



Direktiv och reviderad rådsrekommendation om stärkta arbetsvillkor för praktikanter

Arbetsmarknadsdepartementet

2024-04-23

Dokumentbeteckning

COM(2024) 132

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on improving and enforcing working conditions of trainees and combating regular employment relationships disguised as traineeships ('Traineeships Directive')

COM(2024) 133

Proposal for a COUNCIL RECOMMENDATION on a reinforced Quality Framework for Traineeships

Tidigare faktapromemoria i ärendet: 2013/14:FPM:46

Sammanfattning

Kommissionens initiativ om stärkta arbetsvillkor för praktikanter består av ett förslag till direktiv och ett förslag till rådsrekommendation.

Förslaget till direktiv avser att förbättra och stärka efterlevnaden av arbetsvillkor för praktikanter, bl.a. genom att införa en bestämmelse om att praktikanter ska likabehandlas med vanliga anställda enligt en s.k. princip om icke-diskriminering, samt att motverka att praktik används när det egentligen är fråga om ett anställningsförhållande. Detta ska bl.a. ske genom tillsyn av kompetenta myndigheter.

Förslaget till rådsrekommendation avser att vara ett förstärkt kvalitetsramverk för praktik som ersätter rådets rekommendation från den 10 mars 2014 om kvalitetskriterier för praktikprogram. Förslaget har ett vidare tillämpningsområde än nu gällande rådsrekommendation eftersom samtliga former av praktik omfattas. Vidare föreslås mer detaljerade kvalitetskrav för

praktik samt att medlemsstaterna ska stärka villkoren för praktikanterna, bl.a. vad gäller tillgång till socialt skydd, arbetsvillkor och lön.

2023/24:FPM52

Regeringen menar att initiativets mervärde är tveksamt och att det inte är tydligt att initiativet fullt ut respekterar det utrymme som finns för bindande åtgärder på EU-nivå när gäller exempelvis utbildning, tillgång till social trygghet och löneförhållanden. Utgångspunkten är att det nationella handlingsutrymmet för kompetensförsörjning ska värnas liksom det nationella arbetstagarbegreppet och arbetsmarknadens parter autonomi.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I mars 2014 antog rådet en rekommendation om kvalitetskriterier för praktikprogram. Bakgrunden till rekommendationen var upprepade uppmaningar från Europaparlamentet i resolutionerna (2009/2221[INI]) och (2012/2647[RSP]) och från Europeiska rådet i slutsatser från december 2012, februari 2013 och juni 2013. I slutrapporten från Konferensen om Europas framtid från maj 2022 lämnades förslag på att praktik och arbete för unga skulle hålla en viss kvalitet, inklusive ersättning samt att obetald praktik som inte är en del av en utbildning skulle förbjudas.

Europaparlamentet antog i juni 2023 i enlighet med artikel 225 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF, en resolution i vilken parlamentet rekommenderade kommissionen att återkomma med ett förstärkt kvalitetsramverk samt att presentera ett lagstiftningsinstrument. Kommissionen inledde därefter ett samråd med arbetsmarknadens parter vilket skedde i två steg.

Arbetsmarknadens parter valde att inte inleda förhandlingar om ett eventuellt avtal enligt artikel 154 i FEUF. Kommissionen lämnade därför den 20 mars 2024 ett förslag till direktiv om stärkta arbetsvillkor för praktikanter samt ett förslag till rådsrekommendation om förstärkta kvalitetskriterier för praktikprogram.

1.2 Förslagets innehåll

Kort om nu gällande rådsrekommendation

Den nu gällande rekommendationen från 2014 syftar till att de som fullgör praktik på den fria marknaden och inom ramen för arbetsmarknadspolitiska program tydligt ska informeras om vilka villkor som gäller för praktiken och om sina rättigheter och skyldigheter. Med den fria marknaden åsyftas praktik som praktikanten och den organisation som erbjuder praktiken själva kommit överens om och som inte involverar någon tredje part. Detta innebär

exempelvis att praktik inom ramen för utbildning inte omfattas. Medlemsstaterna rekommenderas

- att avtal om praktik ska ingås skriftligen,
- att det i avtalet ska framgå vad praktikanten förväntas lära sig, vilka arbetsvillkor som gäller, om lön utgår eller inte, vilka rättigheter avtalsparterna har samt hur länge praktiken ska pågå,
- att praktikantens rättigheter enligt gällande EU-lagstiftning och nationell lagstiftning respekteras, t.ex. i fråga om semester och arbetstid,
- att uppmuntra att den som erbjuder praktiken informerar praktikanten om dennes sjuk- och olycksfallsskydd,
- att tillförsäkra att praktiken i regel ska pågå i högst sex månader,
- att praktikgivarna ska uppmuntras att erbjuda handledning, och
- att arbetsmarknadens parter involveras när kvalitetskriterier för praktikprogram fastställs.

Förslaget till en reviderad rådsrekommendation

Förslaget till en reviderad rekommendation syftar till att förbättra kvaliteten på praktik, särskilt med avseende på utbildningsinnehåll och arbetsvillkor. Detta ska underlätta övergången från utbildning, arbetslöshet eller inaktivitet till arbete. Förslaget till rekommendation omfattar alla typer av praktikanter, oavsett förekomst av anställningsförhållande samt typ av anställningsform. Detta betyder att även praktik inom formell utbildning från grundskola och uppåt omfattas, vilket inte är fallet i rekommendationen om kvalitetskriterier för praktikprogram från 2014.

Förslaget innehåller 28 kvalitetsprinciper som anger hur en praktikplats ska utformas. Det anges bl.a. att det ska finnas ett skriftligt avtal med visst innehåll, samt att medlemsstaterna ska tillförsäkra att praktikanter får tillräckligt lärande, att arbetsvillkoren följer tillämplig EU-lagstiftning och nationell lagstiftning, vilket inkluderar skälig ersättning (*fairly paid*) och att praktikanter har tillgång till socialt skydd. Vidare anges att de som tillhandahåller praktikplatser ska informera på ett transparent och inkluderande sätt, vilket inkluderar att de ska nå ut till utsatta grupper. Rekommendationens principer överlappar delvis med vad som regleras i direktivförslaget.

Förslaget till rekommendation anger att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att tillämpa rekommendationen så snart som möjligt och skicka in en beskrivning om genomförandeåtgärder senast 18 månader efter antagandet.

Direktivförslaget

Förslaget till direktiv avser att förbättra och stärka efterlevnaden av arbetsvillkor för praktikanter samt att motverka att praktik används när det egentligen är fråga om vad som i direktivet kallas ett vanligt anställningsförhållande, ”regular employment relationship”.

Inledningsvis definieras vad som inom ramen för direktivet anses vara en praktikant, en praktik, en vanlig anställning och en vanlig anställd. En praktik anges vara en begränsad period av arbetspraktik med ett signifikant inslag av träning och utbildning med syfte att den som genomför praktiken ska få praktisk och professionell erfarenhet för att öka anställningsbarheten och underlätta steget in på arbetsmarknaden eller för att få tillträde till yrket. Praktikant definieras som en person som har en praktik och som har ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande såsom det definieras i lag, kollektivavtal eller praxis i nationell rätt med beaktande av praxis från EU-domstolen.

Direktivet fastslår en likabehandlingsprincip genom en s.k. princip om icke-diskriminering för praktikanter och vanliga anställda. Principen innebär att medlemsstaterna ska, när det gäller arbetsvillkor och lön, säkerställa att praktikanter inte behandlas sämre än jämförbara vanliga anställda. Olikbehandling kan dock rättfärdigas på objektiva grunder genom att praktikanter har andra arbetsuppgifter, mindre ansvar eller övervägande lärandemoment i arbetet.

Därutöver finns en bestämmelse om att medlemsstater ska vidta effektiva åtgärder för att säkerställa att all EU-rätt som är tillämplig i förhållande till arbetstagare också ska tillämpas på praktikanter. Förslaget innehåller flera bestämmelser för att stärka praktikanternas möjlighet att genomdriva sina rättigheter som arbetstagare. Vidare innehåller förslaget bestämmelser om tillsyn av kompetenta myndigheter och bestämmelser om arbetstagarrepresentanter för praktikanter.

För att avgöra om en påstådd praktik egentligen är ett vanligt anställningsförhållande ska behöriga myndigheter göra en helhetsbedömning av de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Vidare ska de behöriga myndigheterna beakta ett antal indikativa element som föreslås fastställas i direktivet. För att behöriga myndigheter ska kunna göra en helhetsbedömning åläggs arbetsgivare en skyldighet att, vid förfrågan, lämna information till myndigheten om praktiken. Vidare ska behöriga myndigheter genomföra effektiva kontroller och inspektioner för att upptäcka och vidta åtgärder mot verksamheter där påstådd praktik egentligen utgör vanliga anställningsförhållanden.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Arbetsvillkor fastställs i Sverige huvudsakligen genom arbetsmarknadens parter kollektivavtal och endast delvis genom lag. Lönebildningen i Sverige är en fråga för arbetsmarknadens parter.

En central fråga inom arbetsrätten är vem som är att anse som arbetstagare och enligt svensk rätt görs en bedömning i varje enskilt fall om en praktikant är att anse som arbetstagare eller inte. Den civilrättsliga definitionen av arbetstagare fastställs i praxis från Arbetsdomstolen.

Det finns inte någon legaldefinition av praktik eller praktikant i svensk rätt. Någon som är praktikant kan men behöver inte vara en arbetstagare. Det finns regleringar av praktik inom flera olika rättsområden

Utbildning

Det finns flera former av praktik inom det svenska utbildningsväsendet. Exempelvis finns det i praktik i gymnasieskolan och komvux som benämns arbetsplatsförlagt lärande (APL) och regleras bl.a. i skollagen (2010:800) och i kursplaner och ämnesplaner. Inom gymnasieskolan finns det även gymnasial lärlingsutbildning, där eleven ingår ett utbildningskontrakt och inte anses vara arbetstagare, och gymnasial lärlingsanställning där arbetet omfattas av ett avtal om gymnasial lärlingsanställning (16 kap. skollagen).

Praktik i yrkeshögskolan benämns lärande i arbete (LIA) och regleras bl.a. i yrkeshögskolans kursplaner. Praktik inom gymnasieskolan, Komvux och yrkeshögskolan är att betrakta som en del av utbildningen som delvis genomförs på en arbetsplats, men där innehållet regleras i författningar för den aktuella skol- eller utbildningsformen.

I de fall en högskoleutbildning innehåller praktik regleras praktiken i högskoleförordningen (1993:100) och i kursplaner. En studerande inom högskolan är en student i högskolelagens (1992:1434) och högskoleförordningens (1993:100) mening. Den praktik som genomförs inom högskolan är en del av utbildningen och kan inte likställas med lönearbete. Exempelvis är verksamhetsförlagd utbildning inom lärarprogrammet ett krav för examen och reglerad av förordningen (2021:1335) om utbildning till lärare och förskollärare. De högskolestuderande omfattas därtill av särskilda försäkrings- och försörjningslösningar.

Det finns även många privata utbildningsanordnare som verkar utanför det formella utbildningsväsendet och som tillhandahåller utbildning med praktik. I dessa fall säkerställs kvaliteten på praktik inte av en behörig myndighet.

Det är i dagsläget svårt att överblicka alla konsekvenser som skulle kunna följa av att elever och studerande inom utbildningsväsendet skulle omfattas av förslaget till rekommendation och möjligen förslaget till direktiv, men en bindande eller de facto reglering på området bedöms få omfattande konsekvenser för lagstiftningen på området och även på möjligheten att ordna tillräcklig tillgång på praktikplatser.

Arbetsmarknad

Inom den svenska arbetsmarknadspolitiken finns det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetspraktik som regleras i förordningen (2000:634) om arbetsmarknadspolitiska program. Av förordningen framgår att arbetspraktik får anordnas av den som Arbetsförmedlingen ingår överenskommelse om arbetspraktik med. När en överenskommelse ingås ska Arbetsförmedlingen särskilt verka för att risken för att reguljära arbetstillfällen undanträgs blir så liten som möjligt. Den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program får ersättning i form av aktivitetsstöd enligt förordningen (2017:819) om ersättning till deltagare i arbetsmarknadspolitiska insatser. Praktikanten har även rätt till ersättning i samband med sjukdom. När Arbetsförmedlingen anvisar till arbetspraktik grundar sig beslutet i en arbetsmarknadspolitisk bedömning. För att det ska vara motiverat att besluta om ett program behöver det vara lämpligt både för individen och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Enligt lagen (2000:625) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten ska den som deltar i det arbetsmarknadspolitiska programmet arbetspraktik inte betraktas som arbetstagare.

Det bedöms i nuläget oklart i vad mån direktivet skulle kunna komma att bli tillämpligt på arbetsmarknadspolitiska program och om befintlig reglering är förenlig med förslaget till en reviderade rekommendation.

Socialtjänst och socialförsäkring

Praktik regleras även inom socialtjänsten där socialnämnden enligt 4 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) bl.a. får begära att den som får försörjningsstöd ska delta i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet om den enskilde inte har kunnat erbjudas någon lämplig arbetsmarknadspolitisk åtgärd. I 4. kap. 6 § socialtjänstlagen anges bl.a. att den som deltar i praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet inte i det sammanhanget ska anses som arbetstagare.

Också på socialtjänstensområde är det i nuläget oklart i vad mån förslag på direktiv skulle kunna bli tillämpligt och om den befintliga regleringen helt är förenlig med förslaget till en reviderad rekommendation.

Det finns även de som är arbetstagare som bedöms kunna omfattas av direktivets definition av praktikant och därmed av direktivets tillämpningsområde. Det gäller exempelvis de som fullgör sådan tjänstgöring som föreskrivs i 4 kap. patientsäkerhetslagen (2010:659), då det för vissa yrken, t.ex. läkare och psykolog, krävs praktisk tjänstgöring för legitimation. Direktivet skulle även kunna bli tillämpligt för den som deltar i ett program eller insats i form av en subventionerad anställning. Den som har en sådan anställning får kollektivavtalsenligt lön och betraktas i Sverige i dagsläget som arbetstagare.

Socialförsäkringssystemet i Sverige är dels bosättningsbaserat, dels arbetsbaserat. Det innebär att den person som bor och arbetar i Sverige i regel är försäkrad för bosättnings- respektive arbetsbaserade förmåner och ersättningar, i enlighet med socialförsäkringsbalken (2010:110). Medan vissa praktikanter likställs med arbetstagare, exempelvis om praktiken sträcker sig över en längre tidsperiod och där ersättning för utfört arbete lämnas av arbetsgivaren, kan i regel inte den som har praktik inom ramen för en utbildning anses arbeta till följd sina studier. Dessa personer omfattas enbart av den bosättningsbaserade socialförsäkringen.

Det är i nuläget oklart i vad mån direktivet skulle kunna bli tillämpligt och om den befintliga regleringen helt är förenlig med förslaget till en reviderad rekommendation. Krav på att samtliga former av praktikanter ska omfattas av det sociala skydd som arbetstagare har är exempelvis inte förenligt med det svenska socialförsäkringssystemets nuvarande utformning.

Initiativet återspeglar inte att det finns tydlig åtskillnad mellan olika former av praktik och hur medlemsstaterna reglerar dessa. Det är därför i nuläget svårt att överblicka vilka konsekvenser som skulle kunna följa av att någon av dessa som anses vara arbetstagare enligt dagens bestämmelser skulle omklassificeras till praktikant enligt direktivet. Kraven på att praktikanter enligt direktivet inte ska behandlas sämre än vanliga anställda i jämförbara situationer kan innebära utmaningar för arbetsmarknadens parter att självständigt sluta kollektivavtal om vilka villkor som ska gälla. I direktivförslaget finns vissa bestämmelser om efterlevnad och stödjande åtgärder som regeringen i nuläget bedömer inte återfinns i all tidigare EU-reglering. Det riskerar att skapa rättsosäkerhet och kan medföra att praktikanter inte bara ska likabehandlas enligt en s.k. princip om icke-diskriminering utan i vissa avseenden få tillkommande rättigheter. Vidare är det svårt att i dagsläget överblicka konsekvenserna av att kompetenta myndigheter ska följa upp och övervaka kvaliteten på praktik och utöva tillsyn och kontroll av om en praktik egentligen är att anse som en vanlig anställning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslagets effekter på EU-budgeten och statens budget beror på den slutliga utformningen. Kommissionen anför att förslaget inte medför några konsekvenser för EU:s budget. Regeringen instämmer preliminärt i den bedömningen.

Vad gäller andra kostnader för nationella privata och statliga praktikanordnare behövs ytterligare analys men regeringen bedömer att kommissionen inte har tagit tillräcklig hänsyn till dessa i sin konsekvensanalys. För det fall principen om icke-diskriminering i direktivet i något fall skulle komma att avse praktikanter som i dag inte avlönas gör

regeringen bedömningen att detta kommer få budgetära konsekvenser. Även kontroll och inspektion riskerar få budgetära konsekvenser. Det går inte heller att utesluta budgetpåverkan till följd av det s.k. kvalitetskriteriet om en skälig lön i förslaget till reviderad rekommendation. Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslaget

Vad gäller statens budget ska finansiering ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att förbättrad kompetensförsörjning, kan vara något som stärker europeisk konkurrenskraft och sysselsättning och förbättrar den sociala utvecklingen. Att möta de sociala utmaningarna är viktigt för hela EU:s sammanhållning och för den inre marknaden. Praktik kan spela en central roll för kompetensförsörjningen och det är angeläget med goda villkor och en god arbetsmiljö för alla individer som arbetar, även praktikanter.

Regeringen anser dock att det initiativ som kommissionen lämnat gällande praktikanter stärkta arbetsvillkor riskerar att motverka och fördyra medlemsstaternas möjligheter att behålla och vidta åtgärder för att säkra kompetensförsörjning, inklusive insatser för återgång till arbete.

Regeringen anser att förslagen till direktiv och rekommendation är alltför långtgående och är mycket tveksam till förslagets mervärde och rättsliga förutsättningar, särskilt när det gäller direktivförslaget. Regeringen menar att det inte är tydligt om initiativet fullt ut respekterar det utrymme som finns för bindande åtgärder på EU-nivå vad gäller exempelvis utbildning, tillgång till social trygghet och löneförhållanden.

Regeringen anser att ett förslag, oavsett form, ska utformas på ett sätt som värnar och respekterar det nationella handlingsutrymmet för kompetensförsörjning och utbildning, och som respekterar det nationella arbetstagarbegreppet och arbetsmarknadens parter autonomi. Den svenska arbetsmarknadsmodellen ska värnas.

Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att direktivets ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten.

De andra medlemsstaternas ståndpunkter är ännu (april 2024) inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har ännu inte antagit sin ståndpunkt men från ovan nämnd resolution från juni 2023 kan noteras att Europaparlamentet i flera delar efterfrågar vad som nu också återfinns i kommissionens förslag till direktiv och förstärkt rekommendation.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslagen till direktiv och rådsrekommendation har remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Direktivförslagets rättsliga grund är artikel 153(2)(b) och artikel 153(1)(b) i FEUF. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet i artikel 294 i FEUF, dvs. Europaparlamentet är medbeslutande. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

Förslaget till rådsrekommendation har rättslig grund i artikel 153(1)(b), 165(4) och 166(4) i FEUF. Beslut fattas i enlighet med artikel 292 i FEUF.

Regeringen menar att det finns anledning att noga följa hur förslaget är tänkt att tolkas för att bedöma om det faller inom den föreslagna rättsliga grunden och om det respekterar den begränsning av unionens befogenhet som följer av artikel 153.4 och 153.5 i FEUF i förhållande till medlemsstaternas system för social trygghet och tillämpning på löneförhållanden samt av artiklarna 165 och 166 i FEUF om främjande och stödjande åtgärder i fråga om utbildning och yrkesutbildning i FEUF.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför att ett EU-initiativ på området kan bidra till att koordinera och fokusera medlemsstaternas åtgärder i syfte att hantera identifierade problem för olika former av praktik. Kommissionen anser att praktik kan bidra till kompetensförsörjningen samt att enbart åtgärder på EU-nivå kan sätta ett gemensamt ramverk med minimistandarder gällande för alla medlemsstater. Kommissionen menar att enbart insatser i de enskilda medlemsstaterna inte nödvändigtvis skulle innebära samma skydd och att det finns risk för en ökad skillnad avseende skydd för praktikanter i medlemsstaterna. Förslaget är enligt kommissionen därmed förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Regeringen konstaterar att flera av de åtgärder som föreslås inte är bäst lämpade att hanteras på EU-nivå då förutsättningarna och systemen skiljer sig åt väsentligt mellan EU:s medlemsstater samt att det finns en risk att förslagen inte respekterar den begränsade befogenhet unionen har på exempelvis utbildningsområdet. Det finns inte heller någon tydlig gränsöverskridande dimension i de frågor som avses regleras. Som exempel kan anföras att krav som ställs på kvalitet för praktik i arbetslivet för att vara välfungerande måste ta hänsyn till de olika arbetsmarknadsmodellerna och de olika sätt som praktik kan vara organiserad på. Ytterligare ett exempel är praktik inom de formella utbildningssystemen där målsättningen med praktiken är lärande för att nå kurs- och läroplaner.

En EU-reglering som syftar till att uppställa gemensamma kvalitetsnormer på EU-nivå är då inte att föredra. Ett annat exempel är hur förslaget definierar flera begrepp såsom praktikant, vanligt anställningsförhållande och vanlig anställd, vilka enligt regeringens bedömning bäst kan utvecklas i förhållande till de olika systemens särart på nationell nivå.

Sammanfattningsvis anser regeringen att det är tveksamt om direktivförslaget som det nu är utformat är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Huruvida förslaget i alla delar behövs eller bör utformas som kommissionen har föreslagit får belysas i de diskussioner som nu vidtar.

Kommissionen anför vidare att eftersom direktivförslaget endast fastslår minimikrav så säkerställer det minsta möjliga intervention för att nå målen i förslaget. Kommissionen anser därför att förslaget även är i linje med proportionalitetsprincipen. Regeringen ifrågasätter att direktivförslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Förslaget innebär i sin nuvarande lydelse en rättsosäkerhet som gör det svårt att bedöma huruvida konsekvenserna kan anses vara proportionerliga i förhållande till dess syfte. Regeringen anser exempelvis att den del av förslaget som medför att personer som idag är arbetstagare ska anses vara praktikanter inte är något som går att motivera ur ett arbetstagarskyddsperspektiv.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

4.2 Fackuttryck/termer