

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi EU:n osajareservin perustamisesta

Kokous

Eduskuntatunnus
U7/2024

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 15. marraskuuta 2023 ehdotuksen (COM(2023) 716 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi EU:n osajareservin perustamisesta.

Coreper II -kokouksessa 6.6.2024 neuvosto muodosti ehdotuksesta yleisnäkemyksen kolmikantaneuvottelujen aloittamiseksi. Suomi tuki puheenjohtajan kompromissiehdotusta neuvoston yleisnäkemykseksi. Kolmikantaneuvottelut Euroopan parlamentin kanssa alkoivat 7.4.2025.

Puheenjohtajavaltio Tanskan tavoitteena on, että ehdotuksesta saavutettava poliittinen yhteisymmärrys vahvistettaisiin joulukuun oikeus- ja sisäasioiden-neuvostossa 8.-9.12.2025.

Trilogit ja työryhmätason neuvottelut asetusehdotuksesta ovat käynnissä. Tämä jatkoselvitys perustuu puheenjohtajan viimeisimpään kompromissiehdotukseen sekä puheenjohtajamaalta saatuihin tietoihin neuvotteluiden etenemisestä.

Suomen kanta

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksen asetusehdotukseen aikaisemmin eduskuntakirjelmässä U 7/2024 vp. Aiemmin muodostettua kantaa tarkennetaan jatkoneuvotteluiden kannalta keskeisten kysymysten osalta seuraavasti:

Valtioneuvosto toteaa, että asiassa muodostettu neuvoston yleisnäkemys oli Suomen neuvottelutavoitteiden mukainen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että kansallisille yhteyspisteille koituvaa hallinnollista taakkaa saatiin yleisnäkemyksessä minimoitua. Valtioneuvosto toteaa, että kolmikanta-neuvotteluissa tulee pyrkiä välttämään sääntelyä, jonka myötä kansallisille yhteyspisteille muodostuisi palveluvelvoitteita, joilla on riskinä kasvaa suuriksi tai jotka ovat päällekkäisiä jo olemassa olevien ohjaus- ja neuvontapalveluiden kanssa. Ensisijaisesti tulisi suosia laadukkaita verkkopalveluita ja muita tapoja saattaa helposti saataville yleisiä viranomaismenettelyihin liittyviä ohjeistuksia. Osaajareservi voi toimia viranomaisten asiakasohjausta tukevana välineenä ja tiedonlähteenä. Valtioneuvosto toteaa lisäksi, että jäsenvaltioiden tulee voida hyödyntää kansallisten yhteyspisteiden tehtävien toimeenpanossa joustavasti toimivaltaisia viranomaisia.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että osaajareservi rakennetaan olemassa olevien työntekijöiden ja työnhakijoiden suojelun lainsäädännön ja menettelyiden varaan, eikä näin ollen pidä tähän liittyviä parlamentin esittämiä lisäyksiä asetukseen riittävän selkeärajaisina ja tarkoituksenmukaisina. Osaajareserviä tulisi kuitenkin tehokkaasti hyödyntää olemassa olevista oikeuksista ja menettelyistä tiedottamiseen. Jäsenvaltioiden vastuulla on varmistaa, että niillä on riittävät rakenteet työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi ja työnantajavelvoitteiden rikkomiseen puuttumiseksi.

Valtioneuvosto toteaa, että osaajareserviin osallistumisen ja työpaikkojen ilmoittamisen ei tulisi olla työnantajille kuormittavampia tai muutoin epäedullisempia kuin kansallisten työnhakuportaalien menettelyt, jotta tästä ei muodostu estettä työnantajien osallistumiselle.

Valtioneuvosto muodostaa lopullisen kannan lopullisen esityksen ja kokonaisarvion perusteella. Kokonaisarviossa painotetaan osaajareserviin osallistumisen vapaaehtoisuutta jäsenvaltioille ja mm. sitä, ettei tuleva sääntely sisällä velvoittavia maahantuloon liittyviä edellytyksiä.

Suomen osallistumisesta osaajareserviin päätetään erillisessä menettelyssä tarkoituksenmukaisena ajankohtana asetuksen hyväksymisen jälkeen kun sekä osallistumisen hyöty ja kustannukset mukaan lukien hallinnollinen taakka pystytään arvioimaan.

Pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen tavoitteena on luoda oikeudellinen perusta osaajareservin perustamiseksi. Osaajareservi olisi ensimmäinen EU-tason digitaalinen rekrytointialusta, jolla pyritään sujuvoittamaan kansainvälistä rekrytointia. EU-alueen työnantajat voisivat ilmoittaa osaajareserviin avoimia työpaikkoja, ja alusta avustaisi kolmansista maista tulevien työnhakijoiden yhteen saattamista työnantajien kanssa. Tavoitteena on, että yhteinen rekrytointialusta lisäisi jäsenmaiden työmahdollisuuksien näkyvyyttä ja houkuttelevuutta työnhakijoille ja helpottaisi työn hakemista EU-alueelta, ja sitä kautta parantaisi osaajien saamista EU-maihin. Komission lähtökohta on, että osaajareserviin osallistuminen olisi vapaaehtoista jäsenmaille eikä esitys sisällä jäsenvaltioita sitovia maahantulon edellytyksiä liittyviä säännöksiä. Komission ehdotuksen tarkempaa sisältöä on kuvattu U-kirjelmässä U 7/2024 vp.

Jatkoneuvotteluissa Euroopan parlamentin mandaattia vasten heijastellen Suomen kannalta merkittävimmiksi kysymyksiksi on tunnistettu:

- Kansallisen yhteyspisteen tehtävät: Komission esityksessä ja parlamentin kannassa on esitetty, että kansallisten yhteyspisteiden tulisi tarjota työpaikan löytäneille työnhakijoille ja osajareserviin osallistuville työnantajille standardoitua tietoa yksilöllisempää tukea ja apua. Tältä osin Suomi ja muut jäsenvaltiot ovat neuvotteluissa tuoneet esille suureksi nousevaa hallinnollista taakkaa. Neuvoston yleisnäkemyksen mukaan kansallisten yhteyspisteiden tiedotustehtävä perustuisi pääasiassa standardoituun tietoon, ja lisäksi kansalliset yhteyspisteet voisivat hyödyntää tehtäviensä toteuttamisessa muita relevantteja viranomaisia. Tämä mahdollistaisi kansallisen yhteyspisteen hallinnollisen taakan minimoimisen, koska kansallisen yhteyspisteen tehtävien hoitamisessa voitaisiin hyödyntää Suomessa jo olevaa kansainvälisen rekrytoinnin ekosysteemiä ja eri viranomaisten tuottamaa, yleisesti saatavilla olevaa tietoa.
- Työntekijöiden ja työnantajien suojelu: Euroopan parlamentti on esittänyt, että asetuksen kohteeseen (artikla 1) lisättäisiin reserviin kirjautuneiden työnhakijoiden, reservistä työpaikan löytäneiden työnhakijoiden ja siihen osallistuvien työnantajien oikeuksien suojelu. Lisäksi parlamentti esittää, että kansallisten yhteyspisteiden velvollisuutena olisi tarkastaa työnantajien toiminnan lainmukaisuus ennen osajareserviin osallistumista. Suomessa työnhakijoiden ja työnantajien oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään kattavasti kansallisessa lainsäädännössä, johon myös osajareserviin osallistuvien työnhakijoiden ja työnantajien oikeusasema perustuisi eikä uusista oikeuksista säättäminen osajareserviä koskevassa asetuksessa ole mahdollista. Työnantajien ennakollinen tarkastus olisi tarkoitukseen nähden raskas menettely ja saat-taisi myös edellyttää valitusmahdollisuutta tai muuta oikeusturvakeinoja osajareservin ulkopuolelle jääville työnantajille. Tällä taas olisi potentiaalisia vaikutuksia tuomioistuinelaitoksen resurssitarpeisiin, mikäli osajareserviin ottamatta jättämisistä pääsisi hallintotuomioistuimeen.
- Osajareservissä ilmoitettavien työpaikkailmoitusten tiedot: Parlamentti on esittänyt, että työpaikkailmoituksissa tulisi ilmoittaa työpaikan palkkaustiedot jollakin tarkkuudella ja työvoimaa välittävää toimijaa käytettäessä varsinaista työnantajaa koskevia tietoja. Esitykset poikkeavat suomalaisesta käytännöstä. Esimerkiksi Työmarkkinatorille tehtävissä työpaikkailmoituksissa ei ole pakollista ilmoittaa palkkaa tai sen määrätymisperusteita. Toimeksiantajan nimi on annettava taustatiedoksi ilmoitettaessa Työmarkkinatoriin rekrytointitoimeksianto tai vuokratyöpaikka, mutta toimeksiantajan nimeä ei ole pakko julkaista. Tiukemmat vaatimukset EU-tasolla saattaisivat vähentää työnantajien halukkuutta käyttää alustaa.
- Velvoittavat maahantuloon tai oleskelulupamenettelyin liittyvät edellytykset: Parlamentti on esittänyt kannassaan asetukseen sisällytettävän mm. nopeutettuja oleskelulupamenettelyä sisältäviä määräyksiä ja sitä, että EU:n osajareserviin siirrettyjen työpaikkojen osalta ei tulisi enää edellyttää saatavuusharkintaa. Neuvoston yleisnäkemyks ei sisällä jäsenvaltioita sitovia maahantuloon tai oleskelulupamenettelyihin liittyviä edellytyksiä ja Suomi on johdonmukaisesti neuvotteluissa vastustanut niiden sisällyttämistä asetukseen. Suomessa saatavuusharkinta toteutetaan oleskeluluvan käsitteilyn yhteydessä eikä sitä ole nykyisen lainsäädännön puitteissa mahdollista tehdä ennen työsopimuksen solmimista.

Muita jatkoneuvottelukysymyksiä, joissa neuvoston yleisnäkemyksen ja Euroopan parlamentin kanta eroaa:

- Väärinkäytösten ehkäisy: Euroopan parlamentti on esittänyt tarpeen estää EU:n osajareservistä rikkomuksen takia poistettujen työnantajien pääsy osajareserviin työvoimaa välittävien toimijoiden kautta. Puheenjohtajavaltio on esittänyt, että kansallisille

yhteyspisteille lisättäisiin velvoite pitää rekisteriä osaajareservistä poistetuista työnantajista ja estää heidän työpaikkojensa ilmoittaminen osaajareservissä muiden toimijoiden kautta. Voidaan arvioida, että samalla kun kompromissiehdotus säilyttäisi kansallisen päätöksen osaajareserviin osallistuvista tahoista, se myös ehkäisisi parlamentin esiin nostamaa ongelmaa.

- EU:n osaajakumppanuuspassi: Komissio ja Euroopan parlamentti ovat esittäneet, että EU:n osaajakumppanuuksien ja kansallisten osaamisen täydentämisen tai tunnistamisen toimiin osallistuneet työnhakijat voisivat linkittää työnhakuprofiiliinsa ”Osaamiskumppanuuspassin”. Jäsenvaltiot ovat tuoneet esiin, että esitetyn kaltaisen ”passin” sisällyttäminen asetukseen voi synnyttää väärinkäsityksiä.
- Kolmannen osapuolen tuottamien algoritmien hyödyntäminen: Euroopan parlamentti on esittänyt, että komissio arvioisi mahdollisuutta hyödyntää kolmannen osapuolen tuottamien algoritmien hyödyntämistä osaajareservissä.
- Osaajareservistä eroaminen: Neuvotteluissa jatketaan keskustelua osaajareservistä eroamisesta ja sitä seuraavasta EU:n määrärahojen takaisinperinnästä jäsenvaltiolta.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio on ehdottanut oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 79 artiklan 2 kohdan a alakohtaa, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämismenettelyä noudattaen kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä. Ehdotuksen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määränemmistöpäätöksellä.

Asetusehdotuksen mukaisesti komissiolle siirrettäisiin valtaa antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Komissio on tarkentanut, että ehdotuksen 6 artiklassa siirrettävä täytäntöönpanovalta koskisi henkilötietojen käsittelyn yksityiskohtaisempia sääntöjä ja siihen liittyviä teknisempiä yksityiskohtia. Lisäksi Euroopan tietosuojavaltuutettu on antanut esityksestä kantansa (1/2024), jossa muun muassa tarkennetaan sitä, että täytäntöönpanosäännösten tulisi ainoastaan tarpeen mukaan tarkentaa asetusehdotuksessa määritellyjä tietokategorioita. Valtioneuvosto pitää toimivallan siirtoa asianmukaisena.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentissa asian päävastuu on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnalla (LIBE). Esittelijänä toimii Abir Al-Sahlani. Myös työllisyyden ja sosiaaliasioiden valiokunta, kehitysvaliokunta ja kulttuuri- ja koulutusvaliokunta ovat avustavina valiokuntina osallistuneet käsittelyyn. Esittelijöiksi on nimetty DEVE:n Thomas Tobé, CULT:in João Albuquerque ja EMPL:in Marianne Vind.

Euroopan parlamentti äänesti kannastaan täysistunnossa 10.4.2024. Parlamentin kompromissiesitys eroaa komission alkuperäisistä asetus- ja direktiiviehdotuksista muun muassa seuraavasti:

- EU:n osaajareservin tarkoitukseen on lisätty reserviin kirjautuneiden työnhakijoiden, reservistä työpaikan löytäneiden työnhakijoiden ja siihen osallistuvien työnantajien oikeuksien suojelu. (1 art.)
- Parlamentin kannan mukaan EU:n osaajareservissä ilmoittavien työpaikkojen tiedot tulisi olla tarkemmin yksilöityjä kuin komission esityksessä sisältäen myös mm. palkkaus-tiedot. (13 art.) Lisäksi parlamentin kannassa esitetään työnantajien profiilien luomista osaajareserviin ja yksilöidään profiileissa edellyttäviä tietoja (6 art.)

- Parlamentin kantaan on sisällytetty osajakumppanuuspassin saaneille ja osajareservin kautta työn löytäneille työnhakijoille oikeus mm. erityisosajadirektiivissä ja yhdistelmädirektiivissä säädettyihin oleskelulupien käsittelyaikoihin. EU:n osajareserviin siirrettyjen työpaikkojen osalta ei enää siinä vaiheessa edellytettäisi saatavuusharkintaa. (mm. 12, 13 ja 19 art.)
- Tiedon ja tukipalveluiden tarjoamisesta säädetään parlamentin ehdotuksessa yksityiskohtaisemmin. Ehdotuksessa on lisätty velvollisuus antaa tietoa muun muassa verotuksesta, ammattiliitoista ja työnantajajärjestöistä. (17 art.)
- Kansallisten viranomaisten tehtävänä olisi varmentaa, että osajareserviin osallistumisesta kiinnostuneet työnantajat toimivat relevantin EU:n ja kansallisten lainsäädännön ja käytäntöjen mukaisesti. (13 art.)
- Parlamentin muutosesityksissä säädöksiin on lisätty komissiolle velvoite arvioida kolmansien osapuolten tuottamien algoritmien hyödyntäminen osajareservissä, ja säädökset niiden käyttöön ottamisen mahdollistamiseksi. (5, 6 ja 15 art.)

Kansallinen valmistelu

U-kirjelmä (U 7/2024 vp.) käsiteltiin 14.12.2023 kirjallisessa menettelyssä maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat EU-6 -jaostossa, työllisyys EU-29 -jaostossa ja koulutus EU-30 -jaostossa. Ahvenanmaan työvoimaviranomaista (Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet, AMS) kanssa käytiin keskustelu asetusehdotuksesta ja heitä on informoitu asetusta koskevien neuvotteluiden etenemisestä EU-tasolla ja Suomen kannan valmistelusta.

Ehdotuksen etenemistä on esitelty ja siihen on saatu kommentteja eri käsittelyvaiheissa ministeriöiltä ja muilta työvoiman maahanmuuton keskeisiltä viranomaisilta.

Luonnos U-jatkoselvitykseksi on käsitelty kirjallisessa menettelyssä 25. - 30.9.2025 maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat EU-6 -jaostossa, työllisyys EU-29 -jaostossa ja koulutus EU-30 -jaostossa.

Eduskuntakäsittely

SuVEK 40/2024 vp., TyVL 2/2024 vp.

Suuri valiokunta yhtyi Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunnon mukaisesti valtioneuvoston kantaan. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta korosti lausunnossaan mm. seuraavia näkökohtia:

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta piti EU-tason toimenpiteitä työvoiman saatavuuden edistämiseksi perusteltuina. Lisäksi valiokunta piti tärkeänä, että osallistuminen osajareserviin on jäsenvaltioille vapaaehtoista, jolloin se mahdollistaa kansallisen harkinnan osajareserviin liittymisen lisäarvosta suhteessa jo olemassa oleviin kansainvälisen rekrytoinnin toimiin. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi lisäksi, että osajareservin lähtökohtana tulee olla kansallisiin työvoimatarpeisiin vastaaminen ja piti tärkeänä mahdollisuutta kansallisiin mukautuksiin työvoimatarpeiden mukaisesti mahdollisimman joustavasti.

Työ- ja tasa-arvovaliokunta kiinnitti lisäksi huomiota EU:n osajareservin tietoteknisen alustan integroitumiseen kansallisiin järjestelmiin ja kohtaantolustoihin. Lisäksi työ-

elämä- ja tasa-arvovaliokunta piti tärkeinä ehdotukseen sisältyviä esityksiä työvoiman hyväksikäytön ehkäisemiseksi ja torjumiseksi jo rekrytointivaiheessa mukaan lukien se, että kansallisille viranomaisille taataan mahdollisuus puuttua mahdollisiin alustalla tapahtuviin väärinkäytöksiin ja että voidaan rajoittaa väärinkäytöksiin syylistyneiden työntekijöiden pääsyä alustalle.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ei merkittäviä muutoksia suhteessa valtioneuvoston selvityksessä U7/2024 vp esitettyyn.

Taloudelliset vaikutukset

Ei merkittäviä muutoksia suhteessa valtioneuvoston selvityksessä U7/2024 vp esitettyyn.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi EU:n osaajareservin perustamisesta (COM(2023) 716 final)

Neuvoston yleisnäkemys ST 10602/24

Euroopan parlamentin kompromissiteksti: https://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2024_2029/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2025/03-19/FinalCompromiseAmendments2023_0404_CODEUTalentPool_EN.pdf

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Sari Haavisto, neuvotteleva virkamies, TEM, sari.haavisto@gov.fi, +358 295 047 154
Katri Niskanen, hallitusneuvos, TEM, katri.niskanen@gov.fi, +358 295 047 373
Anne Lamminmäki, VNEUS, EU-erityisasiantuntija, anne.lamminmaki@vnk.fi, +358 295 160 129

VAHVA-tunnus

EU/1270/2023

Liitteet

-

Viite

U7/2024

