

Sivistysvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi harjoittelijoiden työehtojen parantamisesta ja täytäntöönpanemisesta sekä harjoitteluksi naamioitujen varsinaisten työsuhteiden torjumisesta (harjoitteludirektiivi)

Valtioneuvoston selvitys: neuvoston suositus harjoittelun vahvistetuista laatupuitteista

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi harjoittelijoiden työehtojen parantamisesta ja täytäntöönpanemisesta sekä harjoitteluksi naamioitujen varsinaisten työsuhteiden torjumisesta (harjoitteludirektiivi) (U 31/2024 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston selvitys: neuvoston suositus harjoittelun vahvistetuista laatupuitteista (E 38/2024 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Anna Toni, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Erno Hyvönen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Mari Pastila-Eklund, opetus- ja kulttuuriministeriö
- kehittämisspäälikkö Maarit Kallio-Savela, Suomen Kuntaliitto
- vaikuttamistyön päälikkö Petra Pieskä, Suomen nuorisoalan kattojärjestö Allianssi ry
- puheenjohtaja Johanna Heikkinen, Suomen Opiskelija-Allianssi — OSKU ry
- eurooppapolitiikan ja kansainvälisten asioiden asiantuntija Roosa Veijola, Suomen opiskelijakuntien liitto — SAMOK ry
- koulutuspolitiikan asiantuntija Nikolas Bursiewicz, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Opetushallitus
- Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry
- Sivistysala ry

Valiokunnan lausunto SiVL 8/2024 vp

- Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry
- professori Päivi Leino-Sandberg

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ JA SELVITYS

Ehdotukset

Komissio on antanut 20.3.2024 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi harjoittelijoiden työehtojen parantamisesta ja täytöntöönpanemisesta sekä harjoitteluksi naamioitujen varsinaisten työsuhteiden torjumisesta (COM(2024) 132 final). Samassa yhteydessä komissio antoi direktiiviä täydentävän ehdotuksen neuvoston suositukseksi harjoittelujen vahvistetuista laatupuitteista (COM(2024) 133 final).

U 31/2024 vp

Ehdotetulla direktiivillä on tarkoitus puuttua koko EU:n alueella tunnistettuihin harjoitteluihin liittyviin ongelmiin. Ongelmana on ollut, että kaikkiin harjoitteluihin ei sovelleta EU:n tai kansallista lainsäädäntöä, jolloin harjoittelijalla ei ole kaikkia hänelle kuuluvia oikeuksia. Tämän tyyppisiä tilanteita on tunnistettu huonosti jäsenmaissa. Toinen ongelmatilanne syntyy, jos harjoitteluksi väitettyjä jaksoja ei käytetä aiottuun tarkoitukseen, vaan niillä korvataan varsinaisia työsuhteita, eli ne ovat harjoittelukuiksi naamioituja työsuhteita.

Ehdotetun direktiivin tavoitteena on yhtäältä parantaa ja vahvistaa harjoittelijoiden työehtoja ja toisaalta torjua harjoittelukuiksi naamioituja työsuhteita.

E 38/2024 vp

Suositus ehdotuksen tavoitteena on harjoittelujen laadun parantaminen ja työelämään siirtymisen tukeminen erityisesti huolehtimalla oppimis- ja koulutussisältöjen toteutumisesta sekä yhdenvertaisista työehdoista palkkaus mukaan lukien.

Suositus ehdotus kattaa kaikki harjoittelut. Ne on ehdotuksessa jaoteltu neljään osa-alueeseen: avoimilla työmarkkinoilla tapahtuvat harjoittelut, työllisyyspalveluihin liittyvät harjoittelut, viralliseen koulutusjärjestelmään liittyvät harjoittelut sekä pätevöitymiseen vaadittavat harjoittelut.

Valtioneuvoston kanta

U 31/2024 vp

Valtioneuvosto katsoo, että EU:n sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen avaimia ovat sosiaalisten oikeuksien ja työelämän ajantasainen sekä välttämättömiin sääntelytarpeisiin vastaava vähimmäissääntely ja sen tehokkaampi toimeenpano. Sääntelyn tarpeetonta lisäämistä ja yritysten hallinnollisen taakan kasvattamista tulee välttää. EU:n sosiaalisen ulottuvuuden tulee ottaa kansallisten järjestelmien monimuotoisuus lähtökohdakseen tulevaisuudessakin.

Valiokunnan lausunto SiVL 8/2024 vp

Valtioneuvosto tukee sitä, että jäsenmaita ja valvovia tahoja sekä toimeenpanosta vastaavia tahoja kehoitetaan kiinnittämään erityistä huomiota harjoittelijoiden asemaan. Valtioneuvosto tukee tavoitetta torjua harjoitteluiksi naamioituja työsuhteita erityisesti valvontakeinoilla.

Direktiiviehdotuksen käsittelyssä tulisi selkeyttää harjoittelun ja harjoittelijan määritelmiä, jotta direktiivin soveltamisala olisi selkeämpi. Valtioneuvosto pitää erittäin tärkeänä varmistaa, ettei direktiivillä puututa kansalliseen koulutusjärjestelmään.

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että harjoittelijoiden valvontaa voitaisiin helpottaa asettamalla oikeussuhteen luonteen kokonaisarviointia tukevia kriteereitä, mutta katsoo, että on erittäin tärkeää välttää yksityiskohtaista sääntelyä. Kriteerit tulee lähtökohtaisesti jättää jäsenvaltioiden päätettäväksi. Valvonnan toteutumisen varmistaminen on tärkeää, ja direktiiviehdotuksessa tulisi huomioida, että valvontaa suorittavat myös työmarkkinaosapuolet viranomaisten lisäksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä vaikuttaa viranomaisvalvontaan siten, että muun muassa valvonnan volyymi, valvonnan suuntaaminen ja menettelyt jättäisivät kansallista harkintavaltaa eivätkä lisäisi viranomaisen resurssitarvetta ja kustannuksia. Valtioneuvosto pyrkii vaikuttamaan myös siihen, että ehdotus ei velvoittaisi jäsenvaltioita luomaan erillistä ilmoituskanavaa väärinkäytöksistä vaan että tavanomaiset kansalliset yhteydenottotavat olisivat riittävät.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että työsuhteisen harjoittelun enimmäiskeston määrittelyyn jätettäisiin kansallinen joustomahdollisuus.

Valtioneuvosto pyrkii keventämään ehdotuksen käsittelyssä liian yksityiskohtaista sääntelyä muun muassa erilaisten ilmoitusvelvollisuuksien ja raportointien osalta, jotta hallinnollinen taakka jäsenvaltioille, viranomaisille, yrityksille sekä työmarkkinaosapuolille olisi kohtuullinen.

Valtioneuvosto pyrkii siihen, että käsittelyn aikana selkeytetään direktiiviehdotuksen suhdetta muihin aihepiiriin liittyvien direktiivien säännöksiin erityisesti oikeussuojan ja syrjimättömyyden osalta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että direktiiviehdotuksella ei rajoiteta työmarkkinaosapuolten mahdollisuuksia sopia harjoittelun edellytyksistä, kriteereistä ja harjoittelijan työsuhteesta sovellettavista työehdoista.

Valtioneuvosto tarkentaa kantaansa tarvittaessa komission ehdotuksen käsittelyn edetessä.

E 38/2024 vp

Suomi pitää tärkeänä huolehtia harjoittelijoiden oikeuksista ja torjua epäsuotuisaa kohtelua. Suomi näkee tavoiteltavana, että harjoittelut tarjoavat nuorille ja heikossa työmarkkina-asemassa oleville mahdollisuuksia sujuviin siirtymiin työelämään.

Suomi tukee tavoitetta lisätä harjoittelujen osallistavuutta ja haavoittuvien ryhmien mahdollisuutta päästä erilaisiin harjoitteluihin. Myös rekrytointien läpinäkyvyyden lisääminen nähdään

Valiokunnan lausunto SiVL 8/2024 vp

hyvänä, kunhan toimet eivät aiheuta kohtuutonta hallinnollista tai taloudellista taakkaa työnantajille eivätkä vaaranna mahdollisuutta tarjota harjoittelupaikkoja.

Jäsenvaltioiden erilaiset harjoittelun muodot ja järjestelyt on tärkeää tunnistaa. Suomi pitää tärkeänä, että kansalliset erityispiirteet ja päätösvalta koulutuspolitiikassa sekä työmarkkinaosapuolten rooli harjoittelujen järjestämisessä säilyvät, kuten mahdollisuus tehdä kansallisia tai työmarkkinaosapuolten kanssa sovittavia ratkaisuja esimerkiksi siitä, toteutetaanko koulutukseen sisältyvä harjoittelu työpaikalla työ- tai virkasuhteisena vai ei ja mitkä harjoittelun työehdot, kuten palkka, ovat. Suomi pitää erittäin tärkeänä, että harjoittelun palkallisuuteen tulisi suositustekstissä jättää kansallista joustovaraa ja lähtökohtana olisi opiskelijan toimeentulo.

Monet kirjaukset eivät sellaisenaan ole sovellettavissa muodolliseen koulutukseen. Määrittelyjen ja soveltamisalan kirjauksien selkeyteen tulisi neuvotteluissa kiinnittää huomiota esimerkiksi oppisopimuskoulutuksen osalta. Suomi näkee tärkeänä, että suosituksia ei sovelleta säänneltyyn tai pätevyyden tuottavaan koulutukseen liittyvään harjoitteluun tai perusopetuksen aikaiseen työelämään tutustumiseen.

Suomi pitää tärkeänä, että suositus olisi tavoitteiltaan yleistasoinen ja välttäisi tarpeetonta yksityiskohtaisuutta. Velvoitteet työnantajille ja viranomaisille eivät saa aiheuttaa kohtuutonta hallinnollista tai taloudellista taakkaa.

Suomi pitää tärkeänä, että harjoittelun enimmäiskesto ja siihen liittyviä poikkeuksia koskevat kirjaukset ovat selkeitä ja joustavia.

Rajat ylittävien harjoittelujen osalta Suomi pitää tärkeänä säilyttää kansallinen joustovara mukaan lukien EURES-portaalin erilaiset käyttötavat.

Suomi pitää hyvänä suosituksen vapaaehtoista toimeenpanoa ja painottaa, että myöskään sitä koskeva raportointi ei saa aiheuttaa liiallista hallinnollista taakkaa jäsenmaille. Suosituksesta raportoinnin tulisi kulkea samassa aikataulussa harjoitteludirektiivistä raportoinnin kanssa.

Suosituksista neuvoteltaessa on tärkeää seurata, miten harjoitteluihin liittyvän direktiiviehdotuksen käsittely jatkuu ja sisällöt tarkentuvat, sillä suosituksella ja direktiivillä voi olla yhteisvaikutuksia ja riippuvuuksia.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Komissio on antanut 20.3.2024 direktiiviehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi harjoittelijoiden työehtojen parantamisesta ja täytäntöönpanemisesta sekä harjoitteluiksi naamioitujen varsinaisten työsuhteiden torjumisesta (U 31/2024 vp, ns. harjoitteludirektiivi) sekä ehdotuksen neuvoston suositukseksi harjoittelun vahvistetuista laatupuitteista (E 38/2024 vp). Ehdotusten taustalla on harjoittelun laatupuitteita koskeva suositus vuodelta 2014. Sivistysvalio-

Valiokunnan lausunto SiVL 8/2024 vp

kunta on käsitellyt mainittuja kirjelmiä toimialansa kannalta. Ehdotukset koskevat samaa asiaa, joten valiokunta on päättänyt käsitellä ne yhdessä.

Ehdotetun direktiivin tavoitteena on yhtäältä parantaa ja varmistaa työsuhteisten harjoittelijoiden työehtoja ja toisaalta torjua harjoitteluiksi naamioituja työsuhteita. Direktiiviehdotus sisältää syrjimättömyyden periaatteen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että harjoittelijoita ei kohdella palkkauksen eikä muiden työehtojen osalta epäedullisemmin kuin vastaavia varsinaisia työntekijöitä samassa toimipaikassa, ellei erilainen kohtelu ole perusteltua objektiivisista syistä. Harjoitteluksi naamioitujen varsinaisten työsuhteiden torjumiseksi jäsenmaiden tulisi varmistaa tehokkaat valvonta- ja tarkastusmenettelyt.

Ehdotettu suositus kattaa harjoittelijat laajasti, ja se koskee niin avoimilla työmarkkinoilla kuin työllisyyspalvelujen ja virallisen koulutusjärjestelmän piirissä olevia harjoittelijoita. Sen tavoitteena on harjoittelujen laadun parantaminen ja työelämään siirtymisen tukeminen kiinnittämällä huomiota muun muassa työehtoihin, kuten palkkaan, kirjalliseen harjoittelusopimukseen, työpaikalla tapahtuvaan ohjaukseen ja työsuojeluun — myös etäharjoitteluissa — sekä rekrytoinnin läpinäkyvyyteen.

Valiokunta jäljempänä tässä lausunnossa ilmenevin perustein pitää valtioneuvoston kannan tavoin tärkeinä komission ehdotusten sisällöllisiä tavoitteita turvata harjoittelijoiden oikeudet ja asema sekä puuttua niissä ilmenneisiin epäkohtiin. Valiokunta korostaa, että ehdotusten valmistelussa tulisi löytää sekä direktiivin että suositusten osalta tasapainoiset ratkaisut siten, että harjoittelujaksojen laadun parantamiseen tähtäävät tavoitteet eivät muodostu kansallista koulutusjärjestelmää ja sitä ohjaavaa lainsäädäntöä jäykistäviksi ja tarpeetonta hallinnollista taakkaa lisäksi oikeudellisiksi välineiksi. Ehdotetuilla instrumenteilla ei myöskään tule olla nykyistä kansallista harjoittelujärjestelmää heikentävää vaikutusta. Valiokunta pitää valtioneuvoston kannassa esitetyn tavoin tärkeänä kiinnittää huomiota EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallanjakoa koskevien määräysten noudattamiseen.

Koulutukseen sisältyvä harjoittelu

Valiokunta pitää kannatettavina keinoja, joilla varmistetaan työelämässä oppimisen laatua sekä kaikkien opiskelijoiden yhdenvertaista ja syrjimätöntä pääsyä työelämään oppimaan. Valiokunta muistuttaa tässä yhteydessä myös vammaisten ihmisten oppimisen mahdollisuuksista huolehtimisesta. Myönteiset, ammattitaidon ja työelämätaitojen hankkimista edistävät kokemukset käytännön työelämässä kotimaassa ja ulkomailla vahvistavat opiskelijoiden osaamista ja tarjoavat kaikenikäisille opiskelijoille mahdollisuuksia joustaviin työelämään siirtymisiin. Harjoittelumenettelyjen laatua ja saavutettavuutta turvaavan ohjauksen yhtenäisyydellä EU:n alueella voidaan myös helpottaa ja parantaa opiskelijoiden kansainvälistymisen mahdollisuuksia.

Yhtenäisin säännöin tapahtuvan ohjaamisen haasteena ovat harjoitteluun liittyvät eroavaisuudet paitsi jäsenvaltioiden välillä myös kansallisesti eri koulutusaloilla ja -asteilla. Esimerkiksi työehtoissa on alakohtaista vaihtelua. Harjoittelu voi olla palkallista, palkatonta, säädetysti tai alakohdaisesti pakollista, vapaavalintaista, sopimuksenvaraista ja joissain tapauksissa ministeriön tai opilaitoksen tukemaa.

Valiokunnan lausunto SiVL 8/2024 vp

Yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa on erilaisia harjoittelumalleja, ja ne on toteutettu eri tavoilla. Pakollisia harjoittelujaksoja sisältyy kaikkiin ammattikorkeakoulututkintoihin ja esimerkiksi yliopistojen eräisiin sosiaali- ja terveystieteiden tutkintoihin. Harjoittelu voi toteutua työ- tai virkasuhteessa, jossa työnantaja maksaa harjoittelijalle palkan. Korkeakouluilla on opiskelijoille myönnettäviä harjoittelutukia, jotka on tarkoitettu korvaamaan harjoittelusta aiheutuvia palkkakustannuksia. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijoiden harjoittelu voi olla myös palkatonta. On huomattava, että yliopistoilla on mahdollisuus harjoittelukorvauksen maksamiseen työnantajille eikä ammattikorkeakouluilla ole vastaavaa mahdollisuutta.

Ammatillista koulutusta koskevassa kansallisessa lainsäädännössä on säädetty kahdesta eri tavasta toteuttaa työpaikalla järjestettävää, tavoitteellista ja ohjattua koulutusta: oppisopimuskoulutuksesta ja koulutusoppimukseen perustuvasta koulutuksesta. Oppisopimuskoulutuksessa pääosa osaamisesta hankitaan työpaikalla käytännön työtehtäviä tekemällä. Oppisopimuskoulutus perustuu työnantajan ja opiskelijan väliseen määräajaiseen työ- tai virkasuhteeseen, jossa noudatetaan asianomaista palvelussuhdetta koskevaa lainsäädäntöä. Koulutusoppimukseen perustuvassa koulutuksessa opiskelija hankkii osaamista työpaikalla käytännön työtehtävissä. Siinä opiskelija ei ole palvelussuhteessa, mutta häneen sovelletaan mm. nuoria työntekijöitä koskevaa lainsäädäntöä esimerkiksi työajoista ja työturvallisuudesta.

Harjoittelumuotoja koskevien erityispiirteiden ohella on tärkeää tiedostaa, että Suomessa koulutus on pääsääntöisesti opiskelijalle maksutonta ja harjoittelun ollessa osa opintopisteitä kerryttäviä opintoja sen ajalta on mahdollisuus saada opintotukea sitä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Lisäksi on huomattava, että Suomessa myös perusopetukseen sisältyy työelämään tutustumisen jaksoja, ns. TET-jaksoja.

Edellä todettuun viitaten valiokunta pitää tärkeänä huomioida harjoittelujen erilaiset toteutustavat ja kansallisen koulutusjärjestelmän erityispiirteet ehdotusten jatkovalmistelussa.

Koulutusta koskevan ohjauksen toimivalta

Komissio on esittänyt direktiiviehdotuksen oikeusperustaksi SEUT 153 artiklan 1 kohdan b alakohtaa, joka koskee työehtoja, mutta ehdotusten keskeisiksi kysymyksiksi nousevat kuitenkin sen kytkökset ja vaikutukset koulutuksen alaan. Sen vuoksi ehdotusta on tarpeen tarkastella myös EU:n ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon kannalta. Tämän rinnalla direktiiviehdotuksen valmistelussa on tärkeää tunnistaa yliopistoille perustuslaissa turvatut autonomia ja itsehallinto.

Koulutus kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjaossa kansallisen toimivallan ydinalueisiin, ja unionin toimivalta näillä aloilla on kevyttä. Asiantuntijalausuntoon viitaten valiokunta toteaa, että tukitoimivallan aloilla ja perussopimuksissa määräytyin edellytyksin unionilla on toimivalta toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia mutta tämä ei syrjäytä niiden toimivaltaa kyseisillä aloilla. Valiokunta on vakiintuneesti korostanut edellä todetun toimivallanjaon noudattamisen tärkeyttä. EU voi hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä koulutusta koskevien tavoitteiden edistämiseen liittyviä toimia, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista. Lisäksi neuvosto voi antaa komission ehdotuksesta suosituksia. Valiokunta aikaisempiin lausuntoihinsa (ks. esim. SiVL 6/

Valiokunnan lausunto SiVL 8/2024 vp

2021 vp, SiVL 36/2022 vp ja SiVL 1/2023 vp) viitaten korostaa ehdotusten jatkovalmistelussa huomioitavaksi, että päätöksenteko koulutuspolitiikasta tulee pitää jäsenmaissa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Sivistysvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 18.9.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuula Haatainen sd
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Inka Hopsu vihr
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Mia Laiho kok
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Sara Seppänen ps (osittain)
jäsen Markku Siponen kesk
jäsen Jaana Strandman ps
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Oskari Valtola kok
varajäsen Ritva Elomaa ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen