



Bryssel 27.4.2022
COM(2022) 657 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Osaajien houkutteleminen EU:hun

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Osaajien houkuttelevuus EU:hun

1. JOHDANTO

Laillinen muuttoliike hyödyttää sekä muuttajia että lähtö- ja kohdemaita. Se antaa niille, jotka haluavat muuttaa, mahdollisuuden parantaa olojaan, ja se auttaa vastaanottavien maiden työmarkkinoiden tarpeisiin vastaamisessa. Se itsessään voi olla investointi talouteen ja koko yhteiskuntaan, koska sillä tuetaan EU:n vihreää ja digitaalista siirtymää ja parannetaan samalla eurooppalaisten yhteiskuntien yhtenäisyyttä ja häiriönsietokykyä. EU:n yhteisessä muuttoliikepolitiikassa on otettava huomioon EU:n talouden yhdentymisen ja jäsenvaltioiden työmarkkinoiden keskinäinen riippuvuus. Yhteisellä muuttoliikepolitiikalla olisi autettava jäsenvaltioita hyödyntämään jäsenyyttään **EU:ssa voimavarana niiden houkutellessa osaajia ja erityyppisiä taitoja**, jotka voivat edistää EU:n talouksien dynamiikkaa.

Muuttoliike ja liikkuvuus ovat nyt ja tulevaisuudessa ihmiskunnan luontaisia piirteitä koko maailmassa ja EU:ssa. Tammikuun 1. päivänä 2021 EU:ssa asui 23,7 miljoonaa EU:n ulkopuolisten maiden kansalaista, mikä on 5,3 prosenttia koko väestöstä¹. Laiton muuttoliike EU:hun on edelleen vähäistä, vaikka siitä raportoidaan laajasti tiedotusvälineissä. EU:hun tulee vuosittain noin 2,25–3 miljoonaa EU:n ulkopuolisten maiden kansalaista laillisia muuttoliikekanavia käyttäen, kun taas laittomia maahantuloja on 125 000–200 000².

Laillinen muuttoliike on olennainen osa uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa³ esitettyä muuttoliikettä koskevaa kokonaisvaltaista lähestymistapaa, jolla lisätään myös muuttoliikepolitiikan sisäisten ja ulkoisten ulottuvuuksien yhdenmukaisuutta. **Tässä tiedonannossa esitetään kunnianhimoisen ja kestäväen laillista muuttoliikettä koskevan EU:n politiikan kolme pilaria**, jotta voidaan luoda toimivampi kehys laillisille tuloväylille EU:hun. Nämä pilarit sisältävät 1) lainsäädännöllisiä, 2) operatiivisia ja 3) tulevaisuuteen suuntautuvia politiikkatoimenpiteitä, joiden avulla voidaan vastata lyhyellä ja pitkällä aikavälillä eräisiin merkittävimpiin haasteisiin, joita EU:lla on osaajien houkuttelemisessa. Tiedonannossa käsitellään myös välitöntä tarvetta integroida EU:n työmarkkinoille työikäiset ihmiset, jotka saapuvat EU:hun

¹ Eurostat, [Migration and migrant population statistics](#).

² Eurostatin tilastot ensimmäisistä oleskeluluvista ([migr_resfirst](#)) ja Frontex.

³ COM(2020) 609 final.

Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan seurauksena. Tällaisia aikuisia henkilöitä oli huhtikuuhun 2022 mennessä saapunut yli 2,5 miljoonaa⁴.

Työvoiman muuttoliikkeen poliittiset ja taloudelliset perusteet

Muuttajilla on jo nyt keskeinen rooli Euroopan taloudessa ja yhteiskunnassa. Viime vuosikymmenellä työperusteiset maahanmuuttajat⁵ täyttivät merkittävän osan uusista työpaikoista EU:ssa ja auttoivat **vastaamaan työmarkkinoiden tarpeisiin**. Muuttajien maahantulon salliminen on osa laajempaa politiikkayhdistelmää, jolla puututaan työvoimapulaan ja osaamisvajaseen ja niiden perimmäisiin syihin⁶. Covid-19-pandemia osoitti, että jopa 13 prosenttia keskeisiä tehtäviä hoitavista työntekijöistä – lääkäreistä sairaanhoitajiin ja autonkuljettajiin – on muuttajia⁷.

Samaan aikaan **Venäjän hyökkäyssota Ukrainaa vastaan on aiheuttanut suurimman pakkomuuton Euroopassa sitten toisen maailmansodan**. Suurin osa tulijoista on naisia ja lapsia. EU jatkaa tilapäistä suojelua koskevan direktiivin aktivoimista⁸ perusteella Ukrainan sotaa pakenevien ihmisten vastaanottamista ja tukee ensisijaisesti heidän integroitumistaan työmarkkinoille. Näiden ihmisten saapuminen EU:hun ei poista tarvetta luoda perusta työvoiman muuttoliikettä koskevalle kestäväälle ja yhteiselle toimintamallille, jolla vastataan EU:n osaamistarpeisiin pitkällä aikavälillä.

Euroopan työmarkkinat ovat covid-19-pandemian aiheuttamien ongelmien jälkeen yleisesti palaamassa pandemiaa edeltäneelle tasolle⁹: EU:n työmarkkinat jatkavat elpymistään, ja uusia työntekijöitä tarvitaan erityisesti aloille, joilla on rakenteellista työvoimapulaa. Tällaisia aloja ovat muun muassa matkailu, majoitus- ja ravitsemisala, tietotekniikka, terveydenhuolto ja logistiikka. Tietyillä aloilla työvoimapula on kuitenkin

⁴ UNHCR, ks. <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>

⁵ EU27-jäsenvaltioissa asuvien kolmansien maiden kansalaisten osuus koko väestöstä oli 5,3 prosenttia 1. tammikuuta 2021. Eurostatin mukaan vuonna 2020 heidän osuutensa oli (työvoimatutkimuksen tietojen ja kansainvälisen ISCO-08-ammattiluokituksen perusteella) kuitenkin 8,7 prosenttia siivoojista, kotiapulaisista tai muista puhdistustyöntekijöistä, 7,2 prosenttia avustavista keittiö- ja ruokatyöntekijöistä, 6,9 prosenttia maa-, metsä- ja kalatalouden avustavista työntekijöistä, 6,1 prosenttia rakennustyöntekijöistä ja 6,0 prosenttia kaivosalan, rakentamisen, teollisuuden ja liikenteen avustavista työntekijöistä.

⁶ Työnantajien ja/tai poliittisten päättäjien mahdollisia muita toimia voisivat olla palkkojen korottaminen, työolojen parantaminen, nykyisten syntyperäisten ja ulkomaalaistaustaisten asukkaiden, erityisesti naisten, aktivoiminen työmarkkinoilla, koulutuspalveluihin investoiminen tai niiden uudistaminen, tuotantoprosessien muuttaminen ja tuonnin lisääminen. Ks. esimerkiksi Kansainvälinen siirtolaisuusjärjestö (IOM), *Labour shortages and migration policy*, 2012.

⁷ <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/crucial-contribution-migrant-workers-europes-coronavirus-response>

⁸ Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/382 Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta.

⁹ <https://www.pesnetwork.eu/2022/04/04/european-labour-market-barometer-17/>

pahempi kuin ennen covid-19-pandemiaa¹⁰, ja avoinna olevien työpaikkojen määrä lisääntyy jyrkästi, vaikka työllisyys ei ole vielä täysin elpynyt pandemiasta.

Tulevien tarpeiden vuoksi laillisen muuttoliikkeen on myös tuettava **EU:n siirtymistä vihreään ja digitaaliseen talouteen**, ja tämä edellyttää erityisosaamista sekä talouden ja työmarkkinoiden rakenteen uudistamista. Rinnakkaisten siirtymien tukemiseksi työvoiman muuttoliikkeen EU:ssa olisi oltava tulevaisuuteen suuntautuvaa. Siirtyminen ilmastoneutraaliin talouteen, joka edellyttää lisätyövoimaa ja uutta osaamista, vaikuttaa todennäköisesti rakentamisen, energian, teollisuuden ja liikenteen kaltaisiin aloihin¹¹.

Sen lisäksi, että työvoiman muuttoliikkeestä on hyötyä taloudellisesti, se **parantaa myös yleistä muuttoliikkeen hallintaa, koska se auttaa vahvistamaan EU:n yhteistyötä lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa**, myös laittoman muuttoliikkeen vähentämiseksi. Se on yksi uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa vahvistetun EU:n välineistön keskeisistä välineistä, joilla luodaan tasapainoisia ja molempia osapuolia hyödyttäviä kumppanuuksia EU:n ulkopuolisten maiden kanssa muuttoliikkeen alalla kestävän kehityksen toimintaohjelman mukaisesti.

Näin ollen on olemassa vahvat poliittiset ja taloudelliset perusteet luoda tehokkaampia laillisia tuloväyliä Eurooppaan tuleville muuttajille. Tässä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon EU:n jäsenvaltioiden erilaiset tilanteet ja politiikat. Laillinen muuttoliike kuuluu **Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan**. Vain jäsenvaltioilla on toimivalta päättää niiden alueelle työtä hakemaan tulevien kolmansien maiden kansalaisten määrästä.

Tämän suhteen tarvitaan **realistista, käytännöllistä ja vaiheittaista edistymistä**. Lainsäädännöllä on mahdollista vahvistaa yhteisiä sääntöjä. Jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja EU:n ulkopuolisten maiden kanssa koordinoitavien operatiivisten aloitteiden avulla voidaan toteuttaa konkreettisia käytännön toimenpiteitä. Uudet poliittiset aloitteet avaavat mahdollisuuksia tuleville toimenpiteille. Yhdessä ne muodostavat laillista muuttoliikettä koskevan yhteisen eurooppalaisen toimintamallin selkärangan eurooppalaisten arvojen mukaisesti, ja niiden avulla pystytään vastaamaan yhteisiin haasteisiin.

Väestörakenne ja keskeiset haasteet

Samaan aikaan EU:n työikäinen väestö ikääntyy ja sen määrä vähenee. Työikäisen väestön osuus pienenee vuoteen 2070 mennessä noin 65 prosentista (osuus vuonna 2019) 56–54 prosenttiin EU27:n koko väestöstä¹².

¹⁰ Kansainvälinen valuuttarahasto, *Labor market tightness in advanced economies*, maaliskuu 2022.

¹¹ Eurofound, *Tackling labour shortages in EU Member States*, heinäkuu 2021, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2021/tackling-labour-shortages-in-eu-member-states>

¹² ”Population on 1st January by age, sex and type of projection (proj_19np)” ([Statistics | Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat)).

Nämä kehityssuuntaukset lisäävät työmarkkinoihin kohdistuvaa painetta ja heikentävät kilpailukykyä ja talouskasvua. Samalla kun työikäisen väestön osuus pienenee, ikääntyneiden osuus kasvaa. Tämä on erityisen näkyvää tietyissä jäsenvaltioissa¹³. Jotkin EU:n alueet kärsivät työikäisen väestön vähenemisestä enemmän kuin toiset. Eniten siitä kärsivät maaseutualueet. Työikäisen väestön väheneminen lisää eläke- ja sosiaaliturvajärjestelmiin kohdistuvaa painetta ja vaarantaa niiden pitkän aikavälin kestävyys.

Lisäksi EU:n on puututtava tiettyjen alojen¹⁴ ja alueiden työvoimapulaan kaikilla osaamistasoilla: EU:n työnantajilla on pulaa työntekijöistä jopa 28 ammatissa, jotka työllistivät 14 prosenttia EU:n työvoimasta vuonna 2020. Näitä ammatteja ovat muun muassa putkiasentajat, ylihoitajat tai osastonhoitajat, sovellusarkkitehdit, hitsaajat ja kaasuleikkaajat, kuorma-auton ja erikoisajoneuvojen kuljettajat, rakennusinsinöörit ja ohjelmistokehittäjät¹⁵. Työvoimapula näkyy myös alueellisella tasolla esimerkiksi alueiden välisten kehitystasojen erojen, alueiden sisällä sijaitsevien kaupunkialueiden tai alueellisten työmarkkinoiden ja elinolojen erojen vuoksi¹⁶.

EU pyrkii lisäämään naisten, ikääntyneiden, vammaisten ja maahanmuuttajataustaisten henkilöiden sekä muiden aliedustettujen ryhmien osallistumista työmarkkinoille. Unionin tavoitteena on myös kehittää ihmisten osaamista koko heidän työuransa ajan, kuten Euroopan osaamisohjelmassa¹⁷ todetaan. **Näiden työmarkkinoiden kasvavien ja väestökehitykseen ja työvoimapulaan liittyvien tarpeiden tyydyttämiseksi ei kuitenkaan riitä, että hyödynnetään vain kotimaista työvoimaa tai helpotetaan EU:n sisäistä liikkuvuutta.** Mahdollisuudet helpottaa työvoimapulaa EU:n sisäisen liikkuvuuden avulla ovat yhä vähäisemmät muun muassa siksi, että kun taidot ja osaaminen sisäisen liikkuvuuden ansiosta lisääntyvät yhdessä paikassa, ne menetetään toisessa paikassa¹⁸, ja sitä tarkasteltaessa on

¹³ Eurostat, [Population structure and ageing](#); Euroopan komissio, *Atlas of Demography, Impact of migration on working-age population*, <https://migration-demography-tools.jrc.ec.europa.eu/atlas-demography/stories/AoD/2/migration/S4>

¹⁴ EU27:n neljännesvuosittainen avoimien työpaikkojen aste nousi vuoden 2021 kolmannella neljänneksellä 2,4 prosenttiin, mikä on korkein arvo vuoden 2019 toisen neljänneksen (ennen covid-19-pandemiaa) jälkeen. Vuoden 2021 viimeisellä neljänneksellä se oli 2,6 prosenttia. <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14358242/3-17032022-BP-EN.pdf/3e6f6746-aa8d-b25c-7696-3912bf7ebd2c?t=1647445976514>

¹⁵ Nämä olivat ammatit, joiden työntekijöistä ilmoitettiin yleisimmin olevan pulaa EU:ssa vuonna 2021. Ks. Euroopan työviranomaisen, *Analysis of shortage and surplus occupations, 2021* <https://www.ela.europa.eu/en/news/analysis-shortage-and-surplus-occupations-2021>

¹⁶ Ikääntymistä ja väestökatoa EU:n eri alueilla käsitellään kattavasti julkaisussa Aurambout, J. P., Batista E Silva, F., Bosco, C., Conte, A., Ghio, D., Kalantaryan, S., Kompil, M., Perpiña Castillo, C., Proietti, P., Scipioni, M., Sulis, P. ja Tintori, G., *The Demographic Landscape of EU Territories*, Goujon, A., Jacobs, C., Natale, F. ja Lavallo, C. (toim.), EUR 30498 EN, Euroopan unionin julkaisutoimisto, Luxemburg, 2021, ISBN 978-92-76-27239-7 (sähköinen versio), 978-92-76-27238-0 (painettu versio), doi:10.2760/658945 (sähköinen versio), 10.2760/49621 (painettu versio), JRC123046.

¹⁷ COM(2020) 274 final.

¹⁸ Komissio valmistelee parhaillaan aloitetta aivovuotoon ja EU:n väkiluvun pienenemiseen liittyvien haasteiden lieventämiseksi ja mahdollisten ratkaisujen löytämiseksi. Tavoitteena on kääntää näistä

otettava huomioon, että lähes kaikki jäsenvaltiot ilmoittavat kärsivänsä työvoimapulasta. Covid-19-pandemia lisää entisestään useiden työvoimapulasta kärsivien ammattien kysyntää, ja suurin vaikutus kohdistuu terveydenhuoltoalan osaamisen kysyntään. Esimerkiksi Alankomaat, Belgia, Irlanti, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Suomi, Tanska, Unkari ja Viro ilmoittivat kaikki vuonna 2020, että niissä oli pulaa terveydenhuollon ja siihen liittyvien alojen ammattilaisista¹⁹. EU:n sisältä lähtöisin olevat liikkuvat työntekijät muodostavat alle kolmasosan ulkomailla syntyneistä hoitotyöntekijöistä EU:ssa, ja kaksi kolmasosaa tällaisista työntekijöistä tulee EU:n ulkopuolelta.

Tästä syystä sekä **Euroopan osaamisohjelmassa** että **uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa** tunnustetaan, että tarvitaan laillista muuttoliikettä koskeva strategisempi lähestymistapa, jolla pyritään houkuttelemaan ja säilyttämään osaajia kasvu- ja innovointipotentiaalin edistämiseksi sekä kanavoimaan laillinen muuttoliike sellaisille alueille ja sellaisiin ammatteihin, joissa on osaamisvajeita.

Pysyäkseen maailmanlaajuisesti kilpailukykyisenä **EU:sta on tultava kaikkialta maailmasta tulevien osaajien kannalta houkuttelevampi**. Nykyisin korkeasti koulutetut EU:n ulkopuolisten maiden kansalaiset valitsevat todennäköisemmin Pohjois-Amerikan tai Oseanian kuin EU:n²⁰. Ensimmäinen merkittävä toimi EU:n houkuttelevuuden parantamiseksi oli **EU:n sinistä korttia koskevan direktiivin**²¹ äskettäinen tarkistaminen, jonka ansiosta korkeasti koulutetut muuttajat saavat paremmat oikeudet ja erityisesti oikeuden liikkua ja työskennellä muissa EU-maissa ja menettelyjä nopeutetaan ja yksinkertaistetaan. Kaikkia näitä houkuttelevuuteen liittyviä näkökohtia olisi vahvistettava myös muiden muuttajaryhmien osalta yhdessä työvoiman hyväksikäytön²² ja syrjinnän²³ vastaisten toimenpiteiden kanssa. **Työvoiman kysynnän ja tarjonnan sovittaminen yhteen** on haaste myös kansainvälisessä toimintaympäristössä, jolle on ominaista lisääntyvä kilpailu osaajista.

ongelmista kärsivien alueiden taloudellinen ja sosiaalinen taantuminen myönteiseksi kehitykseksi. Julkiset kuulemiset käynnistettiin maaliskuussa 2022.

¹⁹ Eurofound, *Tackling labour shortages in EU Member States*, 2021.

²⁰ Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestöön (OECD) kuuluvissa maissa olevia maahanmuuttajia koskevan tietokannan mukaan vain joka neljäs OECD:ssä vuosina 2015–2016 asunut korkeasti koulutettu muuttaja oli valinnut EU:hun kuuluvan kohdemaan, kun taas lähes kaksi kolmesta oli päättänyt asettua Pohjois-Amerikkaan tai Oseaniaan.

²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2021/1883, annettu 20 päivänä lokakuuta 2021, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten sekä neuvoston direktiivin 2009/50/EY kumoamisesta.

²² Sääntöjenvastaisesti maahan tulleiden henkilöiden työvoiman hyväksikäytön torjunnan osalta komissio antoi syyskuussa 2021 työnantajiin kohdistettavia seuraamuksia koskevasta direktiivistä 2009/52/EY tiedonannon (COM(2021) 592 final), jossa yksilöidään useita tarvittavia toimia direktiivin täytäntöönpanon ja vaikuttavuuden vahvistamiseksi.

²³ Tätä varten on laadittu välineistö EU:n rahastojen hyödyntämiseksi maahanmuuttajataustaisten ihmisten kotouttamisessa ohjelmakaudella 2021–2027. Myös EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelma 2020–2025 on merkittävä: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/a_union_of_equality_eu_action_plan_against_racism_2020_-_2025_fi.pdf

Kaksi nykyistä estettä ovat pitkät ja monimutkaiset maahanmuuttomenettelyt ja erilaiset vaatimukset eri jäsenvaltioissa sekä vaikeudet saattaa EU:n ulkopuolisista maista tulevat osaajat yhteen mahdollisten työnantajien kanssa jäsenvaltioissa.

Kuten tiedonannossa *Ukrainan sotaa pakenevien vastaanottaminen: Eurooppa valmistautuu vastaamaan tarpeisiin*²⁴ todetaan, jäsenvaltioiden on toteutettava toimenpiteitä **tilapäistä suojelua saavien henkilöiden integroimiseksi työmarkkinoille**. Komissio tukee heidän taitojensa ja pätevyksiensä kartoittamista, jotta heidät olisi helpompi saattaa yhteen EU:n työnantajien kanssa²⁵.

Kohti laillista muuttoliikettä koskevaa kestävästä EU:n politiikkaa, joka perustuu kolmeen pilariin

Kahden viime vuosikymmenen aikana **EU on luonut oikeudellisen kehyksen**, jossa maahantuloa ja oleskelua koskevat jäsenvaltioiden edellytykset on suurelta osin yhdenmukaistettu EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten tiettyjen ryhmien osalta. Tähän sisältyy työskentelyä varten tapahtuva maahantulo ja oleskelu, mikä koskee muun muassa korkeasti koulutettuja työntekijöitä (eli sinisen kortin haltijoita)²⁶, kausityöntekijöitä²⁷ ja yrityksen sisäisesti siirrettyjä työntekijöitä²⁸. EU:n oikeudellisella kehyksellä säännellään myös i) EU:n ulkopuolisista maista tulevien opiskelijoiden ja tutkijoiden maahantulon edellytyksiä ja sitä koskevia oikeuksia²⁹, ii) oikeutta perheenyhdistämiseen³⁰ sekä iii) kolmansien maiden kansalaisten edellytyksiä saada pysyvä oleskeluoikeus (”pitkäaikainen oleskelu”) ja tätä koskevia menettelyjä³¹. EU:n lainsäädännössä säädetään myös yhdestä menettelystä – ja työ- ja oleskeluluvan yhdistävästä yhdistelmäluvasta – sellaisten EU:n

²⁴ COM(2022) 131 final.

²⁵ Ks. 3.2 jakso ”EU:n osaamisreservin kehittäminen EU:n työnantajien ja niiden tarvitseman osaamisen yhteensaattamisen parantamiseksi”.

²⁶ Neuvoston direktiivi 2009/50/EY, annettu 25 päivänä toukokuuta 2009, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa pätevyyttä vaativaa työtä varten (EUVL L 155, 18.6.2009, s. 17–29).

²⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/36/EU, annettu 26 päivänä helmikuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä kausityöntekijänä työskentelyä varten (EUVL L 94, 28.3.2014, s. 375–390).

²⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/66/EU, annettu 15 päivänä toukokuuta 2014, kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä yrityksen sisäisen siirron yhteydessä (EUVL L 157, 27.5.2014, s. 1–22).

²⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/801, annettu 11 päivänä toukokuuta 2016, tutkimusta, opiskelua, harjoittelua, vapaaehtoistyötä, oppilasvaihto-ohjelmaa tai koulutushanketta ja au pairina työskentelyä varten tapahtuvan kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä (EUVL L 132, 21.5.2016, s. 21–57).

³⁰ Neuvoston direktiivi 2003/86/EY, annettu 22 päivänä syyskuuta 2003, oikeudesta perheenyhdistämiseen (EUVL L 251, 3.10.2003, s. 12–18).

³¹ Neuvoston direktiivi 2003/109/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2003, pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (EUVL L 16, 23.1.2004, s. 44–53).

ulkopuolisista maista tulleiden työntekijöiden osalta, joiden maahantulo on sallittu jäsenvaltioiden kansallisten järjestelmien mukaisesti³².

Tällä hetkellä EU:n lainsäädäntö ei kata muita työmuuttajien ryhmiä eikä itsenäisiä ammatinharjoittajia. Jotkin näistä ryhmistä kuuluvat kansallisten sääntöjen soveltamisalaan. Euroopan komissio sai maaliskuussa 2019 valmiiksi tätä oikeudellista kehystä koskevan kokonaisarvioinnin (eli laillista muuttoliikettä koskevan toimivuustarkastuksen³³). Arvioinnissa esitettiin vaihtelevia päätelmiä ja korostettiin, että voitaisiin tehdä enemmän, jotta laillista muuttoliikettä koskevalla EU:n kehyksellä olisi suurempi vaikutus väestörakenteeseen, talouteen ja muuttoliikkeeseen liittyviin EU:n haasteisiin. Toimivuustarkastuksessa todettiin, että EU:n laillista muuttoliikettä koskevassa järjestelmässä on useita olennaisia puutteita, kuten hajanaisuus, EU:n sääntöjen rajallinen kattavuus, eri direktiivien välinen epäjohdonmukaisuus, menettelyjen monimutkaisuus ja virheellinen täytäntöönpano.

EU on myös kehittänyt **työvoiman liikkuvuutta koskevia järjestelmiä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa**. Laillista muuttoliikettä koskevat pilottihankkeet³⁴ ovat osoittaneet, että tarjoamalla kohdennettua tukea EU voi auttaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön järjestelmiä, jotka vastaavat työnantajien tarpeita, ja samalla vahvistaa inhimillisen pääoman kehittämistä kumppanimaissa. EU on myös avannut Erasmus+ -ohjelmaan kuuluvan ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden ja henkilöstön liikkuvuustoiminnon EU:n ulkopuolisille maille. Nykyisiä järjestelmiä voidaan kuitenkin edelleen laajentaa ja kehittää kunnianhimoisemmiksi.

Komissio järjesti laajan kuulemisen löytääkseen moninaisiin tarpeisiin soveltuvia vastauksia ja korjatakseen oikeudellisia ja operatiivisia puutteita. Se kuuli suurta yleisöä avoimilla kuulemisilla³⁵ sekä jäsenvaltioita, Euroopan parlamenttia, Euroopan tason työmarkkinaosapuolia³⁶ ja kansalaisyhteiskuntaa³⁷. Euroopan parlamentti hyväksyi vuonna

³² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (EUVL L 343, 23.12.2011, s. 1–9).

³³ https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/legal-migration-fitness-check_en

³⁴ Kahdeksan jäsenvaltiota on ollut tai on tällä hetkellä mukana kuudessa tällaisessa hankkeessa Egyptin, Marokon, Moldovan, Nigerian, Senegalin ja Tunisian kanssa. Keskeisiä teemoja ovat tieto- ja viestintäteknikan asiantuntijoiden kiertomuutto, yrittäjien mahdollisuudet, opiskelijat ja harjoittelujaksot.

³⁵ Euroopan komission muuttoliike- ja sisäasioiden pääosasto, *Analysis of the responses to the public consultation on the future of legal migration – Synthesis report*, Euroopan unionin julkaisu- ja tiedotustoimisto, 2021, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/92995>

³⁶ Kokoukset, jotka järjestettiin molempien direktiivien vaikutustenarviointien laatimisen yhteydessä, ja 17. maaliskuuta 2022 pidetty kokous, ks. EU:n alueella pitkään oleskelleita koskevan direktiivin ja yhdistelmä lupadirektiivin vaikutustenarvioinnit, SWD(2022) 651 ja SWD(2022) 656.

³⁷ Ks. edellinen alaviite.

2021 kaksi laillista muuttoliikettä käsittelevää päätöslauselmaa³⁸, joissa se kehotti komissiota parantamaan ja kehittämään EU:n oikeudellista ja poliittista kehystä. Euroopan parlamentti pyysi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 225 artiklan perusteella komissiota esittämään ehdotuksia, joilla helpotetaan ja edistetään laillisesti muuttavien EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten pääsyä unioniin ja liikkuvuutta unionissa ja pyritään vähentämään byrokratiaa, tehostamaan yhdenmukaistamista, edistämään perusoikeuksia ja yhdenvertaista kohtelua sekä ehkäisemään työvoiman hyväksikäyttöä.

Vaikka jäsenvaltiot suosivat yksinkertaistamista ja menettelyjen selkeyttämistä, ne haluavat yleensä keskittyä operatiivisiin näkökohtiin sen sijasta, että tehtäisiin laillista muuttoliikettä koskevaa uutta lainsäädäntötyötä EU:n tasolla.

Jotta voitaisiin parantaa EU:n laillisen muuttoliikkeen hallintaa ja samalla vastata Euroopan parlamentin ja jäsenvaltioiden pyyntöihin tasapainoisella ja käytännöllisellä tavalla, tässä tiedonannossa esitetään **kestävän laillista muuttoliikettä koskevan EU:n politiikan kolme keskeistä pilaria:**

- **lainsäädäntöä koskeva pilari**, jossa laaditaan uudelleen **EU:n alueella pitkään oleskelleita koskeva direktiivi**³⁹ ja **yhdistelmä lupadirektiivi**⁴⁰, jotta yksinkertaistetaan eri osaamistasojen työntekijöiden tuloa EU:hun ja jo EU:ssa olevien EU:n ulkopuolisista maista tulleiden työntekijöiden liikkuvuutta koskevia menettelyjä ja parannetaan heidän oikeuksiaan ja suojeluaan työvoiman hyväksikäytöltä;
- **operatiivinen pilari**, jossa vastataan kansainvälisen yhteensovittamisen haasteeseen esittämällä konkreettisia toimia **osaamiskumppanuuksien** kehittämiseksi keskeisten kumppanimaiden kanssa sekä **EU:n osaamisreservin**⁴¹ keskeiset piirteet; ja
- **tulevaisuuteen suuntautuva pilari**, joka perustuu **kolmeen erityiseen toiminnan painopisteeseen**, joiden on tarkoitus antaa jatkossa suuntaa laillista muuttoliikettä koskevalle EU:n politiikalle: **hoitoalaan, nuorisoon ja innovointiin**.

2. LAINSÄÄDÄNTÖÄ KOSKEVA PILARI: MAAHANMUUTTOMENETTELYJEN YKSINKERTAISTAMINEN JA

³⁸ Euroopan parlamentin päätöslauselma 20. toukokuuta 2021 työvoiman muuttoliikkeen uusista laillisista väylistä ([2020/2010\(INI\)](#)); Euroopan parlamentin päätöslauselma 25. marraskuuta 2021 suosituksista komissiolle laillista muuttoliikettä koskevasta politiikasta ja lainsäädännöstä ([2020/2255\(INL\)](#)).

³⁹ Neuvoston direktiivi 2003/109/EY, annettu 25 päivänä marraskuuta 2003, pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemasta (EUVL L 16, 23.1.2004, s. 44).

⁴⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista (EUVL L 343, 23.12.2011, s. 1–9).

⁴¹ OECD:n tutkimusten *Building an EU Talent Pool, A new approach for migration management for Europe* (2019) (<https://www.oecd.org/publications/building-an-eu-talent-pool-6ea982a0-en.htm>) ja *Feasibility Study on the Development of an EU Talent Pool* (2022) pohjalta.

EU:n alueella pitkään oleskelleita koskevassa direktiivissä ja yhdistelmälapadirektiivissä vahvistetaan menettelyt ja oikeudet, jotka koskevat suurta osaa EU:ssa laillisesti oleskelevista kolmansien maiden työntekijöistä. Kummallakaan säädöksellä ei kuitenkaan ole täysin saavutettu niitä tavoitteita, joita varten ne alun perin annettiin vuonna 2003 ja vuonna 2011. Jäsenvaltiot eivät hyödynnä EU:n alueella pitkään oleskelleita koskevaa direktiiviä riittävästi, eikä siinä säädetä todellisesta oikeudesta liikkuvuuteen EU:ssa. Yhdistelmälapadirektiivillä ei ole täysin saavutettu sille asetettua tavoitetta yksinkertaistaa maahantulomenettelyä kaikkien EU:n ulkopuolisista maista tulevien työntekijöiden osalta.

Näistä syistä komissio ehdottaa **näiden kahden direktiivin yleistä uudelleenlaatimista**⁴². Pää tavoitteena on vähentää työnantajien kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, ehkäistä työvoiman hyväksikäyttöä ja tukea EU:ssa jo asuvien ja työskentelevien EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten kotoutumista ja liikkuvuutta.

Komissio aikoo myös seurata edelleen viimeisimpien alakohtaisten direktiivien täytäntöönpanoa. Se raportoi vuonna 2023 **kausityöntekijöitä koskevan direktiivin ja yritysten sisäisesti siirrettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin** täytäntöönpanosta. Kausityöntekijöitä koskevan direktiivin osalta komissio arvioi edellä mainittujen Euroopan parlamentin päätöslauseلمien jatkotoimena, tarjoavatko nykyiset säännöt kausityöntekijöille riittävän suojan työvoiman hyväksikäyttöä vastaan. Se pohtii myös, onko lainsäädäntöä tarpeen muuttaa tulevaisuudessa.

2.1 Yhdistelmälapamenettelyn virtaviivaistaminen

Yhdistelmälapadirektiivillä yksinkertaistetaan sellaisia EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisia koskevaa menettelyä, jotka haluavat muuttaa EU:hun laillisesti työskentelyä varten. Sillä otetaan käyttöön yhdistettyä työ- ja oleskelulupaa (yhdistelmälapaa) koskeva yhden hakemuksen menettely. Sillä varmistetaan myös EU:n ulkopuolisista maista tulevien työntekijöiden ja asuinjäsenvaltion kansalaisten **yhdenvertainen kohtelu** tarjoamalla EU:n ulkopuolisista maista tuleville työntekijöille yhtäläiset oikeudet⁴³.

Ehdotetulla uudelleenlaaditulla direktiivillä **yksinkertaistetaan hakumenettelyä ja tehostetaan sitä**. Sen avulla hakijat voivat hakea lupia sekä EU:n ulkopuolisista maista että jäsenvaltioista. Tällä hetkellä hakumenettelyjen kokonaisuus⁴⁴ estää työnantajia

⁴² COM(2022) 650 ja COM(2022) 655.

⁴³ Työolojen ja -ehtojen, koulutuksen, tavaroiden ja palvelujen saatavuuden sekä sosiaaliturvan kaltaisilla aloilla.

⁴⁴ Toimivuustarkastukseen sisältyvä käytännön soveltamista koskeva tutkimus osoittaa, että viisumin hakemiseen tarvittava aika pidentää joskus koko menettelyä huomattavasti, joissakin tapauksissa jopa kolmella kuukaudella.

rekrytoimasta ulkomailta. Menettelyjen nopeuttamisen odotetaan osaltaan lisäävän EU:n houkuttelevuutta ja helpottavan EU:n työvoimapulaa. Ehdotukseen sisältyy myös uusia vaatimuksia, joilla **vahvistetaan EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten suojatoimia ja yhdenvertaista kohtelua** EU:n kansalaisiin verrattuna ja parannetaan heidän suojeluaan työvoiman hyväksikäytöltä. Ehdotettujen uusien sääntöjen mukaan yhdistelmä lupa ei ole kytköksissä vain yhteen työnantajaan. Tämä tarkoittaa, että työntekijöillä on luvan voimassaoloaikana oikeus vaihtaa työnantajaa ja oleskella edelleen laillisesti jäsenvaltiossa. Näin helpotetaan työvoiman ja työpaikkojen yhteensaattamista ja vähennetään alttiutta työvoiman hyväksikäytölle. Lisäksi ehdotukseen sisältyy jäsenvaltioille asetettavia uusia velvoitteita sääntää tarkastuksista, seurantamekanismeista ja sellaisille työnantajille määrättävistä seuraamuksista, jotka rikkovat direktiivin nojalla annettuja kansallisia säännöksiä.

2.2 EU:n alueella pitkään oleskelleen henkilön aseman parantaminen

EU:n alueella pitkään oleskelleita koskevan direktiivin uudelleenlaadinnalla pyritään luomaan tehokkaampi, johdonmukaisempi ja oikeudenmukaisempi järjestelmä, jonka avulla on mahdollista saada EU:n alueella pitkään oleskelleen henkilön asema. Järjestelmän olisi oltava keskeinen väline edistettäessä sellaisten EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten kotoutumista, jotka ovat asettuneet laillisesti ja pitkäaikaisesti asumaan EU:hun.

Ehdotuksen tavoitteena on **helpottaa EU:n alueella pitkään oleskelleen henkilön aseman saamista** antamalla kolmansien maiden kansalaisille mahdollisuus kerryttää oleskelujaksuja eri jäsenvaltioissa oleskelun kestoa koskevan vaatimuksen täyttämiseksi ja selventämällä, että kaikki lailliset oleskelujaksot, myös henkilöille opiskelijoina tai tilapäistä suojelua saavina henkilöinä kertyneet tai alun perin väliaikaisiin syihin perustuneet oleskelujaksot, olisi otettava kokonaisuudessaan huomioon.

Ehdotuksen tavoitteena on myös vahvistaa **EU:n alueella pitkään oleskelleiden henkilöiden ja heidän perheenjäsentensä oikeuksia**. Tähän sisältyy **oikeus liikkua ja työskennellä muissa jäsenvaltioissa**, jota Euroopan parlamentti⁴⁵ ja eräät sidosryhmät⁴⁶ ovat vaatineet ja jonka olisi oltava mahdollisimman samanlainen kuin EU:n kansalaisten vastaava oikeus (sovellettavan EU:n oikeudellisen kehyksen puitteissa). Sitä kautta, että annetaan EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille, jotka jo ovat EU:n alueella pitkään oleskelleita henkilöitä yhdessä jäsenvaltiossa, mahdollisuus vaihtaa työpaikkaa ja muuttaa työskentelemään toiseen jäsenvaltioon, voidaan osaltaan parantaa työmarkkinoiden tehokkuutta kaikkialla EU:ssa, puuttua osaamisvajeeseen ja tasoittaa alueellista epätasapainoa. Näin voidaan myös parantaa EU:n yleistä houkuttelevuutta ulkomaisten osaajien kannalta.

⁴⁵ Euroopan parlamentti, kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta, *Työvoiman muuttoliikkeen uudet lailliset väylät* (2020/2010(INI)) (esittelijä: Sylvie Guillaume).

⁴⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12594-Public-consultation-on-legal-migration/public-consultation_fi

Ehdotuksella otetaan lisäksi käyttöön mekanismi, jolla varmistetaan **tasapuoliset edellytykset** pitkäaikaisen EU-oleskeluluvan ja kansallisten pysyvien oleskelulupien välillä menettelyjen, yhdenvertaisen kohtelun ja tiedonsaannin osalta, jotta EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisilla on todellinen mahdollisuus valita näiden kahden luvan välillä. Sillä edistetään myös **kiertomuuttoa** helpottamalla EU:n alueella pitkään oleskelleiden henkilöiden paluuta lähtömaahansa oikeuksiaan menettämättä, mikä hyödyttää sekä lähtö- että asuinmaita.

3. OPERATIIVINEN PILARI: TUKI OSAAMISEN JA TARPEIDEN PAREMMALLE YHTEENSOVITTAMISELLE EU:N JA KUMPPANIMAIDEN VÄLILLÄ

Lainsäädäntöä koskevan pilarin ohella komissio ehdottaa, että unionin tason operatiivista yhteistyötä tehostetaan merkittävästi jäsenvaltioiden välillä ja kumppanimaiden kanssa. Työ osaamiskumppanuuksien ja EU:n osaamisreservin perustamiseksi on edennyt jo pitkälle. Näistä molemmista keskeisistä aloitteista ilmoitettiin uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa.

Yhdessä jäsenvaltioiden vahvemman poliittisen sitoutumisen kanssa komissio ehdottaa nyt selkeää etenemissuunnitelmaa näiden kahden tärkeän aloitteen toteuttamiseksi viimeistään vuoden 2022 loppuun mennessä.

3.1 Kumppanimaiden kanssa tehtävän yhteistyön parantaminen osaamiskumppanuuksien avulla

Osaamiskumppanuudet ovat **yksi uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen ulkoisen ulottuvuuden keskeisistä seikoista**. Niillä on tarkoitus vahvistaa EU:n, jäsenvaltioiden ja kumppanimaiden välistä yhteistyötä ja edistää työvoiman kansainvälistä liikkuvuutta ja osaamisen kehittämistä molempia osapuolia hyödyttävällä ja kiertoajatteluun perustuvalla tavalla. Ne toimivat kattavan poliittisen kehyksen ja taloudellisen tuen perustana, jotta keskeiset kumppanimaat saadaan strategisesti mukaan kaikilla muuttoliikkeen hallinnan aloilla, mukaan lukien tehokas palauttaminen ja takaisinotto sekä sääntöjenvastaisen lähdön ehkäiseminen. Kuten uudessa sopimuksessa todetaan, laillisten muuttoväylien kehittämisen on myös määrä osaltaan vähentää laitonta muuttoliikettä.

Komissio ohjaa osaamiskumppanuuksien kehittämistä varmistaakseen, että ne valmistellaan **räätälöidyllä ja joustavalla tavalla** ja että niissä otetaan huomioon jäsenvaltioiden ja kumppanimaiden työmarkkinat ja osaamistarpeet.

Osaamiskumppanuuksien yhteydessä **suora tuki työntekoa tai koulutusta koskeville liikkuvuusjärjestelmille**⁴⁷ yhdistettäisiin valmiuksien kehittämiseen ja investointeihin **inhimilliseen pääomaan**, muun muassa osaamisen kehittämiseen, ammatilliseen koulutukseen ja työssä toteutettavien vaihto-ohjelmien käyttöönottoon⁴⁸. Näin niillä pyritään varmistamaan yhtäläinen hyöty kumppanimaille, jäsenvaltioille, molempien osapuolten elinkeinoelämälle sekä kumppanuuksista hyötyville henkilöille. EU:n ja kumppanimaiden kahdenvälisen yhteistyön mukaisesti kumppanuuksilla olisi tuettava alkuperäyhteisöjen taloudellista kehitystä, edistettävä keskeisten kumppanimaiden laajempia kehitystavoitteita sekä vahvistettava niiden kansalaisten mahdollisuuksia. Samalla niiden pitäisi auttaa helpottamaan työvoimapulaa jäsenvaltioiden työmarkkinoiden tietyillä aloilla ja auttaa kummankin osapuolen elinkeinoelämää kehittämään taitoja, joille on kysyntää. Niillä olisi muutettava kumppanimaiden aivovuodon riski kaikkien kumppaneiden **aivotuonniksi**, joka hyödyttää kumppanuuksiin osallistuvia, kun nämä saavat uusia koulutusmahdollisuuksia, ammattikokemusta ja joko EU:ssa tai heidän lähtömaissaan laadittua lisäkoulutusta tai ammatillista koulutusta.

Osaamiskumppanuudet ovat avoimia **kaikille pätevyystasoille** ja voivat koskea **erilaisia talouden aloja**, kuten tieto- ja viestintätekniikkaa, luonnontieteitä, insinööritieteitä, terveydenhuoltoa⁴⁹ ja pitkäaikaishoitoa, maataloutta, liikennettä, puutarhaviljelyä, elintarvikkeiden jalostusta, matkailua, rakentamista ja satamatyötä sekä liikennettä ja logistiikkaa. **Tämä riippuu molempien osapuolten eduista**, joiden perusteella osaamiskumppanuudet muodostetaan. Kumppanuuksissa on kuitenkin **otettava huomioon aivovuodon riskit**. Niissä tarjotaan **erilaisia liikkuvuuden muotoja**: väliaikaista, pitkäaikaista tai luonteeltaan kiertävää liikkuvuutta sen mukaan, mitä osapuolet sopivat. Kumppanuuksissa olisi erityisesti otettava huomioon vihreä ja digitaalinen siirtymä ja niillä olisi tuettava työmarkkinoita, jotta voidaan lisätä EU:n kasvupotentiaalia ja edistää tulevaisuuteen suuntautuvia teknologioita ja ratkaisuja.

Komissio tukee **useiden jäsenvaltioiden osallistumista** yhteen osaamiskumppanuuteen kumppanimaata kohden. Tämä mahdollistaa laajemman ja monipuolisemman toiminnan, erilaiset liikkuvuuden muodot eri taitoja ja eri talouden aloja varten, voimakkaamman vaikutuksen sekä jäsenvaltioihin että kumppanimaihin sekä lisäarvon tuottamisen henkilöiden työuralle.

⁴⁷ Näissä järjestelmissä on otettava huomioon EU:n kauppasopimuksista johtuvat kansainväliset velvoitteet.

⁴⁸ Kaikissa osaamiskumppanuuksissa ei välttämättä ole liikkuvuuskomponenttia, kun taas jotkin kumppanuudet saattavat sitä vastoin sisältää vain liikkuvuuskomponentin, jos EU ja kumppanimaa näin sopivat.

⁴⁹ Noudattaen kaikilta osin terveydenhuoltoalan henkilökunnan kansainvälistä rekrytointia koskevien WHO:n käytännesääntöjen 5 artiklan 1 kohtaa, https://cdn.who.int/media/docs/default-source/health-workforce/migration-code/code_en.pdf?sfvrsn=367f7d35_5&download=true

Jäsenvaltioiden ja kumppanimaiden yhteinen vastuunotto osaamiskumppanuudesta on avaintekijä **skaalautuvuuden** varmistamiseksi ja molempia osapuolia hyödyttävän ja kestäväen yhteistyön aikaansaamiseksi. Osaamiskumppanuuksissa on **sovitettava yhteen molempien osapuolten työmarkkinoiden todelliset tarpeet ja taidot**. Kumppanuuksien olisi tuotettava hyötyä julkisille ja yksityisille sidosryhmille, kuten työnantajille, koulutuslaitoksille ja maahanmuuttajayhteisöjen järjestöille. **Team Europe -aloitteissa sovellettavan lähestymistavan**⁵⁰ hengessä osaamiskumppanuuksissa olisi hyödynnettävä tapauksen mukaan niin EU:n kuin jäsenvaltioiden rahoitusvälineitä ja yksityissektoria⁵¹ sekä kumppanimaiden varoja. Tämän lisäksi olisi huolehdittava useiden sidosryhmien vahvasta osallistumisesta osaamiskumppanuuksien suunnitteluun ja toteutukseen.

Osaamiskumppanuuksien käyttöönotto

Osaamiskumppanuuksia koskeva aloite käynnistettiin korkean tason tapahtumassa kesäkuussa 2021⁵². Komissio on sen jälkeen vaihtanut jäsenvaltioiden kanssa näkemyksiä kumppanuuksien suunnittelusta ja käyttöönotosta, käynyt korkean tason vuoropuhelua kumppanimaiden kanssa ja sisällyttänyt osaamiskumppanuudet vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehysten suunnitteluun.

Osaamiskumppanuuksissa hyödynnetään nykyisistä pilottihankkeista saatuja kokemuksia. Samalla ne mahdollistavat uuden, strategisemmän ja laajemman laillista muuttoliikettä koskevan yhteistyön kumppanimaiden kanssa. Osaamiskumppanuuksien jäsenneily kehys sekä vankat koordinoitimekanismit varmistavat, että EU:n, jäsenvaltioiden ja kumppanimaiden poliittiset tavoitteet otetaan huomioon ja muunnetaan käytännön toimiksi konkreettisten ohjelmien muodossa.

Komissio varmistaa yhdessä osaamiskumppanuuden asianomaisten kumppaneiden kanssa, että teknisellä tasolla perustetaan asianmukainen koordinoitimekanismi, jolla koordinoidaan jäsenvaltioiden ja sidosryhmien toimia EU:n puolella sekä yleisesti toimintaa kumppanimaiden kanssa. Tällä mekanismilla seurataan kumppanuuden ja sen toimien täytäntöönpanoa ja varmistetaan täydentävyys kaikkien muiden asiaankuuluvien aloitteiden kanssa muuttoliikkeen ja työmarkkinoiden kehityksen alalla.

⁵⁰ Laillinen muuttoliike on osa keskeisen Välimeren ja läntisen Välimeren / Atlantin reittejä koskevia Team Europe -aloitteita.

⁵¹ Sen mukaan, mitä toimia osaamiskumppanuuteen sisältyy, julkisen sektorin investointeja voitaisiin täydentää yksityisen sektorin ja erityisesti niiden yritysten varoilla, jotka hyötyvät pätevistä työntekijöistä ja varmistavat tällaisen toiminnan kestävyuden pidemmällä aikavälillä.

⁵² [Osaamiskumppanuudet \(europa.eu\)](https://europa.eu).

Neljä vaihetta räätälöidyn osaamiskumppanuuden käyttöön ottamiseksi

Komissio kuulee jäsenvaltioita ja kumppanimaita yhteistyössä asianomaisten EU:n edustustojen kanssa tietyn osaamiskumppanuuden käynnistämisestä ottaen huomioon suhteiden yleisen tilan ja muuttoliikkeen hallinnan tarpeet samoin kuin jäsenvaltioiden ja kumppanimaiden työmarkkinoiden tarpeet ja edut työvoiman liikkuvuutta ja osaajien kehittämistä koskevassa yleisessä yhteistyössä.

Tämän jälkeen komissio järjestää kiinnostuneiden jäsenvaltioiden kanssa kokouksia, joissa vaihdetaan tietoa niiden työmarkkinoiden tarpeista ja meneillään olevista ja suunnitelluista aloitteista kyseisen kumppanimaan kanssa. Samanaikaisesti komissio analysoi saatavilla olevia tietoja kumppanimaiden työmarkkinoista, eduista ja mahdollisuuksista ja käy tarvittaessa keskusteluita yksityisen sektorin edustajien kanssa.

Komission yksiköt, Euroopan ulkosuhdehallinto ja EU:n edustustot tekevät yhteistyötä ja ohjaavat keskusteluita asianomaisten kumppanimaiden kanssa, jotta osaamiskumppanuutta voidaan kehittää yhdessä. Komissio järjestää tämän jälkeen yhteistyössä jäsenvaltioiden ja asianomaisten kumppanimaan kanssa teknisen pyöreän pöydän kokouksen, johon osallistuvat kaikki EU:n ja kumppanimaan asiaankuuluvat sidosryhmät. Pyöreän pöydän kokouksessa keskustellaan ja sovitaan kumppanuuden suunnittelusta.

Kun kumppanimaan kanssa on sovittu yleisesti osaamiskumppanuuden sisällöstä, suunnittelusta ja täytäntöönpanosta, hankitaan rahoitusta useiden eri rahoitusvälineiden yhdistelmällä. Näitä välineitä ovat etenkin naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön väline – Globaali Eurooppa (NDICI – Globaali Eurooppa) ja turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto (AMIF), jäsenvaltioiden omat varat ja yksityisen sektorin varat tai mahdollisuuksien ja painopisteiden mukaan jopa kumppanimaiden varat. NDICI – Globaali Eurooppa -välineen konkreettisten toimien muotoilu on jatkuva prosessi, joka perustuu kaudelle 2021–2027 hyväksytyihin ohjelma-asiakirjoihin. On olennaisen tärkeää hyödyntää yksityisen sektorin ja erityisesti sellaisten yritysten varoja, jotka hyötyvät työntekijöistä osana osaamiskumppanuuden toimia, ja varmistaa tällaisten järjestelmien pitkän aikavälin vaikutus ja kestävyys.

RÄÄTÄLÖITY OSAAMISKUMPPANUUS



Ensimmäisessä vaiheessa, korkean tason keskustelujen jälkeen, komissiolla on aikomus käynnistää **Pohjois-Afrikan kumppaneiden, erityisesti Egyptin, Marokon ja Tunisian**, kanssa ensimmäiset osaamiskumppanuudet, jotka perustuvat muuttoliikkeen hallinnan kaikkia osa-alueita – myös laitonta muuttoliikettä – koskevaan vahvaan ja jatkuvaan yhteistyöhön uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen kattavan lähestymistavan mukaisesti. Kumppanuuksien toteutuksen on määrä **käynnistyä vuoden 2022 loppuun mennessä**. Osaamiskumppanuuksia koskeva työ perustuu näiden kumppaneiden kanssa toteutettuihin menestyksekkäisiin pilottihankkeisiin, joita laajennetaan, joiden tavoitetasoa nostetaan⁵³ ja joihin liitetään jäsenvaltioiden ja kulloistenkin kumppanimaiden kanssa määriteltävä laajempi yhteistyökehys. Tässä prosessissa hyödynnetään kaikkia asiaankuuluvia sidosryhmiä.

Luonnollinen seuraava askel muuttoliikkeen hallintaa koskevan yhteistyön vahvistamisessa on osaamiskumppanuuksien käynnistäminen **muiden Afrikan ja Aasian kumppanimaiden** kanssa osana vaiheittaista toimintamallia. Samanaikaisesti Egyptin, Marokon ja Tunisian kanssa käynnistettävien osaamiskumppanuuksien toteutuksen kanssa on syksystä 2022 alkaen tarkoitus alkaa arvioida mahdollisuuksia käynnistää osaamiskumppanuuksia Pakistanin, Bangladeshin, Senegalin ja Nigerian kanssa. Tällaiset kumppanuudet olisivat yksi keskeinen osatekijä pyrittäessä tehostamaan näiden maiden kanssa tehtävää yhteistyötä muuttoliikkeen hallinnassa.

3.2 EU:n osaamisreservin kehittäminen EU:n työnantajien ja niiden tarvitseman osaamisen yhteensaattamisen parantamiseksi

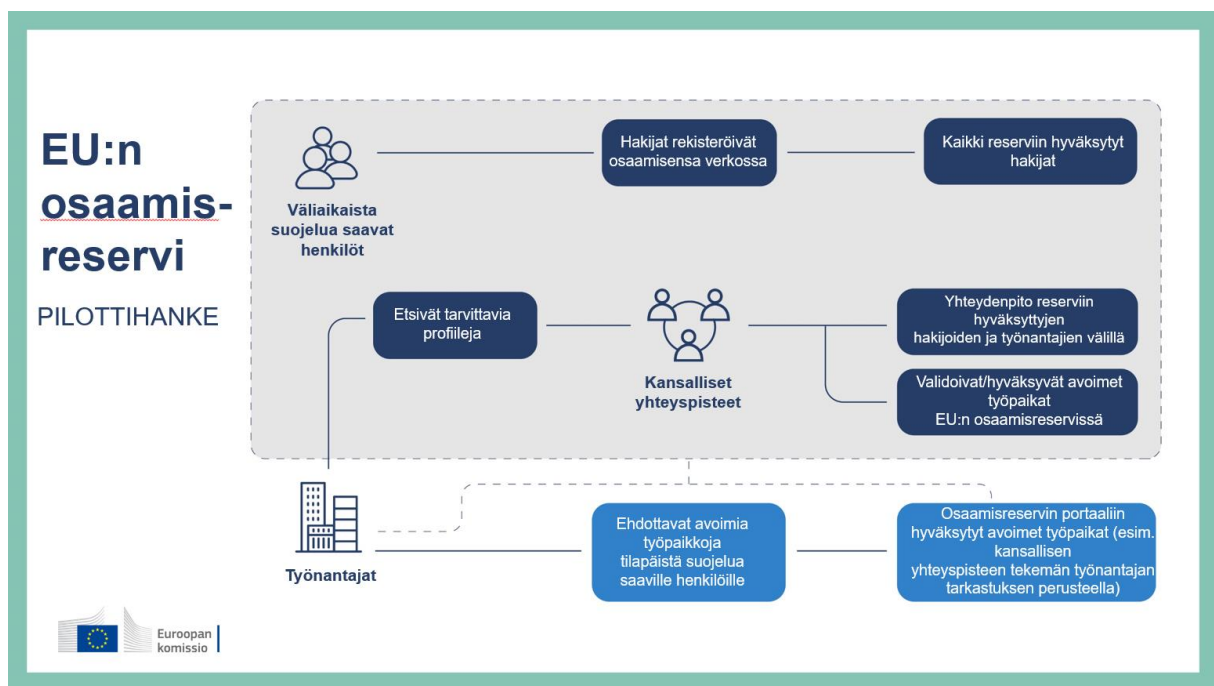
Komissio ehdottaa, että perustetaan **ensimmäinen EU:n laajuinen alusta ja yhteensovitusväline, EU:n osaamisreservi**⁵⁴, joka auttaa tekemään EU:sta houkuttelevamman EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille ja vastaamaan EU:n työnantajien vaikeuksiin saada palvelukseensa osaajia, joita he eivät löydä EU:n työmarkkinoilta. EU:n osaamisreservi on EU:n laajuinen EU:n ulkopuolisista maista tulevien hakijoiden reservi, joka valitaan erityisten pätevyystasojen, kriteerien ja maahanmuuttoa koskevien vaatimusten perusteella hakijoiden tutkintojen tarkistamisen jälkeen⁵⁵.

⁵³ Tällaisia pilottihankkeita ovat esimerkiksi Saksan, Belgian ja Ranskan sekä Marokon, Tunisian ja Egyptin välinen THAMM-hanke; Belgian ja Marokon välinen PALIM-hanke; Ranskan, Marokon, Egyptin ja Tunisian välinen HOMERe-hanke; Espanjan ja Marokon välinen YGCA-hanke; Italian, Marokon ja Tunisian välinen MENTOR 2 -hanke; Espanjan ja Marokon välinen MOVE_GREEN-hanke sekä Espanjan ja Marokon välinen WAFIRA-hanke.

⁵⁴ OECD, *Feasibility Study on the development of an EU Talent Pool*, 2022.

⁵⁵ EU:n osaamisreservin ja sen pilottialoitteen toteuttamisessa noudatetaan kaikilta osin luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta 27 päivänä huhtikuuta 2016 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1) ja luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta 23 päivänä lokakuuta 2018 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1725 (EUVL L 295, 21.11.2018, s. 39).

Tämän työn valmistelun aikana ilmeni Venäjän Ukrainaa vastaan aloittaman hyökkäyssodan seurauksena uusi ja kiireellinen tarve helpottaa tilapäistä suojelua saavien henkilöiden pääsyä EU:n työmarkkinoille. Jotta voidaan vastata tähän haasteeseen ja hyödyntää siirtymään joutuneiden henkilöiden taitoja parhaalla mahdollisella tavalla, komissio on ilmoittanut käynnistävänsä **EU:n osaamisreserviä koskevan pilottihankkeen Venäjän Ukrainaa vastaan käymää hyökkäyssotaa pakeneville ihmisille** kesään 2022 mennessä. Tämän verkkopohjaisen pilottialoitteen avulla voidaan selvittää ja kartoittaa Ukrainasta paenneiden ja jäsenvaltioissa oleskelevien ihmisten osaamista, jotta helpotetaan heidän saattamistaan yhteen EU:n työnantajien kanssa. Pilottihankkeessa otetaan huomioon jäsenvaltioissa (esimerkiksi Portugalissa ja Romaniassa) käynnissä olevat onnistuneet aloitteet. Se toteutetaan yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, ja siinä kuullaan työnantajia, työmarkkinaosapuolia ja kaikkia muita asiaankuuluvia sidosryhmiä. **Pilottihankkeella voidaan helpottaa yhteensovittamista EU:n sisällä ja antaa viranomaisille yleiskuva siitä monenlaisesta osaamisesta, jota jäsenvaltioissa voidaan hyödyntää.** Se voisi helpottaa yhteensovittamista Ukrainasta tulevien pakolaisten suuren määrän vuoksi ensisijaisilla aloilla, kuten saapuvien lasten koulutuksessa (jota helpotetaan järjestämällä yhteisöpalveluja) tai (terveydenhuollon ammattilaisten tai tulkkien tarjoamien) perus- ja terveydenhuoltopalvelujen saatavuudessa.



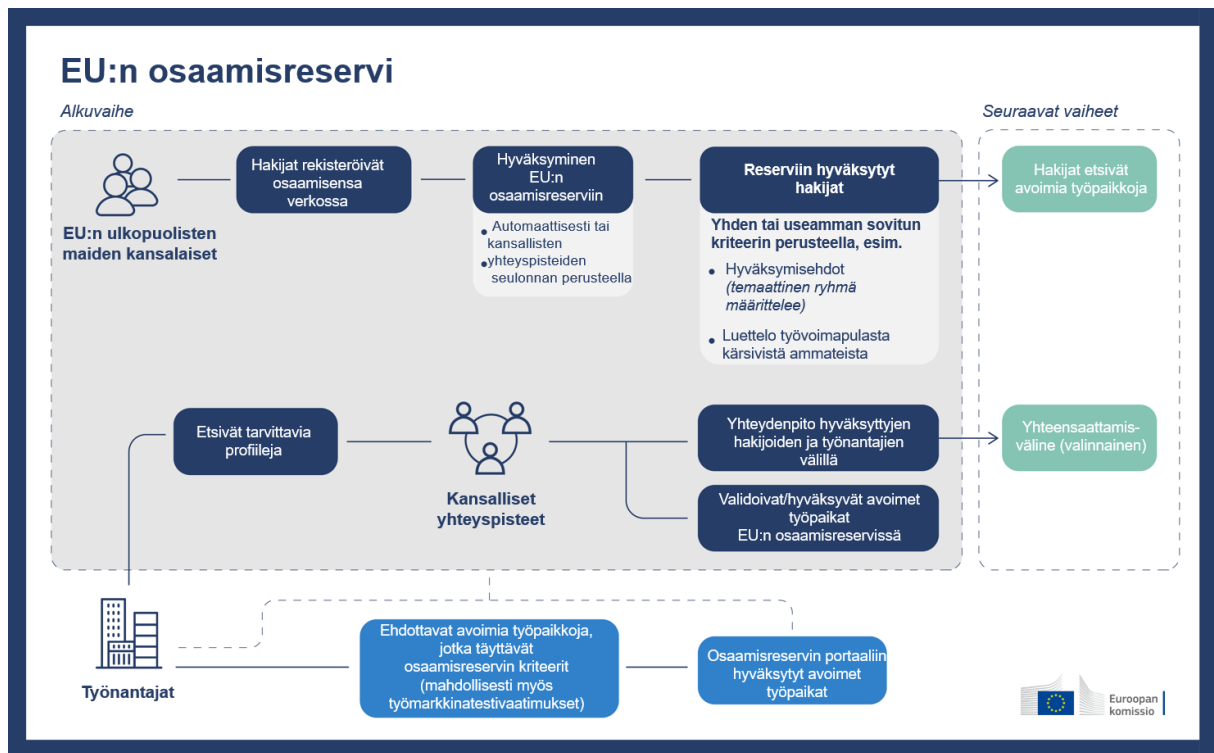
Komissio on jo perustanut niiden jäsenvaltioiden yhteyspisteistä koostuvan **temaattisen ryhmän**, jotka ovat kiinnostuneita osallistumaan pilottialoitteeseen Euroopan muuttoliikeverkoston puitteissa. Temaattinen ryhmä kehittää ja toteuttaa pilottialoitteen kesään mennessä. Käyttöön otetaan **verkkoportaali**, jonka avulla tilapäistä suojelua saavat henkilöt voivat rekisteröidä kiinnostuksensa löytää työpaikka jäsenvaltioissa ja esittää osaamisensa ja työkokemuksensa. Portaalin suunnittelussa otetaan huomioon **kolmansien**

maiden kansalaisille tarkoitetun EU:n taitoprofiilityökalun näkökohtia. Tämä työkalu on EU:n erityinen väline EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten taitojen kartoittamiseksi ja dokumentoimiseksi. Aloitteen täytäntöönpanossa pyritään tekemään yhteistyötä Ukrainan viranomaisten kanssa muun muassa tutkintojen tunnustamisen helpottamiseksi Venäjän hyökkäyksen vuoksi Ukrainasta pakenevien henkilöiden tutkintojen tunnustamisesta annetun komission suosituksen⁵⁶ mukaisesti.

Samanaikaisesti tämän pilottialoitteen kanssa kehitetään pysyvä ja yleinen **EU:n osaamisreservi** kaikille EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille, jotka haluavat muuttaa asumaan ja työskentelemään EU:ssa, tiiviissä yhteistyössä osallistuvien jäsenvaltioiden ja muiden asiaankuuluvien sidosryhmien, kuten työnantajajärjestöjen, työmarkkinaosapuolten ja ammatillisten oppilaitosten, kanssa. **Komissio pyrkii käynnistämään virallisesti EU:n osaamisreservin ja sen verkkoportaalin vuoden 2023 puoliväliin mennessä**, ja se aikoo esittää ehdotuksen EU:n osaamisreservin perustamista koskevaksi suositukseksi, johon sisältyy peruskirja ja yksityiskohtainen etenemissuunnitelma sen vaiheittaisen kehityksen vaiheita varten⁵⁷. Pilottihanketta käsittelevä temaattinen ryhmä ohjaa myös EU:n osaamisreservin organisaatorakenteen, hallintorakenteen ja toiminnan suunnittelua pilottialoitteen toiminnasta saatujen kokemusten perusteella. Tähän sisältyy muun muassa sen määrittäminen, mitä taitoja EU:n työmarkkinoilla tarvitaan, osaamisreserviin hyväksymistä koskevista perusteista sopiminen, hyväksyntäprosessin järjestäminen ja mahdollisten työnantajien EU:n osaamisreserviin pääsyn koordinointi. Tästä syystä osallistuvien jäsenvaltioiden täysimääräinen sitoutuminen ja aktiivinen osallistuminen on ratkaisevan tärkeää EU:n osaamisreservin kehittämisessä ja toiminnassa.

⁵⁶ Komission suositus (EU) 2022/554, annettu 5 päivänä huhtikuuta 2022, Venäjän hyökkäyksen vuoksi Ukrainasta pakenevien henkilöiden tutkintojen tunnustamisesta, C/2022/2319.

⁵⁷ Lisätietoja EU:n osaamisreservin mahdollisesta rakenteesta on liitteessä.



3.3 Työvoiman muuttoliikkeen hallinnan parantaminen EU:n tasolla

Työvoiman muuttoliikkeen alalla tapahtuva edistyminen ja edellä mainittujen uusien aloitteiden onnistuminen edellyttävät tiiviimpää yhteistyötä ja parempaa keskinäistä ymmärrystä **muuttoliike- ja työllisyyssektorien välillä**. Tämän paketin myötä komissio käynnistää **uuden foorumin**, joka mahdollistaa **operatiiviset keskustelut työvoiman muuttoliikkeeseen liittyvistä käytännön kysymyksistä**, erityisesti muuttoliikepolitiikan ulkoisesta ulottuvuudesta, työvoimapulasta ja työmarkkinaprosesseihin liittyvistä kysymyksistä. Foorumin työn on määrä tukea osaamiskumppanuuksien ja EU:n osaamisreservin käyttöönottoa. Sillä käytäviä keskusteluja voitaisiin **hyödyntää luonteeltaan poliittisemmissä keskusteluissa** asianmukaisilla foorumeilla, esimerkiksi neuvoston ja Euroopan parlamentin tasolla. Keskusteluihin osallistuisi tarvittaessa työmarkkinaosapuolten, EU:n virastojen, julkisten työvoimapalvelujen, asiantuntijoiden, kansainvälisten järjestöjen, maahanmuuttajajärjestöjen ja muiden keskeisten toimijoiden edustajia.

4. TULEVAISUUTEEN SUUNTAUTUVA PILARI: TOIMINNAN KESKEISET PAINOPISTEALAT

Edellä kuvattujen välittömien lainsäädännöllisten ja operatiivisten toimenpiteiden lisäksi on tutkittava lähemmin mahdollisia uusia EU:hun **keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä**

suuntautuvan laillisen muuttoliikkeen väyliä. Komissio näkee, että mahdollisuuksia tarjoaa tulevaisuuteen suuntautuvien toimien keskittäminen seuraaville kolmelle toiminta-alalle: **hoitoala, nuoriso ja innovointi.**

Nämä kolme alaa vastaavat seuraavia **kolmea tärkeää poliittista painopistettä**, joita myös Euroopan parlamentti korosti äskettäisessä valiokunta-aloitteisessa lainsäädäntömietinnössään⁵⁸: matalan ja keskitason osaamistason työntekijöiden houkuttelemisen EU:n ulkopuolisista maista aloille, joilla on huomattavaa työvoimapulaa ja merkittäviä työvoimatarpeita, esimerkiksi pitkäaikaishoitoon; EU:sta ja sen ulkopuolelta tulevien nuorten mahdollisuuksien lisääminen; ja innovoinnin ja yrittäjyyden edistäminen EU:ssa ja investoiminen EU:n teknologiseen suvereniteettiin.

4.1 Pitkäaikaishoidon työntekijöiden houkuttelemisen EU:n ulkopuolisista maista

Tarkistetulla EU:n sinistä korttia koskevalla direktiivillä uudistettiin sääntöjä erittäin pätevien työntekijöiden houkuttelemiseksi EU:n ulkopuolisista maista. Jatkona tälle komissio tarkastelee, miten EU:n työmarkkinoilla tarvittavien matalan ja keskitason osaamistason työntekijöiden houkuttelemista voitaisiin parantaa. Osaamiskumppanuudet kohdennetaan kaikkien osaamistasojen, myös matalan ja keskitason osaamistason, työntekijöihin. Ehdotettu EU:n osaamisreservi mahdollistaa myös monialaisia taitoja omaavien työntekijöiden houkuttelemisen ainakin pitkällä aikavälillä. Toimivuustarkastus osoitti, että EU:ssa tarvitaan matalan ja keskitason osaamistason työntekijöitä⁵⁹, mutta ammatit ja tarpeet vaihtelevat huomattavasti eri jäsenvaltioissa. Kyseessä on laaja ja hyvin moninainen työntekijäryhmä, joka ulottuu maataloustyöntekijöistä kuorma-auton ja erikoisajoneuvojen kuljettajiin ja tietotekniikan alan käyttötieteisiin. Tämä ryhmä kattaa useita osaamistasoja, aloja sekä poliittisia ja oikeudellisia kehyksiä eri jäsenvaltioissa.

Tästä syystä komissio kannattaa vaiheittaista toimintamallia. Se ehdottaa, että ensin keskitytään alaan, jolla EU:n toiminnasta on selvää hyötyä, eli pitkäaikaishoitoon.

Pitkäaikaishoidon järjestelmien rakenne ja kypsyys vaihtelevat paljon eri puolilla EU:ta, mutta kaikilla mailla on **yhteisiä haasteita**: tarve tarjota helposti saatavaa, kohtuuhintaista ja laadukasta hoitoa ottaen huomioon sosiaali- ja terveystalouden kysynnän kasvu ja henkilöstöpula väestön ikääntyessä. Työperusteiset maahanmuuttajat ja erityisesti naiset

⁵⁸ 2020/2255(INL).

⁵⁹ Näiden osaamistasojen osalta työmarkkinat ovat yleisesti kireät. Ks. myös Kansainvälinen valuuttarahasto, *Labor Market Tightness in Advanced Economies*, maaliskuu 2022. Ks. myös ammatit, joiden työntekijöistä ilmoitettiin yleisimmin olevan pulaa EU:ssa vuonna 2021: Euroopan työviranomainen, *Analysis of shortage and surplus occupations*, 2021, <https://www.ela.europa.eu/en/news/analysis-shortage-and-surplus-occupations-2021>

muodostavat merkittävän osan pitkäaikaishoidon työvoimasta⁶⁰. Covid-19-kriisin aikana pitkäaikaishoito nousi olennaiseksi palveluksi, jota tarjoavat työntekijät ovat keskeisiä työntekijöitä. Vähäiset investoinnit tähän alaan, vaikeat työolot ja niistä johtuva henkilöstöpula kuitenkin pahensivat niitä merkittäviä haasteita, joita liittyi hoitopalvelujen jatkuvuuden ja pandemian asianmukaisten vastatoimien varmistamiseen⁶¹.

Jäsenvaltioilla on ongelmia hoitotyöntekijöiden houkuttelemisessa ja palveluksessa pitämisessä. Pitkäaikaishoidon alalla **odotetaan syntyvän vuoteen 2030 mennessä⁶² jopa seitsemän miljoonaa työpaikkaa terveydenhuollon asiantuntijoille ja hoitotyöntekijöille⁶³**, ja ne voidaan täyttää EU:n työmarkkinoilta vain osittain.

Pitkäaikaishoitohenkilöstön laillisia maahanpääsyväyliä säännellään kansallisella tasolla erilaisilla hajanaisilla säännöillä ja ehdoilla⁶⁴. On arvioitava, voitaisiinko – ja missä määrin – EU:n tasolla auttaa parantamaan tämän keskeisten työntekijöiden ryhmän tuloa EU:hun. Parannukset hyödyttäisivät sekä jäsenvaltioita että lähtömaita ja varmistaisivat samalla eettisen rekrytoinnin ja korkeatasoiset vaatimukset.

Osaamiskumppanuudet voisivat tukea tätä tavoitetta edistämällä pitkäaikaishoitohenkilöstön koulutusta sekä laajempaa yhteistyötä kumppanimaiden kanssa muun muassa kehittämällä tapoja, joilla ulkomaalaiset ammattihenkilöt ja maahanmuuttajayhteisö voivat auttaa luomaan

⁶⁰ Työntekijöistä 4,5 prosenttia on tullut EU:n ulkopuolelta: Eurofound, *Long-term care workforce: employment and working conditions*, 2020, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2020/long-term-care-workforce-employment-and-working-conditions>; *Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response*, Yhteinen tutkimuskeskus, 2020, <https://ec.europa.eu/jrc/en/news/crucial-contribution-migrant-workers-europes-coronavirus-response>: muuttajien osuus hoitotyöntekijöistä oli 10,3 prosenttia. Perusteellinen tutkimus terveydenhuoltoalan työperusteisista maahanmuuttajista esitetään julkaisussa Grubanov-Boskovic, S., Ghio, D., Goujon, A., Kalantaryan, S., Belmonte, M., Scipioni, M., Conte, A., Gómez-González, E., Gomez Gutierrez, E., Tolan, S., Martinez Plumed, F., Pesole, A., Fernandez Macias, E. ja Hernandez-Orallo, J., *Healthcare and long-term care workforce: demographic challenges and potential contribution of migration and digital technology*, EUR 30593 EN, Euroopan unionin julkaisu- ja tiedustelu, Luxemburg, 2021, ISBN 978-92-76-30233-9 (sähköinen versio), 978-92-76-30232-2 (painettu versio), doi:10.2760/33427 (sähköinen versio), 10.2760/234530 (painettu versio), JRC121698.

⁶¹ Eurofound, *Long-term care workforce: employment and working conditions*, 2020.

⁶² Euroopan komissio, *Long-Term Care Report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society*, 2021.

⁶³ Omaishoidon käyttö vaihtelee eri jäsenvaltioissa 30–85 prosentin välillä. Virallista pitkäaikaishoitoa tarjoavat tavallisesti pätevät työntekijät, ja sitä voidaan antaa erilaisissa ympäristöissä (laitoshoito, virallinen kotihoito tai palveluasuminen). Virallisen pitkäaikaishoidon työntekijöihin kuuluvat muun muassa sosiaalihuollon työntekijät (kuten henkilökohtaiset avustajat tai ohjaajat) ja terveydenhuollon työntekijät (kuten vanhustenhoitajat tai muut sairaanhoitajat) sekä erityisryhmät, kuten hoidettavan kotona asuvat hoitajat (kotihoitajat, jotka asuvat hoidettavan kotitaloudessa ja tarjoavat hoitoa). Suuri osa virallisen pitkäaikaishoidon työntekijöistä on henkilökohtaisia avustajia ja valtaosa työvoimasta työskentelee palveluasumislaitoksissa. Useimpien pitkäaikaishoidon työntekijöiden koulutustaso on keskitasoa. Ks. Euroopan komissio, *Long-Term Care Report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society*, 2021.

⁶⁴ Yhteinen tutkimuskeskus, *Healthcare and long-term care workforce: demographic challenges and potential contribution of migration and digital technology*.

mahdollisuuksia lähtömaassa⁶⁵. Tämä auttaisi pienentämään aivovuodon riskiä hoiva-alalla lähtömaissa.

Varhaiskasvatuksen tarjonnan lisääminen Barcelonan tavoitteiden suunnitellun tarkistuksen avulla lisäisi pitkäaikaishoitohenkilöstön saatavuutta työmarkkinoilla. Lisäksi komissio käynnistää osana suunniteltua vuoden 2022 eurooppalaista hoito- ja hoivastrategiaa sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskevan toimintasuunnitelman⁶⁶ ja ikääntymistä koskevan vihreän kirjan⁶⁷ mukaisesti **kartoituksen EU:n ulkopuolisista maista tulevan pitkäaikaishoitohenkilöstön tuloa jäsenvaltioihin koskevista edellytyksistä ja oikeuksista jäsenvaltioissa sekä näihin liittyvistä tarpeista. Tarkoituksena on selvittää, olisiko tällaisten työntekijöiden⁶⁸ houkuttelemiseksi laadittavissa EU:n tason laillisen maahanpääsyn järjestelmä ja mitä lisäarvoa siitä voitaisiin saada.**

Tässä analyysissä tarkastellaan perusteellisesti niitä sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia, joita tällaisilla EU:n tason järjestelmillä olisi erityisesti pitkäaikaishoitohenkilöstön työehtoihin ja -oloihin EU:ssa, mukaan lukien palkat. Siinä otetaan huomioon myös vaikutukset lähtömaihin ja tarkastellaan mahdollisia järjestelyjä, joiden avulla olisi mahdollista saada aikaan kaikkia osapuolia hyödyttäviä sopimuksia. Lisäksi voitaisiin kehittää koulutusohjelmia, joiden tavoitteena on lisätä myös kyseisissä EU:n ulkopuolisissa maissa saatavilla olevan henkilöstön määrää. Analyysi kattaa myös Maailman terveysjärjestön edistämät **rekrytointin eettiset normit**⁶⁹.

4.2 Nuorten liikkuvuuden edistäminen

Nuorten liikkuvuusjärjestelmien tarkoituksena on antaa nuorille mahdollisuus asua, työskennellä ja hankkia kokemusta toisessa maassa ja samalla edistää kulttuurivaihtoa ja vahvistaa maiden välisiä siteitä. Eri puolilla maailmaa käytössä olevat nuorten liikkuvuusjärjestelmät on yleensä kohdennettu nuorille (esimerkiksi 18–30-vuotiaille) kolmansien maiden kansalaisille, joilla on tietty koulutustaso. Näissä järjestelmissä nuoret tulevat maahan matkustamaan, työskentelemään ja asumaan rajoitetuksi ajanjaksoksi, jota ei voida uusia. Edellytyksenä on, että heillä on riittävästi varoja ja sairaus- tai matkavakuutus eikä heillä ole huollettavia. Tällaisiin nuorten liikkuvuusjärjestelmiin hakeminen ei edellytä työpaikkatarjousta.

⁶⁵ Mahdollisissa jatko-ohjelmissa on otettava huomioon EU:n kauppasopimuksista johtuvat kansainväliset velvoitteet.

⁶⁶ <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/fi/>
<https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/fi/>

⁶⁷ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Demographic-change-in-Europe-green-paper-on-ageing_fi https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Demographic-change-in-Europe-green-paper-on-ageing_fi

⁶⁸ Lukuun ottamatta korkean osaamistason työntekijöitä, jotka kuuluvat jo EU:n sinisen kortin piiriin.

⁶⁹ WHO *Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel*, 2010. [Microsoft Word – WHO_global_code_of_practice_EN.doc](#).

EU:n tason nuorten liikkuvuusjärjestelmä voisi tehdä EU:sta kokonaisuudessaan houkuttelevamman kohteen⁷⁰, sillä se antaisi EU:n ulkopuolisista maista tuleville ammattitaitoisille nuorille mahdollisuuden tulla EU:hun asumaan, matkustelemaan ja työskentelemään rajoitetuksi ajanjaksoksi (jota ei voida uusia). Järjestelmässä sovellettavat edellytykset (ikä, koulutustaso ja riittävät varat) olisivat samanlaiset kuin kansallisissa järjestelmissä. Tällaisilla järjestelmillä voitaisiin säännellä EU:n tasolla maahantulon edellytyksiä ja menettelyjä sekä järjestelmään osallistuvien EU:n ulkopuolisten maiden nuorten kansalaisten oikeuksia. Jotta ammattitaitoisia nuoria voitaisiin houkutella nykyistä paremmin ja saavuttaa mittakaavaetuja, jäsenvaltioiden kanssa voitaisiin myös selvittää, olisiko tällaisille nuorille mahdollista myöntää oikeuksia liikkua EU:ssa⁷¹.

On tärkeää luoda mahdollisuuksia matkustaa ja työskennellä uusien kokemusten saamiseksi ja taitojen kehittämiseksi ulkomailla. Tämä ei koske ainoastaan EU:n ulkopuolisten maiden vaan myös EU:n nuoria kansalaisia. Tästä syystä eurooppalaista nuorten liikkuvuusjärjestelmää olisi täydennettävä **vastavuoroisilla sopimuksilla tai järjestelyillä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa** maahantuloa koskevista edellytyksistä ja oikeuksista, mutta jäsenvaltioille olisi jätettävä mahdollisuus asettaa kiintiöitä EU:hun saapuville nuorille.

Komissio tutkii, onko mahdollista kehittää eurooppalainen nuorten liikkuvuusjärjestelmä, ja testaa erilaisia vaihtoehtoja erityisesti EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtävien ja vastavuoroisuuden mahdollistavien sopimusten osalta⁷². Tämä prosessi käynnistetään vuoden 2022 kolmannella neljänneksellä Euroopan muuttoliikefoorumissa, joka kokoaa yhteen muuttoliikkeeseen liittyviä sidosryhmiä ja johon kutsutaan myös nuorisoalan sidosryhmiä ja joka edistää siten Euroopan nuorison teemavuoden 2022 laajoja tavoitteita.

4.3 Startup-yritysten perustajien maahanpääsyn helpottaminen EU:n tasolla

”Innovatiivisten yrittäjien” ja startup-yritysten perustajien maahantuloa koskevat kansalliset järjestelmät ovat lisääntyneet viime vuosina sekä EU:ssa että maailmanlaajuisesti⁷³.

Nämä järjestelmät koostuvat kannustimista, kuten ulkomaisille innovatiivisille yrittäjille myönnettävistä erityisviisumeista tai oleskeluluvista. Kaikille järjestelmille on yhteistä se, että

⁷⁰ OECD, *Recruiting Immigrant Workers – Europe 2016*.

⁷¹ Tarvitsematta hakea viisumia jokaisesta maasta, jossa he haluavat työskennellä.

⁷² Mahdollisissa jatko-ohjelmissä on otettava huomioon EU:n kauppasopimuksista johtuvat kansainväliset velvoitteet.

⁷³ EU:n sinistä korttia koskevan direktiivin tarkistamisen yhteydessä tehtyyn vaikutustenarviointiin sisältyi startup-yritysten perustajille ja yrittäjille suunnattujen järjestelmien kartoitus (https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/work-in-progress/initiatives/avzbt_intro_en). Euroopan muuttoliikeverkoston (EMV) vuoden 2019 lopussa tekemässä tutkimuksessa tämä kartoitus päivitettiin (<https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/Migratory%20Pathways%20for%20Start-Ups%20and%20Innovative%20Entrepreneurs%20in%20the%20European%20Union.pdf>).

ne kohdistuvat tietyn tyyppiin yrityksiin eli yrityksiin, jotka ovat innovatiivisia ja skaalautuvia ja/tai jotka tuottavat lisäarvoa kansantalouden tai liiketoimintaympäristön kannalta⁷⁴.

Startup-yritykset ja yrittäjyys yleensä tukevat EU:n taloudellista kehitystä ja innovointia. Ne ovat myös keskeisessä asemassa **siirtymisessä sekä kestävään että digitaaliseen talouteen EU:ssa**. Kotouttamista ja osallisuutta koskevassa toimintasuunnitelmassa korostettiin tässä yhteydessä maahanmuuttajayrittäjien merkittävää panosta talouskasvuun ja työpaikkojen luomiseen sekä heidän rooliaan covid-19-pandemian jälkeisen elpymisen tukemisessa.

EU:n toimenpiteillä voitaisiin helpottaa edelleen innovatiivisten yrittäjien ja startup-yritysten perustajien pääsyä koko EU:n sisämarkkinoille tukemalla heidän maahantuloaan ja yrityksen perustamista. Tällaiset toimenpiteet auttaisivat houkuttelemaan parhaita osaajia ja edistäisivät siten innovointia ja yrittäjyyttä EU:ssa. Tämä olisi **Euroopan innovaatio-ohjelman** ja yritysten perustamiseen myönnettävän EU:n yleisen tuen mukaista. Tällaiseen yleiseen tukeen sisältyy yritysten kannalta suotuisan toimintaympäristön luominen, yrittäjyyden edistäminen, uusille markkinoille pääsyn ja kansainvälistymisen parantaminen, rahoituksen saatavuuden helpottaminen sekä pienten ja keskiuurten yritysten kilpailukykyyn ja innovoinnin tukeminen⁷⁵. Komissio pyrkii myös tukemaan Ukrainasta siirtymään joutuneiden ihmisten keskuudessa olevia yrittäjiä ja tarkastelee erityisesti toimenpiteitä, joilla heitä autetaan perustamaan oma yritys EU:ssa.

Viimeaikaisten aloitteiden (Ranskan puheenjohtajakaudella käynnistetty Scale-up Europe -aloite⁷⁶) pohjalta on mahdollista käynnistää uudelleen keskustelut⁷⁷ kaikkien asiaankuuluvien toimielinten ja sidosryhmien kanssa sen arvioimiseksi, missä määrin on mahdollista toteuttaa erityisiä ulkomaisten innovatiivisten yrittäjien maahantuloa koskevia EU:n tason lisätoimia. EU:n tuki voitaisiin toteuttaa tukemalla kansallisia järjestelmiä, muun muassa helpottamalla tietojenvaihtoa. Myös uuden innovatiivisille yrittäjille myönnettävän EU:n viisumin merkitystä selvitetään ottamalla mallia kansallisista järjestelmistä erityisesti lupaavimpien ja innovatiivisimpien yrittäjien valintaperusteiden osalta. Näistä vaihtoehdoista keskustellaan tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja sidosryhmien aloitteiden kanssa, myös Euroopan innovaationeuvoston foorumissa ja **European Start-up Nations Alliance -yhteenliittymässä**. Tämä yhteenliittymä on EU:n Start-up-yritysten kansakunnat -

⁷⁴ Yksitoista jäsenvaltiota edellyttää liiketoimintasuunnitelman toimittamista. Muita maahanpääsyn edellytyksiä ovat tietty vähimmäispääoma, osallistuminen sponsorointi- tai tukijärjestelmään, näyttö riittävistä resursseista, vakuutus, tietty pätevyystaso ja/tai kielitaito.

⁷⁵ Ks. esimerkiksi [sisämarkkinaohjelma](#), [pk-yritysstrategia](#) ja innovoinnin tukeminen [Horisontti Eurooppa -puiteohjelmasta](#), [Yritys-Eurooppa-verkosto](#), [Erasmus nuorille yrittäjille](#), [EU:n klusteripolitiikka](#), [eurooppalaiset digitaali-innovointikeskittymät](#), [Startup Europe](#) ja [European Startup Nations Alliance](#).

⁷⁶ Aiejulistus – *Making Europe the Land of Tech Talent*, 8.2.2022, <https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/press-release-scale-up-europe-spurs-collective-action-to-accelerate-european-tech/>

⁷⁷ Ks. jo neuvoston päätelmät 9510/16.

käytännesäännöstön ”täytäntöönpanoväline”. Kyseiset käytännesäännöt ovat komission vuoden 2020 pk-yritysstrategiassa⁷⁸ esittämä poliittinen aloite, jonka tarkoituksena on saada jäsenvaltiot jakamaan ja hyväksymään parhaita käytäntöjä, joilla luodaan korkean teknologian pk-yrityksille kasvua edistävä toimintaympäristö. Tähän sisältyvät myös parhaat käytännöt osajien houkuttelemiseksi ja pitämiseksi EU:ssa.

5. PÄÄTELMÄT

Tässä tiedonannossa esitetään käytännöllinen ja vaiheittainen toimintamalli sellaisen kunnianhimoisen ja kestäväen laillista muuttoliikettä koskevan EU-politiikan aikaansaamiseksi, jonka avulla voidaan houkutella osajia helpottamaan työvoimapulaa ja vastata Euroopan väestörakenteen muutokseen. Toimenpiteillä tuetaan EU:n talouden elpymistä covid-19-pandemiasta sekä digitaalista ja vihreää siirtymää ja luodaan turvallisia tuloväyliä Eurooppaan ja vähennetään samalla sääntöjen vastaista muuttoliikettä.

Tarvittavien osajien houkuttelemiseksi EU:n on luotava houkuttelevampi ja tehokkaampi järjestelmä. Tämä edellyttää lainsäädäntökehityksen tarkistamista, yhteistyön lisäämistä kumppanimaiden kanssa, työvoiman muuttoliikkeen parempaa hallintaa, johon kaikki keskeiset sidosryhmät osallistuvat, sekä – tulevaisuutta ajatellen – uusia toiminta-aloja.

Komissio osallistuu täysipainoisesti tämän uuden toimintamallin kehittämiseen ja täytäntöönpanoon ja kehottaa kaikkia osapuolia vahvaan osallistumiseen ja sitoutumiseen: tämä koskee Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja jäsenvaltioita, taloudellisia ja yhteiskunnallisia toimijoita, muita mukana olevia sidosryhmiä ja asianomaisia kumppanimaita.

Tätä varten komissio järjestää vuoden 2022 kolmannella neljänneksellä korkean tason konferenssin. Konferenssissa käynnistetään uusi työvoiman muuttoliikettä käsittelevä EU:n foorumi ja tasoitetaan edelleen tietä kohti laillista muuttoliikettä koskevaa kestävää EU:n politiikkaa.

⁷⁸

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/sme-strategy-launched-european-commission>

LIITE

EU:n osaamisreserviä koskevat käytännön järjestelyt

Tässä liitteessä hahmotellaan EU:n osaamisreserviä koskevia mahdollisia yksityiskohtaisia sääntöjä. Se perustuu OECD:n toteutettavuustutkimuksen analyysiin ja suosituksiin sekä asianomaisten komission yksiköiden kanssa käytyihin alustaviin keskusteluihin.

EU:n osaamisreservi voisi perustua **verkkoportaaliin**, jonka avulla EU:n ulkopuolisista maista tulevat hakijat voivat ilmaista kiinnostuksensa työskennellä EU:ssa. Hakijoiden on luotava verkkoprofiili ja esitettävä tarvittavat asiakirjat, joilla vahvistetaan heidän osaamisensa, koulutuksensa ja työkokemuksensa taso⁷⁹. On vielä päätettävä, onko hakijoiden todistettava pätevyytensä profiilia luodessaan. Vaihtoehtoisesti profiili voitaisiin ainakin ensimmäisissä vaiheissa luoda liittämättä siihen tausta-asiakirjoja. Tässä vaihtoehdossa käyttäjät voisivat silti mahdollisesti liittää mukaan linkkejä kolmansien osapuolten tietokannoissa oleviin profileihin, joissa on tarkempia tietoja, tai ladata osaamisreserviin todistusasiakirjoja yhteensaattamista ja valintaa varten. Lisäksi tutkitaan mahdollisuutta kehittää yhteyksiä Europass-verkkoalustaan.

Hakijoiden profiilit voitaisiin **seuloa alustavasti** EU:n osaamisreserviin osallistuvien **kansallisten viranomaisten sopimien selkeiden hyväksymiskriteerien perusteella**. Nämä kriteerit, jotka määrittävät osallistuvien jäsenvaltioiden kanssa, voivat perustua tiettyyn koulutustasoon, kielitaitoon, ammattitaitoon tai kokemukseen. EU:n työmarkkinoiden erityistarpeisiin vastaamiseksi ne voitaisiin kytkeä myös kansallisilla tai alueellisilla työmarkkinoilla tai erityisillä työvoimapulasta kärsivillä aloilla havaittuihin tarpeisiin ja puutteisiin. Tämä alustava seulonta edellyttää osallistuvien kansallisten viranomaisten välistä tiivistä koordinaointia, jota Euroopan komissio helpottaa. On vielä päätettävä, automatisoitaisiinko seulonta ja voisiko kuka tahansa, joka täyttää valintakriteerit profiilinsa perusteella, päästä EU:n osaamisreserviin ilman tarkempaa arviointia, vai pitäisikö seulonnan perustua kansallisten yhteyspisteiden suorittamaan tausta-asiakirjojen yksilölliseen tarkastukseen. Ensimmäisessä vaihtoehdossa riskinä on, että reservi täyttyy tyhjillä väärennetyillä profileilla. Toinen vaihtoehto taas aiheuttaa riskin siitä, että mahdolliset hakijat eivät erityisesti ensimmäisissä kehitysvaiheissa rekisteröidy eivätkä toimita laajoja henkilötietoja, kun tuloksesta ei ole takeita.

EU:n osaamisreserviin voitaisiin sisällyttää myös nykyiset ja suunnitellut EU:n tason itsetestausalustat taitojen ja tietojen (esimerkiksi kielitaito, tietotekniset taidot, muut pehmeät taidot) osoittamista varten.

⁷⁹ Tietotekniikan kehittämis- ja hankintastrategiaa koskeville valinnoille on saatava ennakkohyväksyntä Euroopan komission tietotekniikka- ja kyberturvallisuuslautakunnalta.

Hakijat, jotka täyttävät tietyn kelpoisuuskynnyksen, hyväksyttäisiin EU:n osaamisreserviin. Hyväksymisestä lähtien **heidän profiilinsa olisivat toimivaltaisten viranomaisten ja mahdollisten työnantajien saatavilla**. Rekrytointi tapahtuu EU:n osaamisreservin ulkopuolella. Kun hakijoille tarjotaan työpaikkaa jossakin jäsenvaltiossa, he voivat hakea oleskelulupaa EU:n tai kansallisten muuttoliikettä koskevien järjestelmien perusteella. Hyväksyminen EU:n osaamisreserviin ei muodostaisi uutta laillista muuttoväylää eikä antaisi oikeutta tulla EU:hun. Reserviin hyväksytyjen hakijoiden olisi edelleen saatava oleskelulupa voidakseen työskennellä jäsenvaltiossa työtarjouksen perusteella. EU:n osaamisreservin on kuitenkin tarkoitus olla väline, jolla autetaan jäsenvaltioita ja työnantajia täyttämään sellaiset jäsenvaltioiden työmarkkinoiden tarpeet, joita ei voi täyttää kotimaisella työvoimalla. Jäsenvaltiot voivat osallistua tähän välineeseen tarpeidensa mukaisesti.

EU:n osaamisreservi perustuu kussakin osallistuvassa jäsenvaltiossa oleviin **kansallisiin yhteyspisteisiin**. Niitä voisivat olla muun muassa maahanmuuttoviranomaisten edustajat, osallistuvien jäsenvaltioiden – ihannetapauksessa esimerkiksi julkisista työvoimapalveluista – nimittämät julkiset elimet, investointivirastot, osajia houkuttelevat elimet (tapauksen mukaan esimerkiksi sekä jäsenvaltioiden että kumppanimaiden ammatilliset oppilaitokset) tai työvoimatoimistot. Tämä voisi mahdollistaa synergioiden luomisen ja koordinoinnin työnhakijoiden ja työpaikkojen yhteensaattamisen ja maahanmuuttomenettelyjen välillä. Kansalliset yhteyspisteet voisivat tehdä hakuja rekisteröidyistä taidoista ja saattaa hyväksytyt henkilöt yhteen kiinnostuneiden työnantajien kanssa, jotka sijaitsevat asianomaisessa jäsenvaltiossa tai joilla on sopivia avoimia työpaikkoja. Samalla voidaan julkistaa anonymisoitu yleiskatsaus tiettyä osaamista vastaavien profiilien määräästä, jotta mahdolliset työnantajat voivat tehdä hakuja näistä profiileista. Nämä työnantajat voisivat sitten ottaa yhteyttä kyseisiin henkilöihin asianomaisen kansallisen yhteyspisteen kautta.

EU:n osaamisreservin kehittyessä siihen voidaan vaiheittain lisätä **täydentäviä komponentteja tai toimintoja**. Niitä voivat olla esimerkiksi osajia houkutteleva portaali, jolla hakijoille tarjotaan kohdennettua tietoa ja ohjausta, tietokanta hakijoille sopivista työpaikoista tai työnhaku- tai yhteensaattamisosio. Yhteensaattamisjärjestelmä yhdistäisi ehdokkaiden profiilit sopivimpiin työtarjouksiin molemmilta osapuolilta saatujen tietojen perusteella. Mahdollisten muuttajien ja työnantajien välinen yhteydenpito tapahtuisi EU:n osaamisreservin kautta, mutta rekrytointi tapahtuisi sen ulkopuolella.

Komissio tutkii myös mahdollisuuksia kehittää **synergiavaikutuksia** muiden tällä hetkellä saatavilla olevien välineiden kanssa. Tällaisia välineitä ovat esimerkiksi uusi Europass-verkkoalusta, joka tukee ihmisiä työuran hallinnassa nopeasti muuttuvilla työmarkkinoilla, EU:n taitoprofiilityökalu EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisille ja EURAXESS-verkoston perustuva eurooppalaisen tutkimusalueen osaamisfoorumi (*ERA Talent Platform*). EURAXESS-verkosto toimii 43 maassa, ja sillä on kahdeksan kansainvälistä keskusta, jotka tarjoavat palveluja tutkijoille koko maailmassa. Synergiavaikutuksia voidaan luoda myös

osaamista koskevaa tietoa tarjoavien välineiden, kuten Euroopan ammatillisen koulutuksen kehittämiskeskuksen Skills-OVATE-välineen, kanssa.

Tämä väline tarjoaa ajantasaista tietoa työnantajien eniten tarvitsemista taidoista ja osaamiskysynnän kehityssuuntauksista.

Niiden kokemusten perusteella, jotka on saatu Venäjän Ukrainassa käymää hyökkäyssotaa pakenevien ihmisten tukemiseksi toteutetusta EU:n osaamisreservin pilottialoitteesta, EU:n osaamisreservi voisi myöskin edelleen olla avoin **suojelun tarpeessa oleville henkilöille**, joilla on reserviin rekisteröitymisen edellyttämä pätevyys tai taidot. Osaamisreservi on väline, jolla pyritään ensisijaisesti houkuttelemaan osaajia EU:n ulkopuolisista maista, mutta sitä voitaisiin laajentaa siten, että sillä autetaan EU:ssa jo oleskelevia pakolaisia integroitumaan EU:n työmarkkinoille. Vaihtoehtoisesti EU:ssa jo olevien henkilöiden EU:n osaamisreserviin pääsyn kriteerejä voitaisiin laajentaa edelleen, jotta olisi mahdollista kartoittaa EU:ssa jo saatavilla olevia eri tasoisia taitoja. Kun otetaan huomioon välineen joustava luonne ja sen organisaatorakenne, tällaisia mukautuksia voitaisiin tehdä tarvittaessa melko joustavasti, myös väliaikaisesti. Voituaisiin myös harkita EU:n osaamisreservin aktiivista tunnetuksi tekemistä pakolaisyhteisöjen keskuudessa myös EU:n ulkopuolisissa maissa. Tämä tekisi EU:n osaamisreservistä hyödyllisen välineen työhön liittyvien täydentävien maahanpääsyväylien tukemiseksi jäsenvaltioissa⁸⁰.

⁸⁰ Laillisista väylistä suojelun saamiseksi EU:ssa 23 päivänä syyskuuta 2020 annetussa komission suosituksessa (EU) 2020/1364 kehotetaan jäsenvaltioita edistämään tällaisia väyliä, jotta voidaan tarjota enemmän laillisia maahanpääsypaikkoja ja hyödyntää maailman valtavan pakolaisväestön taitoja ja pätevyyttä.