



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 22. maaliskuuta 2024
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2024/0068(COD)

8148/24
ADD 5

SOC 231
EMPL 133
ECOFIN 353
EDUC 99
JEUN 64
CODEC 885
IA 93

SAATE

Lähettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	21. maaliskuuta 2024
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2024) 68 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi harjoittelijoiden työehtojen parantamisesta ja täytäntöönpanemisesta sekä harjoitteluiksi naamioitujen varsinaisten työsuhteiden torjumisesta (harjoitteludirektiivi) ja ehdotukseen neuvoston suositukseksi harjoittelun vahvistetuista laatupuitteista

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2024) 68 final.

Liite: SWD(2024) 68 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 20.3.2024
SWD(2024) 68 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

[...]

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi harjoittelijoiden työehtojen parantamisesta ja täytäntöönpanemisesta sekä harjoitteluiksi naamioitujen varsinaisten työsuhteiden torjumisesta (harjoitteludirektiivi)

ja

ehdotukseen neuvoston suositukseksi harjoittelun vahvistetuista laatupuitteista

[...]

{COM(2024) 132 final} - {COM(2024) 133 final} - {SEC(2024) 97 final} -
{SWD(2024) 66 final} - {SWD(2024) 67 final}

A. EU:n toimien tarve

Mihin ongelmaan puututaan?

EU:ssa on 3,1 miljoonaa harjoittelijaa, ja harjoittelupaikkojen kysynnän odotetaan kasvavan. Laadukas harjoittelu voi olla väylä työmarkkinoille. [Harjoittelun laatupuitteista vuonna 2014 annetun neuvoston suosituksen](#), jäljempänä 'vuoden 2014 suositus', ansiosta aikaansaaduista parannuksista huolimatta harjoittelussa on yhä haasteita.

Ensimmäinen haaste liittyy **harjoittelujen ongelmalliseen käyttöön** eli harjoittelujen tarjoajien laittomiin käytäntöihin naamioda varsinaiset työsuhteet harjoitteluksi tai lainsäädännön noudattamatta jättäminen. Laittomiin harjoitteluihin osallistuvat henkilöt eivät pääse nauttimaan EU:n lainsäädännössä, kansallisessa lainsäädännössä tai työehtosopimuksissa vahvistetuista oikeuksistaan. Toisena haasteena ovat **heikkolaatuiset** harjoittelut, joista ei makseta palkkaa tai palkka on kohtuuttoman alhainen, harjoittelijat eivät ole oikeutettuja sosiaaliseen suojeluun ja/tai oppimissisältö on ala-arvoista, vaikka ne sinänsä saattavat olla laillisia. Kolmantena haasteena ovat **eriarvoiset mahdollisuudet** osallistua harjoitteluihin. Erityisesti on mainittava haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien kohtaamat esteet, rajatylittävän harjoittelun hankaluus ja etä- ja hybridiharjoittelun haasteet.

Nämä ongelmat haittaavat (nuorten) ihmisten siirtymistä työmarkkinoille, riistävät joiltakin heistä heille kuuluvat työntekijöiden oikeudet ja lisäävät köyhyys- ja syrjäytymisriskiä. Niistä aiheutuu myös epäreilua kilpailua markkinoilla, ne voivat ylläpitää osaamisen kohtaanto-ongelmia ja haitata EU:n kilpailukykyä.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Yleisenä tavoitteena on parantaa harjoittelujen hyödyntämistä, laatua ja saatavuutta kaikkialla EU:ssa, jotta ne tarjoaisivat todellisen oppimis- ja työkokemuksen, joka helpottaa siirtymistä koulutuksesta työelämään tai työpaikasta toiseen. Erityisesti halutaan vahvistaa sovellettavan lainsäädännön täytäntöönpanoa ja tukea harjoittelijoiden valmiuksia käyttää heille kuuluvia työntekijöiden oikeuksia, estää harjoittelujen ongelmallinen käyttö, edistää oikeudenmukaisia työehtoja (mukaan lukien palkka ja sosiaalisen suojelun saatavuus), parantaa harjoittelujen oppimissisältöä ja kohentaa mahdollisuuksia osallistua harjoitteluihin.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?

EU:n aloitteella edistetään perussopimusten tavoitteita kestävästä talouskasvusta ja sosiaalisen kehityksen edistämisestä. Sen olisi käynnistettävä ylöspäin suuntautuva sosiaalinen lähentyminen ja lisättävä sisämarkkinoiden yhtenäisyyttä tukemalla jäsenvaltioita tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamisessa, sovellettavien sääntöjen täytäntöönpanossa sekä harjoittelijoiden johdonmukaisen ja oikeudenmukaisen suojelun tason varmistamisessa kaikkialla EU:ssa. Sillä myös laajennetaan (tulevien) osaavien työntekijöiden joukkoa, mikä edistää yritysten kilpailukykyä sekä sosiaalista osallisuutta.

B. Toimenpidevaihtoehdot

Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Vaikutustenarvioinnissa tarkasteltiin neljää toimintapoliittista osa-aluetta, jotka pureutuivat ongelmalliseen käyttöön (A), heikkoon laatuun (B), eriarvoisiin harjoittelumahdollisuuksiin

(C) sekä puutteisiin soveltamisalassa (D). Nämä osa-alueet valittiin, koska niiden vaikuttavuus, tehokkuus, johdonmukaisuus ja oikeasuhteisuus olivat suurimmat perustasoon verrattuna.

Osa-alueen A parhaaksi arvioidussa vaihtoehdossa edellytetään tehokasta valvontaa ja tarkastuksia, joiden avulla voidaan havaita vaatimustenvastaisia harjoitteluja ja harjoitteluiksi naamioituja työsuhteita sekä ryhtyä täytäntöönpanon valvontatoimiin. Valvonnan tueksi EU:n tasolla laaditaan ei-tyhjentävä luettelo arvioitavista tekijöistä. Vaihtoehtoon sisältyy myös toimenpiteitä, joilla tuetaan toimivaltaisia viranomaisia niiden arvioidessa harjoitteluja, ja erityisiä tukitoimia harjoittelijoille, jotta he voivat varmistaa oikeuksiensa toteutumisen.

Osa-alueen B toimilla varmistetaan, että työntekijöiksi katsottavien harjoittelijoiden työehdot, mukaan lukien palkka, eivät ole epäedullisemmat kuin vertailukelpoisten aloittelevien työntekijöiden, ellei se ole perusteltua objektiivisista syistä. Tähän pyritään muun muassa antamalla suosituksia oikeudenmukaisesta ja oikeasuhteisesta palkasta, sosiaalisen suojelun saatavuudesta, kaikille harjoittelijoille tarjottavasta mentoroinnista ja kirjallisissa harjoittelusopimuksissa annettavien tietojen laajentamisesta.

Osa-alueen C suosituksilla halutaan 1) varmistaa heikommassa asemassa olevien ryhmien yhtäläiset mahdollisuudet osallistua harjoitteluun, 2) helpottaa rajatylittävää harjoittelua ja 3) parantaa etä- ja hybridiharjoittelua. **Osa-alueessa D** käsitellään soveltamisalan laajentamista koskemaan kaikentyyppisiä harjoittelujaksoja.

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto on paketti, johon kuuluu **direktiivi**, jota sovelletaan EU:n lainsäädännön nojalla työntekijöiksi katsottaviin harjoittelijoihin, ja **päivitetty neuvoston suositus**, joka kattaa kaikki harjoittelijat.

Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Parhaaksi arvioitu vaihtoehto vastaa SEUT-sopimuksen 225 artiklan nojalla [vuonna 2023 annetun Euroopan parlamentin päätöslauselman](#) painopisteitä. Päätöslauselmassa kehoitettiin komissiota päivittämään ja vahvistamaan vuoden 2014 laatupuitteita ja tekemään siitä vahvempi säädös. Se on myös vastaus Euroopan tulevaisuuskonferenssin suositukseen sekä ammattiliittojen ja nuorisojärjestöjen kantoihin. Toissijaisuus-, suhteellisuus- ja laillisuusnäkökohtien vuoksi parhaaksi arvioitu vaihtoehto ei kuitenkaan sisällä näiden sidosryhmien vaatimia oikeudellisesti sitovia toimenpiteitä monilla aloilla. Työnantajat hyväksyvät parhaaksi arvioidun vaihtoehdon yleisen tavoitteen ja useimmat toimintavaihtoehdot, mutta vastustavat oikeudellisesti sitovaa toimenpidettä ja kannattavat muita kuin lainsäädäntötoimia.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt?

Se tuo **harjoittelijoille sosiaalisia hyötyjä** vähentämällä ongelmallisia ja huonolaatuisia harjoitteluja. Lisäksi harvemmat harjoittelijat päätyvät suorittamaan kohtuuttoman pitkiä harjoittelujaksoja, mukaan lukien toistuvat tai peräkkäiset harjoittelut saman työnantajan palveluksessa. Harjoittelijat hyötyisivät myös oikeudenmukaisemmasta palkasta, sosiaalisen suojelun paremmasta saatavuudesta ja paremmista oppimismahdollisuuksista. Täytäntöönpanosta riippuen tämä voi vaikuttaa jopa 1,5 miljoonaan palkattomaan harjoittelijaan ja 300 000 palkalliseen harjoittelijaan, jotka eivät saa täyttä sosiaaliturvaa. Työntekijöiksi katsottavat harjoittelijat hyötyvät yhdenvertaisesta kohtelusta samassa

toimipaikassa työskentelevien muiden tai aloittelevien työntekijöiden kanssa, ellei erilainen kohtelu ole perusteltua objektiivisista syistä. Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla parannettaisiin myös haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien, kuten vammaisten henkilöiden, mahdollisuuksia osallistua harjoitteluun.

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon odotetaan tuovan **taloudellista hyötyä harjoittelun tarjoajille**, koska sen ansiosta kilpailusta markkinoilla tulisi oikeudenmukaisempaa. Työnantajat hyötyisivät tuottavuuden ja kilpailukyvyn paranemisesta, kun ammattitaitoista työvoimaa olisi paremmin tarjolla. Lisähyötyjä saataisiin työmarkkinoiden kohtaannon paranemisesta ja korkeammasta työssä pysyvyydestä, mikä voisi vähentää työnantajien haku- ja rekrytointikustannuksia. Harjoittelun tarjoajat hyötyisivät myös laajemmasta ja monipuolisemmasta hakijajoukosta.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset?

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon **suurimmat kustannukset** liittyvät työvoimakustannusten mahdolliseen kasvuun. Lisäksi kuluja voi syntyä hallinnollisista tai oikeudellisista menettelyistä ja seuraamuksista. Tämä koskee kuitenkin vain harjoittelujen tarjoajia, joiden osalta valvonnan ja tarkastusten yhteydessä havaitaan ongelmallisia harjoitteluja ja huonolaatuisia harjoittelupaikkoja. Jonkin verran kustannuksia aiheutuu myös uusiin säännöksiin mukautumisesta ja harjoittelijoita ja heidän sopimuksiaan koskevien tietojen toimittamisesta toimivaltaisille viranomaisille (näiden pyynnöstä).

Jotkin sidosryhmät olivat huolissaan siitä, että nämä kustannukset voisivat vähentää harjoittelupaikkojen tarjontaa, erityisesti palkallista harjoittelua. Suurin osa näistä mahdollisesti menetetyistä harjoittelujaksoista on todennäköisesti ongelmallisia ja/tai huonolaatuisia harjoitteluja, joiden torjuminen aloitteen tavoitteena juuri onkin. Palkallisten harjoittelujen ei odoteta vähenevän merkittävästi, kun otetaan huomioon harjoittelun tarjoajille koituvat hyödyt, väestökehitys ja kireät työmarkkinat.

Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk-yritykset?

Pk-yrityksille avautuu suurempi harjoittelijapooli, ja toimintaedellytysten tasapuolistuminen parantaa niiden kilpailukykyä.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Kansallisten viranomaisten olisi helpompaa havaita ja torjua harjoitteluiksi naamioituja työsuhteita. Julkinen talous hyötyisi, kun vero- ja sosiaaliturvatulot kasvaisivat, sääntöjen rikkomisesta määrättäisiin sakkoja sekä sosiaaliturva- ja aktivointimenot pienenisivät. Kustannuksia syntyisi eniten täytäntöönpanosta kansallisissa sääntelykehyksissä, tarkastusviranomaisten valmiuksien vahvistamisesta ja raportointikanavien perustamisesta. Budjettiin saattaa kohdistua pieni kielteinen vaikutus, jos harjoittelun tarjoajat päättävät vähentää palkallisten harjoittelujen kokonaismäärää.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon odotetaan vaikuttavan erittäin myönteisesti EU:n perusoikeuksien toteutumiseen.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä kahden vuoden kuluessa, ja sitä arvioidaan viiden vuoden kuluttua sen voimaantulosta. Suositusta arvioidaan kolmen vuoden kuluttua sen hyväksymisestä.