



Rekommendation om kvalitetskriterier för praktikprogram

Arbetsmarknadsdepartementet

2014-01-16

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 857

Förslag till rådets rekommendation om kvalitetskriterier för praktikprogram

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat ett förslag till rådsrekommendation om kvalitetskriterier för praktikprogram. Syftet med förslaget är enligt kommissionen att underlätta för praktik som ökar ungdomars möjlighet att få ett arbete. Enligt kommissionen syftar även förslaget till att underlätta ungdomars rörlighet inom EU.

Regeringen anser att förslaget är alltför långtgående och är tveksam till förslagets rättsliga förutsättningar. Förslaget bör göras mer allmänt hållt och ta större hänsyn till olikheterna i medlemsstaterna när det gäller reglering av praktik.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Efter upprepade uppmaningar från Europaparlamentet¹ och Europeiska rådet² inledde kommissionen ett samråd med arbetsmarknadens parter om

¹Europaparlamentets resolutioner 2009/2221(INI), 6.7.2010 och 2012/2647 (RSP).

²Europeiska rådets slutsatser från december 2012, februari 2013 och juni 2013.

kvalitetskriterier för praktikprogram³. Samrådet med arbetsmarknadens parter skedde i två steg mellan oktober 2012 och februari 2013. Sedan arbetsmarknadens parter valt att inte inleda förhandlingar om ett eventuellt avtal enligt artikel 154 i EUF-fördraget lämnade kommissionen den 4 december 2013 ett förslag till rådets rekommendation om kvalitetskriterier för praktikprogram.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget syftar huvudsakligen till att de som fullgör praktik på den fria marknaden 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. Därtill föreslås en del ytterligare rekommendationer. Det föreslås bland annat:

- att avtalet 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, om 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 den som erbjuder praktiken informerar praktikanten om dennes sjuk- och olycksfallsskydd,
- att praktiken i regel ska pågå i högst sex månader och bör kunna avslutas med två veckors varsel,
- att bästa praxis när det gäller mål för lärandet på arbetsplatsen ska främjas,
- att praktikgivarna ska uppmuntras att erbjuda handledning och ge intyg på kunskaper efter slutförd praktik.

Vidare föreslås att medlemsländerna ska utse en myndighet som ska ansvara för genomförandet och uppföljningen av rekommendationen. Det föreslås också att arbetsmarknadens parter involveras när kvalitetskriterier för praktikprogram fastställs. Medlemsstaterna uppmuntras också att använda de europeiska struktur- och investeringsfonderna (Europeiska socialfonden och Europeiska regionala utvecklingsfonden) och sysselsättningsinitiativet för ungdomar för att öka antalet praktikprogram och kvaliteten på dessa.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Enligt gällande svensk rätt görs en bedömning i varje enskilt fall om en praktikant är att anse som arbetstagare eller inte. Är praktikanter inte att anse

³COM(2012) 728 final, 5.12.2012

som arbetstagare finns i dag inga regler som särskilt tar sikte på dessa. Viss lagstiftning, t.ex. om arbetsmiljö, är dock även tillämplig på praktikanter.

Är praktikanterna däremot arbetstagare omfattas de fullt ut av det regelverk som gäller för arbetstagare, t.ex. när det gäller regler om anställningsskydd.

Förslaget är inte bindande för medlemsländerna utan är en rekommendation. Innehållet i förslaget överensstämmer dock inte med svensk rätt. Att följa upp och övervaka kvaliteten på praktikplatser på det sätt som föreslås i förslaget kan också komma att innebära nya uppgifter för en myndighet.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har utgått från att förslaget inte har några budgetära konsekvenser, SWD(2013) 495 final och SWD(2013) 496 final (sammanfattning). Eftersom förslaget innebär att en myndighet ska ges i uppdrag genomföra rekommendationen och meddela kommissionen om hur kvalitetskriterierna för praktikprogram genomförs kan det inte helt uteslutas att förslaget kan medföra vissa kostnader för statsbudgeten. Att leva upp till rekommendationerna i förslaget, till exempel att tillhandahålla handledning och skriftlig information, skulle även kunna innebära mindre kostnadsökningar för arbetsgivare. Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige dels agera för att rekommendationens ekonomiska konsekvenser begränsas både på statsbudgeten och EU-budgeten, dels agera för att uppgifter i största möjliga mån ska finansieras över nationell budget framför EU-budgeten.

Finansiering ska 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 delar kommissionens analys att praktik kan vara ett sätt att underlätta för unga att komma in på arbetsmarknaden. Användandet av praktik bör uppmuntras.

Regeringen anser dock att förslaget är alltför långtgående och är tveksam till förslagets rättsliga förutsättningar. Förslaget bör göras mer allmänt hållet och ta större hänsyn till olikheterna i medlemsstaterna när det gäller reglering av praktik.

Vidare anser regeringen att referenserna till Eures- och Erasmus+ programmen bör formuleras om för att ligga i linje med programmens syften och uppgifter.

Andra medlemsstaters ståndpunkter är inte ännu kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Både Europaparlamentet och Europeiska rådet stödjer att insatser görs för att underlätta för unga att få arbete. Hur institutionerna ser på själva rekommendationen är ännu inte känt.

2.2 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har skickats på remiss till arbetsmarknadens parter. Svar har ännu inte inkommit.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Enligt principen om tilldelade befogenheter (artikel 5.2 i fördraget om europeiska unionen) ska unionen endast handla inom ramen för de befogenheter den tilldelats i fördragen.

Den rättsliga grunden för kommissionens förslag är artiklarna 153, 166 och 292 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Enligt artikel 292 i EUF-fördraget kan rådet anta rekommendationer på grundval av ett förslag från kommissionen på de områden där EU har behörighet. Enligt artikel 153 i EUF-fördraget ska unionen understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet bland annat inom områdena arbetsvillkor, social trygghet och socialt skydd för arbetstagarna samt integrering av personer som står utanför arbetsmarknaden och kampen mot social utslagning. I enlighet med EU-domstolens rättspraxis omfattas avlönad praktik av artikel 153. För att även praktikprogram för vilka ingen lön betalas ut ska omfattas har artikel 166 i EUF-fördraget tagits med som ytterligare rättslig grund. Enligt denna bestämmelse ska EU genomföra en yrkesutbildningspolitik som ska understödja och komplettera medlemsstaternas insatser, samtidigt som unionen fullt ut ska respektera medlemsstaternas ansvar för yrkesutbildningens innehåll och organisation. Beroende på om praktiken är betald eller inte är den rättsliga grunden antingen artikel 153 eller 166 i EUF-fördraget.

Regeringen anser att det finns vissa oklarheter när det gäller den rättsliga grunden. En rekommendation är en icke-bindande rättsakt som inte ska syfta till att harmonisera medlemsstaternas rättsordningar. De detaljerade skrivningarna när det gäller kvaliteten i praktikprogrammen tillsammans med de omfattande skrivningarna om genomförande och uppföljning ger emellertid förslaget en harmoniserande karaktär. De rättsakter som syftar till

harmonisering kan enligt artikel 153 endast antas genom minimidirektiv. Med stöd av artikel 166 kan visserligen rekommendationer antas, men dessa får inte syfta till harmonisering. Regeringen anser att det är tveksamt om förslaget omfattas av artikel 166 över huvud taget eftersom det tydligt anges i förslaget att praktik som ingår som ett led i en kursplan på universitet eller högskola inte omfattas av förslaget. Inte heller praktik i form av en formell utbildning inom utbildningssystemet omfattas av förslaget, utan den praktik som avses är sådan som sker ”på den fria marknaden”.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Regeringen anser att det finns vissa tveksamheter när det gäller den rättsliga grunden, se ovan under 3.1.

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna. Kommissionen anser att flera skäl talar för att reglering på EU-nivå är att föredra framför regler på nationell nivå.

Kvalitetsnormer bör inte skilja sig åt beroende på nationell praxis eller lokala förhållanden.

En EU-lösning underlättar rörligheten för praktikanter.

Det går snabbare att fastställa internationellt erkända kvalitetsnormer om överstatliga institutioner samordnar och stödjer arbetet.

Regeringen ställer sig tveksam till att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. De regelverk som gäller i arbetslivet skiljer sig åt mellan olika medlemsstater. Viss EU-lagstiftning finns när det gäller arbetstagare, för att uppnå en minsta skyddsnivå. För praktikanter som inte är arbetstagare saknas helt EU-reglering idag. De krav som ställs på kvalitet för praktik i arbetslivet bör ta hänsyn till de olika arbetsmarknadsmodellerna och de olika sätt som praktik kan vara organiserad på. En EU-reglering som syftar till att uppställa gemensamma kvalitetsnormer på EU-nivå är då inte att föredra. Vidare anser regeringen att rörlighet för praktikanter kan uppnås med mindre ingripande metoder, som t.ex. ett utökat informationsutbyte mellan medlemsstaterna om vilka regler som gäller för praktikanter i respektive land.

Kommissionen anser att proportionalitetsprincipen beaktats genom att den valt en rekommendation som regleringsinstrument. Regeringen anser emellertid att rekommendationens detaljerade regler och omfattande skrivningar om uppföljning och genomförande ger vid handen att kommissionens avsikt är att reglerna ska genomföras. Det spelar då mindre roll att en icke bindande rättsakt valts. Mot bakgrund av detta anser

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

En första behandling i rådsarbetsgrupp ägde rum den 13 december 2013. Ytterligare två möten planeras i januari 2014. Ordförandeskapet har uttalat att de har för avsikt att nå en överenskommelse på EPSCO-rådet i mars 2014.

Remissbehandling av förslaget pågår. Arbetsmarknadens parter har ombetts besvara remissen senast den 24 januari 2014.

4.2 Fackuttryck/termer