

Arbetsmarknadsdepartementet
Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö
Stina Hamberg

Vår referens/dnr:
Naiti del Sante
Johan Olsson

Er referens/dnr:
2024/0068

2024-05-06

Remissvar

Europeiska kommissionens förslag till direktiv om stärkta arbetsvillkor för praktikanter samt förslag till rådets rekommendation om ett förstärkt kvalitetsramverk för praktik

Svenskt Näringsliv har givits möjligheten att lämna synpunkter på den Europeiska kommissionens förslag till direktiv om stärkta arbetsvillkor för praktikanter COM (2024) 132 samt förslag till rådets rekommendation om ett förstärkt kvalitetsramverk för praktik COM (2024) 133.

Svenskt Näringsliv lämnar här enbart inledande synpunkter av principiell betydelse på förslagen. Svenskt Näringsliv avser att återkomma med fördjupade analyser och synpunkter under förhandlingen och inom ramen för eventuella partssamråd.

Sammanfattning

- Svenskt Näringsliv anser att praktikplatser är viktiga för kompetensförsörjning och företagens konkurrenskraft. Svenskt Näringsliv anser att goda villkor ska finnas för praktikanter men delar inte kommissionens bedömning att det finns ett utbrett problem som innebär att praktikplatser ersätter ordinarie anställningar och som därmed motiverar rättslig bindande bestämmelser på EU-nivå.
- Enligt Svenskt Näringsliv står det föreslagna direktivet i direkt konflikt med den svenska arbetsmarknadsmodellen och skulle, om den införs, vara systempåverkande för hela den svenska modellen. Svenskt Näringsliv anser därför att en reglering om semidispositivitet ska införas i direktivet och motsätter sig kraven på att myndigheter ska kontrollera arbetsvillkor och därtill att myndigheter genom ett antal kriterier ska fastställa om ett reguljärt anställningsförhållande råder.
- Svenskt Näringsliv förordar att en möjlighet till undantag för praktik inom arbetsmarknadspolitiska åtgärder och utbildningar inom det reguljära utbildningssystemet införs.

- Svenskt Näringsliv avstyrker införandet av artikel 3 om icke-diskriminering i sin nuvarande lydelse och anser att det måste finnas utrymme för att avvika från likabehandlingsprincipen genom kollektivavtal.
- Svenskt Näringsliv ifrågasätter nyttan och behovet av en ny rådsrekommendation om förstärkta kvalitetskriterier för praktikprogram och avstyrker därmed rekommendationen i sin helhet.

Synpunkter på förslag till direktiv

Inledande synpunkter

Svenskt Näringsliv vill inledningsvis poängtera att praktikplatser är en viktig del av en väl fungerande kompetensförsörjning vilket är av stor betydelse för näringslivets konkurrenskraft. Svenskt Näringsliv anser, liksom kommissionen, att goda villkor ska finnas för praktikanter. Svenskt Näringsliv delar emellertid inte kommissionens bedömning att det finns ett utbrett problem som innebär att praktikplatser ersätter ordinarie anställningar i syfte att kringgå gällande regler på arbetsmarknaden. Några sådana indikationer har Svenskt Näringsliv inte fått från sina medlemsorganisationer eller medlemsföretag. Kommissionens bedömning motsätts också av det faktum att ytterst få tvister förekommer i frågan på den svenska arbetsmarknaden. Svenskt Näringslivs uppfattning är därför att det saknas skäl att införa rättsligt bindande bestämmelser på EU-nivå för praktikanter.

Av artikel 152 FEUF följer att unionen ska erkänna och främja arbetsmarknadens parter betydelse på unionsnivå och därvid ta hänsyn till skillnaderna i de nationella systemen. Svenskt Näringsliv noterar att förslaget helt saknar regel om semidispositivitet som ger arbetsmarknadens parter möjlighet att avvika, komplettera och precisera regler genom kollektivavtal. Svenskt Näringsliv ser därför en tydlig systemutmanande problematik i direktivförslaget. Det är därför nödvändigt att den svenska regeringen verkar för att direktivet tillförs en reglering om semidispositivitet.

Svenskt Näringsliv förordar en bestämmelse om semidispositivitet enligt den lydelse som föreslogs av arbetsmarknadens parter på europeisk nivå under förhandlingarna om ett ramavtal gällande distansarbete och rätten att vara nedkopplad och som funnit acceptans hos såväl arbetstagar- som arbetsgivarorganisationer. En bestämmelse skulle därför kunna ges följande lydelse:

“Member States may, on the condition that the national social partners jointly agree, give the social partners, at the appropriate level and subject to the conditions laid down by Member States, the option of upholding or concluding collective agreements which adapt, complement and/or differ from the rules included in this framework agreement provided that the general level of protection of workers is ensured.”

Kapitel I - Allmänna bestämmelser

I artikel 1 anges att syften med direktivförslaget är att dels förbättra och upprätthålla arbetsvillkoren för praktikanter, dels bekämpa att reguljära anställningsförhållanden förkläs till praktikperioder. I artikel 2 anges definitioner. Med *praktikant* förstås en person som genomgår en praktik och som har ett anställningsförhållande enligt medlemsstatens lag, kollektivavtal eller praxis. Med *praktik* avses i huvudsak en begränsad arbetsperiod med

betydande inslag av lärande och utbildning med syfte att förbättra anställningsbarheten och underlätta övergången till ett reguljärt arbete.

Svenskt Näringsliv konstaterar att genom regleringen införs en ny EU- rättslig kategori av arbetstagare, nämligen praktikanter. Svenskt Näringsliv motsätter sig en sådan särreglering av arbetstagare. Enligt Svenskt Näringsliv leder en särreglering av praktikanter som rättsligt anses vara arbetstagare till en icke önskvärd fragmentering av arbetsrätten. Praktikanter som rättsligt anses vara arbetstagare skyddas redan i dag av omfattande EU-rättsliga och nationella regler avseende arbets- och anställningsvillkor, anställningsförhållande och arbetsmiljö. Svenskt Näringslivs uppfattning är därför att det är tillräckligt med gällande unionsrätt. Svenskt Näringsliv förutser även risker för såväl dubbelreglering som gränsdragnings- och tillämpningssvårigheter i förhållande till övrig arbetsrättslig reglering.

Förslaget innebär därtill att anställda som idag anses vara arbetstagare kommer att omklassificeras till praktikanter, hit hör till exempel etableringsanställda. Det är i dagsläget svårt att överblicka de rättsliga konsekvenserna av en sådan omklassificering, men dessa bör analyseras närmare under förhandlingens gång.

Enligt Svenskt Näringsliv finns en stor risk för att det civilrättsliga arbetstagarbegreppet som, enligt direktivet, ska fastställas på nationell nivå påverkas. Detta inte minst mot bakgrund av att direktivet i artikel 5 fastslår ett antal kriterier som ska ligga till grund för att avgöra om en praktikplats utgör ett reguljärt anställningsförhållande eller inte. Enligt Svenskt Näringsliv blir det därför av underordnad betydelse att bedömningen av vem som ska anses vara praktikant respektive reguljär arbetstagare ska göras med utgångspunkt i nationell rätt. Förslagets förenlighet med artikel 152 FEUF kan i detta avseende ifrågasättas.

Angående direktivets tillämpningsområde

Direktivet, som tillämpas på alla slags praktikplatser så länge en praktikant betraktas som arbetstagare, lämnar inget utrymme för medlemsstater att göra undantag. Svenskt Näringsliv anser att undantag från direktivet ska vara möjliga och att det måste tydligt framgå att praktik inom ramen för arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt utbildningar inom det reguljära utbildningssystemet som innehåller obligatorisk arbetsplatsförlagd praktik för godkänd examen inte ska omfattas av direktivet. Detta bör framgå redan av artikel 1. Utan en sådan begränsning och tydlighet befarar Svenskt Näringsliv att det inte kommer att finnas praktikplatser i tillräcklig utsträckning.

Kapitel II - Rätt till likabehandling

Svenskt Näringsliv avstyrker införandet av artikel 3 i sin nuvarande lydelse.

I artikel 3 anges principen om icke-diskriminering av praktikanter. Praktikanter ska inte behandlas sämre än jämförbara reguljära anställda på samma arbetsplats om inte särbehandling är motiverad av objektiva skäl, såsom andra arbetsuppgifter, lägre ansvar, arbetsintensitet eller vikten av inläring. Det ska vara möjligt att göra en jämförelse både med en verklig och en hypotetisk jämförelseperson.

Svenskt Näringsliv noterar att regleringen av likabehandlingsskyddet är utformad på samma sätt som icke-diskrimineringsbestämmelser i andra direktiv däribland visstidsdirektivet och

deltidsdirektivet.¹ Det kan dock ifrågasättas om en sådan utformning är direkt överförbart på en situation gällande praktikanter. Det finns särskilda svårigheter att fastställa jämförbarheten mellan praktik och ett reguljärt arbete eftersom praktik till sin natur inte är konstant utan utvecklas med tiden. Avsikten med en praktikplats är oftast att arbetsuppgifterna med tiden alltmer ska likna arbetsuppgifterna för ett reguljärt arbete.

Ett annat moment som ska prövas är om särbehandlingen kan vara motiverad av objektiva skäl. Enligt Svenskt Näringsliv ska det finnas ett brett utrymme vid prövningen av särbehandlingen, i synnerhet om det handlar om arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Svenskt Näringsliv vill i detta sammanhang understryka att EU-domstolen har i sin praxis om när särbehandling är motiverad, vid flera tillfällen slagit fast att arbetsmarknadens parter har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, både vid valet av vilket konkret mål som ska eftersträvas som motivering för en särbehandling och vid fastställandet av vilka åtgärder som är lämpliga för att uppnå detta mål.² Det är viktigt att arbetsmarknadens parter bedömning fortsatt ska tillmätas stor betydelse vid tolkningen av vad som utgör tillåten särbehandling. Den svenska regeringen måste därför under förhandlingen verka för en breddning av utrymmet för särbehandlingen i direktivets operativa del.

I direktivförslaget saknas möjligheter till att avvika från likabehandlingsprincipen i såväl lag som kollektivavtal. Praktik är i stor utsträckning kollektivavtalsreglerad i Sverige. Via kollektivavtalen sker dels en anpassning i förhållandena i en viss bransch eller ett visst avtalsområde, dels en reglering av vad som gäller under hela praktiktiden. Eventuella nackdelar i slutet av en praktikperiod uppvägs av fördelar i början av praktiken. Svenskt Näringsliv anser att den svenska regeringen under förhandlingen ska föreslå att likabehandlingsprincipen görs semidispositiv. I tidigare avsnitt har Svenskt Näringsliv lämnat förslag på hur en reglering om semidispositivitet kan utformas för hela direktivet.

Kapitel III - Reguljära anställningsförhållanden förklädda till praktikplatser

Svenskt Näringsliv avstyrker införandet av artiklarna 4 och 5.

Av artikel 4 följer att myndigheter på nationell nivå genom kontroller och inspektioner ska kontrollera arbetsvillkor och lön i syfte att upptäcka fall där reguljära anställningsförhållanden förkläs till praktik och därför leder till lägre skyddsnivåer för arbetstagare. Av artikel 5 följer att myndigheterna ska göra en samlad bedömning av alla relevanta faktiska omständigheter som ska ligga till grund för att kunna avgöra om en praktikplats utgör ett reguljärt anställningsförhållande. I artikel 5 listas ett antal kriterier som myndigheten ska utgå ifrån såsom varaktighet, inslag av lärande och utbildning, uppgifternas ansvarighetsgrad. I artikeln föreskrivs också en informationsskyldighet för arbetsgivare som sker på myndighetens begäran.

De föreslagna regleringarna tar sin utgångspunkt i att det finns myndigheter som på nationell nivå kontrollerar arbetsvillkor inbegripen lön. Efterlevnaden av arbetsvillkor på den svenska arbetsmarknaden är i stället primärt en uppgift för arbetsmarknadens parter. Lagstiftaren har

¹ Rådets direktiv 97/81/EG av den 15 december 1997 om ramavtalet om deltidarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP och direktivet 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP.

² Se t.ex. dom i mål C-312/17 Bendi, EU:C:2018:734, p.59 och i mål C-411/05 Palacios de la Villa, EU:C:2007:604, p. 68.

i detta avseende begränsat sig till att skapa ramar i syfte att underlätta arbetsmarknadens parter kontroll och efterlevnad av villkor och kollektivavtal. Ytterst avgörs tvister gällande arbetsvillkor av domstol. Den föreslagna regleringen står därför i direkt konflikt med den svenska arbetsmarknadsmodellen och skulle, om den införs, vara systempåverkande för hela den svenska modellen. Svenskt Näringsliv avstyrker därmed regleringarna och anser att om en sådan myndighetskontroll införs ska den begränsas till medlemsstater där sådan kontroll finns. Svenskt Näringsliv understryker att det följer av artikel 152 FEUF att unionen ska erkänna och främja arbetsmarknadens parter betydelse på unionsnivå och därvid ta hänsyn till skillnaderna i de nationella systemen. Den svenska regeringen ska därför under förhandlingen framhålla att regleringen inte får komma konflikt med medlemsstaternas nationella arbetsmarknadsmodeller. Såsom tidigare påtalats av Svenskt Näringsliv finns en stor risk för att det civilrättsliga arbetstagarbegreppet som enligt förslaget fortsatt ska fastställas på nationell nivå påverkas av regleringarna (se synpunkterna gällande artikel 1 och 2).

Enligt Svenskt Näringsliv uppfattning är de krav som ställs på myndigheter och arbetsgivare i artikel 5 alltför detaljerade. Alltför detaljerade bestämmelser leder till att arbetsgivares administrativa bördan ökar och riskerar att på ett menligt sätt påverka användandet av praktikplatser i synnerhet för yngre och andra skyddsvärda grupper.

Synpunkter på förslag till rekommendation

Svenskt Näringsliv avstyrker införandet av en ny rådsrekommendation om förstärkta kvalitetskriterier för praktikprogram.

Svenskt Näringsliv vill inledningsvis poängtera att Svenskt Näringsliv inte delar kommissionens bedömning gällande de omfattande problem som anses finnas med praktikprogram. Svenskt Näringsliv anser inte att kommissionen på ett tillförlitligt sätt lyckats redovisa problemens omfattning, att den nya rådsrekommendationen kan leda till praktikprogram med högre kvalitet och att problemen hanteras bäst genom åtgärder på EU-nivå. Svenskt Näringsliv ifrågasätter därför mervärdet av rekommendationen. Enligt Svenskt Näringsliv är rådsrekommendationen från 2014 om kvalitetskriterier för praktikprogram ett tillräckligt verktyg för att skapa bra praktikprogram med hög kvalitet och som leder till en ökad etablering på arbetsmarknaden.

I likhet med direktivförslaget innehåller rekommendationen bestämmelser om arbetsvillkor (artikel 5–15). Till viss del överlappar det materiella innehållet i rekommendationen innehållet i direktivet. Svenskt Näringsliv noterar att rekommendationens materiella innehåll emellertid är mer långtgående än såväl direktivförslaget som gällande EU-rätt. I artiklarna anges till exempel krav på skälig lön, att praktikplatser inte ska överstiga sex månader och att praktiktjänstgöring inte får staplas längre än sammanlagd sex månader. Svenskt Näringsliv motsätter sig bestämmelser som har bäring på lönebildningen. Det är av principiell betydelse att den svenska lönebildningen ska fortsatt regleras av arbetsmarknadens parter i kollektivavtal. Detta gäller även om en rekommendation i sig inte har en bindande verkan. I övrigt och mot bakgrund av det föreslagna direktivet är det i nuläget svårt att förutse konsekvenserna av rekommendationen.

Avslutningsvis vill Svenskt Näringsliv uppmärksamma att det finns brister i kommissionens konsekvensbedömning. Av konsekvensbedömningen går det till exempel inte att fastställa om nyttan överstiger kostnaden av de föreslagna åtgärderna och framför allt går det inte att

fastställa hur små och medelstora företag kommer att påverkas av förslagen i direktivet och rekommendationen. Svenskt Näringsliv befärar därför att kommissionens förslag på rådsrekommendation tillsammans med direktivet riskerar att leda till färre praktikprogram och till att fler personer, framför allt unga, får svårare att etablera sig på arbetsmarknaden.

SVENSKT NÄRINGSLIV



Malin Nilsson