HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 30.8.2024

Asia: 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)

E 38/2024 vp Valtioneuvoston selvitys: neuvoston suositus harjoittelun vahvistetuista laatupuitteista

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle 3.9.2024

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä, joka koskee komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi harjoittelijoiden työehtojen parantamisesta ja täytäntöönpanemisesta sekä harjoitteluksi naamioitujen varsinaisten työsuhteiden torjumisesta (harjoitteludirektiivi, U 31/2024 vp). Lisäksi se on pyytänyt lausuntoa valtioneuvoston selvityksestä, joka koskee neuvoston suositusta harjoittelun vahvistetuista laatupuitteista (E 38/2024 vp). Käytännössä suositus täydentää direktiiviehdotuksen määräyksiä erityisesti niissä asioissa, joissa EU:lla ei ole toimivaltaa harmonisoida jäsenvaltioiden lainsäädäntöä.

Harjoittelijoiden oikeuksista ja asemasta on käyty EU:n toimielimissä viime vuosina keskustelua, ja komission ehdotuksen tarkoituksena on puuttua ilmenneisiin epäkohtiin. Tavoitetta voidaan sinänsä pitää tärkeänä, mutta se on joltain osin vaikeasti sijoitettavissa EU:n toimivaltarakenteeseen.

Arvioin ehdotusta erityisesti sivistysvaliokunnan toimialan näkökulmasta ja totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

EU:n toimivallasta ja sen käytön viimeaikaisesta kehityksestä

Ehdotetun direktiivin tavoite olisi sen 1 artiklan mukaan vahvistaa “yhteiset periaatteet ja toimenpiteet harjoittelijoiden työehtojen parantamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi sekä harjoitteluksi naamioitujen varsinaisten työsuhteiden torjumiseksi”. Komissio esittää sen

oikeusperustaksi SEUT 153 artiklan 1 kohdan b alakohtaa, jossa unionille annetaan valtuudet *tukea ja täydentää* jäsenvaltioiden toimintaa työehtojen parantamiseksi. EU-lainsäätäjä voi antaa tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen direktiivejä vähimmäisvaatimuksista, jotka pannaan täytäntöön asteittain, ottaen huomioon kunkin jäsenvaltion edellytykset ja kussakin jäsenvaltiossa voimassa oleva tekninen sääntely. Artiklan 5 kohdan mukaan sen "määräyksiä ei sovelleta palkkoihin, järjestäytymisoikeuteen, lakko-oikeuteen eikä oikeuteen määrätä työsulusta". Komissio katsoo, että koska toimet eivät suoraan pyri määrittämään palkan tasoa, direktiivi pysyy SEUT 153 artikla 5 asettamissa oikeudellisissa rajoissa. Direktiivi liittyy useaan jo olemassa olevaan EU-säädökseen.[1] EU:n toimivalta antaa sääntelyä työehtojen parantamisesta tietyin rajoituksin sisältyy perussopimuksen nimenomaiseen määräykseen. Tältä osin sääntely näyttäisi sijoittuvan myös valiokunnan toimialan ulkopuolelle.

Keskeiseksi kysymykseksi komission ehdotuksessa ja suosituksessa nousee kuitenkin sen yhtymäpinta ja vaikutukset koulutuksen alalla. Koulutus kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden toimivallanjaossa kansallisen toimivallan ydinalueisiin.[2] Unionin toimivalta näillä aloilla on kevyttä. SEUT 6 artiklan mukaan

> *"Unionilla on toimivalta toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi. Nämä toimet koskevat Euroopan tasolla seuraavia aloja:*
> *… e) yleissivistävä koulutus, ammatillinen koulutus, nuoriso ja urheilu;"*

Tukitoimivallan aloilla "ja perussopimuksissa määrätyin edellytyksin unionilla on toimivalta toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia, mutta tämä ei syrjäytä niiden toimivaltaa näillä aloilla" (SEUT 2(5) artikla). Olen käsitellyt näihin kysymyksiin liittyvää unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä mm. valiokunnalle 16.11.2023 antamassani lausunnossa, joka koskee kyberturvallisuusakatemioita ja viittaan tällöin todettuun.

Sivistysvaliokunta on vakiintuneesti korostanut, että koulutus kuuluu EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallanjaossa kansallisen toimivallan ydinalueisiin ja että unionin toimivalta on tällä alalla kevyttä. EU voi hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä koulutusta koskevien tavoitteiden edistämiseen liittyviä toimia, jotka eivät merkitse jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista. Lisäksi neuvosto voi antaa komission ehdotuksesta suosituksia. Valiokunta on eri yhteyksissä (mm. SiVL 6/2021 vp, SiVL 36/2022 vp ja SiVL 1/2023 vp) painottanut, että päätöksenteko koulutuspolitiikasta tulee pitää jäsenmaissa.

Valiokunta on huomauttanut viimeksi lausunnossaan SiVL 10/2023 vp, että jäsenvaltiot päättävät tutkintojen viitekehysten sisällöstä sekä osaamisen tunnustamisesta huomioiden pyrkimyksen säännellä jatkossa myös tutkintoja ja vaikuttaa niiden sisältöön. Tällöin

[1] Valtioneuvoston kirjelmässä mainitaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1152 avoimista ja ennakoitavista työoloista Euroopan unionissa), 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; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2022/2041 riittävistä vähimmäispalkoista Euroopan unionissa; sekä Neuvoston direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista.
[2] The Secretariat of Working Group V on Complimentary Competences, 'The European Convention' [2002] CONV 375/1/02 REV 1, 11.

käsittelyssä olleet ehdotukset vahvistaisivat toteutuessaan komission asemaa koulutuksen suunnittelussa, koska sillä on keskeinen asema suunnitelmia tehtäessä ja rahoituksesta päätettäessä. Valiokunta kiinnitti kriittistä huomiota komission pyrkimykseen ohjata koulutussektorille kohdistuvia toimia taloudellisilla panostuksilla. Sivistysvaliokunta on jo aiemmin (mm. SiVL 1/2023 vp) tuonut esiin, että on tärkeää tiedostaa myös ei-sitovan ohjauksen merkitys: muodollisesti ei-sitovalla — rahoituksella tai muulla instrumentilla tapahtuvalla — EU:n ohjauksella voi olla kansallisesti merkittäviäkin käytännön vaikutuksia. Siten valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena, että komission roolia vahvistetaan koulutussektorilla tai siihen heijastuvilla toimilla.

Valiokunta on korostanut lausunnossaan SiVL 2/2024 vp, että "Kun EU:lla ei ole koulutussektorilla lainsäädäntötoimivaltaa, komission tavoitteena vaikuttaa olevan pyrkimys ohjata koulutussektorille kohdistuvia toimia taloudellisilla panostuksilla. Valiokunta on aiemmissa lausunnoissaan korostanut, että on tärkeää tiedostaa myös ei-sitovan ohjauksen tosiasiallinen merkitys. Suosituksiin ja ohjeisiin perustuvalla sääntelyllä ja aloitteisiin sisältyvillä rahoitusinstrumenteilla pyritään ohjaamaan toimijoiden käyttäytymistä, ja niillä voi olla kansallisesti merkittäviäkin käytännön vaikutuksia. Valiokunta toistaa näkemyksensä siitä, että se ei pidä tarkoituksenmukaisena vahvistaa komission roolia koulutussektorilla. […] Sivistysvaliokunta katsoo, että […] linjauksissa olisi syytä todeta, että myös mm. koulutuksen, nuorison ja urheilun alat ovat jatkossakin jäsenvaltioiden omaan päätösvaltaan kuuluvia sektoreita ja että EU-tason toimilla ei tule rapauttaa jäsenvaltioiden toimivaltaa. […] Valiokunnan näkemyksen mukaan olisi tärkeää käydä keskustelua siitä, millaista unionin tosiasiallista vallankäyttöä pidetään hyväksyttävänä aloilla, joilla EU:lla ei ole varsinaista lainsäädäntövaltaa.

Komission ehdotuksella ja suosituksella on merkitystä näiden valiokunnan linjausten näkökulmasta.

Direktiivin arviointia

Ehdotetun direktiivin tavoite olisi sen 1 artiklan mukaan vahvistaa "yhteiset periaatteet ja toimenpiteet harjoittelijoiden työehtojen parantamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi sekä harjoitteluksi naamioitujen varsinaisten työsuhteiden torjumiseksi". Täten sen tavoite on laaja ja vaikutukset koulutuksen järjestämiseen ilmeiset. 2 artiklan mukaan 'harjoittelulla' tarkoitettaisiin direktiivissä 'rajallista 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' tarkoitetaan 'harjoittelua suorittavaa henkilöä, jolla on jäsenvaltioissa voimassa olevassa lainsäädännössä, työehtosopimuksissa tai käytännöissä määritelty työsopimus tai työsuhde, unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen'

Valtioneuvosto tuo kirjelmässään esiin, että 'Suomessa on erilaisia koulutuksia, joihin liittyy erilaista harjoittelua', ja että yleisemmin EU:n jäsenmaissa on erilaiset koulutusjärjestelmät, joissa työsuhteisia harjoitteluita voidaan tehdä myös osana muodollista tai pätevöittävää koulutusta. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotusta tulisi määritelmien osalta selkeyttää niin, ettei direktiivillä puututa kansalliseen koulutusjärjestelmään.

Tavoite on hyvä, mutta epäselväksi jää, onko se käytännössä mahdollinen toteuttaa. Käytännössä merkittävä osa harjoitteluista liittyy nimenomaan koulutukseen. Ajatteleeko valtioneuvosto siis, että direktiivin soveltamisala tulisi rajata ainoastaan sellaiseen harjoitteluun, joka ei liity tutkinnon suorittamiseen? Tällöin sen ala ja tavoitteet jäisivät selkeästi rajatummaksi.

Komission vaikutustenarvioinnissa ei ole pohdittu, millä tavoin sääntely vaikuttaisi harjoittelupaikkojen saatavuuteen, sillä asiaa on käsitelty lähinnä harjoittelijan oikeuksien näkökulmasta. Nämä toki ovat merkityksellisiä, mutta eivät ainoa näkökohta. Valtioneuvosto tuo esille, kuinka ehdotus lisäisi "yritysten työtaakkaa ja hallinnollista taakkaa, sillä heidän pitäisi pyydettäessä toimittaa tietoa harjoitteluista työsuojeluviranomaiselle. Lisäksi jäsenmaiden ehdotetaan vaativan työnantajilta työpaikkailmoituksiin vähimmäisvaatimuksia harjoittelujen osalta. Yrityksille tulee myös kustannuksia".

Pohdin asiaa myös siitä näkökulmasta, että toimin itse Helsingin yliopistossa kansainvälisen maisteriohjelman johtajana ja tutkintoon sisältyvän vapaaehtoisen harjoittelun vastuuopettajana. Tutkinnon sisällöstä ja esimerkiksi harjoittelun kriteereistä päättää tiedekunta. Asiassa ei ole kyse ainoastaan siitä, kuuluuko toimivalta EU:lle vai jäsenvaltioille, vaan myös yliopistojen autonomiasta ja itsehallinnosta, josta Suomessa säädetään perustuslaissa. Omassa ohjelmassani opiskelijoilla on paljonkin vapautta valita oma harjoittelupaikkansa, kunhan se tukee koulutusohjelman sisältöä, ja käytännössä monet ovat tehneet harjoittelun myös ulkomailla. Harjoittelut ovat opiskelijoille tärkeä keino saada työelämävalmiuksia ja työllistyä tutkinnon suorittamisen jälkeen, eikä mahdollisuutta niiden käyttöön tulisi tästä syystä ainakaan rajoittaa. Direktiiviehdotuksessa esitetyt määräykset rajoittaisivat ainakin omien opiskelijoideni kohdalla mahdollisia harjoitteluja, koska osa harjoittelupaikkoja nykyisin tarjoajista eivät käytännössä kykenisi edellytyksiä täyttämään. Samalla direktiivi tekisi harjoittelusta huomattavan byrokraattisen prosessin.

Valtioneuvosto korostaa myös, että direktiiviehdotuksella ei tulisi rajoittaa työmarkkinaosapuolten mahdollisuuksia sopia harjoittelun edellytyksistä, kriteereistä ja harjoittelijan työsuhteessa sovellettavista työehdoista. Se kiinnittää huomiota myös siihen, että Suomessa työmarkkinaosapuolet valvovat normaalisitovia työehtosopimuksia. Tältä osin kiinnittäisin huomiota siihen, että työmarkinaosapuolten asemaa suojataan myös SEUT 152 artiklassa.

Suosituksen arviointia

Suosituksen kohdalla asetelma on haastavampi, vaikka suositukset eivät SEUT 228 artiklan mukaan ole sitovia. Komissio nimeää ehdotukselleen neljä oikeusperustaa, mikä sinänsä on poikkeuksellista, sillä yleensä ainoastaan sitovien säädösten oikeusperusta on tarpeen ilmoittaa. SEUT 153 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan EU tukee ja täydentää jäsenvaltioiden toimia työehtojen alalla. SEUT 165 ja 166 artiklan 4 kohdassa mainitaan kuitenkin nimenomaisesti neuvoston mahdollisuus antaa suosituksia komission ehdotuksesta koulutukseen liittyvissä kysymyksissä. Täten kysymyksessä on SEUT 292 artiklassa mainittu tilanne, jossa "Neuvosto antaa suosituksia. Se tekee ratkaisunsa komission ehdotuksesta aina silloin, kun perussopimuksissa määrätään, että neuvosto hyväksyy säädöksen komission

ehdotuksesta.” Sinänsä neuvoston mahdollisuus antaa suosituksia perustuu siis perussopimukseen.

Sisällön osalta suositus vaikuttaisi kuitenkin ylittävän unionin toimivallan alalla, vaikka siinä neuvosto ainoastaan “suosittaisi”, että jäsenvaltio “varmistaa” erilaisia suosituksessä sangen yksityiskohtaisesti määriteltäviä tavoitteita.

Sisällön osalta suositus muodostaisi klassisen esimerkin valiokunnan aikaisemmissa lausunnoissa kriittisesti arvioidusta toimintatavasta. Suositus tulisi toimeenpanna pian ja laatia toimeenpanosuunnitelma 18 kk kuluessa. Tämänjälkeen toimeenpanosta tulisi raportoida komissiolle; sekä tarjota tarjota rahallista ja muuta tukea ja kannusteita harjoittelijan palkkaamiseksi työsuhteeseen harjoittelun jälkeen. Suosituksen sisällön jalkauttamiseksi käyttöön otettaisiin myös verkostot ja EU:n tarjoama rahoitus. Lisäksi suositus kytkettäisiin eurooppalaiseen ohjausjaksoon laajemman vertaispaineen luomiseksi. Kysymyksessä on siis tyylipuhdas esimerkki mallista, jossa komissio lisää vaikutusvaltaansa EU:n virallisen toimivallan ulkopuolelle suosituksilla, seurannalla ja EU-rahoituksen kautta, mikä hämärtää kansallisen toimivallan merkitystä koulutussektorilla.