

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

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

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 työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Seija Jalkanen, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Anna Toni, työ- ja elinkeinoministeriö
- koulutus- ja työvoimapolitiittinen asiantuntija Kirsi Rasinaho, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- asiantuntija Katja Miettinen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Valtion työmarkkinalaitos
- Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT
- STTK ry
- Akava ry
- Suomen Yrittäjät ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 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 laatu-puitteista (COM(2024) 133 final).

Neuvoston aiempi suositus harjoittelun laatu-puitteista annettiin vuonna 2014. Komission vuonna 2023 toteuttamassa harjoittelun arvioinnissa havaittiin, että kaikkiin harjoitteluihin ei sovelleta EU:n tai kansallista lainsäädäntöä, jolloin harjoittelijalla ei ole kaikkia hänelle kuuluvia oikeuksia. Lisäksi havaittiin, että aina harjoitteluksi väitettyä jaksoa ei käytetä aiottuun tarkoitukseen, vaan niillä korvataan varsinaisia työsuhteita, eli ne ovat työsuhteita, jotka on naamioitu harjoitteluiksi. Ehdotetulla direktiivillä on tarkoitus puuttua näihin havaittuihin ongelmatilanteisiin.

Direktiiviä on tarkoitus soveltaa työsuhteiseen harjoitteluun. Direktiiviehdotuksen sisältö ilmenee tarkemmin valtioneuvoston kirjelmästä.

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 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 väärinkäytöksiä, vaan että tavanomaiset kansalliset yhteydenottotavat olisivat riittävät.

Valiokunnan lausunto TyVL 8/2024 vp

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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Direktiiviehdotuksessa harjoittelulla tarkoitetaan työharjoitteluaikaa, 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. Harjoittelijalla taas tarkoitetaan harjoittelua suorittavaa henkilöä, jolla on jäsenvaltion lainsäädännöllä, työsopimuksissa tai käytännöissä määritelty työsopimus tai työsuhde.

Direktiiviehdotuksessa lähdetään siitä, että työsuhteisten harjoittelijoiden yhdenvertainen kohtelu, mukaan lukien palkka on varmistettava, ellei erilainen kohtelu ole perusteltua objektiivisista syistä, kuten erilaisista työtehtävistä, muita vähäisemmästä vastuusta tai oppimis- ja koulutussisällöstä johtuen.

Harjoitteluksi naamioidujen varsinaisten työsuhteiden torjumiseksi jäsenvaltioiden tulee säätää toimivaltaisten viranomaisten suorittamista tehokkaista valvonta- ja tarkastusmenettelyistä. Työsuhteen laadun arvioimiseksi valvovien viranomaisten on tehtävä työsuhteesta kokonaisarviointi. Työnantajien on arvioinnin tekemiseksi toimitettava viranomaisen pyytämät tiedot.

Työsuhteen laadun arvioinnin helpottamiseksi jäsenmaiden pitäisi mm. määritellä harjoitteluille enimmäiskesto ja velvoitettava työnantajat sisällyttämään harjoittelupaikkailmoituksiin tietoja muun muassa työehdoista kuten palkasta sekä harjoittelun oppimis- ja koulutussisällöstä.

Direktiivin tehokas täytäntöönpano edellyttää ehdotuksen mukaan riittäviä resursseja ja ohjausta valvontaviranomaisten toimintaan. Lisäksi yhtenä toimenpiteenä edellytetään, että harjoittelijoilla tulee olla käytettävissä kanavia, joiden kautta he voivat ilmoittaa väärinkäytöksistä ja huonoista työehdoista.

Valiokunnan lausunto TyVL 8/2024 vp

Direktiiviehdotuksen kanssa samanaikaisesti käsittelyssä oleva neuvoston ehdotus suositukseksi harjoittelun vahvistetuista laatupuitteista kattaa kaikki harjoittelijat (avoimet työmarkkinat, työllisyyspalvelut, virallisen koulutusjärjestelmän piirissä olevat ml. pätevöitymiseen vaadittavat) ja näissä kaikissa harjoittelumuodoissa suositellaan palkallisuutta. Tavoitteena on harjoittelujen laadun parantaminen ja työelämään siirtymän tukeminen.

Valiokunnan huomiot

Soveltamisala. Direktiiviehdotuksen mukaan sitä sovelletaan työsuhteisiin harjoittelijoihin. Valiokunta toteaa, että Suomen koulutusjärjestelmä sisältää useita erilaisia koulutuksia, joihin liittyy eripituista ja eritasoista harjoittelua. Koulutusala ja koulutuksen vaiheesta sekä työmarkkinoista riippuu, toteutetaanko harjoittelu työsuhteessa vai ei.

Harjoittelija-termin käyttö on Suomessa kirjavaa. Harjoittelua (koulutusta) työpaikoilla voidaan järjestää esimerkiksi koulutussopimuksella (palkaton) tai oppisopimuksella, jolloin harjoittelu on palkallista. Harjoittelua on myös korkeakoulutuksessa. Lisäksi harjoittelijoina voidaan pitää esimerkiksi kesätyöntekijöitä, joiden työskentelyssä ei ole kyse ammatillisen osaamisen kehittämisestä tai harjoittelijaksi voidaan kutsua alan koulutusta suorittavaa tai jo suorittanutta työuransa alussa olevaa työntekijää. Myös joitakin työllisyyspalveluiden valmennuksia saatetaan toteuttaa työharjoitteluna. Myös työharjoittelun pituus vaihtelee eri aloilla ja koulutuksissa.

Suomen työlainsäädännössä ei ole määritelty harjoittelua eikä harjoittelijaa, vaan työsuhteiseen harjoittelijaan sovelletaan työlainsäädäntöä. Harjoittelijoiden työsuhteen ehdoista, kuten työajoista tai muita työntekijöitä alhaisemmasta palkkauksesta harjoittelun ajalta, voi kuitenkin olla erityisiä määräyksiä eri alojen työehtosopimuksissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös Suomessa esiintyy harjoitteluksi naamioituja työsuhteita etenkin maahanmuuttajien kohdalla.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotus aiheuttaisi toteutuessaan Suomessa oikeudellista epävarmuutta, koska ehdotuksen perusteella ei valtioneuvoston mukaan ole selvää, keihin direktiiviä sovellettaisiin. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston huoleen sääntelyn selkeyttämisen tarpeellisuudesta.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kansalliset erityispiirteet ja päätösvalta koulutuspolitiikassa sekä työmarkkinaosapuolten asema harjoittelujen järjestämisessä sekä työsuhteen ehtojen määräytymisessä säilyvät. Valiokunta pitää tärkeänä, että harjoittelun enimmäiskesto jätetään koulutusjärjestelmän osana kansallisen sääntelyn piiriin.

Valvonta. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta tukee valtioneuvoston tavoin sitä, että jäsenmaita ja valvovia tahoja sekä toimeenpanosta vastaavia tahoja kehoitetaan kiinnittämään erityistä huomiota harjoittelijoiden asemaan. Valiokunta kannattaa myös tavoitetta torjua harjoitteluksi naamioituja työsuhteita erityisesti valvontakeinoilla.

Valiokunta toteaa, että Suomessa harjoittelijoiden työsuhteen ehdoista on määräyksiä useissa työehtosopimuksissa ja niistä on voitu sopia myös paikallisesti. Työmarkkinaosapuolet valvovat normaalisitovia työehtosopimuksia ja niiden piirissä tehtävä työsuhteinen harjoittelu kuuluu valvontavelvoitteiden piiriin. Valiokunta pitää työmarkkinaosapuolten valvontaa tärkeänä ja tarpeellisena.

Valiokunnan lausunto TyVL 8/2024 vp

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä toimivaltaisten viranomaisten tehokasta valvonta- ja tarkastusmenettelyistä. Valiokunta pitää viranomaisvalvontaa tärkeänä ja tarpeellisenä ja kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, että valvoville viranomaiselle tulee turvata valvontaa varten riittävät resurssit. Valiokunta huomauttaa, että kaikki harjoittelijat eivät kuulu työmarkkinaosapuolten valvonnan piiriin, mikä lisää viranomaisvalvonnan riittävän resurssoinnin tarvetta. Valiokunta pitää tärkeänä, että harjoittelijoilla on tehokkaat keinot ilmoittaa epäilemistään väärinkäytöksistä valvovalle viranomaiselle.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 18.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Saara-Sofia Sirén kok
varapuheenjohtaja Lauri Lyly sd
jäsen Miko Bergbom ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Anders Norrback r
jäsen Olga Oinas-Panuma kesk
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Aino-Kaisa Pekonen vas
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Mikko Polvinen ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Timo Suhonen sd
varajäsen Juho Eerola ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjaana Kinnunen

Valiokunnan lausunto TyVL 8/2024 vp
Eriävä mielipide

Eriävä mielipide

Perustelut

Ehdotettu direktiivi puuttuisi kahteen koko EU:n alueella tunnistettuun ongelmatilanteeseen. Ensimmäkin kaikkiin harjoitteluihin ei sovelleta EU:n tai kansallista lainsäädäntöä eikä siten harjoittelijalla ole kaikkia hänelle kuuluvia oikeuksia. Toinen ongelmatilanne syntyy, jos harjoitteluksi väitettyä jaksoa ei käytetä aiottuun tarkoitukseen, vaan niillä korvataan varsinaisia työsuhteita, eli ne ovat työsuhteita, jotka on naamioitu harjoitteluiksi. Ehdotetulla direktiivillä olisi tavoitteena yhtäältä parantaa ja vahvistaa harjoittelijoiden työehtoja ja toisaalta torjua harjoitteluiksi naamioituja työsuhteita.

Valtioneuvosto on lähtenyt kannanmuodostuksessaan liikkeelle siitä, että ”sääntelyn tarpeetonta lisäämistä” ja yritysten hallinnollisen taakan kasvattamista tulee välttää. Valitettavasti tästä johdetut ehdotukset uhkaavat vesittää direktiivin sisältöä ja heikentää sen toimeenpanoa, mikä heijastaa yleisesti Orpon hallituksen penseää suhtautumista sekä työoikeuksiin että EU:n sosiaalisen ulottuvuuden vahvistamiseen.

Valtioneuvoston kanta on myös sisäisesti ristiriitainen, kun se ilmaisee tukevansa tavoitetta torjua harjoitteluiksi naamioituja työsuhteita erityisesti valvontakeinoilla, mutta edellyttää kuitenkin, etteivät valvontaviranomaisten resurssitarpeet kasvaisi eikä erityistä ilmoituskanavaa väärinkäytöksistä otettaisi käyttöön. Suomen tulisi sen sijaan edistää direktiivin tehokasta toimeenpanoa ja huolehtia itse riittävistä valvontaresursseista harjoittelijoiden aseman turvaamiseksi ja väärinkäytösten torjumiseksi. Myöskään erillistä ilmoituskanavaa ei tulisi sulkea ulos valvontakeinona. Erityisesti on huomioitava, että merkittävä osa harjoittelijoista toimii työmarkkinaosapuolten valvonnan ulkopuolella.

Direktiivin vaikuttavuuden kannalta on keskeistä, että harjoitteluiksi naamioitujen työsuhteiden valvontaa helpotetaan asettamalla oikeussuhteen luonteen kokonaisarviointia tukevia sitovia kriteereitä koko EU:n alueella. Koska esitetyt kriteerit eivät myöskään aiheuttaisi Suomen nykyllä lainsäädännön osalta olennaisia muutostarpeita, ei ole perusteita jättää kriteereitä lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden päätettäväksi, kuten valtioneuvosto kannassaan esittää. Suomen kansallinen etu on se, että Euroopan unioni torjuu niin sanottua palkkadumppausta ja pyrkii sen sijaan vahvistamaan työntekijöiden suojaa, mikä osaltaan takaa reilun kilpailuasetelman ja vahvistaa Suomen kilpailukykyä suhteessa muuhun Eurooppaan.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18.6.2024

Aino-Kaisa Pekonen vas
Fatim Diarra vihr