

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Likabehandling av ungdomar på arbetsmarknaden

(yttrande på eget initiativ)

(2023/C 293/08)

Föredragande: **Michael McLOUGHLIN**

Beslut av EESK:s plenarförsamling	20.1.2022
Rättslig grund	Artikel 52.2 i arbetsordningen Yttrande på eget initiativ
Ansvarig sektion	Sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande av sektionen	31.5.2023
Antagande vid plenarsession	15.6.2023
Plenarsession nr	579
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	217/0/6

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 I det aktuella direktivet om tillräckliga minimilöner i EU gick man inte in på frågan om "minimilöner för ungdomar" i detalj. Det erbjuds inte någon universallösning. Tvärtom tog man i direktivet, i egenskap av en horisontell ram, hänsyn till olika traditioner och utgångspunkter och stärkte arbetsmarknadsparternas och kollektivavtalens roll. "Minimilöner för ungdomar" behandlas således olika i olika medlemsstater, och detta är en fråga som man behöver titta närmare på. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) rekommenderar att kommissionen, medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter behandlar denna fråga i linje med direktivet och i andan av den föreslagna rådsrekommendationen om att stärka den sociala dialogen i EU. EESK uppmanar medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter att utnyttja sitt utrymme för skönsmässig bedömning på ett icke-diskriminerande sätt.

1.2 EESK menar att Europaåret för ungdomar 2022 gav tillfälle att reflektera över viktiga frågor som påverkar ungdomar och att ta angelägna politiska initiativ som gynnar eller syftar till att påverka deras ställning i samhället. Med tanke på hur viktigt det är att ungdomar deltar med framgång på arbetsmarknaden bör deras första erfarenhet vara positiv, och metoder som missgynnar dem enbart på grund av ålder är kontraproduktiva. I detta avseende välkomnar EESK Europaåret för kompetens, som officiellt lanserades den 9 maj 2023 och utgör ett politiskt initiativ för livslångt lärande som ger ny stimulans åt arbetet med att nå EU:s sociala mål för 2030.

1.3 Olika regler för ungdomar när det gäller arbetslöshetsersättning och stödutbetalningar kan påverka ungdomars situation på arbetsmarknaden och påverka deras förmåga att utöva sin rätt till fri rörlighet i EU. Medlemsstaterna har behörighet att besluta om strukturen och innehållet i sina sociala trygghetssystem. EESK uppmanar dem att respektera principen om icke-diskriminering när de gör detta, särskilt när det gäller fri rörlighet. EESK rekommenderar att kommissionen, i samband med att den ytterligare undersöker denna fråga, samarbetar nära med medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter för att samla in uppgifter och nationell praxis, även mot bakgrund av den nyligen föreslagna rådsrekommendationen om att stärka den sociala dialogen i EU.

1.4 Att ungdomar erbjuds praktik på arbetsplatser är ofta ett avgörande steg för yrkesmässig integration. Praktikplatser utan lön eller ersättning kan ha en mycket negativ inverkan på ungdomars erfarenheter av arbetsmarknaden. Vi noterar den resolution som antogs av kommittén vid plenarsessionen i december 2022 och den som antagits av Europaparlamentet, och rekommenderar att EU:s övriga institutioner och organ, inklusive kommissionen, intresserar sig mer för denna fråga som ett konkret uttryck för deras engagemang för unga efter Europaåret för ungdomar. Mycket korta perioder av arbetslivserfarenhet och officiellt erkänd och överenskommen utbildningspraktik kan ibland vara oavlönade. Längre

praktiktjänstgöring, jämförbar med arbete utfört av avlönade arbetstagare, bör dock vara avlönad. Enligt en Eurobarometerundersökning var en majoritet av praktikanterna avlönade och hade tillgång till socialt skydd ⁽¹⁾.

1.5 Som en uppföljning av Europaåret för ungdomar och andra initiativ har mer fokus nyligen lagts på ungdomsfrågor. Ett förslag har varit idén om ett europeiskt ungdomstest som skulle integrera bedömningen av hur all ny politik påverkar ungdomar. Idén har förespråkats av Europeiska ungdomsforumet och behandlades i ett EESK-yttrande 2022. EESK stöder helhjärtat denna strategi för politiskt beslutsfattande, såsom framgår av vårt yttrande från 2022 ⁽²⁾.

1.6 Covid-19-krisen och kriget i Ukraina har i hög grad undergrävt den europeiska ekonomin. Även om företagen gjorde sitt bästa för att upprätthålla sysselsättningen har det fått konsekvenser för EU-medborgarna och särskilt för ungdomar.

1.7 Praktiktjänstgöring har blivit ett viktigt sätt för unga att komma in på arbetsmarknaden. För att öka möjligheterna till anställning bör praktikplatser erbjuda utbildningsinnehåll av god kvalitet och lämpliga arbetsvillkor, och de bör inte ersätta reguljära arbeten eller vara en förutsättning för att få anställning. I nuläget verkar det finnas en växande oro, särskilt bland ungdomar, för att hälsokrisen och konsekvenserna av kriget i Ukraina skulle kunna leda till försämrade villkor för praktikanter. Kommissionens mål är att utvärdera om kvalitetskriterierna för praktikprogram tillämpas korrekt.

2. Inledning

2.1 2022 utsågs till Europaåret för ungdomar, och i EESK:s yttrande om detta Europaår uttryckte kommittén sin önskan om att Europaåret skulle inriktas på de politikområden som är särskilt viktiga för ungdomar och omfatta mer än bara evenemang och synliggörande insatser. Ungdomar har uttryckt liknande känslor och åsikter, särskilt med tanke på det tämligen förhastade sättet på vilket Europaåret utlystes. Ungdomars erfarenhet av inträde och deltagande på arbetsmarknaden är helt klart en av de viktigaste politiska frågorna för denna generation, både på nationell och på europeisk nivå.

2.2 I världen efter covid-19 läggs ny tonvikt på arbetsmarknadens föränderliga behov, nya arbetsformer, ny kompetens, utmaningen att återvända till arbetsplatsen och den eventuella hybridmiljön, med alla de möjligheter och risker som detta medför. Framför allt vet vi att ungdomar drabbades hårt under covid-19-pandemin och att detta var ett av skälen till att 2022 utsågs till Europaåret för ungdomar. De unga missade vissa viktiga milstolpar i sin personliga och sociala utveckling under pandemin. Pandemin har dock också haft stor inverkan på ungdomars utbildning och deras deltagande på arbetsmarknaden.

2.3 Europeiska unionen har flera hithörande politikområden som rör ungdomar och ser till att de i största möjliga utsträckning inkluderas i samhället och drar nytta av samma möjligheter som alla andra delar av samhället. I Bratislavaförklaringen från 2016 efterlyste EU:s ledare att en lovande ekonomisk framtid för alla skapas, att vår livsstil värnas och att ungdomar ges bättre möjligheter. I samma anda anges i ingressen till pelaren för sociala rättigheter att "[u]tmaningarna, t.ex. påfallande ojämlikhet, långtids- och ungdomsarbetslöshet eller solidaritet mellan generationerna, är ofta likartade från en medlemsstat till nästa men varierar i grad."

2.4 Det främsta politiska verktyget när det gäller ungdomar i Europeiska unionen är EU:s ungdomsstrategi. Huvudsyftet med strategin är att ge ungdomar egenmakt och bygga upp deras resiliens genom att fokusera på tre insatsområden under slagorden "Engagera, sammanföra och stärka". I strategin konstateras att det är avgörande för en fungerande demokrati och för samhället i stort att skapa vägar för ungdomars engagemang i det demokratiska livet. Under rubriken "Engagera" syftar EU:s ungdomsstrategi till att stödja ungdomars meningsfulla medborgerliga, ekonomiska, sociala, kulturella och politiska deltagande. I strategin ses ungdomars rörlighet som en möjlighet för dem att

— utveckla och stärka personlig, social och medborgerlig kompetens,

— utveckla kritiskt tänkande och kreativitet,

— förbättra anställbarheten, och

⁽¹⁾ Den nyligen publicerade Eurobarometerundersökningen "Integration of young people into the labour market with particular focus on traineeships", april 2023 (europa.eu).

⁽²⁾ Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om EU:s ungdomstest (yttrande på eget initiativ) (EUT C 486, 21.12.2022, s. 46).

— bli aktiva EU-medborgare.

2.5 I den europeiska ungdomsstrategin erkänns särskilt ungdomsarbetets roll som en "katalysator för egenmakt" bland unga, och det konstateras att ungdomsarbete ger ungdomar unika fördelar i övergången till vuxenlivet och utgör en trygg miljö där de kan skaffa sig självförtroende och tillägna sig kunskap på ett informellt sätt ⁽³⁾.

2.6 EESK menar att strategin bör fokusera på det sektorsövergripande tillvägagångssättet, med en helhetssyn på ungdomar och deras behov och rättigheter inom alla politikområden, och att EU:s nya ungdomssamordnare i första hand bör leda det sektorsövergripande arbetet. Kommittén uttryckte en önskan om att EU:s ungdomspolitik ska inkluderas i den europeiska planeringsterminen för att fokusera mer på resultat, särskilt på sektorsövergripande områden ⁽⁴⁾.

2.7 EESK rekommenderade att strategin bör ha höga ambitioner för sektorsövergripande arbete när det gäller andra relevanta EU-politikområden, bland annat sysselsättning, utbildning, hälsa, migration och jämlikhet. Vidare förespråkade kommittén att man inom strategin fokuserar mer på sysselsättnings- och utbildningsrelaterade frågor som påverkar unga personer, särskilt när det gäller diskussionen kring framtidens arbete, samt kompetensutveckling och andra sociala frågor som t.ex. psykisk hälsa och jämlikhet.

3. Ungdomar, arbetsmarknaden och kompetens

3.1 Ungdomar och deras utsikter att få anställning uppmärksammas vanligtvis i hög grad om man ser till arbetsmarknaden. Detta beror främst på att de tidiga erfarenheter som människor samlar på sig i samband med sitt deltagande på arbetsmarknaden kan få långsiktiga återverkningar senare i livet. Detta har särskilt visat sig vara fallet med elever som lämnar skolan i förtid. När det gäller personer med funktionsnedsättning lämnar nästan 20 % av dem skolan i förtid, vilket är en mer än dubbelt så hög andel än bland andra ungdomar i åldern 18–24 år ⁽⁵⁾. I samband med covid-19 och den finansiella kraschen innan dess har vi också sett att ungdomar är mer sårbara för ekonomiska chocker och nedgångar, att de ofta är de första som förlorar sina jobb och att de i båda fallen arbetar inom branscher såsom tjänstesektorn, samt att de är överrepresenterade när det gäller osäker anställning. ILO har konstaterat att majoriteten av arbetstagarna på arbetsplattformar online och i lokalt arbete är under 35 år och att unga arbetstagare oftare har osäkra anställningsvillkor. Greklands turistsektor sysselsätter den största andelen unga arbetstagare, och de har drabbats hårt av pandemin. I Spanien, Italien och Portugal förekommer en extremt hög andel visstidsanställningar bland ungdomar (över 60 %), vilket snabbt kan leda till arbetslöshet i händelse av en kris.

3.2 Vår nuvarande prioritering måste vara att återställa den europeiska ekonomin genom ett konsekvent genomförande av de nationella återhämtningsplanerna ⁽⁶⁾ och skapandet av förutsättningar som gör det möjligt för företag att växa på nytt och skapa arbetstillfällen av hög kvalitet. I en tid då företagen lider brist på arbetskraft, inte kan hitta rätt kompetens och står inför allvarliga anställningsproblem ligger det i deras intresse att utnyttja potentialen hos alla människor, även ungdomar.

3.3 En av de största källorna till trygghet och framtidsutsikter för de flesta människor, men särskilt för ungdomar, är arbetstillfällen och ändamålsenlig kompetens. Konsekvenserna av covid-19-pandemin och återverkningarna av kriget i Ukraina har påverkat inte bara medborgarna utan även företagen, vilket har undergrävt deras förmåga att skapa värde och sysselsättning och säkerställa en effektiv övergång mellan arbeten.

3.4 Vi kan se att ungdomar som inte lyckas med övergången från skola till arbetsplats kan komma att stöta på problem senare i livet. Även om arbetslösheten innebär utmaningar för alla som drabbas av den, kan dessa utmaningar vara mycket större för ungdomar som kanske inte har de nätverk som krävs för att ta sig fram på en snabbt föränderlig arbetsmarknad. På samma sätt kan en oproportionerligt stor del arbetslösa i ett samhällssegment få konsekvenser för den sociala sammanhållningen och våra demokratiska värden och, under extrema omständigheter, leda till potentiella sociala störningar, vilket har varit fallet i vissa utvecklingsländer.

⁽³⁾ Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ett Europaår för ungdomar 2022" [COM(2021) 634 final – 2021/0328(COD)] (EUT C 152, 6.4.2022, s. 122).

⁽⁴⁾ Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "förslag till Europaparlamentets och rådets beslut om ett Europaår för ungdomar 2022" [COM(2021) 634 final – 2021/0328(COD)] (EUT C 152, 6.4.2022, s. 122).

⁽⁵⁾ <https://www.disability-europe.net/downloads/1046-ede-task-2-1-statistical-indicators-tables-eu-silc-2018>.

⁽⁶⁾ Yttrande av Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om hur man kan garantera anständigt arbete för unga och säkerställa inkludering av unga som varken arbetar eller studerar genom korrekt utarbetade nationella återhämtningsplaner (yttrande på eget initiativ) (EUT C 152, 6.4.2022, s. 27), unga som varken arbetar eller studerar (UVAS) och de nationella återhämtningsplanerna.

3.5 Det är därför viktigt att se likabehandling av ungdomar på arbetsmarknaden som en del av ett bredare behov av medborgerligt och demokratiskt deltagande. På samma sätt som vi inser att ungdomar måste vara en del av samhället och delta i idrottsverksamhet som aktiva medborgare, är deras förmåga att förstå sin roll och plats på arbetsmarknaden, och rent av stå upp för sig själva, en viktig del av medborgarskapet. På motsvarande sätt bör arbetsmarknaden vara en plats för solidaritet mellan generationerna där det finns en lämplig balans mellan arbetsliv och privatliv och där människor kan känna att de bidrar till samhället. Ungdomsarbetslösheten är ett strukturellt problem i många länder, men i länder som Spanien ges stöd till sen pensionering (upp till 12 000 EUR) för att göra pensionssystemet hållbart. Därmed finns det en risk att ekonomin inte kan dra nytta av den högre produktivitet som ungdomar kan generera, såsom anges i yttrandet. Dessutom finns det arbeten som det är mycket svårt att utföra efter 65 års ålder.

3.6 I ekonomiskt hänseende kan hög ungdomsarbetslöshet och avsaknad av effektiva strategier mellan generationerna på företagsnivå leda till lägre produktivitet eftersom det finns färre unga arbetstagare som bidrar med ny kompetens och innovation i produktionsprocesserna. Dessutom innebär ett stort antal arbetslösa personer ekonomiska kostnader i form av förlorade skatteintäkter, sociala förmåner och kostnader för därmed sammanhängande system. Eurofound har konstaterat att de ekonomiska kostnaderna för ungdomar som varken arbetar eller studerar (UVAS) uppgick till omkring 153 miljarder euro 2011. Dessa farhågor har återspeglats i EESK-yttrandena om "Otrygga anställningar och psykisk hälsa" ⁽⁷⁾ och om "Demokrati i arbetslivet" ⁽⁸⁾. Avslutningsvis är arbetslösheten bland ungdomar med funktionsnedsättning i åldern 25–34 år nästan dubbelt så hög som bland personer utan funktionsnedsättning (18 % jämfört med 9,7 %) ⁽⁹⁾.

3.7 På individnivå kan effekterna av ungdomsarbetslösheten inbegripa psykisk ohälsa och försämrat välbefinnande samt lägre lycklighetsgrad, och riskerar att leda till ökad efterfrågan på offentliga hälso- och sjukvårdstjänster. Dessutom finns det en större risk för ett splittrat samhälle till följd av de olika former av social utestängning som unga arbetslösa kan uppleva. Att vara arbetslös i ung ålder ökar sannolikheten att bli arbetslös senare i livet och inverkar negativt på det belopp som tjänas in senare i livet om och när sysselsättningen är säkrad. Unga arbetslösa personer löper också större risk att drabbas av förlorad kunskap eller social utestängning på flera olika områden. Effekterna av covid-19 på ungdomars psykiska hälsa är väldokumenterade.

3.8 Det är också viktigt att ta itu med situationen för "uppgivna" unga arbetstagare och ungdomar som har stora svårigheter när det gäller integreringen på arbetsmarknaden. Avhopp från skolan och förändringar i skolgången är en utmaning. Till följd av detta kan ungdomar förlora kontakten med verkligheten på arbetsmarknaden.

3.9 Ett sätt att öka den ekonomiska verksamheten bland unga är att motivera dem att bli företagare genom att stödja deras entreprenörsanda, kreativitet och innovationsförmåga. Verksamheten under Europaåret för kompetens kan integrera utbildning i entreprenörskap och bygga vidare på vissa modeller för god praxis, såsom program och tävlingar för unga företagare.

3.10 EU har tagit utmaningen med ungdomssysselsättning på allvar, och dess främsta politiska verktyg är den förstärkta ungdomsgarantin. Ursprungligen var syftet med ungdomsgarantin att ge ungdomar i åldern 18–24 år ett erbjudande om arbete, arbetslivserfarenhet, lärlingsutbildning, utbildning eller ett arbete kombinerat med utbildning inom en fastställd tidsperiod efter det att de slutat skolan eller blivit arbetslösa. Europeiska kommissionen rekommenderade att ungdomsgarantin skulle erbjudas ungdomar inom fyra månader efter det att de blivit arbetslösa. Den förstärkta ungdomsgarantin är ett åtagande som alla medlemsstater gjort för att säkerställa att ungdomar under 30 år erbjuds högkvalitativ sysselsättning, vidareutbildning eller en lärlings- eller praktikplats.

3.11 För att säkerställa en effektiv övergång mellan arbeten är det nödvändigt att gå vidare med utbildningsreformer, ta itu med kompetensglapp och fokusera på livslångt lärande, vuxenutbildning, omskolning och kompetenshöjning. EESK noterar kommissionens framsteg med att skapa ett europeiskt utbildningsområde, främja ramen för europeiskt samarbete om yrkesutbildning och avancera när det gäller tillämpningen av handlingsplanen för digital utbildning.

3.12 Likaså noterar kommittén kommissionens nya initiativ om individuella utbildningskonton, särskilt mikrokrediter och det nya universitetspaketet. Det finns en ny dynamik som syftar till att utrusta yngre personer med lämpliga färdigheter och stödja unga studenter, lärlingar och entreprenörers rörlighet.

⁽⁷⁾ Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Otrygga anställningar och psykisk hälsa (förberedande yttrande på begäran av det spanska rådsordförandeskapet) (EUT C 228, 29.6.2023, s. 28).

⁽⁸⁾ Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Demokrati i arbetslivet (förberedande yttrande på begäran av det spanska ordförandeskapet) (EUT C 228, 29.6.2023, s. 43).

⁽⁹⁾ <https://www.disability-europe.net/downloads/1046-edc-task-2-1-statistical-indicators-tables-eu-silc-2018>.

4. Effekterna av covid-19

4.1 Enligt Eurostat har ungdomar drabbats hårdare av covid-19-pandemin än äldre. Sysselsättningsgraden i EU bland ungdomar i åldern 15–29 år var under tredje kvartalet 2020 2,8 procentenheter lägre än tredje kvartalet 2019, dvs. före pandemin. Under tredje kvartalet 2021 skedde dock en återhämtning, med en sysselsättningsgrad på 0,1 procentenheter jämfört med tredje kvartalet 2019. Jämfört med tredje kvartalet 2020 och tredje kvartalet 2019 minskade sysselsättningsgraden bland ungdomar i alla länder.

4.2 Eurostat fann också en skillnad i dessa trender inom EU. Under tredje kvartalet 2021 uppvisade en majoritet av EU:s medlemsstater (16 av 27) ännu inte en fullständig återhämtning, eftersom sysselsättningsgraden bland ungdomar fortfarande låg under den nivå som noterades under tredje kvartalet 2019. De största minskningarna noterades i Portugal, Bulgarien, Lettland, Tjeckien och Polen (alla med minst 3 procentenheter lägre det tredje kvartalet 2021 än det tredje kvartalet 2019). Den största ökningen av andelen sysselsatta personer i åldern 15–29 år under det tredje kvartalet 2021, jämfört med situationen före covid-19, noterades däremot i Irland, Frankrike och Slovenien (alla med minst 2 procentenheter högre det tredje kvartalet 2021 än det tredje kvartalet 2019).

4.3 Eurofound har rapporterat att ungdomar, trots EU:s och medlemsstaternas politiska insatser för att stödja unga personer i kölvattnet av finanskrisen 2008, också drabbades hårdast till följd av förlorade arbetstillfällen under covid-19-krisen. De var överrepresenterade i de sektorer som drabbats hårdast av pandemirestriktionerna och hade oftare deltids- eller visstidsanställningar. 12 % av de unga i åldern 18–29 år som svarade på minst två omgångar av e-undersökningen om boende, arbete och covid-19 uppgav att de hade förlorat sitt arbete, och 12 % av studenterna var också arbetslösa. Liknande återverkningar rapporterades när det gäller besparingar, psykisk hälsa och fattigdom.

4.4 Enligt en undersökning utförd av Insee (den franska nationella byrån för statistik och ekonomiska studier)⁽¹⁰⁾ ledde redan den första nedstängningen i samband med covid-19-epidemin våren 2020 till en aldrig tidigare skådad nedgång i aktiviteten: 73 % av företagen rapporterade att deras försäljning minskade med över 10 % och 35 % av företagen att deras försäljning minskade med över 50 % under denna period. En tredjedel av företagen höll i genomsnitt stängt i 57 dagar, oftast till följd av administrativa begränsningar av allmänhetens tillträde (65 %), men också på grund av problem avseende utbud (8 %) eller möjligheter (7 %). Detta avbrott drabbade främst de verksamheter som har närmast kontakt med allmänheten, nämligen restaurang-, catering- och barverksamhet, inkvartering, serviceyrken, kultur- och fritidsaktiviteter samt lufttransport. I september 2020 höll 1 % av företagen fortfarande stängt.

4.5 För att klara av den plötsliga nedgången i verksamheten ansökte över 4 av 5 företag om stöd från de offentliga myndigheterna bl.a. i form av korttidsarbete (70 % av företagen), uppskjuten betalning av socialförsäkringsavgifter (53 %) och statsgaranterade lån (41 %). Sektorn för restaurang-, catering- och barverksamhet (97 %), motor- och reparationssektorn (96 %) och inkvarteringssektorn (95 %) förlitade sig särskilt ofta på dessa åtgärder.

4.6 En annan våg av pandemin följde 2021, och i februari 2022 drabbades den europeiska ekonomin av den militära konflikten i Ukraina och dess följder i form av höga energipriser, begränsad tillgång till råvaror samt störningar i leveranskedjorna och en därmed förbunden hög inflation.

4.7 Trots dessa fakta gjorde de företag som är verksamma på EU:s inre marknad sitt bästa för att bevara arbetstillfällen och skapa nya.

4.8 När det gäller utbildning rapporterade Europeiska ungdomsforumet att kvaliteten på distansutbildningen under pandemin varierade och att nästan en av tio unga studerande inte hade tillgång till kurser, undervisning eller prov. Omkring två tredjedelar av studerandena ansåg att de lärde sig "något mindre" eller "betydligt mindre". Tre fjärdedelar av de marginaliserade ungdomarna uppgav att de lärde sig "något mindre" eller "betydligt mindre". Individuella omständigheter kan dock ha varierat avsevärt. Osäkerhet när det gäller utbildningen och utmaningarna med nätbaserat lärande var en källa till stress och problem med välbefinnandet bland unga. Även om det inte är klart hur omfattande effekterna är, kommer avbrottet i utbildningen sannolikt att leda till långsiktiga negativa effekter på sysselsättning, utbildningsresultat, hälsa och välbefinnande. Det är möjligt att denna situation också har positiva sideffekter som öppnar dörren för ett kombinerat utbildningssystem som använder sig av olika former av lärande och tekniska verktyg som är tillgängliga för alla ungdomar, inbegripet unga med funktionsnedsättning och unga i avlägsna regioner.

⁽¹⁰⁾ Institut national de la statistique et des études économiques, <https://www.insee.fr/en/statistiques/5018508>.

4.9 Några av de mest dramatiska effekterna av covid-19-pandemin gäller dock ungdomars psykiska hälsa. Tecken på depression som ångest, utmattning, isolering och självmordstankar ökar. Det är problematiskt att det finns en oro över framtiden. Forskning i Österrike visar att de flesta av de berörda ungdomarna inte har fått något stöd. Detta beror på bristande kunskap om de möjligheter som står till buds, men det är också en fråga om regionala och ekonomiska ojämlikheter. Självmord har blivit den främsta dödsorsaken bland de yngsta i Spanien. Pandemin har avslöjat psykiskt lidande, med 3 941 självmord 2020, och i 300 av dessa fall var personerna mellan 14 och 29 år gamla. De offentliga hälso- och sjukvårdssystemen har inte de resurser som krävs för att hjälpa unga personer med psykiska hälsoproblem. Den sista fasen av en longitudinell studie av ungdomar och barn i Irland har de facto visat att fall av depression och psykisk ohälsa bland ungdomar har fördubblats.

4.10 Samtidigt bör de ungdomar på arbetsmarknaden som har intellektuella eller fysiska funktionsnedsättningar självklart inte behandlas sämre på grund av sin ålder och/eller sitt funktionshinder. På samma sätt måste uppmärksamhet ägnas åt personer från avlägsna landsbygdsområden och personer som utsätts för könsdiskriminering.

4.11 Statistiken över sysselsättningen bland ungdomar med funktionsnedsättning är också ofullständig: kvantitativa indikatorer, t.ex. arbetslöshetsnivån, bör kompletteras med andra indikatorer, t.ex. utbildningsnivå, typ av avtal som erbjuds (visstidsanställning, tillsvidareanställning, tidsbegränsad anställning), andel som är sysselsatt i en reguljär miljö, andel som får sysselsättningsstöd eller andel som befinner sig i långtidsarbetslöshet, i kombination med dessa ungdomars sociala och ekonomiska situation.

5. Likabehandling av ungdomar på arbetsmarknaden

5.1 Jämlikhet är en av EU:s viktigaste principer och en rättighet som bygger på fördraget och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, och som stöds av EU:s sekundärlagstiftning. En allmän ram för likabehandling i arbetslivet fastställs genom rådets direktiv 2000/78/EG⁽¹⁾, som fortfarande fyller sitt syfte.

5.2 Det kan därmed konstateras att ungdomars framtid är en central fråga för EU och att ungdomars utsikter på arbetsmarknaden är en mycket viktig del av deras utveckling. EU har en rad strategier och instrument som riktar sig till ungdomar och deras ställning på arbetsmarknaden. I enlighet med EUF-fördraget och subsidiaritetsprincipen har medlemsstaterna befogenheter i många av dessa frågor, och därför står deras politik i centrum i föreliggande informationsrapport.

5.3 Under pandemin drabbades ungdomar på olika sätt mer än andra grupper. Med tanke på hur viktig denna fråga är vore det därför rimligt att undersöka alla specifika aspekter av arbetsmarknadspolitiken och på grundval av uppkomna fakta avgöra om ungdomar behandlas sämre än andra enbart på grund av ålder. Med tanke på hur vittomfattande ämnet kan tänkas vara är det viktigt att klargöra vad som undersöks i föreliggande yttrande. Här ligger fokus på den mer uppenbara och tydligt ogynnsamma behandlingen av ungdomar inom lagstiftning och politik enbart på grund av ålder. Det är oundvikligt att man inriktar sig mer på områden där det finns mest information och överskådlighet. Dessa områden är minimilöner och bestämmelser om social trygghet och hjälp, samt i mindre omfattning oavlönad praktik (som redan har behandlats).

6. Minimilöner

6.1 I enlighet med EUF-fördraget⁽¹²⁾ och subsidiaritetsprincipen faller minimilöner inom medlemsstaternas behörighetsområde, men Europeiska unionen kan besluta om åtgärder som är avsedda att främja samarbetet mellan medlemsstaterna, inbegripet direktiv. Under beredningen av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2041⁽¹³⁾ om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen, som redan antagits, uppgav kommissionen att minimilönen i de flesta medlemsstater är otillräcklig och/eller att det finns luckor i minimilöneskyddets täckning, även om ett minimilöneskydd finns i alla EU:s medlemsstater, antingen genom lagstiftning ("lagstadgade minimilöner") och/eller genom kollektivavtal. Förslaget tar avstamp i den europeiska pelaren för sociala rättigheter.

6.2 Målet med direktivet är att säkerställa att arbetstagarna i EU skyddas med tillräckliga minimilöner som tillåter en skäligen levnadsnivå var de än arbetar. För att detta allmänna mål ska nås upprättas i förslaget en ram för att förbättra nivån på

⁽¹⁾ Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2.12.2000, s. 16).

⁽¹²⁾ Artikel 153.2 a och b i EUF-fördraget.

⁽¹³⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2041 av den 19 oktober 2022 om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen (EUT L 275, 25.10.2022, s. 33).

minimilönerna och öka arbetstagarnas tillgång till minimilöneskydd. De här målen är relevanta både för lagstadgade minimilöner och för dem som förlitar sig på kollektiva förhandlingar. Direktivet är utformat för att dessa mål ska nås samtidigt som man tar hänsyn till och till fullo respekterar särdragen i nationella system, nationella befogenheter, arbetsmarknadsparternas oberoende och avtalsfrihet.

6.3 Minimilöner är ett av de områden där unga i hög grad behandlas olika i EU:s medlemsstater. Enligt Europeiska ungdomsforumet är ungdomar särskilt beroende av minimilönen, då fler än en av fyra är minimilöntagare, jämfört med en av tio vuxna. Ett antal medlemsstater har fastställt särskilda "minimilöner för ungdomar" som i samtliga fall är lägre än den allmänna minimilönen per åldersgrupp, medan andra utesluter unga under 18 år i lagstiftningen om minimilöner. Så är fallet i Belgien, Frankrike, Irland, Luxemburg, Tyskland, Malta och Nederländerna. Frankrikes bestämmelser sammanhänger inte i någon större utsträckning med ålder, men många unga påverkas indirekt. Det finns andra reducerade skattesatser för lärlingsutbildningar, men dessa tas inte upp i föreliggande rapport och fastställs vanligtvis genom överenskommelse mellan arbetsmarknadens parter. I Förenade kungariket förekommer också löner som ligger under minimilönen. Närmare uppgifter finns i bilagan.

6.4 Dessa minimilöner för unga tar inte hänsyn till ungdomars rätt till lika lön för lika arbete, medan ILO:s forskning upprepade gånger har visat att de dessutom är ineffektiva när det gäller att främja sysselsättningen bland unga. Problemets kärna är lika lön för lika arbete. Ungdomsorganisationer har mottagit vittnesmål av unga om att de efter att ha varit anställda en tid kan övervaka eller utbilda kollegor som är äldre än dem i samma uppgifter, men får lägre lön, eller till och med att de uppmanas ta på sig en ledande roll till lägre lön än sina kollegor på grundval av bestämmelserna.

6.5 Även om yngre personer i dessa medlemsstater har rätt att framföra fordon, rösta och gå med i armén, och behandlas som vuxna i alla andra avseenden, har de inte rätt till den fulla minimilönen som tillkommer äldre kollegor. När det gäller den yngsta åldersgruppen i Nederländerna har minimilönerna för ungdomar fastställs till 30 % av minimilönen för äldre kollegor, vilket utgör ett allvarligt hinder för deras förmåga att leva ett självständigt liv och åtnjuta en rimlig levnadsstandard. Trots att EU har utlyst 2022 till året för ungdomar verkar det som att den överenskomna politiska ståndpunkten i lagstiftningsprocessen inte i någon större utsträckning tar hänsyn till fall där unga behandlas ojämnt.

6.6 I en metaanalys som ILO nyligen gjorde av effekterna av minimilöner för ungdomar, där man granskade 43 vetenskapliga rapporter som publicerats sedan 1990, konstaterades att minimilönernas inverkan på ungdomssysselsättningen i de allra flesta fall är antingen obefintlig eller mycket blygsam. I vissa fall har en höjning av minimilönen för ungdomar rentav ökat sysselsättningsgraden bland ungdomar. I sin konsekvensbedömning av direktivet redogjorde Europeiska kommissionen för forskningsresultat från Portugal, Belgien och Nederländerna som visar att minimilöner för ungdomar inte har någon nämnvärd inverkan på ungdomsarbetslösheten.

7. Arbetslöshetsersättning

7.1 Ett annat område där det kan finnas skillnader i behandlingen av ungdomar är perioder av arbetslöshet. Detta faller återigen till stor del inom medlemsstaternas behörighet, särskilt när det gäller ersättningsnivåer, utbetalningsperioder och kriterier. Det finns betydande olikheter och komplexitet bland de nationella systemen i Europa. Man kan dock föreställa sig situationer då dessa skillnader kan påverka frågor som sysselsättning och fri rörlighet inom EU. Ungdomar kan också missgynnas av systemen för arbetslöshetsersättning, eftersom de kanske inte har fullgjort hela den kvalifikationsperiod av inbetalningar som krävs i respektive system.

7.2 Utöver dessa system tillhandahåller medlemsstaterna socialbidrag, som varierar avsevärt, och sociala trygghets-system är också en nationell behörighet. Vissa är föremål för behovsprövning medan andra inte är det. När det gäller åldersaspekten är bilden ganska komplex, och denna typ av betalningar och föreliggande informationsrapport kan inte göra ämnet rättvisa. Det finns oundvikligen variationer i kvalifikationsperioder och varaktighet samt flera andra faktorer. Det finns utan tvivel ett behov av bättre och tydligare uppgifter för att göra det möjligt att utvidga forskningen. Några korta kommentarer kan göras:

— I vissa system finns särskilda arrangemang för personer över 45 år eller för andra åldersgrupper. Ett begränsat antal länder har kortare kvalifikationsperioder för personer under 25 år.

- I Sverige drabbas arbetslösa ungdomar (18–24 år) som deltar i arbetsmarknadspolitiska program och som erhåller aktivitetsstöd, med en underliggande rätt till arbetslöshetsersättning, av en kraftigare minskning av det förmånsbelopp som betalas ut, i enlighet med bestämmelserna i systemet för arbetslöshetsförmåner.
- I Luxemburg beviljas ett bidrag på 70 % respektive 40 % av den sociala minimilönen ("salaire social minimum" på franska) för ungdomar som är 18 respektive 16 eller 17 år efter en väntetid på 36 veckor, som kan minskas till 26 veckor om den sökande studerar.
- Irlands bidrag till arbetssökande (en stödutbetalning) uppgår till cirka 60 % av bidraget för vuxna i åldern 18–24 år utan självständigt boende. Full ersättning betalas till dem som deltar i relevanta kurser och utbildningar.

8. Oavlönad praktik

8.1 Europaparlamentet har efterlyst ett förbud mot oavlönade praktikplatser och Europarådets kommitté för sociala rättigheter har fastställt att luckor i den belgiska lagstiftningen gör det möjligt för ungdomar att utnyttjas som fri arbetskraft genom oavlönade praktikplatser. I kommitténs beslut, som kom efter ett kollektivt klagomål från Europeiska ungdomsforumet, konstaterades att de nuvarande yrkesinspektionssystemen i Belgien inte ger tillräckligt skydd för utsatta och missgynnade unga arbetstagare.

Generellt sett varierar medlemsstaternas regelverk kraftigt, men i synnerhet finns det stora skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om hur strikta de är avseende olika typer av praktikprogram. I vissa medlemsstater finns det ingen rättslig definition av praktikprogram.

8.2 Rådets rekommendation om kvalitetskriterier för praktikprogram, som antogs 2013, har som mål att se till att man genom praktikprogram på ett effektivt sätt underlättar övergången från utbildning till arbete och på så sätt ökar de ungas anställbarhet. I förslaget ges riktlinjer som kan garantera att praktiken ger goda möjligheter till lärande och att arbetsvillkoren är skäliga.

8.3 Oavlönad praktik kan definieras som perioder av arbete, liknande dem som utförs av avlönade anställda, men som inte är kopplade till en formaliserad och uttrycklig process för utbildning, volontärarbete eller praktik.

8.4 Arbetslivserfarenhet och kunskaper som förvärvas genom erfarenhet är av avgörande betydelse för att unga människor ska komma ut på arbetsmarknaden, men de som efterlyser åtgärder för oavlönade praktikplatser anser att alltför många ungdomar befinner sig i en ond cirkel av obetalda praktikplatser och otillfredsställande arbetslivserfarenheter, vilket leder till betydande frustration över arbetsmarknaden i denna åldersgrupp.

8.5 Europeiska ungdomsforumet granskade ett urval av länder och deras politik för oavlönad praktik. I Frankrike är praktiktjänstgöringen strikt reglerad och kan endast genomföras inom ramen för formella läroplaner. Praktik som varar högst två månader som en del av utbildningen kan vara obetald. I Rumänien är praktikplatser strängt reglerade genom särskild lagstiftning. Praktikanter har rätt till 50 % av minimilönen. Oavlönade praktikplatser på den öppna arbetsmarknaden är olagliga, men lagarna kringgås ofta.

8.6 Praktikplatser på den öppna arbetsmarknaden definieras eller regleras inte i lag och är inte heller vanliga i Kroatien, men det finns andra former av praktik som regleras. I Bulgarien är oavlönade praktikplatser som inte faller inom ramen för de särskilda bestämmelserna om praktiktjänstgöring lagliga och vanligt förekommande. När det gäller praktikplatser på den öppna arbetsmarknaden som följer bestämmelserna om praktiktjänstgöring har praktikanter rätt till minst nationell minimilön.

8.7 I Österrike bör praktikplatser på den öppna arbetsmarknaden i teorin vara avlönade i enlighet med sektorsspecifika kollektivavtal. Praktik på den öppna arbetsmarknaden kan dock lagligen vara oavlönad om den kategoriseras som ett utbildningsförhållande, vilket ofta förekommer. Oavlönat arbete är olagligt i Irland, men lagen tillämpas ofta inte när det gäller praktikplatser, eftersom oavlönade praktikplatser är vanligt förekommande och ofta annonseras offentligt.

Bryssel den 15 juni 2023.

Oliver RÖPKE
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

BILAGA ⁽¹⁾

Tabell

Nivåer under miniminivån i utvalda EU-medlemsstater och Förenade kungariket i januari 2021

Land	Grupper av arbetstagare	% av full nivå	Minimilönenivå 2021 (i euro om inget annat anges)
Belgien	Arbetstagare som är 16 år eller yngre (utan studentavtal)	70	1 138 per månad
	Arbetstagare som är 17 år (utan studentavtal)	76	1 236 per månad
	Arbetstagare som är 18 år (med studentavtal)	82	1 133 per månad
	Arbetstagare som är 19 år (utan studentavtal)	88	1 431 per månad
	Arbetstagare som är 20 år (med studentavtal)	94	1 528 per månad
Frankrike	Arbetstagare i åldrarna 15 och 16 år med mindre än sex månaders erfarenhet inom sektorn, samt arbetstagare under 16 år som arbetar under sommarledigheter	80	1 244 per månad
	Arbetstagare som är 17 år med mindre än sex månaders erfarenhet inom sektorn	90	1 399 per månad
	Unga med avtal som inbegriper varvad utbildning ⁽¹⁾ , beroende på ålder och tidigare kvalifikationer	55–100	855–1 555 per månad
	Lärlingar, beroende på ålder, tjänstgöringstid och tillämpligt sektorsavtal	27–78	420–1 213 per månad
	Praktikanter ⁽²⁾	—	3,70 per timme
	Arbetstagare med funktionsnedsättning som är anställda vid arbetsplatser som är särskilt utformade för inkludering av dem	55–100	855–1 555 per månad
Tyskland	Minimilön gäller inte för personer under 18 år.	—	550 per månad
Irland	Arbetstagare under 18 år	70	7,14 per timme
	Arbetstagare som är 18 år	80	8,16 per timme
	Arbetstagare som är 19 år	90	9,18 per timme
Lettland	Dömnda personer (avtjänande fängelsestraff)	50	250 per månad

⁽¹⁾ Anpassade uppgifter från: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef21015en.pdf.

Land	Grupper av arbetstagare	% av full nivå	Minimilönenivå 2021 (i euro om inget annat anges)
Luxemburg	Arbetstagare i åldern 15–16 år	75	1 651 per månad eller 9,55 per timme
	Arbetstagare som är 17 år	80	1 762 per månad 10,18 per timme
	Icke-kvalificerade arbetstagare som är 18 år eller äldre	100	2 202 per månad 12,73 per timme
Malta	Arbetstagare under 17 år	95	171 per vecka
	Arbetstagare som är 17 år	96	174 per vecka
Nederländerna	Arbetstagare som är 15 år	30	505 per månad
	Arbetstagare som är 16 år	34,5	581 per månad
	Arbetstagare som är 17 år	39,5	666 per månad
	Arbetstagare som är 18 år	50	842 per månad
	Arbetstagare som är 19 år	60	1 011 per månad
	Arbetstagare som är 20 år	80	1 348 per månad
	Arbetstagare som är 21 år	100	1 685 per månad
Portugal	Arbetstagare som deltar i lärlingsutbildningar eller praktik	80	621 per månad
	Arbetstagare med funktionsnedsättning	50	388 per månad
Förenade kungariket	Arbetstagare under 18 år	47,6	4,15 pund (4,62 euro) per timme
	Arbetstagare som är 18–20 år	52,2	4,55 pund (5,06 euro) per timme
	Arbetstagare som är 21–24 år	74	6,45 pund (7,17 euro) per timme
	Lärlingar under 19 år eller 19 år och äldre under utbildningens första år	94	8,20 GBP (9,12 euro) per timme

(¹) I Frankrike möjliggör dessa avtal att unga arbetstagare förvärvar yrkeskvalifikationer och att deras integrering eller återinträde på arbetsmarknaden främjas.

(²) Praktiken kan vara obetald om den är kortare än två månader.

Obs! Tyskland har inte inkluderat timlöner eller någon jämförelse av dessa med minimilönenivåer. Detta beror på att minimibeloppet beräknas per månad, inte per timme. Lärlingsersättningar betraktas inte som löner i Tyskland. Lärlingsutbildningar omfattar skoltid. I rättsligt hänseende är lärlingsersättningar jämförbara med stipendier för universitetsstudierande.

Källa: Eurofound's nätverk av kontaktpersoner, baserat på officiella källor i medlemsstaterna