OSAAJARESERVIIN

Kolmansien maiden työnhakijoiden osaajareserviin rekisteröitymistä ja pääsyä koskevista säännöistä säädettäisiin ehdotuksen 11 artiklassa. Artiklan 1 kohdan mukaan työnhakijat rekisteröisivät profiilinsa Europass-profiilinrakennustyökalun kautta. Artiklan 3 ja 4 kohdan mukaan profiilit olisivat osaajareserviin osallistuvien työnantajien nähtävissä, ja työnhakijat voisivat etsiä avoimia työpaikkoja alustalta. Artiklan 2 kohdassa säädettäisiin siitä, että työnhakijoiden rekisteröityminen edellyttäisi henkilön ilmoitusta siitä, ettei häneen kohdistu juridista ja hallinnollista päätöstä, jolla kiellettäisiin pääsy tai oleskelu jäsenvaltiossa.

Osaajareservin käytöstä EU:n osaamiskumppanuuksissa kolmansien maiden kanssa säädettäisiin ehdotuksen 12 artiklassa. Artiklan 2 kohdan mukaan osaamiskumppanuuksien puitteissa hankittu tai validoitu osaaminen voidaan sertifioida osaamiskumppanuuspassilla. Osaamiskumppanuusmaiden työnhakijat voisivat yhdistää osaajareserviin profiilinsa osaamiskumppanuuspassiin. Lisäksi artiklan 3 kohdassa säädettäisiin tarkemmin osaamiskumppanuuspassin elementeistä, jotka näkyisivät osaajareservissä. Osaamiskumppanuuspassin formaatista säädettäisiin tarkemmin täytäntöönpanosäädöksellä neuvoo-antavaa menettelyä noudattaen. Artiklan 6 kohdassa säädettäisiin, että osaamiskumppanuuksiin osallistuvat jäsenmaat voisivat rajata osaamiskumppanuuspassin omaavien työnhakijoiden profiilit enintään yhdeksi vuodeksi oman valtionsa työnantajille.

Työnantajien osaajareserviin osallistumista koskevat säännökset sisältyvät ehdotuksen 13 artiklaan. Artiklan 2 kohdassa säädettäisiin, että työnantajat voisivat pyytää kansallista yhteyspistettä siirtämään heidän työpaikkailmoituksensa osaajareserviin. Kansallinen yhteyspiste siirtäisi osaajareserviin työpaikkailmoitukset, jotka a) sisältyisivät 14 artiklan mukaiseen listaan EU-laajuisista työvoimapula-aloista ja artiklan 15(1) mukaisiin muutoksiin listaan ja EU:n osaamiskumppanuuksille relevantteihin työpaikkailmoituksiin ja jotka b) ovat avoimia kolmansien maiden kansalaisille huomioiden mahdollinen kansallinen lainsäädäntö unionin kansalaisten ensisijaisuudesta.

Ehdotuksen 13 artiklan 3 kohdan mukaan osaajareserviin osallistuvien työnantajien tulisi täyttää relevantin kansallisen ja unionin lainsäädännön vaatimukset, minkä lisäksi jäsenvaltiot voisivat ottaa käyttöön lisäehtoja osaajareserviin osallistumiseksi. Osaajareserviin osallistuvat työnantajat olisivat rekisteröityneiden työnhakijoiden nähtävissä. Artiklan 6 kohdassa säädettäisiin, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tulisi välittömästi informoida kansallista yhteyspistettä, mikäli osallistuva työnantaja rikkoisi relevanttia lainsäädäntöä tai käytäntöjä.

14 artiklassa säädettäisiin tarkemmin listasta EU:n laajuisista työvoimapula-ammateista. Asetusehdotuksen liitteenä on EU:n laajuinen lista työvoimapula-ammateista. Komissio voisi muuttaa kyseistä listaa delegoiduilla säädöksillä sellaisten ammattien osalta, joissa on huomattavan monen jäsenmaan kohdalta työntekijäpulaa ja jotka edistävät vihreän ja digitaalisen siirtymän toteutumista ja joiden merkityksen todennäköisyys kasvaa.

EU:n laajuisista työvoimapula-ammateista annettuun listaan voitaisiin tehdä kansallisia mukautuksia (15 artikla). Artiklan 1 kohdassa säädettäisiin, että kansallisten työmarkkinatarpeidensa tyydyttämiseksi osallistuvat jäsenmaat voisivat päättää työvoimapula-ammattien lisäämisestä EU:n työntekijävajetta kohtaavien ammattien listaan tai ammattien poistamisesta listalta. Kansalliset mukautukset koskisivat ainoastaan kyseisen jäsenmaan työpaikkojen kohtauttamista. Lisäksi artiklassa säädettäisiin aikatauluista mukautusten ilmoittamiseen liittyen ja siitä, että mukautuksista voitaisiin ilmoittaa enintään kerran vuodessa. Artiklan 3 kohdan mukaan kansallisten yhteyspisteiden tulisi siirtää osaajareservialustalle ainoastaan työpaikkailmoitukset, jotka ovat yhteensopivia EU:n laajuisen työvoimapula-

ammattaja koskevan listan kanssa huomioiden kyseisen jäsenvaltion tekemät kansalliset mukautukset.

Osaajareservialusta sisältäisi tarpeelliset haku- ja kohtauttamistoiminnot (16 artikla). Kolmansien maiden rekisteröityneet työnhakijat ja osaajareserviin osallistuvat työnantajat voisivat etsiä toisiaan alustan hakutoiminnolla sekä automatisoidun kohtauttamistyökalun avulla saada listan soveltuvista työnhakijoista ja työpaikkailmoituksista. Erityisillä suodattimilla olisi mahdollista löytää osaamiskumppanuuspassin omaavien työnhakijoiden profiilit.

V LUKU – TIEDOTTAMINEN, TUKIPALVELUT JA NOPEUTETUT MAAHANMUUTTOMENETTELYT

Asetuksella ehdotetaan säädettävän osaajareserviin liittyvän tiedon saatavuudesta, tukipalveluista ja nopeutetuista maahanmuuttomenettelyistä. Ehdotuksen 17 artiklan 1 kohdan mukaan osallistuvien jäsenmaiden olisi tehtävä osaajareserviä koskeva tieto helposti saatavaksi. Lisäksi osaajareservin sihteeristön olisi, kansallisten yhteistyöpisteiden tuella, tehtävä alustalla helposti saavuttavaksi a) tietoa rekrytointi- ja maahanmuuttoprosesseista, osaamisen tunnistamisesta ja tutkintojen tunnustamisesta, kolmansien maiden kansalaisten oikeuksista, mukaan lukien olemassa olevat oikeussuojakeinot sekä tietoa asumis- ja työolosuhteista osaajareserviin osallistuvassa jäsenvaltiossa ja b) kolmansien maiden työnhakijoille suunnattu selkeä tietoa siitä, että heidän pääsynsä ja oleskelunsa EU-alueella on kielletty, mikäli he ovat direktiivin 2008/155/EY mukaisen juridisen tai hallinnollisen päätöksen kohteena.

Artiklan 2 kohdassa säädettäisiin kansallisten yhteyspisteiden velvollisuudesta antaa rekisteröityneille työnhakijoille ja osallistuville työnantajille pyydettyä lisätukea ja valinnan jälkeistä apua erityisesti seuraavissa asioissa: maahanmuuttoprosesseja koskevaa erityistä tietoa, erityistä neuvontaa ja tietoa perheenyhdistämisen prosesseista ja perheenjäsenen oikeuksista, erityistä tietoa kolmansien maiden kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä tietoa kotoutumisen edistämisestä ja yhteystietoja organisaatioihin, jotka tarjoavat rekrytointin jälkeistä avustusta kolmansien maiden kansalaisille. Artiklan 3 kohdassa säädettäisiin kansallisten yhteyspisteiden tehtävästä ohjata pyynnöt eteenpäin toimivaltaiselle viranomaiselle tai muille toimijoille.

Ehdotuksen 18 artiklassa säädettäisiin valitusten tekemisen helpottamisesta. Artiklan 1 kohdassa säädettäisiin jäsenmaille asetettavasta velvollisuudesta varmistaa tehokkaiden järjestelmien olemassaolo sitä varten, että työnhakijat voisivat tehdä kantelun siinä tapauksessa, jos osaajareserviin osallistuvat työnantajat rikkoisivat ehdotuksen 13 artiklassa säädettyjä velvollisuuksia. Jäsenvaltioiden tulisi lisäksi saattaa oikeussuojakeinoja koskeva informaatio helposti saataville.

Osaajareserviin osallistuvat jäsenmaat voisivat asettaa nopeutettuja maahanmuuttoprosesseja rekisteröityneille työnhakijoille, jotka ovat tulleet valituiksi työpaikkaan osaajareservissä (19 artikla 1 kohta). Artiklan 2 kohdassa säädettäisiin, että 1 kohdan mukainen menettely voisi koskea a) työperusteisten oleskelulupien ja viisumien saamista ja b) poikkeusta säännöstä unionin kansalaisten ensisijaisuudesta osaajareserviin siirretyissä työpaikoissa.

LUKU VI – LOPPUSÄÄNNÖKSET

Ehdotuksen 20-24 artikloissa säädettäisiin asetusehdotuksen hyväksymisestä, valvonnasta, raportoinnista, sitä koskevien delegoitujen säädösten antamisesta sekä täytäntöönpanosäädösten hyväksymisestä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Komissio ehdottaa oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 79 artiklan 2 kohdan a alakohtaa, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä. Komissio perustelee oikeusperustan valintaa sillä, että EU:n osajareservin tavoitteena on helpottaa sellaisten ulkomailla asuvien kolmansien maiden kansalaisten rekrytointia, jotka haluavat työskennellä EU:ssa. Komission mukaan työn löytäminen ja työtarjouksen saaminen ovat ennakkoodellytyksiä maahantulolle ja osajareservin tarkoituksena on tämän ennakko vaatimuksen täyttäminen. Komission näkemyksen mukaan toimet kuuluvat näin ollen kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytysten alaan.

Ehdotuksella on liittymäpintaa sekä työllisyyteen että maahanmuuttoon. EU-tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä käyttämään vain yhtä oikeusperustaa. Vaikka säädöksellä olisi kaksi eri tarkoitusta tai siihen sisältyisi useampia eri tekijöitä, on tuomioistuimen mukaan silti pyrittävä yksilöimään jokaisen toimen pääasiallinen tai määräävä tarkoitus tai tekijä, jonka perusteella ainoa käytettävä oikeusperusta määräytyy. Valtioneuvoston alustavan näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen. Oikeusperustakysymystä tarkastellaan kuitenkin vielä tarkemmin neuvottelujen edetessä. Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärestyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Asetusehdotuksen mukaisesti komissiolle siirrettäisiin valtaa antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Komissiolle siirrettävää toimivaltaa voidaan pitää yleisesti asianmukaisena. Komissiolle ehdotetaan 6 artiklassa siirrettäväksi täytäntöönpanovaltaa koskien henkilötietoja. 6 artiklasta ei kuitenkaan tarkalleen selviä, säädettäisiinkö lisäsäännöksillä myös yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tai annettaisiinko niillä komissiolle valta laajentaa 6(3) artiklan mukaisia käsiteltäviä tietoja. Yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulisi säätää lainsäätämisyjärestyksessä hyväksyttävän unionin säädöksen tasolla (PeVL 37/2021 vp, PeVL 12/2012 vp). Perussäännöksen yksityiskohtaisuudella on lisäksi merkitystä sille, tuleeko säätää säädösvallan siirrosta vai täytäntöönpanovallan siirrosta. Asiaa selkeytetään neuvottelujen edetessä.

Esityksellä on tarkoitus luoda oikeudellinen perusta EU-tason kohtaantoa edesauttavalle digitaaliselle alustalle ja siihen liittyville tukipalveluille. Komission mukaan kansallisilla, erityisesti pienten jäsenvaltioiden kansainvälisen rekrytoinnin toimilla on globaalisti vähäisempi näkyvyys verrattuna EU-tason toimiin. EU-tason toimilla voidaan komission näkemyksen mukaan tehokkaammin lisätä houkuttelevuutta ulkomaisille osaajille ja täten tukea jäsenvaltioiden työnantajia osaavan työvoiman saatavuudessa. Komission mukaan esitys lisäisi kokonaisuudessaan EU-tason työvoiman maahanmuuton toimien tehokkuutta.

Esitys ei korvaisi kansallisia kansainvälisen rekrytoinnin aloitteita tai alustoja. Jäsenvaltioiden osallistuminen osajareserviin olisi vapaaehtoista. Esityksellä ei myöskään luotaisi uusia jäsenvaltioita velvoittavia työvoiman maahanmuuton väyliä eikä sillä olisi vaikutusta jäsenvaltioiden oikeuksiin määritellä kolmansien maiden kansalaisten maahantulon volyyymeita tai toteuttaa saatavuusharkintaa.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Komissio esittää, että osaajareserviin osallistuminen olisi jäsenvaltioille vapaaehtoista. Lopulliset vaikutukset Suomeen olisivat täten riippuvaisia siitä, liittyisikö Suomi osaajareserviin. Vapaaehtoisuus tuottaa vaikutusten arviointiin myös epävarmuuksia, koska osallistuvien jäsenvaltioiden määrällä on vaikutuksia myös esityksen taloudellisiin vaikutuksiin. Komission arvion mukaan alusta olisi käytössä vuodesta 2028.

5.1 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Komission esittämä asetus olisi jäsenvaltiota sitova säännös eikä sitä olisi tarve viedä osaksi kansallista lainsäädäntöä. EU:n osaajareserviin osallistuminen olisi kuitenkin jäsenvaltioille vapaaehtoista.

Komission esityksellä ei luotaisi uusia työvoiman maahanmuuton väyliä eikä esityksellä olisi suoria vaikutuksia kolmansien maiden kansalaisten maahantuloon, maassa oleskeluun tai työskentelyyn liittyvään lainsäädäntöön. Komissio esittää kuitenkin, että osaajareserviin osallistuvat jäsenvaltiot voisivat kansallisesti päättää nopeatutusta maahanmuuttomenettelystä osaajareserviin liittyvissä rekrytoinneissa.

Esityksen toimeenpanoon saattaa liittyä pienempiä muutostarpeita kansallisiin säädöksiin esimerkiksi kansallisten yhteyspisteiden tehtäviin ja järjestelmien käyttöoikeuksiin liittyen. Näitä tarkennettaisiin esityksen valmistelun edetessä.

5.2 Vaikutukset hallintoon

Komission esityksen mukaan osaajareservin hallinto järjestettäisiin EU-tasolla ja kansallisella tasolla. Asetusehdotuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan osaajareserviin osallistuvien jäsenvaltioiden tulisi perustaa kansalliset yhteyspisteet vuodesta 2026 lähtien. Kansalliset kontaktipisteet vastaisivat kansallisella tasolla mm. järjestelmän toimivuudesta ja toimeenpanosta, kansallisten muutosten ilmoittamisesta EU-tason työvoimapulasta kärsivien ammattien listaan, maahantuloa ja osaamisen tunnistamista koskevan informaation tuottamisesta alustalle sekä muusta asetuksen mukaisesta tuesta työnhakijoille ja työnantajille.

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 nykyisiin tehtäviin uudenlaisen, kansainvälisen rekrytoinnin tukitehtävän, jonka puitteissa annettaisiin pyynnöstä ja valinnan jälkeen kolmansien maiden työnhakijoille usean viranomaisen toimialaan liittyvää tietoa ja laaja-alaista ohjausta. Kansallisen yhteyspisteen perustamiseen liittyviä kustannuksia on arvioitu osana taloudellisia vaikutuksia. Lisäksi voidaan arvioida olevan muiden toimivaltaisten viranomaisten toimintaan pieniä, muun muassa alustan tiedontuotannosta aiheutuvia vaikutuksia.

Osaamiskumppanuuksiin osallistuvien maiden saattaisi lisäksi olla tarve järjestää hallinnollinen tuki osaamispassien myöntämiselle. Suomi ei toistaiseksi osallistu EU:n osaamiskumppanuuksiin.

5.3 Taloudelliset vaikutukset

Komission mukaan ehdotuksella voitaisiin lisääntyneiden palkkatulojen kautta saavuttaa vuoteen 2030 mennessä noin 3,8 – 4,2 miljardin positiivinen vaikutus bruttokansantuotteeseen, mikäli 11 - 20 jäsenmaata osallistuisi osaajareserviin. Lisäksi komissio arvioi esityksen lisäävän

verotuloja, säästävän yritysten rekrytointikustannuksia ja lisäävän rahalahetyksiä kolmansiin maihin.

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. Esitykseen sisältyisi kertaluonteisia, vuosille 2026 - 2027 ajoittavia kustannuksia liittyen mm. järjestelmän kehittämiseen ja yhteen toimivuuden varmistamiseen kansallisten järjestelmien kanssa (n. 9 394 456 – 10 980 164 euroa). Lisäksi vuosina 2026 - 2027 arvioidaan syntyvän kustannuksia mm. henkilöstöön, viestintään, koulutukseen ja kansallisiin yhteyspisteisiin liittyen.

Vuodesta 2028 komissio arvioi esityksen vuosittaisiksi kustannuksiksi noin 25 miljoona euroa. Komissiolle syntyisi järjestelmän ylläpitoon ja kehittämiseen liittyviä kustannuksia sekä henkilöstökuluja. Osallistuville jäsenvaltioille komissio arvioi syntyvän toistuvia vuosittaisia kustannuksia 9 440 000 – 16 040 000 euroa olettaen, että 11-20 jäsenvaltiota osallistuisi. Arvio sisältää kansallisten yhteyspisteiden rahoituksen ja hallinnollisen tuen EU:n osaamiskumppanuussopien myöntämiselle. Kustannukset ovat kuitenkin viitteellisiä ja loppusumma olisi lopulta riippuvainen muun muassa osallistuvien jäsenvaltioiden lukumäärästä. Komissio esittää kustannukset katettavan EU:n AMIF-rahastosta.

Lisäksi komissio arvioi vuodesta 2027 jäsenvaltioille syntyvän kustannuksia EU:n osajareservin ja kansallisten järjestelmien yhteen toimivuuden ylläpidosta. Komission arvion mukaan näitä kustannuksia syntyisi noin 348 075 – 543 867 euroa vuosittain järjestelmän ensimmäisinä vuosina, minkä jälkeen kustannukset laskisivat vuosittain.

Komission esityksen toimeenpano edellyttäisi teknisten ratkaisujen kehittämistä EU:n osajareservin ja Työmarkkinatorin yhteentoimivuuden varmistamiseksi. Yhteentoimivuuden edellyttämiä teknisiä muutoksia ja yhteentoimivuuden aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia tulee kuitenkin jatkovalmistelussa arvioida tarkemmin.

5.4 Vaikutukset yrityksiin

Komissio arvioi esityksen tekevän kansainvälisestä rekrytoinnista yrityksille (erityisesti pienet ja keskisuuret) nopeampaa, helpompaa ja tehokkaampaa sekä sitä kautta edesauttavan auki olevien työpaikkojen täyttymistä. Komission arvion mukaan osajareservi auttaisi yrityksiä säästämään aikaa ja kustannuksia kansainvälisessä rekrytoinnissa ja hyödyttäisi yrityksiä lisäksi tuomalla yritysten saataville laajemman osaajatarjonnan.

Komission esityksen mukaan osajareserviin voitaisiin lisätä työpaikkailmoituksia sellaisissa ammateissa, jotka kuuluvat EU-laajuiselle työvoimapula-ammattien listalle tai jotka edistäisivät vihreää ja digitaalista siirtymää. Jäsenvaltioilla olisi mahdollista tehdä lisäyksiä tai poistoja listaan vastaamaan kansallisia työvoimatarpeita. Esitys mahdollistaisi osajareservin kohdentamisen kansallisten työvoimatarpeiden mukaisesti. Samalla on huomioitava, että esityksen mukaan kansallisia mukautuksia voisi tehdä kerran vuodessa, joten osajareservillä ei voitaisi vastata reaaliaikaisesti muutoksiin työvoimapula-ammateissa.

Esityksellä tavoitellaan EU-toimien avulla parempaa näkyvyyttä kolmansien maiden työnhakijoille ja tuetaan kolmansien maiden mahdollisuuksia hakea töitä EU-alueelta. Tästä voi olla hyötyä kansainvälisestä rekrytoinnista kiinnostuneille suomalaisille työnantajille, jotka kokevat haasteita avointen työpaikkojen täyttämässä määritellyillä työvoimapula-aloilla tai ammateissa, joilla edistetään vihreän tai digitaalisen talouden siirtymää. Syksyn 2023 pk-yritysbarometrin 4573 vastaajayrityksestä 15 % kokee työvoiman saatavuusongelmien olevan

suurin este yritystoiminnan kehittämiseksi. Se on toiseksi pahin kehittämisen este yleisen taloustilanteen jälkeen. Myös yritysten kyky toteuttaa investointeja sekä innovaatioita riippuu olennaisesti osaajien saatavuudesta. Innovaatiotoiminnan, ja samalla tuottavuuskasvun, merkittävä este Suomessa onkin osaajapula¹.

Saavutettavat hyödyt ovat riippuvaisia osaajareservin kyvystä houkutella Suomen kysyntään vastaavia osaajia, yritysten kiinnostuksesta rekrytoida kansainvälisesti ja alustan yhteentoimivuudesta Suomen kansallisen kohtaantoalustan (Työmarkkinatori) kanssa. Esityksen hyödyt voidaan arvioida suuremmiksi EU:n osaamiskumppanuuksien toimeenpanossa kuin niiden ulkopuolella.

5.5 Muut vaikutukset

Komission mukaan esityksellä tuettaisiin lisäksi pääsyä osaamisen tunnistamisen ja tutkintojen tunnustamisen prosesseihin jakamalla näitä koskevaa tietoa. Lisäksi esityksellä ehkäistäisiin ulkomaisen työvoiman hyväksikäyttöä osaajareservissä.

Komission mukaan esityksellä edistettäisiin lisäksi EU osaamiskumppanuuksien toimeenpanoa. Suomi ei tällä hetkellä osallistu EU:n osaamiskumppanuuksiin.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komissio katsoo ehdotuksen olevan yhdenmukainen Euroopan perusoikeuskirjassa määriteltyjen oikeuksien kanssa. Ehdotuksen odotetaan edistävän erityisesti seuraaviin artikloihin perustuvien oikeuksien toteutumista: ammatillinen vapaus ja oikeus tehdä työtä (15 artikla), oikeudenmukaiset ja kohtuulliset työolot ja työehdot (31 artikla), oikeus hyvään hallintoon (41 artikla) ja syrjäntäkielto (21 artikla). Lisäksi komissio katsoo esityksen olevan yhdenmukainen henkilötietojen suojaan (8 artikla) liittyvien vaatimusten ja EU tietosuojalainsäädännön kanssa.

Asetusehdotuksella pyritään edistämään kolmansien maiden työnhakijoiden ja osallistuvien jäsenvaltioiden työnantajien kohtaantoa sekä kansainvälistä rekrytointia erityisesti työvoimapula-aloilla sekä ammateissa, jotka edistävät vihreän ja digitaalisen talouden siirtymää. Täten asetusehdotus on merkityksellinen perustuslain 18 §:ssä säädetyn oikeuden työhön ja elinkeinovapauden kannalta. Ehdotuksella edistetään työvoiman saatavuutta. Lisäksi komissio esittää toimia työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi osaajareservissä.

Asetusehdotus on lisäksi merkityksellinen perustuslain 6 §:n säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksella on mahdollisuus edistää yhdenvertaisuutta parantamalla tiedon saatavuutta kolmansien maiden työnhakijoille ja kansainvälisesti rekrytoiville työnantajille mm. rekrytoinnista ja maahanmuutosta, osaamisen tunnistamisesta ja tunnustamisesta, perheenyhdistämisestä, kolmansien maiden kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista sekä kotoutumisesta. Tiedon saatavuuden parantaminen voisi edistää työn perusteella muuttavien henkilöiden myöhempää hakeutumista esimerkiksi osaamisen tunnistamista ja tunnustamista sekä kotoutumista tukeviin toimenpiteisiin, joilla on mahdollista edistää yhdenvertaisuutta työn perusteella muuttavien kolmansien maiden kansalaisten ja

¹ Valkonen, Tarmo; Lassila, Jukka: Väestön ikääntymisen taloudelliset vaikutukset (2021)

jäsenvaltioissa jo asuvien henkilöiden välillä. Ehdotus ei kuitenkaan toisi oikeutta oleskelulupaan eikä kotoutumis-, koulutus- tai peruspalveluihin.

Osaajareserviä käyttävien kolmansien maiden työnhakijoiden tietoisuutta heille kuuluvista perusoikeuksista parannettaisiin, mikä voisi parantaa Suomeen työn perusteella muuttavien edellytyksiä perusoikeuksiensa käyttämiseen. Täten asetusehdotuksella toteutettaisiin myös perustuslain 22 §:ssä säädettyä julkisen vallan velvoitetta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen.

Asetusehdotus sisältää sääntelyä, joka on relevanttia henkilötietojen suojan ja siten myös perustuslain 10 §:n (yksityiselämän suoja) kanssa. Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on katsonut (PeVL 14/2018 vp), että yleisen tietosuoja-asetuksen ((EU) 2016/679) yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Näin ollen on tarpeen arvioida sitä, onko asetusehdotus yhteneväinen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Asetusehdotus sisältää säännöksiä koskien rekisterinpitäjää, rekisteröidyn oikeuksia ja tietojen säilyttämistä. Valtioneuvosto arvioi ehdotetun sääntelyn olevan yhteneväinen EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Jatkokäsittelyssä tulee kuitenkin varmistaa, että yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään riittävän tarkkarajaisesti perussäädöksessä ja muutoinkin tarkastella henkilötietoja koskevan sääntelyn säädöstason asianmukaisuutta.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 1, 13, 14 ja 23 kohtien mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat maakunnan hallitusta ja sen alaisia viranomaisia ja laitoksia, sosiaalihuoltoa, opetusta ja työllisyyden edistämistä. Itsehallintolain perustelujen mukaan opetuksen ja työllisyyden edistämisen oikeudenalaan kuuluu myös ammatinvalintaa ja työnvälitystä koskeva lainsäädäntö. Ahvenanmaan työvoimaviranomaisen (Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet, AMS) kanssa on käyty keskustelu asetusehdotuksesta ja heille on varattu mahdollisuus kommentoida valtioneuvoston kantaa.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio on esitellyt asetusehdotuksen SCIFA-komiteassa 23.11.2023 ja esityksestä on käynnistetty keskustelut 6.12.2023 neuvoston kotouttamis-, maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmässä (IMEX). Tavoitteena on saavuttaa neuvoston yleisnäkemyks Belgian puheenjohtajakaudella.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat EU-6 -jaoston kirjallinen menettely 12.12.–14.12.2023.

Työllisyys EU-29 -jaoston kirjallinen menettely 12.12.–14.12.2023.

Koulutus EU-30 -jaoston kirjallinen menettely 12.12.–14.12.2023.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että työperusteista maahanmuuttoa tarvitaan Suomen talouskasvun, innovaatioiden, elinvoimaisuuden ja palveluiden turvaamiseksi ja se tukee osaltaan hallituksen työllisyystavoitteen saavuttamista. Työperusteisen maahanmuuton on vahvistettava julkista taloutta. 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. Valtioneuvosto painottaa, että kansainvälisen rekrytoinnin sujuvoittamisen tulee yhdistyä tehokkaaseen maahantulon väärinkäytösten ja työvoiman hyväksikäytön torjuntaan.

Valtioneuvosto toteaa, että osaajista käydään globaalia kilpailua, ja tunnistaa EU-yhteistyön mahdollisuudet tuottaa lisäarvoa jäsenvaltioiden kansainvälisen rekrytoinnin toimille. EU:n yhteinen näkyvyys voi osaltaan parantaa osaajien saatavuutta työnantajille jäsenvaltioissa.

Valtioneuvosto pitää esityksen tavoitteita ja päälinjauksia lähtökohtaisesti perusteltuina. Valtioneuvosto pitää erityisen tärkeänä jäsenvaltioiden osallistumisen vapaaehtoisuutta ja sitä, ettei ehdotus sisällä velvoittavia maahantulon edellytyksiin liittyviä säännöksiä. Jäsenvaltioiden osallistumisen vapaaehtoisuus mahdollistaa kansallisen harkinnan osaajareserviin liittymisen lisäarvosta suhteessa jo olemassa oleviin kansainvälisen rekrytoinnin toimiin. Lisäksi valtioneuvosto toteaa, että osaajareservistä ei tule aiheutua maahantulon väärinkäytösten lisääntymistä jäsenvaltioissa.

Osaajareservin lähtökohtana tulee olla kansallisiin työvoimatarpeisiin vastaaminen. Valtioneuvosto pitääkin 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.

Valtioneuvosto toteaa, että osaajareservistä saatavan hyödyn kannalta keskeistä on, kuinka paljon siihen rekisteröityy kolmansissa maissa jäsenvaltioiden osaajatarpeisiin vastaavia työnhakijoita. Kysyntään vastaavan osaamisen tavoittamiseksi osaajareservin tulisi olla kokonaisvaltaisesti hyödynnettävissä jäsenvaltioiden kahdenvälisissä kumppanuuksissa kolmansien maiden kanssa. Osaajareservin kustannustehokkaasti toteutettavissa oleva yhteentoimivuus Suomen kansallisen kohtaantoalustan (Työmarkkinatori) kanssa on edellytyksenä toimivalle kansainvälisen rekrytoinnin kokonaisuudelle.

Valtioneuvosto 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.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukseen sisältyvien esitysten rahoitusta ei tulisi ennakoida tulevan rahoituskehyskauden osalta. Valtioneuvosto muodostaa kantansa tulevan rahoituskehyskauden rahoituksen osalta erikseen. Lisäksi valtioneuvosto korostaa, että osaajareservistä ei tulisi aiheutua kohtuutonta hallinnollista taakkaa ja jatkovalmisteluissa olisikin tarpeen punnita vielä tarkemmin osaajareservin perustamisen ja ylläpidon kustannusten suhdetta siitä saatavaan hyötyyn osaajien ja työnantajien kohtaamiselle. Jatkoneuvotteluissa olisi myös varmistettava, että valittu oikeusperusta ja toimivaltasäännökset ovat asianmukaisia.

Valtioneuvoston kantaa täydennetään tarpeen mukaan ehdotusta koskevien neuvotteluiden edetessä. Suomen osallistumisesta osajareserviin päätetään erikseen siinä vaiheessa, kun ehdotuksen vaikutukset Suomessa pystytään riittävästi arvioimaan.