11.6.2024

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Valtion työmarkkinalaitoksen lausunto

Valtion työmarkkinalaitos toteaa, että eduskunnassa käsiteltävänä olevalla komission ehdotuksella Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi harjoittelijoiden työehtojen parantamisesta ja täytäntöönpanemisesta sekä harjoitteluksi naamioitujen varsinaisten työsuhteiden torjumisesta (harjoitteludirektiivi) voi toteutuessaan olla vaikutusta harjoittelun järjestämiseen ja tehtäviin pätevöitymiseen tietyissä valtion tehtävissä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa nyt käsiteltävänä olevassa direktiiviehdotuksessa on harjoittelun kesto nostettu yhdeksi tekijäksi arvioitaessa harjoittelun sallittavuutta. Direktiiviehdotuksen 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulisi määritellä aikaraja, jonka ylittäminen osoittaa harjoittelun liiallista kestoa. Jäsenvaltiot voisivat myös säätää poikkeuksista, jolloin aikarajan ylittäminen olisi perusteltua. Harjoittelun enimmäisaikarajaksi harjoittelulle on direktiiviehdotuksessa esitetty kuutta kuukautta. Jäsenvaltioille on lisäksi jätetty mahdollisuus säätää tilanteista, joissa pidempikin harjoittelu voi olla perusteltua. Esimerkkeinä tällaisista tilanteista on mainittu harjoittelu, jonka suorittaminen on pakollinen vaatimus tietyn ammatin harjoittamiselle tai harjoittelu, joka on osa koulutuksen opetussuunnitelmaa.

Valtiolla on tiettyjä erityisaloja ja ammattiryhmiä, joissa työhön pätevöityminen tapahtuu pidempien harjoittelujaksojen avulla. Nämä harjoittelut voivat olla osa koulutusta tai ne voivat toimia keinona perehdyttää vaadittavan koulutustaustan omaava tiettyihin tehtäviin. Esimerkiksi poliisikoulutukseen sisältyy 55 opintopisteen laajuinen ammatillista osaamista edistävä harjoittelu, joka toteutetaan noin vuoden kestävänä työharjoitteluna poliisilaitoksella nuoremman konstaapelin virassa. Vastaavasti rikosseuraamusalan tutkinnon opintoihin sisältyy työssäoppimista noin 50 opintopisteen laajuisesti. Tämä yhteensä kymmenen kuukautta kestävä työssäoppiminen jakautuu kahteen kokonaisuuteen ja jaksot suoritetaan harjoittelijalle osoitetussa avo- tai suljetussa vankilassa.

Pidemmät harjoittelujaksot ovat käytössä myös tuomioistuinharjoittelussa, josta on säädetty laissa tuomioistuinharjoittelusta (674/2016). Harjoittelun aikana oikeustieteen maisteriksi valmistunut perehtyy tuomioistuimen lainkäyttötehtäviin. Tuomioistuinharjoittelu kestää yhteensä vuoden, eikä se ole pakollinen edellytys

tuomarintehtävässä toimimiseen, vaikkakin se antaa siihen hyvät edellytykset. Oman kokonaisuutensa muodostaa lisäksi ulkoministeriössä käytössä oleva kansainvälisten asioiden valmennuskurssi (Kavaku), joka on tarkoitettu ylemmän korkeakoulututkinnon suorittaneille. Koulutusohjelma on säädetty kelpoisuusvaatimukseksi tiettyihin ulkoministeriön virkoihin valtioneuvoston asetuksella ulkoasiainhallinnosta (256/2000). Koulutusohjelmaan sisältyvän koulutuksen ja harjoittelun pituus on yhteensä vähintään puolitoista vuotta ja enintään kaksi ja puoli vuotta.

Osassa valtion tehtävistä pätevyys toimia kyseisissä tehtävissä voidaan saavuttaa oppisopimuskoulutuksessa. Esimerkkinä tällaisesta on lihantarkastajan koulutus, jonka kesto on keskimäärin puolitoista vuotta ja jossa suoritetaan elintarviketeollisuuden ammattitutkinto. Tutkinnolla saavutetaan asetuksen (EU) 2019/624 edellyttämä pätevyys toimia lihantarkastajana.

Harjoittelun keston osalta harjoitteludirektiivissä tulisi huomioida jäsenvaltioissa käytössä olevat erilaiset käytännöt sekä tiettyjen alojen erityispiirteet, joissa harjoittelu voi olla merkittävä osa tiettyyn ammattiin perehdyttämistä. Valtion työmarkkinalaitos pitääkin tärkeänä valtioneuvoston kirjelmän (U 31/2024 vp) mainintaa siitä, että työsuhteisen harjoittelun enimmäiskeston määrittelyyn jätettäisiin kansallinen joustomahdollisuus ja että direktiivissä vältettäisiin yksityiskohtaista sääntelyä.

Lisäksi Valtion työmarkkinalaitos tukee valtioneuvoston kirjelmän mainintaa siitä, että harjoittelua koskevat kriteerit tulee lähtökohtaisesti jättää jäsenvaltioiden päätettäväksi, jolloin mahdollistetaan kansallisten erityispiirteiden huomioiminen. Esimerkiksi harjoittelijan tehtävien ja vastuiden sekä työn intensiteetin tarkastelussa tulisi ottaa huomioon, että virkasuhteessa tehtävässä harjoittelussa harjoittelijalla on laista tuleva virkavastuu kuten muillakin virkamiehillä. Vastaavasti pidemmissä harjoitteluissa tehtävät voivat erityisesti harjoittelun loppupäässä olla hyvinkin samankaltaisia kuin niissä tehtävissä, joihin harjoittelulla kerätään osaamista, ja myös työn intensiivisyys voi vastata varsinaista tehtävää hoitavien työtä. Jos nämä elementit poistettaisiin harjoittelusta, voisi se johtaa tilanteeseen, jossa harjoittelu ei tosiasiallisesti valmentaisi kyseisessä tehtävässä toimimiseen eikä antaisi valmiuksia hakeutua harjoittelun päätyttyä kyseiseen ammattiin.

Direktiiviehdotuksen artiklassa 4 on kansallisille viranomaisille asetettu velvollisuus valvoa tehokkaasti ja tehdä tarkastuksia koskien harjoittelijoiden käyttöä tavallisen työsuhteen sijasta. Artiklassa 6 on lisäksi listattu tekijöitä, joilla jäsenvaltioiden tulee varmistaa unionin lainsäädännön implementointi ja toimeenpano harjoittelijoiden osalta. Valtiovarainministeriön näkökulmasta direktiiviehdotukseen sisältyvien yksityiskohtaisten valvontavelvollisuuksien säätäminen unionin tasolla on ongelmallista, sillä ne todennäköisesti johtaisivat valvovassa viranomaisessa lisäresurssien tarpeeseen ja lisäisivät jäsenvaltioille valvonnasta aiheutuvia kus-

tannuksia. Erityisesti työsuojeluviranomaisessa tehtävän valvonnan suuntaaminen sekä erityisen ilmoituskanavan luominen harjoittelijoita koskevissa väärinkäytöstapauksissa ovat asioita, jotka tulisi jättää kansallisen harkinnan ja sääntelyn varaan. Valtion työmarkkinalaitos pitääkin hyvänä valtioneuvoston kirjelmän mainintaa siitä, että muun muassa valvonnan volyymin, valvonnan suuntaamisen ja menettelyjen osalta sääntelyssä jätettäisiin kansallista harkintavaltaa eivätkä ne lisäisi viranomaisen resurssitarvetta ja kustannuksia ja ettei jäsenvaltioita velvoitettaisi luomaan erillistä ilmoituskanavaa väärinkäytöksistä.

Valtion työmarkkinalaitos näkee tärkeänä, että direktiiviehdotuksessa pyrittäisiin minimoimaan jäsenvaltioille, viranomaisille, työnantajille ja työmarkkinaosapuolille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja ettei direktiiviehdotus rajaisi työmarkkinaosapuolten mahdollisuuksia sopia harjoittelun edellytyksistä, kriteereistä ja harjoittelijan palvelussuhteessa sovellettavista ehdoista. Lisäksi direktiiviehdotuksessa tulisi huomioida, että valvontaa suorittavat myös työmarkkinaosapuolet viranomaisten lisäksi.

Harjoittelun vahvistettuja laatupuitteita koskevan neuvoston suosituksen osalta Valtion työmarkkinalaitos viittaa edellä todettuun sekä työ- ja elinkeinoministeriön perusmuistioon (EU/537/2024-TEM-3) ja toteaa, että suosituksessakin tulisi tunnistaa jäsenvaltioissa käytössä olevat erilaiset harjoittelun muodot ja järjestelyt sekä välttää muotoiluja, joilla rajoitettaisiin esimerkiksi harjoittelun enimmäiskestoa perusteettomasti. Myös työmarkkinaosapuolten rooli harjoittelujen järjestämisessä tulisi tunnistaa ja säilyttää. Valtion työmarkkinalaitos pitää lisäksi tärkeänä perusmuistiossakin esitettyä näkemystä siitä, että suosituksen toimeenpano olisi vapaaehtoista eikä siinä asetettaisi sellaisia velvoitteita työnantajille ja viranomaisille, jotka aiheuttaisivat kohtuutonta hallinnollista ja taloudellista taakkaa.

Tiina Saukko
Neuvotteleva virkamies
(tiina.saukko@gov.fi, puh. 02955 30039)