

U 31/2024 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 20.3.2024 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi harjoittelijoiden työehtojen parantamisesta ja täytäntöönpanemisesta sekä harjoitteluksi naamioitujen varsinaisten työsuhteiden torjumisesta (COM(2024) 132 final) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 6.6.2024

Työministeri Arto Satonen

Johtava asiantuntija Seija Jalkanen

täytäntöönpanon toteutukseen komissio on päättänyt vahvistetun suosituksen lisäksi esittää direktiiviä.

Ehdotettu direktiivi puuttuisi kahteen tunnistettuun ongelmatilanteeseen, jotka on tunnistettu osana kaikenlaisia harjoitteluita koko EU:n alueella. Ensinnäkin kaikkiin harjoitteluihin ei sovelleta EU:n tai kansallista lainsäädäntöä. Tällöin harjoittelijalla ei ole kaikkia hänelle kuuluvia oikeuksia. Tämän tyyppisiä tilanteita tunnistetaan huonosti jäsenmaissa. Toinen ongelmatilanne syntyy, jos harjoitteluksi väitettyä jaksoa ei käytetä aiottuun tarkoitukseen, vaan niillä korvataan varsinaisia työsuhteita, eli ne ovat työsuhteita, jotka on naamioitu harjoittelukuiksi.

Ehdotetulla direktiivillä olisi tavoitteena yhtäältä parantaa ja vahvistaa harjoittelijoiden työehtoja ja toisaalta torjua harjoittelukuiksi naamioituja työsuhteita.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

2.1 Direktiivin kohde ja määritelmät

Direktiiviehdotuksen 1 artiklassa vahvistetaan yhteiset periaatteet ja toimenpiteet harjoittelijoiden työehtojen parantamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi sekä harjoittelukuiksi naamioitujen varsinaisten työsuhteiden torjumiseksi.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklassa määritellään käsitteet harjoittelu, harjoittelija, varsinainen työsuhte ja varsinainen työntekijä.

a) *harjoittelulla* rajallista työharjoittelu-aikaa, johon sisältyy merkittävää oppimista ja koulutusta, ja jonka suorittamalla harjoittelija saa käytännön työkokemusta ja ammattikokemusta työllistettävyyden parantamiseksi ja varsinaiseen työelämään tai ammatin harjoittamiseen siirtymisen helpottamiseksi;

b) *harjoittelijalla* harjoittelua suorittavaa henkilöä, jolla on jäsenvaltioissa voimassa olevassa lainsäädännössä, työehtosopimuksissa tai käytännössä määritelty työsuhte tai työsuhte joka olisi harjoittelussa ja jolla olisi työsuhte tai työsuhte, unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen;

c) *varsinaisella työsuhteella* mitä tahansa työsuhteita, joka ei ole harjoittelu

d) *varsinaisella työntekijällä* henkilöä, joka on varsinaisessa työsuhteessa.

2.2 Yhdenvertainen kohtelu

Direktiiviehdotuksen 3 artikla sisältää syrjimättömyyden periaatteen. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että harjoittelijoita ei kohdella työehtojen, mukaan lukien palkka, osalta epäedullisemmin kuin vastaavia varsinaisia työntekijöitä samassa toimipaikassa, ellei erilainen kohtelu ole perusteltua objektiivisista syistä, kuten erilaiset työtehtävät, vähäisempi vastuu, työn intensiteetti tai oppimis- ja koulutussisällön osuus.

Ellei samassa työpaikassa ole vastaavaa varsinaista työntekijää, vertailu olisi tehtävä suhteessa sovellettavaan työehtosopimukseen tai jos sellaista ei ole, vertailu tehtäisiin kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti.

2.3 Harjoitteluksi naamioitu varsinainen työsuhte

Direktiiviehdotuksen 4 artikla edellyttää jäsenmailta soveltuvia keinoja harjoitteluksi naamioitujen varsinaisten työsuhteiden torjumiseksi. Tämä sisältäisi valvonta- ja tarkastustoimia pätevien viranomaisten toimesta, ja toimenpiteitä mikäli toiminta olisi johtanut työntekijöiden suojelun, työehtojen ja palkkauksen heikentämiseen.

Direktiiviehdotuksen 5 artikla sisältää merkitykselliset tosiseikat, joilla toimivaltaisetviranomaiset voisivat tehdä kokonaisarvioinnin siitä, onko kyseessä varsinainen työsuhte vai harjoittelu. Arvioinnissa huomioitaisiin muun muassa työsuhteen kesto, työtehtävien ja vastuiden taso, onko työkokemusta edellytetty ja sisältääkö harjoittelu merkittävää oppimis- tai koulutussisältöä.

Työnantajia velvoitettaisiin pyydetäessä antamaan viranomaisille tietoa arvion tekemiseksi harjoittelujen ja varsinaisten työsuhteiden lukumäärästä, harjoittelun kestosta, työehdoista mukaan lukien palkka, tehtävät ja vastuut; oppimis- ja koulutussisällöstä sekä harjoittelupaikkailmoituksista.

Arvioinnin helpottamiseksi, jäsenmaiden on määriteltävä harjoittelun enimmäiskesto (poikkeuksista voidaan säätää, jos pidempi kesto on perusteltu objektiivisista syistä), sekä velvoitettava työnantajat sisällyttämään harjoittelijoiden työpaikkailmoituksiin tietoa harjoitteluihin kuuluvista työtehtävistä, työehdoista myös palkasta, sosiaalisesta suojelusta sekä oppimis- ja koulutussisällöstä.

2.4 Direktiivin toimeenpano ja tukitoimet

Direktiiviehdotuksen 6 artikla edellyttää jäsenmailta toimia direktiivin täytäntöönpanemiseksi ja valvomiseksi. Harjoittelijoiden oikeuksia koskevat tiedot on oltava julkisesti saatavilla, harjoittelijoiden työnantajia on neuvottava, on säädettävä viranomaisten suorittamasta tehokkaasta valvonnasta ja tarkastuksista, joilla pannaan täytäntöön harjoittelijoita koskeva työainsäädäntö. Viranomaisilla tulee olla tarvittavat resurssit ja kehitettävä viranomaisten valmiuksia valvonnan kohdentamiseen. Lisäksi jäsenmaiden tulee yhdessä viranomaisten kanssa varmistaa kanavat harjoittelijoille ilmoittaa väärinkäytöksistä ja huonoista työehdoista, ja annettava tietoa näistä kanavista.

Direktiiviehdotuksen 7 artikla edellyttää, että jäsenvaltiot tarjoavat mahdollisuuden tehokkaaseen ja puolueettomaan riitojenratkaisumekanismiin ja oikeussuojakeinoihin, mukaan lukien asianmukainen korvaus, jos harjoittelijan tästä direktiivistä tai muusta työntekijöihin sovellettavasta EU:n lainsäädännöstä johtuvia oikeuksia loukataan.

Direktiiviehdotuksen 8 artiklan nojalla työntekijöiden edustajat voivat valvoa harjoittelijoiden oikeuksia osallistumalla oikeudellisiin tai hallinnollisiin menettelyihin yhden tai useamman harjoittelijan puolesta tai tukea heitä niissä edellyttäen, että harjoittelijat antavat siihen suostumuksensa.

Direktiiviehdotuksen 9 artiklassa säädetään harjoittelijoiden ja heidän edustajiensa suojelusta epäsuotuisalta kohtelulta tai epäsuotuisilta seurauksilta, erityisesti irtisanomiselta tai vastaavalta, kun he käyttävät direktiivin mukaisia oikeuksiaan. Lisäksi siinä säädetään, että harjoittelijoilla on oikeus pyytää työnantajaa esittämään asianmukaisesti perustellut syyt irtisanomiselle, jos he katsovat, että heidät on irtisanottu direktiivin mukaisten oikeuksiensa käyttämisen vuoksi. Jos harjoittelija esittää tosiseikkoja, jotka viittaavat irtisanomiseen direktiivin mukaisten oikeuksien käyttämisen vuoksi, säännöksessä asetetaan työnantajalle velvollisuus osoittaa, että irtisanominen tai vastaavat toimenpiteet perustuivat muihin syihin.

Direktiiviehdotuksen 10 artikla edellyttää jäsenmailta tehokkaita, oikein mitoitettuja ja varoittavia rangaistuksia direktiivin edellyttämien velvollisuuksien rikkomisesta.

2.5 Loppusäännökset

Direktiiviehdotuksen 5 luku sisältää direktiiveille tavanomaiset loppusäännökset sekä direktiivin kansallista lainsäädäntöä täytäntöönpanoa ja voimaantuloa koskevat säännökset. Direktiivin säännökset ovat luonteeltaan vähimmäisvelvoittavia, joten jäsenvaltiot ja työehtosopimukset voivat tarjota paremman suojan työntekijälle tai harjoittelijalle kuin ehdotetussa direktiivissä taataan.

Jäsenvaltioiden olisi pantava direktiivi voimaan kahden vuoden kuluessa direktiivin voimaantulosta ja toimeenpanon suunnittelussa ja toteutuksessa olisi oltava työmarkkinaosapuolet mukana.

Direktiiviehdotuksen 13 artikla edellyttää jäsenmailta raporttia direktiivin toimeenpanosta, mukaan lukien tietoa harjoitteluista, viisi vuotta toimeenpanon jälkeen.

2.6 Suhde muuhun unionin lainsäädäntöön

Direktiiviehdotuksella on liittymäpintaa useaan EU:n säädökseen. Erityisen tärkeitä harjoittelijoille ovat seuraavat direktiivit: avoimista ja ennakoitavista työoloista annettu direktiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1152 avoimista ja ennakoitavista työoloista Euroopan unionissa), määräaikaista työtä koskeva direktiivi (Neuvoston direktiivi 1999/70/EY Euroopan ammatillisen yhteisjärjestön (EAY), Euroopan teollisuuden ja työnantajain keskusjärjestön (UNICE) ja julkisten yritysten Euroopan keskuksen (CEEP) tekemästä määräaikaista työtä koskevasta puitesopimuksesta), riittävästä vähimmäispalkoista annettu direktiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2041 riittävästä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa), työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta koskeva puitedirektiivi (Neuvoston direktiivi 89/391/ETY toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamiseksi työssä) ja direktiivi yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (Neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista).

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

3.1 Oikeusperusta

Komissio esittää oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 153 artiklan 1 kohdan b alakohdan, jossa unionille annetaan valtuudet tukea ja täydentää jäsenvaltioiden toimintaa työehtojen parantamiseksi. Tällä alalla Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat SEUT-sopimuksen 153 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla antaa tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen direktiivejä vähimmäisvaatimuksista, jotka pannaan täytäntöön asteittain, ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edellytykset ja kussakin jäsenvaltiossa voimassa oleva tekninen sääntely. Näissä direktiiveissä on vältettävä säätämästä sellaisia hallinnollisia, taloudellisia tai oikeudellisia rasitteita, jotka vaikeuttaisivat pienten ja keskisuurten yritysten perustamista taikka niiden kehittämistä.

Koska toimet eivät suoraan pyri määrittämään palkan tasoa, komission mukaan direktiivi pysyy SEUT 153 artikla 5 asettamissa oikeudellisissa rajoissa.

Valtioneuvosto arvioi ehdotuksen oikeusperustan asianmukaiseksi.

3.2 Toissijaisuusperiaate

Toissijaisuusperiaatteen (SEUT-sopimuksen 5 artiklan 3 kohta) mukaan EU:n tasolla olisi toteutettava toimia vain, jos jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita vaan ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU-tasolla. Komission perusteluiden mukaan ainoastaan EU:n aloitteella voidaan asettaa ylikansallisella tasolla EU:ssa yhteiset säännöt yhdenmukaisen viitekehyksen ja vähimmäisvaatimusten osalta kaikissa jäsenvaltioissa. EU-aloitteella voidaan koordinoita jäsenvaltioiden omia keinoja niiden erityisesti harjoitteluihin liittyvien haasteiden osalta, joita on havaittu kaikissa jäsenmaissa, kaiken tyyppisten harjoitteluiden osalta, ja joihin pelkällä neuvoston suosituksella ei ole pystytty vastaamaan.

Komission ehdotuksen mukaan pelkkä jäsenvaltioiden toiminta harjoittelijoiden työehtojen vahvistamiseksi ja tavalliseksi työsuhteeksi naamioitujen harjoittelujen torjumiseksi, eivät välttämättä takaisi saman tason suojaa, läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta ja se voisi lisätä jäsenvaltioiden välisiä eroja harjoittelijoiden suojelussa. EU-aloite taas voisi edistää jäsenvaltioiden sosiaalista lähentymistä, työntekijöiden oikeuksien vahvistamista ja yhteisten pelisääntöjen luomista harjoittelijoille ja harjoittelupaikan tarjoajille.

Direktiivi perustuu kansallisille järjestelmille asetettaville vähimmäisvaatimuksille, mikä mahdollistaa direktiiviä korkeampienkin standardien asettamisen ja tarjoaa mahdollisuuden antaa direktiivi työmarkkinaosapuolille toteutettavaksi.

Valtioneuvosto arvioi komission tavoin, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

3.3 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että säännösten tavoitteet ovat toteutettavissa EU:n toimielinten toimilla ja että toimilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeellista kyseisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Periaatteen täyttymistä arvioitaessa on otettava huomioon, että EU:n toimielimillä on laaja harkintavalta poliittisten, taloudellisten ja sosiaalisten valintojen tekemisessä ja että niiden on suoritettava monitahoisia arviointoja.

Komissio perusteluiden mukaan ehdotuksella muutetaan ja asetetaan vähimmäisvaatimuksia, jotta puuttumisen aste pidetään mahdollisimman alhaisena ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Jos jäsenvaltioilla on jo voimassa ehdotuksessa esitettyjä säännöksiä suotuisammat säännökset, niiden ei tarvitse muuttaa tai lieventää näitä säännöksiä. Jäsenvaltiot voivat myös päättää esitettyjen vähimmäisvaatimuksien ylittämisestä. Ehdotukseen liittyvät kustannukset ovat kohtuullisia ja oikeutettuja harjoittelijoiden työehtojen turvaamisen näkökulmasta.

Komission perusteluiden mukaan suhteellisuusperiaate huomioidaan, kun harkitaan havaittujen ongelmien laajuutta ja luonnetta. Esimerkiksi työnantajien pitäisi antaa harjoitteluista tietoa viranomaisille vain pyynnöstä.

Aloitteeseen liittyvässä vaikutustenarvioinnissa verrattiin toimintavaihtoehtoja sen osalta, ovatko ne oikeasuhteisia lähtötilanteeseen nähden. Parhaaksi arvioitu vaihtoehto antaa jäsenmaille liikkumavaraa siihen toimintatapaan, jolla tavoitteet saavutetaan.

Valtioneuvosto arvioi, että ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

4 Ehdotuksen vaikutukset Suomelle

4.1 Direktiivin kohde ja määritelmät

Ehdotetulla direktiivillä olisi tavoitteena yhtäältä parantaa ja vahvistaa harjoittelijoiden työehtoja ja toisaalta torjua harjoitteluiksi naamioituja työsuhteita.

Suomessa on erilaisia koulutuksia, joihin liittyy erilaista harjoittelua. Harjoittelijan oikeudellinen asema riippuu siitä, missä yhteydessä harjoittelu järjestetään.

Direktiivin mukaisesti direktiiviä sovellettaisiin työsuhteisiin harjoittelijoihin. Ehdotus aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta, koska ehdotuksen mukaan ei ole selvää, keihin direktiiviä sovellettaisiin. Eri jäsenmaissa on hyvin erilaiset koulutusjärjestelmät, ja työsuhteisia harjoitteluita voidaan tehdä myös osana muodollista tai pätevöittävää koulutusta. Myös joitakin työllisyyspalveluiden harjoitteluita saatetaan tehdä työsuhteisina. Lisäksi rajanveto aloittelijan ja harjoittelijan välillä voi olla vaikeaa.

Työsuhteisten harjoittelijoiden oikeusasemaa säännellään Suomessa työlainsäädännössä. Jos harjoittelussa on kyse työsuhteesta, työlainsäädäntö tulee sovellettavaksi kokonaisuudessaan. Harjoittelussa työsuhteen ehdot määräytyvät työlainsäädännön, työpaikalla mahdollisesti noudatettavan työehtosopimuksen (TES) tai virkaehtosopimuksen (VES) sekä harjoittelijan henkilökohtaisen työsopimuksen perusteella.

Harjoitteluihin, joista on erityissääntelyä (esimerkiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) mukainen koulutussopimukseen perustuva koulutus, julkisen työvoimapalvelujen kautta järjestetty kokeilu ja valmennus) sovelletaan sitä. Työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 2 §:n 3 kohdan mukaan työsopimuslakia ei sovelleta sellaiseen työsuoritusta edellyttävään sopimukseen, josta säädetään erikseen lailla. Erityislaissa voi kuitenkin olla myös säädöksiä työntekijöitä ja viranhaltijoita koskevan lainsäädännön soveltamisesta (esimerkiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 77 §).

Lähes kaikilla koulutusasteilla tapahtuu harjoittelua. Ammatillisen koulutuksen työpaikalla järjestettävästä koulutuksesta säädetään laissa ammatillisesta koulutuksesta. Lain mukaan koulutuksen järjestäjä voi järjestää tässä laissa tarkoitettua koulutusta työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä. Koulutus työpaikoilla voidaan järjestää oppisopimuskoulutuksena, joka perustuu 15 vuotta täyttäneen opiskelijan ja työnantajan väliseen kirjalliseen määräaikaan työsopimukseen taikka virkasuhteessa tai virkasuhteeseen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevan opiskelijan ja työnantajan väliseen kirjalliseen määräaikaan sopimukseen (oppisopimus). Oppisopimusopiskelijoiden palkkaus perustuu työ- tai virkaehtosopimukseen. Oppisopimukseen tulee liittää opiskelijan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma, josta tulee ilmetä ne käytännön työtehtävät, joita tekemällä opiskelija voi saavuttaa opintojensa tavoitteena olevan osaamisen. Oppisopimus voidaan tehdä yhdellä sopimuksella joko koko tutkinnon suorittamista varten tai vain osaksi tutkintoa. Viime vuosina erityisesti nuoret opiskelijat ovat lisääntyneet oppisopimuskoulutuksessa kesätöiden ajalle tehtyjen oppisopimusten myötä.

Oppisopimuskoulutuksen lisäksi ammatillisen koulutuksen työpaikalla järjestettävää koulutusta voidaan työpaikoilla järjestää koulutussopimukseen perustuvana koulutuksena. Koulutussopimukseen perustuvassa koulutuksessa opiskelija hankkii osaamista työpaikalla käytännön työtehtävien yhteydessä. Koulutussopimukseen perustuvassa koulutuksessa opiskelija ei ole työsuhteessa. Koulutussopimus on määräaikainen sopimus, joka sovitetaan tutkinnon osittain koulutuksen järjestäjän ja koulutussopimustyöpaikan edustajan kanssa.

Koulutus sopimus ja sen päivittäminen tulee antaa tiedoksi opiskelijalle. Koulutus sopimukseen tulee liittää opiskelijan henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma siltä osin kuin se koskee koulutus sopimukseen perustuvaa koulutusta. Henkilökohtaisesta osaamisen kehittämissuunnitelmasta tulee ilmetä ne käytännön työtehtävät, joita tekemällä opiskelija voi saavuttaa tavoitteeksi asetetun osaamisen.

Harjoittelua on myös korkeakoulutuksessa. Harjoittelu on ammattikorkeakoululain (932/2014) mukaan pakollinen osana kaikkia ammattikorkeakoulututkintoja. Harjoittelun laajuus kuitenkin vaihtelee noin 30 opintopisteestä vähintään 90 opintopisteen laajuiseen harjoitteluun. Lisäksi eräissä sosiaali- ja terveysalan yliopistotutkinnoissa harjoittelu on yliopistolain (558/2009) nojalla pakollinen osa tutkintoa. Kaikki nämä tutkinnot ovat sote-alalta ja johtavat säänneltyyn ammattiin. Lääketieteen, hammaslääketieteen ja eläinlääketieteen lisensiaatin tutkinnoissa, yhteiskuntatieteellisen alan tutkintoon kuuluvassa sosiaalityön koulutuksessa, proviisorin tutkinnossa sekä psykologian maisterin tutkinnossa opintoihin kuuluu pakollinen harjoittelu.

Yliopistot edellyttävät usein omilla päätöksillään harjoittelua osana muitakin korkeakoulututkintoja. Harjoittelujen määrästä ei ole tilastoa, mutta yleisesti voi todeta, että suurin osa kaikista korkeakouluopiskelijoista suorittaa jossain vaiheessa opintojaan harjoittelun. Harjoittelun sisällöstä ja sitä koskevista vaatimuksista päättäminen kuuluu korkeakoulujen autonomiaan, pl. säännellyt ammatit, joiden osalta ammattipätevyysdirektiivin vaatimukset vaikuttavat myös siihen, missä harjoittelu on toteutettava ja mikä sen sisältö on.

Erikoislääkärikoulutuksessa, joka ei ole enää tutkintoon johtavaa koulutusta ja josta säädetään sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla, on 9 kuukauden pakollinen harjoittelu terveyskeskuksessa. Sosiaali- ja terveysministeriö rahoittaa harjoitteluvirkoja.

Korkeakouluharjoittelu voi toteutua useilla eri tavoilla. Harjoittelu voi toteutua työ- tai virkasuhteessa, josta maksetaan palkkaa. Opiskelija vastaa viime kädessä harjoittelupaikan löytämisestä ja työsopimuksen tekemisestä työnantajan kanssa. Työntekijä maksaa palkan.

Korkeakouluilla on opiskelijoille myönnettäviä harjoittelutukia, jotka on tarkoitettu korvaamaan osaltaan harjoittelun palkkakustannuksia. Harjoittelusta, johon myönnetään harjoittelutuki, tehdään yleensä harjoittelusopimus lisäksi työnantajan ja korkeakoulun välillä. Erityisesti opintojen loppuvaiheessa olevilla opiskelijoilla on yleensä paremmat mahdollisuudet löytää harjoittelupaikka avoimilta työmarkkinoilta, jolloin harjoittelu toteutuu työ- tai virkasuhteessa palkallisena.

Korkeakouluharjoittelu voi toteutua myös palkattomana harjoitteluna. Tällöin opiskelija, työnantajan ja korkeakoulun välillä tehdään harjoittelusopimus. Palkattomia harjoitteluja on paljon erityisesti sosiaali- ja terveysalan koulutuksen alkuvaiheessa. Myös sosiaali- ja terveysalalla etenkin opintojen loppuvaiheessa opiskelijoilla voi olla mahdollisuudet saada työ- tai virkasuhde, joka hyväksiluetaan harjoitteluksi. Tämä riippuu paitsi opiskelijan osaamisesta, myös alueellisesta työmarkkinatilanteesta.

Julkisen sektorin rooli harjoittelupaikkojen antajana perustuu vakiintuneisiin käytäntöihin. Joillakin julkisen sektorin professioaloilla on selkeämmät rakenteet ja rahoitus, jolla taataan koulutukseen sisältyvän pakollisen harjoittelun toteutuminen ja sen edellyttämät virat esimerkiksi lääkäri-, erikoislääkäri-, erikoiseläinlääkärikoulutuksessa ja poliisikoulutuksessa. Eri hallinnonalojen tavat tukea harjoittelua vaihtelevat, mutta ne kohdistuvat yleensä joko harjoittelun ohjaamisesta syntyvien kulujen tai palkkakustannusten korvaamiseen kokonaan tai osittain. Harjoittelu on osa opintoja, joten siltä ajalta saa opintotukea samoin ehdoin kuin muustakin koulutuksesta.

Työllisyyspalveluissa käytetään myös harjoittelutyyppejä palveluita. Ei-työsuhteisesta, työpaikalla toteutettavasta työkokeilusta puolestaan säädetään laissa julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta (916/2012) ja ei-työsuhteisesta kuntouttavasta työtoiminnasta säädetään kuntouttavasta työtoiminnasta annetussa laissa (189/2001).

Ammatillisia valmiuksia edistävä työvoimakoulutus on ensi sijassa jatko- ja täydennyskoulutusta, jossa keskeisenä tavoitteena on kehittää ja täydentää työnhakijoiden ammatillisia valmiuksia ja parantaa henkilöiden edellytyksiä työllistyä. Työvoimakoulutus voi sisältää työssäoppimisjakson. Työvoimakoulutukseen liittyvästä työssäoppimisesta ja harjoittelusta säädetään lain julkisista työvoima- ja yrityspalveluista 5 luvun 6 pykälässä. Työvoimakoulutuksen työssäoppimis- tai työharjoittelujaksojen työpaikkojen on oltava sellaisia, että niissä toteutettava työssäoppiminen tai työharjoittelu tukee koulutuksen oppimistavoitteiden saavuttamista. Koulutuspalvelun tuottaja on velvollinen huolehtimaan ohjauksen järjestämisestä työssäoppimis- tai työharjoittelupaikalla ja informoimaan paikan tarjonnutta työnantajaa koulutuksen tavoitteista. Työssäoppimisesta ja työharjoittelusta tehdään koulutuspalvelun tuottajan, työnantajan ja opiskelijan allekirjoittama määräaikainen kirjallinen sopimus. Koulutuspalvelun tuottajan on toimitettava kolmikantaisen työssäoppimis- tai työharjoittelusopimuksen jäljennös hankintasopimuksessa ilmoitetulle TE-toimistolle. Sopimusta ei tehdä, jos työssäoppiminen tai työharjoittelu toteutetaan työsuhteessa. Tällöin työsopimus tehdään työnantajan ja työntekijän/harjoittelijan välillä ja harjoitteluun sovelletaan työlaainsäädännön ja mahdollisen työehtosopimuksen mukaisia ehtoja.

Valtionosuusrahoitetussa työvoimakoulutuksessa sovelletaan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain säädöksiä työpaikalla tapahtuvasta oppimisesta ja käytännössä se yleensä toteutetaan koulutussopimuksella.

Direktiiviehdotuksen 2 artiklan mukaisista määritelmistä kansallinen työlaainsäädäntö sisältää työntekijän ja työsuhteen koskevan määritelmän. Työntekijä on työsopimuksen toinen osapuoli, joka tekee työtä ansiotarkoituksessa palkkaa tai muuta vastiketta vastaan työnantajan ohjauksen alaisena. Työntekijälle ominaista on ansiotyön tekeminen. Lisäksi työntekijän on tehtävä työtä työnantajan johdon ja valvonnan alaisuudessa. Työntekijän asemaa kuvaavia piirteitä kutsutaan työsuhteen tunnusmerkeiksi. Työntekosuhteen oikeudellinen luonne ratkaistaan työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 1 §:n soveltamisalasäännökseen sisältyviä työsuhteen tunnusmerkkejä arvioimalla. Lakia sovelletaan sopimukseen (työsopimus), jolla työntekijä tai työntekijät yhdessä työyhteisönä sitoutuvat henkilökohtaisesti tekemään työtä työnantajan lukuun tämän johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa työsuhteen olemassaolo arvioidaan kokonaisuutensa ottaen huomioon työn tekemisen ehdot, olosuhteet, joissa työtä tehdään, osapuolten tarkoitus oikeussuhteen luonteesta sekä muut osapuolten tosiasialliseen asemaan oikeussuhteessa vaikuttavat seikat.

Työsopimuslaissa säädetty työsuhteen käsite on pakottavaa oikeutta. Tämä tarkoittaa sitä, että työntekosuhteeseen sitoutuneet osapuolet eivät voi edes keskinäisin sopimuksin sopia siitä, että oikeussuhde olisi jokin muu kuin työsuhte, jos työsuhteen tunnusmerkit tosiasiallisesti täyttyvät. Vastaava käsite sisältyy erityislaissa 13 luvun 15 §:ään (756/2011).

Työntekijän ja työsuhteen määritelmät ovat sopusoinnussa direktiiviehdotuksen määritelmien kanssa.

Sen sijaan työlaainsäädännössä ei ole määritelty harjoittelua eikä harjoittelijaa. Nämä ehdotuksen mukaiset käsitteet ovat uusia ja ne olisi tuotava kansalliseen lainsäädäntöön.

4.2 Yhdenvertainen kohtelu

Direktiiviehdotuksessa vahvistetaan 3 artiklassa syrjimättömyyden periaate, jotta varmistetaan, että harjoittelijoita ei kohdella työehtojen (mukaan lukien palkka) osalta epäedullisemmin kuin vastaavia vertailukelpoisia työntekijöitä samassa toimipaikassa, ellei erilainen kohtelu ole perusteltua objektiivisista syistä.

Työsopimuslain 2 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan työnantajan on kohdeltava työntekijöitä tasapuolisesti, jollei siitä poikkeaminen ole työntekijöiden tehtävät ja asema huomioon ottaen perusteltua. Työsopimuslain syrjintäkieltoa koskevassa lainkohdassa säädetään määräaikaisten ja osa-aikaisten työntekijöiden syrjintäkiellosta. Työsopimuslain 2 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan määräaikaisissa ja osa-aikaisissa työsuhteissa ei saa pelkästään työsuhteen kestoajan tai työajan pituuden vuoksi soveltaa epäedullisempia työehtoja kuin muissa työsuhteissa, ellei se ole perusteltua asiallisista syistä.

Sen sijaan laissa ei säädetä työsuhteisten harjoittelijoiden syrjimättömyyden periaatteesta ja tämä on uutta. Tältä osin direktiivissä säädetty edellyttää kansallisen lainsäädännön muuttamista.

Lisäksi yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Tasa-arvosta ja sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986). Näiden lakien soveltamisalat ovat laajat.

Suomessa palkan määräytymistä säännellään työehtosopimuslaissa (436/1946) ja työsuopimuslaissa (55/2001). Työehtosopimuslaissa säännellään muun muassa työehtosopimuksen muotoa, kesto ja työehtosopimukseen sidottuisuutta, työehtosopimusmääräyksen ensisijaisuutta työsuopimuksen määräykseen nähden. Työsopimuslaissa säännellään muun muassa työehtosopimusten yleissitovuuden edellytykset, velvollisuus noudattaa yleissitovan työehtosopimuksen määräyksiä vähimmäisehtoina sekä yleissitovan työehtosopimuksen ja niin sanotun normaalisitovan työehtosopimuksen välistä suhdetta. Lisäksi laki sisältää säännökset kohtuullisesta ja tavanomaisesta palkasta, jota sovelletaan tilanteessa, jossa ei ole työsuhteessa sovellettavaa työehtosopimusta ja kun työsuopimuksessa ei ole sovittu palkan määrästä.

Valtaosassa työehtosopimuksia on harjoittelijoita koskevia määräyksiä, erityisesti palkkamääräyksiä harjoittelun ajalta maksettavasta palkasta. Osassa työehtosopimuksia harjoittelijan palkkaa voidaan maksaa alan tutkintoa suorittavalle työntekijälle opintoihin liittyvän harjoittelun ajalta. Osassa työehtosopimuksia harjoittelijan palkkaa voidaan maksaa alalle jo valmistuneelle työntekijälle, jolla ei ole riittävää aiempaa työkokemusta tehtävästä, johon hänet on palkattu. Tämä johtuu erityisesti siitä, että olemassa oleva koulutusjärjestelmä ei kaikilla aloilla anna riittäviä valmiuksia työn tekemiselle työtehtävien sisällön näkökulmasta.

4.3 Työsuhteeksi naamioitu harjoittelu

Direktiiviehdotuksessa edellytetään, että toimivaltaiset viranomaiset tekevät kokonaisarvioinnin kaikista merkityksellisistä tosiseikoista määrittäessään, onko kyseessä harjoitteluksi naamioitu varsinainen työsuhte. Arvioinnissa olisi otettava huomioon useita tekijöitä, kuten harjoittelun kesto, merkityksellisen oppimis- ja koulutussisällön olemassaolo, tehtävien ja vastuiden tasot sekä se, vaatiiko työnantaja harjoittelijalta aiempaa työkokemusta. Lisäksi työnantajilla on velvollisuus antaa tietoja toimivaltaisille viranomaisille, jotta nämä voivat suorittaa arvioinnin. Velvollisuutta sovelletaan ainoastaan viranomaisten pyynnöstä.

Työnantajan on annettava tiedot harjoittelujen lukumäärästä ja niiden kestosta, työehdoista (mukaan lukien palkka), oppimis- ja koulutussisällöstä sekä harjoittelupaikkailmoitusten sisällöstä. Lisäksi arvioinnin avuksi jäsenvaltioiden on asetettava harjoittelujen kestolle enimmäisraja ja vahvistetaan säännöt harjoittelupaikkailmoitusten sisällöstä.

Valvonnan osalta direktiivi vaikuttaisi kattavan muutkin kuin työsuhteiset harjoittelut. Direktiiviehdotuksen perustella on epäselvää, mitä harjoittelumuotoja viranomaisen ja työmarkkinaosapuolten tulisi valvoa.

Valvonta nykyisin kattaa sen selvittämisen, tehdäänkö työtä työsuhteessa vai jossakin muussa oikeussuhteessa. Direktiiviehdotuksen mukaiset varmistukset asiakirjojen viranomaiselle toimittamiseen ja luovuttamiseen voidaan arvioida vastaavan työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006) 2 luvun 4 § 8 kohtaa, jonka mukaan työsuojeluviranomaisella ja tarkastajalla on valvonnan toteuttamiseksi ja valvonnan edellyttämässä laajuudessa oikeus saada työnantajalta valvontaa varten muitakin tarpeellisia tietoja sekä jäljennöksiä asiakirjoista valvontaa varten. Tätä lainkohtaa sovelletaan suhteellisuusperiaatteen mukaisesti. Tarvitaan kuitenkin vielä tarkempaa arviointia, miten pitkälle meneviä selvityksiä viranomainen voisi vaatia työnantajalta esimerkiksi oppimissisällöstä.

Direktiiviehdotuksen kriteerit on määritelty siitä näkökulmasta, että direktiiviä valvoo ainoastaan viranomainen. Suomessa työsuojeluviranomainen valvoo työläinsäädäntöä ja viranomaisvalvontaa varten tulee olla määriteltynä jonkinlaiset kriteerit. Ehdotus on hyvin yksityiskohtainen. On huomattava, että Suomessa työmarkkinaosapuolet valvovat normaalisivovia työehtosopimuksia. Direktiiviehdotuksen mukaiset kriteerit eivät tästä näkökulmasta vastaa käytäntöä.

Harjoittelun keston rajaaminen ja poikkeusmahdollisuus siitä edellyttäisi kansallista sääntelyä. Harjoittelun keston pituuksia on erilaisia. Koulutusjärjestelmässä on pitkiä harjoitteluita, pidempiä kuin suosituksen mukainen kuusi kuukautta. Esimerkiksi ammatillisen koulutuksen oppisopimuskoulutus, tuomioistuinharjoittelu, poliisiopintoihin kuuluva harjoittelujakso, vanginvartijan työssäoppiminen. Työehtosopimuksissa on myös määräyksiä harjoittelun kestosta ja näissä on myös pitkiä harjoitteluita.

4.4 Direktiivin täytäntöönpano ja tukitoimet

Ehdotus on hyvin yksityiskohtainen valvonnan osalta. Ehdotuksen 6 artiklan mukainen valvonta ja menettelyt ja valvonnan suuntaaminen johtaisivat todennäköisesti lisäresurssitarpeeseen sekä aiheuttaisivat kustannuksia. Työsuojeluviranomaiseen voi olla yhteydessä anonymisti eri yhteyskeinoin ilman nimenomaista direktiiviehdotuksen mukaista ilmoituskanavaa.

Direktiiviehdotuksen 7 artiklassa edellytettävä riitojenratkaisu, oikeussuojakeinot ja korvaus on turvattu lainsäädännössä. Työoikeudellisista riita-asioista useimmat kuuluvat yleisten tuomioistuimien asiallisen toimivallan piiriin. Lisäksi työehtosopimuslaissa ja oikeudenkäynnistä työtuomioistuimesta annetussa laissa (646/1974) säädetään näistä myös. Yleissitovan työehtosopimuksen mukaiset palkkariidat taas käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Työnantajan ja työntekijän välisestä työsopimuksesta aiheutuvat riidat käsitellään asianomaisessa käräjäoikeudessa. Työsopimuslain 12 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan työnantajan, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö työsuhteesta tai tästä laista johtuvia velvollisuuksia, on korvattava työntekijälle siten aiheuttamansa vahinko. Työsopimuslain 12 luvun 2 §:ssä säädetään korvauksesta työsopimuksen perusteettomasta

päättämisestä. Lainsäädännössä ei sen sijaan ole säädetty näistä työsuhteisten harjoittelijoiden osalta. Tältä osin direktiivissä säädetty edellyttää kansallisen lainsäädännön muuttamista.

Ehdotuksen 8 artiklan nojalla työntekijöiden edustajat voisivat toimia harjoittelijan puolesta oikeudellisissa tai hallinnollisissa prosesseissa harjoittelijan tai harjoittelijoiden suostumuksella. Työntekijöiden edustajat voivat Suomessa toimia työntekijän antamalla valtuutuksella. Myös työsuhteiset harjoittelijat voisivat antaa valtuutuksen.

Ehdotuksessa säädetään harjoittelijoiden ja heidän edustajiensa suojelusta epäsuotuisalta kohtelulta tai epäsuotuisilta seurauksilta, erityisesti irtisanomiselta tai vastaavalta, kun he käyttävät direktiivin mukaisia oikeuksiaan.

Työntekijöiden ja heidän edustajiensa suojelusta säädetään muun muassa työsopimuslaissa. Työsopimuslain 7 luvun 2 §:n mukaan asiallisena ja painavana irtisanomisperusteena ei voida pitää turvautumista työntekijän käytettävissä oleviin oikeusturvakeinoihin. Myöskään työntekijän kääntyminen toimivaltaisen hallintoviranomaisen, kuten työsuojeluviranomaisen ei oikeuta päättämään työntekijän työsuhdetta. Työnantajan toimintaa ohjaavat työsopimuslain 2 luvun 2 §:ssä säädetty tasapuolisen kohtelun vaatimus. Työsopimuslain 9 luvun 5 §:n mukaan työnantajan on työntekijän pyynnöstä viivytyksettä ilmoitettava tälle kirjallisesti työsopimuksen päättämispäivämäärä sekä ne hänen tiedossaan olevat irtisanomisen tai purkamisen syyt, joiden perusteella työsopimus on päätetty. Kansallisen lainsäädännön voidaan katsoa täyttävän direktiivin vaatimukset siltä osin, että sekä työsuhteen päättäminen että työntekijän muuten epäedulliseen asemaan asettaminen sen vuoksi, että työntekijä on turvautunut käytettävissä oleviin oikeussuojakeinoihin, ei ole sallittua. Laissa ei sen sijaan ole erikseen säädetty työsuhteisten harjoittelijoiden suojelusta. Tältä osin direktiivissä säädetty edellyttää kansallisen lainsäädännön muuttamista.

Mikäli raportointia koskeva 13 artiklan 1 kohta hyväksyttäisiin ehdotetussa muodossa, pyydettyjen tietojen toimittaminen harjoittelusta saattaisi lisätä yritysten ja työsuojeluviranomaisten hallinnollista taakkaa sekä työtaakkaa. Direktiiviehdotuksesta ei kuitenkaan selviä tarkasti mitä tietoja tulee toimittaa.

4.5 Muut vaikutukset

4.5.1 Vaikutukset yrityksiin

Harjoittelijan palkkaaminen edellyttää panostuksia myös työnantajalta, esimerkiksi ylimääräistä perehdytystä ja ohjausta. Yritykset myös hyötyvät harjoittelijoiden palkkaamisesta, sillä siten voidaan saada tuoretta näkökulmaa ja uusinta osaamista, sekä lisätä valmistuvien opiskelijoiden työelämärelevanttia osaamista ja houkutella osaavia työntekijöitä yritykseen. Ehdotus lisäisi kuitenkin yritysten työtaakkaa ja hallinnollista taakkaa, sillä heidän pitäisi pyydettyäessä toimittaa tietoa harjoittelusta työsuojeluviranomaiselle. Lisäksi jäsenmaiden ehdotetaan vaativan työnantajilta työpaikkailmoituksiin vähimmäisvaatimuksia harjoittelujen osalta. Yrityksille tulee myös kustannuksia.

Komission arvion mukaan työnantajat hyötyvät taitavista ja osaavista työntekijöistä ja heidän saatavuudestaan, johon laadukkaat harjoittelut tähtäävät. Motivoitunut harjoittelija on myös tuottavampi. Tutkimukset osoittavat, että PK-yritykset eivät ole niin hyviä palkkaamaan juuri oikeita harjoittelijoita. Panostaminen osallistavuuteen ja rajatylittäviin harjoitteluihin lisää harjoittelijapoolin kokoa, josta voi löytää sopivan harjoittelijan. Yhteiset pelisäännöt auttavat siihen, ettei kilpailija yritä saada työvoimaa liian alhaisella palkalla. Komission vaikutusten arvioinnissa katsotaan, että pääasialliset taloudelliset kustannukset muodostuvat mahdollisista

lisääntyneistä työvoimakuluista ja hallinnollisista menettelyistä. Lisäksi yrityksille tulee joitakin kuluja uusiin ehdotuksiin mukautumisesta ja informaation toimittamisesta pyynnöstä.

4.5.2 Vaikutukset julkiseen talouteen

Viranomaisten resurssien lisääminen vaikuttaa julkiseen talouteen.

Komission arvion mukaan on mahdollista että palkallisten harjoitteluiden määrä vähenee, joka tarkoittaisi vähemmän verotuloa julkiseen talouteen. Kansallisille valvontaviranomaisille tulisi kustannuksia toiminnan tehostamisesta, toisaalta ne olisivat ehdotusten myötä tehokkaampia tunnistamaan naamioituja harjoittelua, jolloin julkinen talous hyötyisi korkeammista verotuloista, mahdollisista rangaistusmaksuista ja alennetuista sosiaaliturvamaksuista.

Lisäksi komission arvion mukaan ehdotuksella on positiivinen vaikutus työllisyyteen. Heikkolaatuiset harjoittelut johtavat todennäköisemmin työttömyysjaksoon kuin vakituisen työhön. Lisäksi osaavan työvoiman saatavuus paranee ja kilpailukyky sekä tuottavuus paranevat.

Osallistavat työmarkkinat tuovat verohyötyjä, alentavat sosiaaliturvamaksuja, vähentävät työssäkäyvien köyhyyttä ja ehkäisevät syrjäytymistä.

4.5.3 Vaikutukset seuraamusjärjestelmään ja viranomaisten toimintaan

Mahdollisia vaikutuksia seuraamusjärjestelmään arvioidaan käsittelyn kuluessa.

Ehdotettu direktiivi lisäisi viranomaisten hallinnollista taakkaa ja työtaakkaa. Työsuojeleviranomainen voi nykyisinkin valvoa työsuhteen ehtoja työsuhteessa tapahtuvassa harjoittelussa ja työturvallisuussäännösten noudattamista myös muissa työharjoittelun tilanteissa, mutta direktiiviehdotuksen perusteella viranomaisten tulisi tehdä nykyistä enemmän valvontaa ja tarkastuksia työpaikoille nimenomaan harjoittelijoiden väärinkäyttöön liittyen. Direktiivi koskisi ainoastaan työsuhteisia harjoittelijoita, mutta viranomaisten tulisi erityisesti valvoa, ettei harjoittelija-nimikkeellä olevilla työntekijöillä ole perusteettomasti heikennettyjä työehtoja mukaan lukien palkka.

Komission arvion mukaan valvontaviranomaisille tulisi kustannuksia toiminnan tehostamisesta, toisaalta ne olisivat ehdotusten myötä tehokkaampia tunnistamaan naamioituja harjoittelua.

Komission vaikutusarvio ei ota huomioon jäsenmaiden erilaisia koulutusjärjestelmiä ja niissä olevia harjoitteluita eikä koulutuksen järjestäjien roolia harjoittelun järjestämisessä.

Säännösten tarkempia vaikutuksia Suomen osalta arvioidaan edelleen ehdotuksen käsittelyn edetessä EU:ssa.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Direktiiviehdotus olisi merkityksellinen perustuslain 18 §:n kannalta. Siinä säädetään muun muassa jokaisen oikeudesta lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Ketään ei myöskään ilman lakiin perustuvaa syytä saa erottaa työstä.

Direktiiviehdotus olisi merkityksellinen myös perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n kannalta. Suomen perustuslain (731/1999) 6 § on yhdenvertaisuutta koskeva perussäännös,

jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä tarkoittaa sitä, että ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelusuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Euroopan unionin perusoikeuskirjassa suojellaan monenlaisia työelämään liittyviä oikeuksia. Komission arvion mukaan ehdotuksen tavoitteet ovat perusoikeuskirjan mukaiset. Koska ehdotuksessa vahvistetaan harjoittelijoita koskeva syrjimättömyyden periaate ja säädetään toimenpiteistä, joilla torjutaan harjoitteluksi naamioituja varsinaisia työsuhteita, ehdotuksella vahvistettaisiin oikeudenmukaisia ja kohtuullisia työoloja ja työehtoja koskevaa 31 artiklaa ja nuorten suojelua työssä koskevaa 32 artiklaa, jonka mukaan työhön otettuja nuoria on suojeltava taloudelliselta hyväksikäytöltä.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 21 kohdan mukaan työoikeus kuuluu valtakunnan toimivaltaan maakunnan ja kuntien palveluksessa olevien virkaehtosopimuksia koskevin poikkeuksin sekä ottaen huomioon itsehallintolain 29 §:n 1 momentin 6 kohdan ja 2 momentin säännökset.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Ehdotusta käsitellään neuvoston sosiaaliasioiden työryhmässä. Euroopan parlamentti käsittelee direktiiviä vaalitauon jälkeen.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely

U-kirjelmä on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä.

Valtioneuvoston U-kirjelmää on käsitelty EU-asioiden komitean alaisessa työoikeusjaostossa (jaosto 28).

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että EU:n sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamisen avain on 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 lähtökohdaksi tulevaisuudessakin.

Valtioneuvosto tukee sitä, että jäsenmaita ja valvovia tahoja sekä toimeenpanosta vastaavia tahoja kehoitetaan kiinnittämään erityistä huomiota harjoittelijoiden asemaan. Valtioneuvosto tukee tavoitetta torjua harjoittelukuksi 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 volyyymi, 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 komission ehdotuksen käsittelyn edetessä tarvittaessa.