

*Tämä sivu on konekäännetty [Linkki]. Konekäännökset voivat sisältää virheitä, jotka saattavat heikentää selkeyttä ja tarkkuutta. Oikeusasiamies ei vastaa mahdollisista epäjohtonmukaisuuksista. Tietojen luotettavuus ja oikeusvarmuus varmistuvat lukemalla edellä linkitetty lähdekielinen versio (englanti). Lisätietoja on [kieli- ja käännöskäytännöissämme \[Linkki\]](#).*

## **Päätös asiassa 454/2014/PMC, joka koskee Euroopan ulkosuhdehallinnon käytäntöä tarjota palkatonta harjoittelua EU:n edustustoissa**

Päätös

**Kanteluasia 454/2014/PMC - Tutkittavaksi otetut kantelut, pvm 18/03/2014 - Suositus 15/02/2017 - Päätökset, pvm 21/09/2017 - Toimielin, jota kantelu koskee Euroopan ulkosuhdehallinto ( Toimielimen hyväksymä suositus ) |**

Oikeusasiamies tiedusteli Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) käytäntöä tarjota ainoastaan palkatonta harjoittelua EU:n edustustoissa. Tutkimus perustui sellaisen nuoren EU:n kansalaisen kanteluun, joka oli suorittanut palkattoman harjoittelun. Hän väitti, että EUH:n käytäntö syrjii heikommista lähtökohdista tulevia nuoria.

Oikeusasiamies katsoi, että harjoittelu EU:n edustustoissa olisi tarjottava mahdollisimman monenlaisille henkilöille eikä vain niille, joilla on siihen varaa. Oikeusasiamies katsoo, että palkattomat harjoittelujaksot voivat johtaa syrjivään tilanteeseen, koska heikommista lähtökohdista lähtöisin olevilla henkilöillä ei todennäköisesti ole taloudellisia resursseja tällaiseen harjoitteluun. Oikeusasiamies totesi, että EUH:n käytäntö, jonka mukaan harjoittelijoita ei makseta EU:n edustustoissa, oli hallinnollinen epäkohta. Siksi hän suositteli EUH:lle, että se maksaisi kaikille harjoittelijoilleen, myös EU:n edustustoissa oleville, asianmukaisen korvauksen.

Vastauksena suositukseen EUH ilmoitti oikeusasiamiehelle, että se on nyt pyytänyt varoja harjoittelijoilleen EU:n edustustoissa ja että se on tällä välin keskeyttänyt palkattomat harjoittelut.

Oikeusasiamies ymmärtää EUH:n vastauksesta, että se sitoutuu vakavasti tekemään kaiken voitavansa palkataksaan harjoittelijoita EU:n edustustoissa. EUH:n mukaan sen kyky maksaa harjoittelijoille riippuu nyt siitä, että budjettivallan käyttäjät myöntävät sille tarvittavat taloudelliset resurssit. Näin ollen oikeusasiamies päättää asian käsittelyn sillä perusteella, että EUH on hyväksynyt hänen suosituksensa.



## Tausta

1. Nuori Itävallan kansalainen työskenteli palkattomana harjoittelijana EU:n Aasian-edustustossa. Harjoittelun jälkeen hän otti yhteyttä EU:n edustustoja hoitavaan Euroopan ulkosuhdehallintoon (EUH) valittaakseen siitä, että edustustojen harjoittelijoille ei makseta palkkaa. Hän totesi, että tavanomainen käytäntö on, että harjoittelijoille maksetaan palkkaa EU:n toimielimissä. Hänen mukaansa harjoittelijoille maksamatta jättäminen merkitsee perusteetonta syrjintää, joka kohdistuu heikommista lähtökohdista tuleviin nuoriin ammattilaisiin.

2. **EUH** vastasi, että kantelijalle oli annettu palkaton harjoittelu ” *hänen pyynnöstään* ”. Hän oli myös allekirjoittanut harjoittelusopimuksen, jossa hän vahvisti, että ” *olen vapaaehtoinen edustustossa, enkä saa palkkaa, palkkaa tai etuutta [...]* ”. Kantelija kääntyi oikeusasiamiehen puoleen, koska hän oli huolissaan siitä, että EUH:n ei pitäisi tarjota palkatonta harjoittelua. Hän oli huolissaan EUH:n yleisestä käytännöstä, eikä se liittynyt hänen omaan erityistapaukseensa.

3. **Oikeusasiamies pyysi** lokakuussa 2014 EUH:ta vastaamaan kantelijan huoleen siitä, että se tarjosi palkatonta harjoittelua EU:n edustustoissa. Kantelija toivoi, että EUH tarjoaisi ainoastaan palkallista harjoittelua ja lakkaisi tarjoamasta palkatonta harjoittelua. Joulukuussa 2014 oikeusasiamies vastaanotti Euroopan ulkosuhdehallinnon vastauksen kanteluun. Tämän jälkeen oikeusasiamies sai kantelijan huomautukset EUH:n vastauksesta. Oikeusasiamiehen tutkintaryhmä tapasi myös kolme kertaa EUH:n keskustellakseen tapauksesta: touko-, syys- ja joulukuussa 2016. Tammikuussa 2017 EUH toimitti oikeusasiamiehelle kirjallisia lisätietoja.

4. **Arvioituaan** huolellisesti kaikki esitetyt perustelut oikeusasiamies suositteli 15 päivänä helmikuuta 2017 EUH:lle, että se maksaisi asianmukaisen korvauksen kaikille EU:n edustustoissa oleville harjoittelijoilleen [1] .

## EUH:n kyvyttömyys maksaa harjoittelijoille EU:n edustustoissa

### Oikeusasiamiehen suositus

5. Oikeusasiamies katsoi, että kantelijan väite, jonka mukaan palkattomat harjoittelut ovat syrjiviä heikommasta sosiaalisesta taustasta tulevia harjoittelujaksoja kohtaan, oli jonkin verran ansioitunut. On kiistatonta, että palkattomaan harjoitteluun haluava nuori valmistunut voi kohdata käytännön vaikeuksia ilman taloudellista tukea esimerkiksi perheensä taholta. Harjoittelu EU:n edustustossa aiheuttaa matkakulujen lisäksi myös majoitus-, asumis- ja vakuutuskustannuksia. Näin ollen palkaton harjoittelu EU:n edustustoissa on vaarassa varata vain harvoille etuoikeutetuille eli niille, joilla on omat rahoitusvaransa.



**6.** Eri kokouksissa oikeusasiamiehen tutkintaryhmän kanssa vuonna 2016 EUH totesi, että palkattomien harjoittelujaksojen tarjoaminen ei merkitse sosiaaliseen alkuperään perustuvaa syrjintää. EUH viittasi siihen, että kaikkien EU:n edustustojen palkattomien harjoittelijoiden mielestä harjoittelusta on hyötyä heidän tulevaisuudelleen. Tällaisten harjoittelujaksojen kautta he saavat arvokasta kokemusta, joka auttaa lisäämään heidän ammatillista profiiliaan ja tekemään niistä houkuttelevampia työmarkkinoilla.

**7.** Oikeusasiamies ei epäillyt, että edustuston harjoittelijat arvostavat harjoittelua. Tällaiset mahdollisuudet voivat todellakin olla merkittävä ponnahduslauta heidän urallaan. Juuri tästä syystä harjoittelumahdollisuuksia olisi tarjottava mahdollisimman monenlaisille henkilöille eikä vain niille, joilla on siihen varaa. Oikeusasiamies katsoo, että palkattomat harjoittelujaksot voivat jatkaa sosiaalista syrjäytymistä, koska heikommassa asemassa olevilla henkilöillä ei todennäköisesti ole taloudellisia resursseja harjoitteluun. Näin ollen he menettävät tämän arvokkaan mahdollisuuden parantaa pätevyyttään ja taitojaan. Tämä voi lopulta johtaa vähemmän etuoikeutettujen työmahdollisuuksien vähenemiseen tulevaisuudessa ja käynnistää noidankehän, jossa ”etuoikeus seuraa etuoikeutta”.

**8.** Oikeusasiamies katsoi, että EU:n edustustot hyötyvät harjoittelijoiden panoksesta ja voivat jopa riippua heidän panoksestaan. Tätä taustaa vasten oikeusasiamies totesi, että palkattoman harjoittelun järjestelmä voi mahdollisesti johtaa siihen ei-toivottuun seuraukseen, että EU:n edustustot eivät houkuttele kaikkia parhaita hakijoita harjoitteluun; se houkuttelee vain niitä, joilla on riittävät taloudelliset resurssit itsensä maksamiseen. Tämä ei selvästikään ole EU:n edustustojen edun mukaista.

**9.** Oikeusasiamies viittasi Euroopan parlamentin esimerkkiin, jossa käsiteltiin palkatonta harjoittelua. Parlamentti kehotti vuonna 2010 antamassaan päätöslauselmassa EU:n toimielimiä näyttämään hyvää esimerkkiä maksamalla kaikille harjoittelijoilleen vähimmäiskorvauksen, joka perustuu harjoittelupaikan elintasokustannuksiin [2]. Oikeusasiamies totesi, että parlamentti ei enää tarjoa palkatonta harjoittelua edes harjoittelujaksojen osalta. Se maksaa nyt korvauksen kaikille harjoittelijoilleen EU:n toimielinten budjettirajoituksista huolimatta.

**10.** Oikeusasiamies piti merkityksellisenä myös sitä, missä määrin EUH käyttää harjoittelua EU:n edustustoissa. EUH:lla on 139 EU:n edustustojen verkosto, joka työllistää EUH:n ja komission henkilöstön välillä 5800 henkilöä (vuoden 2015 lopun luvut). [3] EUH tarjosi vuonna 2016 noin 800 palkatonta harjoittelua. Vaikuttaa todennäköiseltä, että EUH on jossain määrin riippuvainen harjoittelijoiden saatavuudesta täydentääkseen edustustojensa kokoaikaisen henkilöstön työtä. Oikeusasiamies ymmärsi, että tällaisten harjoittelijoiden maksaminen aiheuttaa EUH:lle talousarviokysymyksiä. Hän totesi kuitenkin, että Euroopan ulkosuhdehallinto voisi päättää ottaa asian esille budjettivallan käyttäjien eli Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa.

**11.** Tätä taustaa vasten oikeusasiamies totesi, että EUH:n käytäntö tarjota palkatonta harjoittelua edustustoissaan on hallinnollinen epäkohta. Sen vuoksi oikeusasiamies suositteli EUH:lle, että se maksaisi kaikille harjoittelijoilleen, myös EU:n edustustoissa oleville, asianmukaisen korvauksen. Vaikka tämän korvauksen luonne kuuluu EUH:n toimivaltaan,



oikeusasiamies katsoi, että korvauksen olisi oltava sellainen, että siinä noudatetaan syrjimättömyyden periaatetta, ja sillä olisi varmistettava, että nuoria kannustetaan hakemaan harjoittelupaikkaa riippumatta heidän (tai perheensä) taloudellisesta asemasta.

**12.** Oikeusasiamies pyysi Euroopan ulkosuhdehallintoa antamaan lausunnon kolmen kuukauden kuluessa suosituksen antamisesta. Tämän jälkeen hän pyysi kantelijaa esittämään huomautuksensa, minkä kantelija teki.

## EUH:n lausunto ja kantelijan huomautukset

**13. Euroopan ulkosuhdehallinto totesi oikeusasiamiehen suosituksesta** antamassaan lausunnossa, että harjoittelujaksojen tarjoaminen nuorille tutkinnon suorittaneille ja opiskelijoille on osoittautunut erittäin arvokkaaksi sekä harjoittelijoille että EU:n edustustoille. Oikeusasiamiehen suosituksen perusteella se oli päättänyt järjestää harjoitteluohjelmansa uudelleen ja keskeyttää tilapäisesti uusien harjoittelijoiden rekrytoinnin. EUH ilmoitti myös pyytäneensä budjettivallan käyttäjiltä varoja tuleville harjoittelijoille.

**14.** EUH oli myös päättänyt lisätä edustustojen ja yliopistojen välisten kumppanuuksien määrää. Uudessa ohjelmaluonnoksessa harjoittelujaksoja tarjottaisiin kolmessa erillisessä ohjelmassa: I) harjoittelijoille, joille EUH maksaa korvauksen (edellyttäen, että EUH saa pyydytetyt varat budjettivallan käyttäjiltä), ja tätä varten otetaan käyttöön erityinen valintamenettely; II) paikallisen yliopiston kanssa tehdyn sopimuksen puitteissa opiskelijoille, jotka suorittavat pakollisen tai suositellun koulutusjakson osana opintojaksoa ja jotka jo asuvat koulutuspaikassa, ja III) harjoittelijoille, jotka saavat taloudellista tukea yliopistolta tai muulta laitokselta, mutta jotka sijaitsevat muualla maailmassa. EUH ei ehdota korvausten maksamista kahdessa jälkimmäisessä tapauksessa.

**15. Kantelija totesi** huomautuksissaan, että oikeusasiamies oli oikeassa keskittyessään suosituksessaan *syrjinnän torjuntaan*. Hänen mielestään EUH näyttää kuitenkin nyt yrittävän sulkea pois taloudellisesti ja sosiaalisesti heikot, kun he valitsevat harjoittelijoita ongelman ratkaisemiseksi.

**16.** Kantelija katsoi, että jos EUH ei pysty luomaan kestäväää ja oikeudenmukaista järjestelmää harjoittelijoiden maksamista varten, on parasta poistaa harjoittelu EU:n edustustoissa kokonaan.

**17.** Kantelija pelkää, että EUH:n ehdottamassa sekamallissa harjoittelijat, joille ei makseta palkkaa tai jotka saavat rahoitustukea ulkopuolisista lähteistä, ovat aina etusijalla EUH:n suoraan maksamiin harjoittelijoihin nähden yksinkertaisten taloudellisten perustelujen vuoksi.

**18.** Mitä tulee ehdotukseen laajentaa kumppanuuksia yliopistojen kanssa, kantelija totesi, että tämä ei ole uusi ajatus eikä edistä ongelman ratkaisemista. Se johtaa pääasiassa siihen, että työvoiman hyväksikäyttö siirtyy paikallisille ihmisille, jotka ovat usein huomattavasti vähemmän järjestäytyneitä ja joilla ei ole mahdollisuutta vaatia oikeuksiaan.



19. Kantelija huomautti, että stipendeihin ei useinkaan sisälly sosiaaliturvaa tai sairausvakuutusta ja että opiskelijan elinkustannuksia ei voida verrata EU:n edustustossa harjoittelun suorittavan henkilön elinkustannuksiin.

## Oikeusasiamiehen arvio suosituksen antamisen jälkeen

20. Oikeusasiamies suositteli, että EUH maksaa kaikille harjoittelijoilleen asianmukaisen korvauksen. EUH on ilmoittanut oikeusasiamiehelle, että se on pyytänyt varoja harjoittelijoilleen EU:n edustustoissa ja että se on tällä välin keskeyttänyt palkattomat harjoittelut. Oikeusasiamies suhtautuu myönteisesti EUH:n toteuttamiin toimiin sen varmistamiseksi, että se pystyy tarjoamaan palkallista harjoittelua EU:n edustustoissa.

21. Oikeusasiamies panee merkille kantelijan huolen siitä, että EUH saattaa keskittyä suhteettoman paljon harjoittelijoiden palkkaamiseen taloudellisesti muista lähteistä (muut kuin heidän perheensä) sen sijaan, että harjoittelijat maksoivat EUH:n itse maksaman korvauksen.

22. Oikeusasiamies katsoo, että on kohtuullista, että EUH ei maksa lisäkorvausta harjoittelijoille, joilla on stipendi tai muu taloudellinen tuki, tai opiskelijoille, jotka ovat jo samassa maassa kuin edustusto ja joiden on suoritettava harjoittelu osana opintojaan. Erityisesti pakollinen harjoittelu osana yliopisto-opintoja ei ole verrattavissa tavanomaiseen harjoitteluun, koska se palvelee yleensä eri tarkoituksia. On tärkeää löytää asianmukainen tasapaino eri ohjelmien välille. Oikeusasiamiehen mielestä on tärkeää, että EUH tarjoaa jatkossakin huomattavan määrän ”perinteisiä” mutta palkallisia harjoittelupaikkoja edustustoissa, jotka ovat nuorille avoimia yhtäläisten mahdollisuuksien pohjalta riippumatta heidän omista tai perheidensä taloudellisista resursseista. Oikeusasiamies ymmärtää, että tämän toivotun tuloksen saavuttamiseksi EUH tarvitsee asianmukaiset määrärahat.

23. Oikeusasiamies katsoo, että EUH:n vastaus hänen suositukseensa on vakava sitoumus maksaa harjoittelijoille EU:n edustustoissa edellyttäen, että budjettivallan käyttäjät eli Euroopan parlamentti ja neuvosto myöntävät sille asianmukaiset talousarviovarat. Näin ollen oikeusasiamies katsoo tyytyväisenä, että EUH:n vastaus on tosiasiasa hänen suosituksensa hyväksyminen. Oikeusasiamies seuraa tämän alan tulevaa kehitystä erittäin kiinnostuneena ja on valmis jatkamaan tutkimuksiaan tulevaisuudessa, jos se vaikuttaa perustellulta ja hyödylliseltä.

24. On erittäin tärkeää, että EU:n toimielimet näyttävät esimerkkiä ja osoittavat sitoutuvansa tarjoamaan nuorille harjoittelumahdollisuuksia yhdenvertaisten mahdollisuuksien pohjalta taustasta ja perheresursseista riippumatta. Muussa tapauksessa vaarana on luottamuksen menettäminen, jota ei pidetä riittävän *tärkeänä kaikista* nuorista, joilla on vaikeuksia kehittää ammatillista profiiliaan kilpaillakseen työmarkkinoilla. Kustannukset, jotka aiheutuvat nuoremman sukupolven luottamuksen lisäämisestä Eurooppa-hankkeeseen tässä suhteessa, ovat suhteellisen pienet.

25. Oikeusasiamies kannustaa budjettivallan käyttäjiä tutkimaan asiaa huolellisesti ja toivoo,



että ne myöntävät asianmukaiset resurssit. Tätä silmällä pitäen oikeusasiamies tiedottaa Euroopan parlamentille ja ministerineuvostolle tästä tutkimuksesta ja Euroopan ulkosuhdehallinnolle antamastaan suosituksesta. Hän ilmoittaa asiasta myös Euroopan komissiolle.

## Johtopäätös

Kantelua koskevan tutkimuksensa perusteella oikeusasiamies päättää asian seuraavasti:

**EUH on hyväksynyt oikeusasiamiehen suosituksen keskeyttämällä palkattoman harjoittelun EU:n edustustoissa ja pyytämällä samalla varoja harjoittelijoiden maksamiseen EU:n edustustoissa.**

Päätöksestä ilmoitetaan kantelijalle ja EUH:lle.

Emily O'Reilly

Euroopan oikeusasiamies

Strasbourg, 21.9.2017

[1] Lisätietoja kantelun taustasta, osapuolten väitteistä ja oikeusasiamiehen tutkimuksesta on saatavilla osoitteessa

<https://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/recommendation.faces/en/76079/html.bookmark>

[2] Euroopan parlamentin 6. heinäkuuta 2010 antama päätöslauselma (2009/2221(INI)), kohta 72, saatavilla verkossa:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010IP0262&from=EN> [Linkki]

.

[3] [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual\\_activity\\_report\\_2015\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual_activity_report_2015_en.pdf) [Linkki].