



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.12.2013
COM(2013) 857 final

2013/0431 (NLE)

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om en kvalitetsramme for praktikophold

{ SWD(2013) 495 final }

{ SWD(2013) 496 final }

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

I de sidste to årtier er praktikophold er blevet en vigtig indgang til arbejdsmarkedet for unge. Fremme af unges beskæftigelsesegnethed og produktivitet er afgørende for at få dem ind på arbejdsmarkedet. Selv om praktikophold i stigende grad er blevet et almindeligt fænomen på arbejdsmarkedet, har udbredelsen heraf givet anledning til voksende bekymring med hensyn til læringsindhold og arbejdsvilkår. Hvis praktikophold virkelig skal lette adgangen til beskæftigelse, må de tilbyde læringsindhold af høj kvalitet og ordentlige arbejdsvilkår og bør ikke være en billig erstatning for rigtige job.

I december 2012 præsenterede Kommissionen Ungdomsbeskæftigelsespakken¹, som omfattede lanceringen af den anden fase af høringerne med arbejdsmarkedets parter om en kvalitetsramme for praktikophold², efter gentagne opfordringer fra Europa-Parlamentet³ og Det Europæiske Råd⁴. Kommissionens høringer⁵ kortlagde ligesom flere undersøgelser en række problemer, der for tiden rammer praktikophold i EU. Problemerne vedrører to områder, nemlig:

- utilstrækkeligt læringsindhold (dvs. praktikanter anmodes om at udføre underordnede opgaver) og
- uacceptable arbejdsvilkår (lange arbejdstider, utilfredsstillende dækning for sundheds- og sikkerhedsrisici og erhvervsbetingede risici, ringe eller ingen løn/godtgørelse, uklar retssituation, forlænget varighed osv.).

Desuden fremhævede aktørerne det forhold, at mange ulønnede eller dårligt lønnede praktikophold kan være et problem i forhold til lige adgang⁶ og desuden skabe en tendens til at erstatte lønnede arbejdstagere med praktikanter⁷. Desuden får praktikanterne sommetider ikke klar besked på, om de vil få løn eller godtgørelse, eller besked om centrale arbejdsvilkår som f.eks. syge- og ulykkesforsikring og ret til ferie.

Større gennemsigtighed med hensyn til læringsindhold og arbejdsvilkår i forbindelse med praktikophold vil føre til et mere effektivt arbejdsmarked. Eurobarometer 2013 om praktikophold viser, at gennemsigtigheden vedrørende arbejdsvilkårene i tilbud og annoncer om praktikophold kan forbedres.

Den lovgivningsmæssige ramme i almindelighed og i særdeleshed, hvor streng lovgivningen er, varierer meget, både hvad angår de forskellige former for praktikophold og på tværs af medlemsstaterne. Visse medlemsstater har ingen retlig definition af praktikophold. Da der på nuværende tidspunkt ikke findes fælles regler og kvalitetskriterier generelt, kan en fælles forståelse af praktikophold og mindtestandarder herfor bidrage til at udforme medlemsstaternes politikker og regler. Endelig er der bevis for, at antallet af tværnationale praktikophold er meget lavt⁸ til trods for meget høj mobilitet blandt studerende, f.eks. under Erasmus-programmet. Dette synes at være en vigtig forspildt chance for at mindske

¹ COM(2012) 727 final af 5.12.2012.

² COM(2012) 728 final af 5.12.2012.

³ EP 2009/2221 (INI) af 6.7.2010 og beslutning 2012/2647 (RSP).

⁴ Det Europæiske Råds konklusioner fra december 2012, februar 2013 og juni 2013.

⁵ SWD(2012) 407 final af 5.12.2012.

⁶ Det britiske lavtlønsudvalg (UK Low Pay Commission) udtalte i sin rapport om den nationale mindsteløn (2011), at praktikophold i realiteten er ved at blive en forudsætning for stadig flere job.

⁷ Det britiske lavtlønsudvalg henviser i sin rapport fra 2013 til "udbredt manglende betaling af mindsteløn for opgaver, der tilsyneladende er arbejde".

⁸ Eurobarometerundersøgelsen fra 2013 viste, at kun 9 % af praktikopholdene fandt sted i et andet land.

ungdomsarbejdsløsheden gennem mobilitet: Tværnationale praktikophold kan være en afgørende faktor for at hjælpe unge til at få arbejde i et andet land. En kvalitetsramme for praktikophold for hele EU vil bidrage til at øge antallet af tværnationale praktikophold. Den vil bidrage til at fjerne en afgørende hindring for grænseoverskridende mobilitet, nemlig manglende information, på et område med meget uensartet lovgivning. Udviklingen af en kvalitetsramme for praktikophold er også afgørende for at kunne udvide Eures til at omfatte praktikophold, som ønsket af Det Europæiske Råd i konklusionerne fra juni 2012⁹.

Som reaktion på den meget høje ungdomsarbejdsløshed i flere medlemsstater og for at følge op på tidligere forpligtelser fremsatte Kommissionen et forslag til en henstilling om oprettelsen af en ungdomsgaranti¹⁰, som Rådet vedtog den 22. april 2013¹¹. I henstillingen opfordres medlemsstaterne til at *sikre, at alle unge i alderen op til 25 år modtager et kvalitetstilbud om beskæftigelse, videreuddannelse, en lærlingeuddannelse eller et praktikophold, senest fire måneder efter at de er blevet arbejdsløse eller har forladt det formelle uddannelsessystem*. Kvalitetskrav for praktikophold er afgørende for en effektiv gennemførelse af henstillingen.

På denne baggrund er målet med dette forslag til Rådets henstilling at sikre, at praktikophold effektivt sikrer en lettere overgang fra uddannelse til arbejde og dermed forbedrer de unges beskæftigelsesegnethed. Forslaget indeholder retningslinjer, der kan sikre læringsindhold af høj kvalitet og bedre arbejdsvilkår. Den beskriver desuden, hvordan Kommissionen vil støtte medlemsstaternes indsats via EU's finansieringsrammer, udveksling af god praksis og overvågning. Forslaget omfatter de såkaldte "praktikophold på det frie marked", dvs. praktikophold aftalt mellem en praktikant og en udbyder af praktikophold (erhvervslivet, almennyttige organisationer eller offentlige myndigheder) uden medvirken af en tredjepart, som generelt gennemføres efter afslutning af studier og/eller som led i jobsøgning. Den foreslåede henstilling omhandler ikke praktikophold, der indgår i akademiske og/eller erhvervsfaglige læseplaner, eller praktikophold, der indgår i obligatorisk erhvervsuddannelse (f.eks. for læger, arkitekter osv.).

Forslaget ledsages af en konsekvensanalyse, som indeholder resultaterne af høringerne af de berørte parter, ser nærmere på problemerne vedrørende praktikophold, drøfter juridiske spørgsmål og spørgsmål vedrørende nærhedsprincippet og indeholder en analyse af mulige løsninger til at imødegå problemet.

2. RESULTATER AF HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSE

Offentlig høring

Kommissionen har hørt en lang række interesserede parter om problemer vedrørende praktikophold og om mulige løsninger.

I forbindelse med en offentlig høring mellem april og juli 2012 gik fagforeninger, NGO'er, ungdomsorganisationer, uddannelsesinstitutioner og de fleste individuelle respondenter generelt ind for et initiativ fra Kommissionen. Arbejdsgiverorganisationer, handelskamre og medlemsstaterne gik generelt ind for initiativet, men omtalte ofte nødvendigheden af at gøre rammen tilstrækkeligt fleksibel til at tage hensyn til de forskelligartede nationale praksisser.

⁹ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/131388.pdf.

¹⁰ COM(2012) 729 final af 5.12.2012.

¹¹ Rådets henstilling om oprettelsen af en ungdomsgaranti (EUT C 120 af 22.4.2013, s. 1).

De fleste respondenter var enige i Kommissionens analyse (en skriftlig praktikaftale, klare mål og klart læringsindhold¹², begrænset varighed, tilstrækkelig social sikring osv.). En række virksomheder og arbejdsgiverorganisationer fremførte, at løn og spørgsmål om social sikring ikke falder ind under EU's kompetencer.

Høringer af arbejdsmarkedets parter

Der blev gennemført en høring om forslaget til en kvalitetsramme for praktikophold med arbejdsmarkedets parter i to etaper, som fandt sted mellem oktober 2012 og februar 2013. Arbejdsmarkedets parter gentog de holdninger, som de havde givet udtryk for i forbindelse med den offentlige høring; fagforeningerne argumenterede for et stærkere initiativ, og arbejdsgiverorganisationerne havde betænkeligheder ved fleksibiliteten og den byrde, der pålægges virksomhederne. De indledte imidlertid ikke forhandlinger om en eventuel aftale i henhold til artikel 154 TEUF.

Den 11. juni 2013 præsenterede EFS, BUSINESSEUROPE, UEAPME og CEEP foranstaltningen "Framework of Actions on Youth Employment", der var resultatet af en række forhandlinger som led i den sociale dialog, hvori de noterede sig, at Kommissionen havde til hensigt at fremsætte et forslag til Rådets henstilling om europæisk kvalitetsramme for praktikophold. Arbejdsmarkedets parter overvejer at fremlægge yderligere fælles tiltag for Rådet og Europa-Parlamentet på grundlag af det kommende forslag fra Kommissionen til Rådets henstilling om en europæisk kvalitetsramme for praktikophold.

Små og mellemstore virksomheder (SMV)

Mellem marts og juni 2013 blev der gennemført en SMV-test med det formål at undersøge kvaliteten af praktikophold i SMV'er ud fra et arbejdsgiverperspektiv og vurdere de omkostninger, der er forbundet med de potentielle foranstaltninger inden for en kvalitetsramme for praktikophold. I alt deltog 914 SMV'er i undersøgelsen. Testen fremhævede, at praktikophold har stor betydning for jobskabelse i SMV'er, og et flertal af de adspurgte (71,9%) betragtede praktikophold som en måde til at udvælge og uddanne kommende medarbejdere på. Testen bekræftede også, at et overvældende flertal af SMV'er (9 ud af 10) ikke ville have nogen problemer med de foreslåede kvalitetselementer.

Eurobarometer-undersøgelsen om praktikophold

I maj 2013 blev der gennemført en Eurobarometer-undersøgelse i EU-27 og Kroatien for at opgøre problemerne med kvaliteten af praktikophold. Resultaterne af denne første europæiske repræsentative rundspørge om emnet omfattede:

- en bekræftelse af, hvor udbredte praktikophold er: 46% af de 18-35 årige, der deltog i undersøgelsen, havde afsluttet mindst et praktikophold
- et ud af tre praktikophold blev betragtet som utilfredsstillende, enten med hensyn til arbejdsvilkår (25% af alle praktikophold) eller læringsindhold (18%) eller begge
- en nøglefaktor for det lave antal tværnationale praktikophold (9% af alle praktikophold) er manglende information: 38% af dem, der ville have været interesseret, anførte utilstrækkelige oplysninger om regler for praktikophold i andre medlemsstater som en vigtig faktor.

En økonometrisk analyse baseret på resultaterne af Eurobarometer-undersøgelsen viste et omfattende sammenfald mellem kvaliteten af praktikophold og "beskæftigelsesresultater".

¹² Læringsindholdet kan bl.a. omfatte introduktionskurser, en klar forklaring/beskrivelse af arbejdet i organisationen og de underliggende problemer i sektoren, og tildeling af en mentor, som følger praktikantens arbejde og vejleder praktikanten.

Med andre ord havde de unge, som havde afsluttet et praktikophold af ringe kvalitet, betydeligt færre chancer for at finde et job bagefter.

Konsekvensanalyse

Anden fase af høringen af arbejdsmarkedets parter var ledsaget af en analyse¹³ af problemerne vedrørende kvaliteten af praktikophold, som indeholder en række mulige politikløsninger.

Dette dokument blev udvidet i 2013 og dannede derefter en fuldt udbygget konsekvensanalyse¹⁴ med tidligere ikke tilgængelige data om antallet og kvaliteten af praktikophold og nye beviser for sammenfaldet mellem kvaliteten og beskæftigelsesudsigterne. I konsekvensanalysen udpeges og analyseres mulighederne for at øge andelen af praktikophold af høj kvalitet, bl.a. ved at fastlægge standarder for "bedste praksis" og ved at afholde arbejdsgiverne fra at tilbyde praktikophold af ringe kvalitet. Den analyserer også nye forslag om gennemsigtighed for at gøre det lettere for unge at screene praktikophold for kvalitet.

Konsekvensanalysen undersøger fire løsningsmodeller ud over basisscenariet:

- oprettelse af et websted med oplysninger
- indførelse af frivillige kvalitetsmærker
- forslag til en henstilling fra Rådet
- forslag til et direktiv.

Det konkluderes i konsekvensanalysen, at den mest effektive og forholdsmæssige valgmulighed ville være et forslag fra Kommissionen til Rådets henstilling om en kvalitetsramme for praktikophold, som medlemsstaterne skal gennemføre i national praksis og/eller national lov.

I denne henstilling anbefales det, at medlemsstaterne gør indgåelsen af en skriftlig praktikaftale obligatorisk. Aftalen skal omfatte oplysninger om læringsformål under praktikopholdet, arbejdsvilkårene, eventuel løn eller godtgørelse, rettigheder og forpligtelser i henhold til gældende EU-lovgivning og national lovgivning samt praktikopholdets varighed.

Desuden vil supplerende krav om gennemsigtighed skabe incitamenter for kvalitet og/eller disincitamenter for praktikophold af ringe kvalitet.

Afhængigt af den foretrukne løsning vil det i tilbud om praktikophold skulle angives, om praktikopholdet er lønnet eller ej, og i bekræftende fald, løn- eller godtgørelsesniveau. Endvidere vil udbydere af praktikophold skulle fremlægge oplysninger om, hvor mange praktikanter der tilbydes en ansættelseskontrakt efter afslutningen på deres praktikophold.

3. JURIDISKE ASPEKTER AF FORSLAGET

Retsgrundlag

Retsgrundlaget for dette initiativ er artikel 153, 166 og 292 i TEUF. Ifølge artikel 292 i TEUF kan Rådet vedtage henstillinger på grundlag af et forslag fra Kommissionen på de områder, hvor EU har kompetence.

Ifølge artikel 153 i TEUF skal Unionen støtte og supplere medlemsstaternes aktiviteter inden for bl.a. arbejdsvilkår, social sikring og social beskyttelse af arbejdstagerne og også integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet, samt bekæmpelse af social

¹³ SWD(2012) 407 final af 5.12.2012.

¹⁴ SWD(2012) 495 final af 4.12.2013.

udstødelse. I henhold til Domstolens praksis falder lønnede praktikophold ind under artikel 153.

For også at dække ulønnede praktikophold er artikel 166 i TEUF også blevet tilføjet som retsgrundlag. Ifølge denne artikel skal Unionen iværksætte "en erhvervsuddannelsespolitik, der støtter og supplerer medlemsstaternes aktioner med fuld respekt for, at ansvaret for læringsindholdet og tilrettelæggelsen af erhvervsuddannelserne ligger hos medlemsstaterne".

Afhængigt af om praktikopholdet er lønnet eller ej, vil artikel 153 eller 166 i TEUF således finde anvendelse.

Bestemmelserne i artikel 153 i TEUF finder ikke anvendelse på løn, jf. artikel 153, stk. 5, i TEUF. Sidstnævnte bestemmelse står imidlertid ikke i vejen for en løsning på problemer vedrørende åbenhed om løn, idet det i henstillingen anbefales, at den skriftlige praktikaftale indeholder oplysninger om, *hvorvidt* praktikopholdet er lønnet *eller ej*.

Der kan foretages en sammenligning med andre EU-instrumenter, såsom direktiv 91/533/EØF, om arbejdsgiverens pligt til at oplyse en arbejdstager om vilkårene for arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet. I direktivets artikel 2 hedder det, at:

"1. Arbejdsgiveren har pligt til at oplyse en arbejdstager ... om de væsentlige punkter i arbejdskontrakten eller ansættelsesforholdet.

2. De i ... omhandlede oplysninger skal mindst omfatte følgende:

*h) begyndelsesgrundløn, de andre komponenter i den løn, som arbejdstageren har ret til, samt med hvilken hyppighed denne udbetales ..."*¹⁵.

Forslaget til et direktiv om om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandsstatsborgere¹⁶ vedrører ligeledes lønspørgsmål som en del af ansættelseskontrakten.

Uddannelse er et centralt mål i EU's beskæftigelses- og uddannelsespolitik. Det er også en integreret del af den frie bevægelighed for personer i henhold til artikel 45 i TEUF – en grundlæggende frihed, som er beskyttet af traktaten. På grund af den tværnationale dimension af praktikophold vil de enkelte medlemsstats aktioner i sig selv ikke kunne opfylde målsætningerne for det foreslåede initiativ, nemlig at forbedre kvaliteten af praktikophold i EU.

Endelig indeholder Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder også en række rettigheder og friheder, som kan være relevante for fremtidige foranstaltninger om praktikophold, navnlig artikel 21 (Ikke-forskelsbehandling), artikel 29 (Ret til arbejdsformidling), artikel 31 (Retfærdige og rimelige arbejdsforhold), og artikel 32 (Forbud mod børnearbejde og beskyttelse af unge på arbejdspladsen).

Nærhed

Nærhedsprincippet finder anvendelse, idet forslaget ikke hører under EU's enekompetence. I forbindelse med praktikophold har en EU-dækkende løsning flere fordele:

- 1) De kvalitetsretningslinjer, der er vedtaget eller foreslået af forskellige organer i forskellige medlemsstater, peger stort set på de samme elementer, der anses for at være afgørende for at kunne forbedre kvaliteten af praktikophold. Dette tyder på, at

¹⁵ Artikel 3 i samme direktiv kræver, at disse oplysninger gives til medarbejderen skriftligt senest 2 måneder efter påbegyndelsen af beskæftigelse.

¹⁶ KOM(2010) 378 endelig af 13.7.2010.

fastlæggelsen af kvalitetsstandarder for praktikophold ikke bør variere grundlæggende under hensyntagen til national praksis eller lokale forhold.

- 2) En EU-dækkende løsning vil have fordele i form af mobilitet blandt praktikanterne. Unge vil få lettere ved at acceptere et praktikophold i et andet land, hvis der findes fast praksis eller regler, der tydeligt viser, hvad de kan forvente.
- 3) Erfaringerne viser, at på grund af samordningsproblemer vil fastlæggelsen af internationalt anerkendte kvalitetsstandarder gå hurtigere, hvis supranationale institutioner koordinerer og støtter.

Medlemsstaterne kunne uafhængigt træffe foranstaltninger til at forbedre kvaliteten af praktikophold. I praksis har de imidlertid gentagne gange anmodet Kommissionen om at vedtage en kvalitetsramme for praktikophold (jf. bl.a. konklusionerne af tre nylige møder i Det Europæiske Råd: december 2012, februar 2013 og juni 2013).

I en situation med uensartet lovgivning hjælper det at have en fælles forståelse af praktikophold og minimumsstandarder. Dette vil være med til at forme medlemsstaternes reguleringsmetoder, idet de foreslåede standarder skal iværksættes gennem specifikke lovgivningsmæssige tilgange i medlemsstaterne. På denne måde kan EU helt konkret støtte medlemsstaterne ved gennemførelsen af beskæftigelsesretningslinje 8 i Europa 2020-strategien, nemlig "at indføre ordninger, der hjælper unge mennesker og navnlig unge, der er arbejdsløse eller under uddannelse, med at finde deres første arbejde, få erhvervserfaring, eller videreuddannelse, herunder læringeuddannelser, og hurtigt gribe ind, når de unge bliver arbejdsløse." Dette vil bidrage til at tackle en vigtig hindring for grænseoverskridende mobilitet, nemlig manglende information, på et område med meget uensartet lovgivning, og henstillingen vil bidrage til at underbygge støtten fra Erasmus¹⁷ og en yderligere udvikling af Eures¹⁸.

Proportionalitet

Rådets henstilling giver mulighed for nøje overholdelse af proportionalitetsprincippet: Medlemsstater, der allerede har indført de foreslåede beskyttelsesforanstaltninger og kvalitetselementer i deres lovgivning eller nationale praksis, behøver ikke at handle. Medlemsstaterne skal også frit kunne vurdere, om det er hensigtsmæssigt at gå ud over den her foreslåede kvalitetsramme for praktikophold, og især inkludere spørgsmålet om minimumsløn, som ikke indgår i kvalitetsrammen for praktikophold.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Ikke relevant.

5. FAKULTATIVE ELEMENTER

Ikke relevant.

¹⁷ Den 1. januar 2014 starter Erasmus+, EU's nye program til støtte for uddannelse, ungdom og sport. Erasmus+ får en ny, strømlinet struktur, der kombinerer de nuværende støtteprogrammer i sektoren, herunder programmet for livslang læring (Comenius, Leonardo, Erasmus, Grundtvig og de tværgående programmer), Aktive unge, Jean Monnet, Tempus og Erasmus Mundus.

¹⁸ Eures er et samarbejdsnetværk mellem Europa-Kommissionen og medlemsstaternes offentlige arbejdsformidlinger. Eures-portalen giver arbejdstagere, arbejdsgivere og snart også praktikanter og udbydere af praktikophold oplysninger om job, praktikophold og uddannelsesmuligheder i hele Europa.

Forslag til

RÅDETS HENSTILLING

om en kvalitetsramme for praktikophold

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 153, 166 og 292,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

1. De unge er blevet særlig hårdt ramt af krisen. Ungdomsarbejdsløsheden har i de senere år nået historiske højder i en række medlemsstater, og der er ikke tegn på nedgang i den nærmeste fremtid. De unges beskæftigelsesegnethed og produktivitet skal fremmes, hvis de skal ind på arbejdsmarkedet.
2. En glidende overgang fra uddannelse til beskæftigelse er afgørende for at styrke de unges chancer på arbejdsmarkedet. Det er nødvendigt at forbedre de unges uddannelse og lette deres overgang til beskæftigelse for at nå de overordnede mål i Europa 2020, nemlig at 75 % af de 20-64-årige skal være i beskæftigelse senest i 2020. Retningslinje 8 om medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker opfordrer medlemsstaterne til at indføre *ordninger, der hjælper unge mennesker og navnlig unge, der er arbejdsløse eller under uddannelse, med at finde deres første arbejde, få erhvervserfaring, eller videreuddannelse, herunder lærlingeuddannelser, og hurtigt gribe ind, når de unge bliver arbejdsløse*¹⁹.
3. I de sidste to årtier er praktikophold er blevet en vigtig indgang til arbejdsmarkedet for unge.
4. Der kan opstå socioøkonomiske omkostninger, hvis især gentagne praktikophold erstatter rigtige job, navnlig begynderjob, der normalt tilbydes til unge. Desuden fører praktikophold af ringe kvalitet og navnlig praktikophold med ringe læringsindhold ikke til betydelige produktivitsgevinster eller positive signalværdier. De sociale omkostninger vedrører også ulønnede praktikophold, der kan begrænse karrieremulighederne for dårligt stillede unge.
5. Der er dokumentation for, at kvaliteten af praktikophold og de beskæftigelsesmæssige resultater er knyttet sammen. Værdien af praktikophold for en lettere overgang til beskæftigelse afhænger af opholdenes kvalitet i form af læringsindhold og arbejdsvilkår. Praktikophold af høj kvalitet medfører direkte produktivitsgevinster, bedre arbejdsmarkedsmatching og mobilitet, især ved at reducere omkostningerne til søgning og matching både for virksomhederne og for de unge.

¹⁹ Rådets afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker (2010/707/EU af 21.10.2010).

6. I henhold til Rådets henstilling om oprettelsen af en ungdomsgaranti²⁰ bør medlemsstaterne sikre, at alle unge i alderen op til 25 år modtager et kvalitetstilbud om beskæftigelse, videreuddannelse, en lærlingeuddannelse eller et praktikophold, senest fire måneder efter at de er blevet arbejdsløse eller har forladt det formelle uddannelsessystem.
7. Forskellige undersøgelser har vist, at en betydelig andel af praktikophold, navnlig ophold, hvor ingen uddannelsesinstitution er direkte ansvarlig for læringsindholdet og arbejdsvilkårene (såkaldte "praktikophold på det åbne marked"), er berørt af kvalitetsproblemer.
8. Erfaringen viser, at mange praktikanter bliver bedt om at udføre rutineopgaver uden tilstrækkeligt læringsindhold. Et praktikophold af høj kvalitet skal omfatte et seriøst og relevant læringsindhold, navnlig ved identificere de specifikke kompetencer, der skal erhverves, tilsyn og mentorordninger for praktikanten samt overvågning af praktikantens fremskridt.
9. Der er også konstateret problemer hvad angår arbejdsvilkår, f.eks. lange arbejdstider, social sikring, sundhed og sikkerhed og erhvervsbetingede risici, ringe eller ingen løn og/eller godtgørelse, manglende klarhed om de gældende retlige ordninger og opholdets forlængede varighed.
10. Der findes i øjeblikket meget forskellige regler for praktikophold i Unionen. I de tilfælde, hvor der findes regler, indeholder disse forskellige kvalitetselementer eller forskellig gennemførelsespraksis, mens der i visse medlemsstater og sektorer nærmest ikke findes nogen regler for praktikophold. Ganske mange udbydere af praktikophold anvender praktikanter som billig eller endog ulønnet arbejdskraft, hvilket ofte skyldes, at der ikke findes lovgivningsmæssige rammer eller instrumenter for praktikophold, eller en manglende åbenhed om arbejdsvilkår under praktikophold og deres læringsindhold.
11. En kvalitetsramme for praktikophold vil bidrage til en forbedring af arbejdsvilkårene og læringsindholdet under praktikophold. Det vigtigste element i kvalitetsrammen for praktikophold er indgåelsen af en skriftlig praktikaftale, der omfatter læringsmål, tilfredsstillende arbejdsvilkår, rettigheder og forpligtelser og en rimelig varighed.
12. Manglende oplysninger er en af årsagerne til, at der findes praktikophold af ringe kvalitet, og er et langt mere udbredt problem i forbindelse med praktikophold end med regulære job. Krav til øget gennemsigtighed i tilbud og annoncer om praktikophold vil bidrage til at forbedre arbejdsvilkårene og fremme grænseoverskridende mobilitet.
13. Arbejdsmarkedets parter spiller en central rolle i udformningen, gennemførelsen og overvågningen af uddannelsespolitikker og -programmer. Et samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter og de relevante myndigheder kan tage sigte på at give de unge målrettede oplysninger om karrieremuligheder og kvalifikationsbehov på arbejdsmarkedet og om praktikanter's rettigheder og forpligtelser. Hertil kommer, at arbejdsmarkedets parter kan spille en rolle ved at lette gennemførelsen af kvalitetsrammen for praktikophold, navnlig ved at udarbejde og formidle en enkel og kortfattet model for praktikaftaler, især til brug for mikrovirksomheder og skræddersyet til deres specifikke behov. I handlingsrammen for ungdomsbeskæftigelsen fra juli 2013 noterede de europæiske arbejdsmarkedsparter sig Kommissionens hensigt om at fremsætte et forslag til Rådets henstilling om en

²⁰

Rådets henstilling om oprettelsen af en ungdomsgaranti (EUT C 120 af 22.4.2013, s. 1).

europæisk kvalitetsramme for praktikophold, og meddelte, at de ville støtte medlemsstaternes tiltag med henblik på at fremme kvaliteten i praktikophold.

14. En af udfordringerne er at øge den grænseoverskridende mobilitet blandt praktikanter i Unionen for at bidrage til at skabe et reelt europæisk arbejdsmarked. De eksisterende forskelle i bestemmelserne udgør en hindring for udviklingen af grænseoverskridende mobilitet blandt praktikanter. I visse tilfælde har det endda vist sig, at administrative og juridiske hindringer for grænseoverskridende mobilitet for praktikanter har berørt flere af de modtagende medlemsstater. Ved at udforme standarder og retningslinjer, som bør anvendes som reference, vil kvalitetsrammen for praktikophold lette adgangen til tværnationale praktikophold.
15. Udvikling af en kvalitetsramme for praktikophold vil øge gennemsigtigheden. Den vil desuden bidrage til at udvide Eures til at omfatte praktikophold og derved fremme mobiliteten og bidrage til at underbygge støtten til mobilitet gennem Erasmus+.
16. Medlemsstaterne kan modtage støtte fra de europæiske fonde til deres programmer med henblik på at fremme og udbyde praktikophold for unge. Ungdomsbeskæftigelsesinitiativet vil desuden støtte praktikophold i forbindelse med ungdomsgarantien, som er rettet mod unge fra de regioner i Unionen, der er hårdest ramt af ungdomsarbejdsløshed, og som medfinansieres af Den Europæiske Socialfond (ESF) 2014-2020. ESF og ungdomsbeskæftigelsesinitiativet kan anvendes til at øge antallet og kvaliteten af praktikordninger i medlemsstaterne. Dette indebærer et muligt bidrag til udgifterne til praktikophold, herunder en del af lønnen, dog på visse betingelser. De kan desuden også yde støtte til udgifterne til anden uddannelse, som de unge kan deltage i ved siden af deres praktikophold, f.eks. sprogkurser.
17. Kommissionen har iværksat et specifikt støtteprogram for teknisk bistand fra ESF for at hjælpe medlemsstaterne med at oprette praktikordninger med ESF-støtte. Denne tekniske bistand fra ESF's støtteprogram yder strategisk, operationel og politisk rådgivning til nationale og regionale myndigheder, der overvejer at oprette nye praktikordninger eller at modernisere eksisterende ordninger.
18. I sin resolution om en struktureret dialog om unges beskæftigelse fra maj 2011 udtalte Rådet, at "det er ønskeligt med en kvalitetsramme for praktikophold for at sikre den uddannelsesmæssige værdi af sådanne erfaringer".
19. I Rådets konklusioner fra juni 2011 om "fremme af unges beskæftigelse med henblik på at nå Europa 2020-målene" opfordrede Rådet Kommissionen til "at vejlede om betingelserne for praktikophold af høj kvalitet ved hjælp af en kvalitetsramme for praktikophold"²¹.
20. I sin beslutning "Et opsving med høj beskæftigelse"²² fra juni 2012 opfordrede Europa-Parlamentet Kommissionen til så snart som muligt at fremlægge et "forslag til Rådets henstilling om en kvalitetsramme for praktikophold" og at fastlægge "minimumsstandarder for at støtte udbuddet og udbredelsen af praktikophold af høj kvalitet".
21. Det Europæiske Råd opfordrede i juni 2012 Kommissionen til at undersøge muligheden for at udvide Eures-portalens til at omfatte praktikophold.²³

²¹ Rådets konklusioner 11838/11 om "fremme af unges beskæftigelse med henblik på at nå Europa 2020-målene" af 17.6.2011.

²² Beslutning 2012/2647(RSP).

²³ EUCO 76/12 af 28. og 29. juni 2012.

22. I konklusionerne fra december 2012 opfordrede Det Europæiske Råd Kommissionen til "*hurtigt at færdiggøre kvalitetsrammen for praktikophold*".
23. I Ungdomsbeskæftigelsespakken fra december 2012 lancerede Kommissionen en høring af arbejdsmarkedets parter om en kvalitetsramme for praktikophold. De europæiske arbejdsmarkedsparter meddelte i deres besvarelser Kommissionen, at de ikke havde til hensigt at indlede forhandlinger for at nå frem til en selvstændig aftale i henhold til artikel 154 i TEUF²⁴.
24. På Det Europæiske Råds møde i juni 2013 blev det på ny bekræftet, at "kvalitetsrammen for praktikophold bør etableres i begyndelsen af 2014".
25. Kvalitetsrammen er en vigtig reference ved fastsættelsen af kvalitetstilbud om praktikophold i henhold til Rådets henstilling om oprettelsen af en ungdomsgaranti.
26. Ifølge den årlige vækstundersøgelse 2014²⁵ er det nødvendigt "at lette overgangen fra skole til arbejdsliv, især ved at øge antallet af gode praktik- eller lærlingeophold".
27. I nærværende henstilling forstås ved praktikophold en afgrænset periode af jobtræning, som er aftalt mellem en praktikant og praktikudbyder uden medvirken af en tredjepart, som omfatter et læringselement med henblik på at få praktiske erfaringer forud for normal beskæftigelse ("praktikophold på det frie marked").
28. Denne henstilling bør omfatte alle praktikophold på det frie marked, uanset om de er lønnede eller ej.
29. Denne henstilling omfatter ikke praktikophold, der er en del af universitetsforløb, formel uddannelse eller erhvervsuddannelse. Praktikophold, som er reguleret ved national lovgivning, og hvis gennemførelse er påkrævet for at opnå en universitetsgrad eller for at få adgang til et bestemt erhverv (som f.eks. læge, arkitekt osv.), er ikke omfattet af denne henstilling -

HENSTILLER TIL MEDLEMSSTATERNE:

- 1) At forbedre kvaliteten af praktikophold på det frie marked, navnlig hvad angår læringsindhold og arbejdsvilkår, med henblik på at lette overgangen for unge fra uddannelse til arbejdsliv ved i deres lovgivning eller nationale praksis at vedtage følgende principper for en kvalitetsramme for praktikophold:

Indgåelse af en skriftlig praktikaftale

- 2) At kræve, at praktikophold baseres på en skriftlig aftale indgået forud for praktikopholdet mellem praktikanten og praktikudbyderen.
- 3) At sikre, at praktikaftaler omfatter læringsmål, arbejdsvilkår, angivelse af, om praktikopholdet er lønnet eller om der ydes godtgørelse til praktikanten af praktikudbyderen, parternes rettigheder og forpligtelser i henhold til gældende EU-lovgivning og national lovgivning samt varigheden af opholdet, jf. henstilling 4-12.

Læringsmål

- 4) At fremme bedste praksis med hensyn til læringsmål for at hjælpe unge med at erhverve praktisk erfaring og relevante færdigheder; de opgaver, som praktikanten tildeles, bør bidrage til at nå disse mål.

²⁴ COM(2012) 727 final af 11.12.2012.

²⁵ COM(2013) 800 final af 13.11.2013.

- 5) At opfordre praktikudbydere til at udpege en mentor for praktikanter, der kan vejlede praktikanten om de opgaver, der skal udføres, og overvåge praktikantens fremskridt.

Arbejdsvilkår

- 6) At sikre, at praktikanternes rettigheder i henhold til gældende EU-lovgivning og national lovgivning samt deres arbejdsvilkår, herunder gældende grænser for den maksimale ugentlige arbejdstid, mindstekrav til daglig og ugentlig hviletid og mindstekrav vedrørende ret til ferie, overholdes.
- 7) At kræve, at praktikudbydere præciserer, hvorledes praktikanten er dækket med hensyn til syge- og ulykkesforsikring samt sygefravær.
- 8) At sikre, at praktikaftalen gør det klart, om praktikopholdet er lønnet eller om der ydes godtgørelse, og hvis det er tilfældet, lønnens og/eller godtgørelsens størrelse.

Rettigheder og pligter

- 9) At sikre, at praktikaftalen fastsætter praktikantens og praktikudbyderens rettigheder og forpligtelser, herunder evt. praktikudbyderens politikker om fortrolighed og intellektuelle ejendomsrettigheder.

Rimelig varighed

- 10) At sikre en rimelig varighed af praktikophold, der som hovedregel ikke overstiger seks måneder, undtagen i tilfælde, hvor en længere varighed er begrundet, f.eks. interne uddannelsesprogrammer for ansættelse eller praktikophold, der gennemføres i en anden medlemsstat.
- 11) At præcisere, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser et praktikophold kan forlænges eller fornys efter udløbet af den oprindelige praktikaftale.
- 12) At tilskynde til, at det i praktikaftalen angives, at praktikanten eller praktikudbyderen kan opsigte aftalen skriftligt med to ugers varsel.

Korrekt anerkendelse af praktikophold

- 13) At tilskynde praktikudbydere til ved et certifikat eller en udtalelse at attestere den viden, de færdigheder og de kompetencer, der er erhvervet under praktikopholdet.

Krav om gennemsigtighed

- 14) At sikre, at praktikudbydere i deres stillingsopslag og annoncer oplyser om vilkår og betingelser for praktikophold, navnlig om, hvorvidt det omfatter løn og/eller godtgørelse og social sikring, og at arbejdsformidlingen anvender gennemsigtighedskrav og passende karrierevejledning.

Arbejdsmarkedets parter

- 15) At sikre aktiv inddragelse af arbejdsmarkedets parter i gennemførelsen af kvalitetsrammen for praktikophold.

Grænseoverskridende praktikophold

- 16) At fremme grænseoverskridende mobilitet for praktikanter i Den Europæiske Union, bl.a. ved at afklare de nationale retlige rammer for praktikophold på det frie marked og indføre klare regler om at tage imod praktikanter fra og udsende praktikanter til andre medlemsstater og ved at begrænse de administrative formaliteter
- 17) At fremme brugen af det udvidede Eures-netværk og udveksling af oplysninger om praktikophold gennem Eures-portalen og tilskynde arbejdsformidlingerne til at oplyse om muligheder for praktikophold på Eures-portalen.

Anvendelse af EU's struktur- og investeringsfonde

- 18) At gøre brug af EU's struktur- og investeringsfonde, navnlig Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling i den kommende programmeringsperiode for 2014-2020 samt i givet fald ungdomsbeskæftigelsesinitiativet til at øge antallet og kvaliteten af praktikophold, herunder gennem effektive partnerskaber med alle relevante aktører

Gennemførelse af en kvalitetsramme for praktikophold

- 19) At iværksætte kvalitetsrammen for praktikophold snarest muligt og senest ved udgangen af 2014
- 20) At identificere de offentlige myndigheder, der har ansvaret for denne gennemførelse, og meddele Kommissionen, hvordan kvalitetsrammen for praktikophold gennemføres
- 21) At sikre aktiv inddragelse af arbejdsformidlinger, uddannelsesinstitutioner og praktikudbydere i gennemførelsen af kvalitetsrammen for praktikophold

OG HAR TAGET TIL EFTERRETNING, AT KOMMISSIONEN HAR TIL HENSIGT:

- 22) At fremme et tæt samarbejde med medlemsstaterne, arbejdsmarkedets parter og andre berørte parter med henblik på at sikre en hurtig gennemførelse af denne henstilling
- 23) At overvåge gennemførelsen af en kvalitetsramme for praktikophold i henhold til denne henstilling og analysere virkningerne af gældende politikker
- 24) At rapportere om de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af denne henstilling, på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne
- 25) At samarbejde med medlemsstaterne, arbejdsmarkedets parter, arbejdsformidlinger og ungdoms- og praktikantorganisationer for at fremme denne henstilling
- 26) At opmuntre og hjælpe medlemsstaterne, herunder ved at fremme udveksling af bedste praksis blandt disse, til at gøre brug af Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling eller andre europæiske fonde for programmeringsperioden for 2014-2020 til at øge antallet og kvaliteten af praktikophold
- 27) At fortsætte sine bestræbelser på at øge udbuddet af tværnationale praktikophold under Erasmus+-programmet

- 28) At samarbejde med medlemsstaterne for at medtage praktikophold i Eures og oprette en særlig webside om de nationale juridiske rammer for praktikophold.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne

Formand