Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om ligebehandling af unge på arbejdsmarkedet

(initiativudtalelse)

(2023/C 293/08)

Ordfører: **Michael McLOUGHLIN**

Plenarforsamlingens beslutning	20.1.2022
Retsgrundlag	Forretningsordenens artikel 52, stk. 2
	Initiativudtalelse
Kompetence	Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Vedtaget i sektionen	31.5.2023
Vedtaget på plenarforsamlingen	15.6.2023
Plenarforsamling nr.	579
Resultat af afstemningen	
(for/imod/hverken for eller imod)	217/0/6

1. **Konklusioner og anbefalinger**

1.1. Det nylige direktiv om passende mindstelønninger i EU behandlede ikke spørgsmålet om »mindstelønninger for unge« særligt indgående og fandt ikke frem til nogen løsning, der passer alle. Tværtimod udgør direktivet en horisontal ramme, der tager højde for forskellige traditioner og udgangspunkter og styrker den rolle, som arbejdsmarkedets parter og kollektive overenskomstforhandlinger spiller. »Mindstelønninger for unge« behandles således forskelligt i de forskellige medlemsstater, og det er et spørgsmål, som det er nødvendigt at kigge nærmere på. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) anbefaler, at Kommissionen, medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter tager dette spørgsmål op til overvejelse i overensstemmelse med direktivet og i tråd med den foreslåede henstilling fra Rådet om styrkelse af den sociale dialog i EU. EØSU opfordrer medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter til at udøve deres skønsbeføjelser på en ikkediskriminerende måde.

1.2. Efter EØSU's opfattelse var det europæiske ungdomsår 2022 en god anledning til at se nærmere på vigtige emner, der påvirker de unge, og tage vigtige politiske initiativer, der gavner eller har til formål at påvirke deres position i samfundet. I betragtning af hvor vigtigt det er, at unge deltager i arbejdsmarkedet på en produktiv måde, bør deres første oplevelse være positiv, og foranstaltninger, der behandler dem mindre gunstigt udelukkende på grund af deres alder, er kontraproduktive. I den forbindelse glæder EØSU sig over det europæiske år for færdigheder, som officielt blev skudt i gang den 9. maj 2023, og som giver politisk fremdrift til livslang læring og skaber nyt momentum, der giver håb om at nå EU's sociale mål for 2030.

1.3. Hvis der er andre regler for unge, når det gælder arbejdsløshedsunderstøttelse og bistandsydelser, kan det potentielt forme de unges arbejdsmarkedssituation og påvirke deres muligheder for at udøve deres ret til fri bevægelighed i EU. Det står medlemsstaterne frit for at beslutte, hvordan deres sociale sikringsordninger skal struktureres, og hvad de skal omfatte. EØSU opfordrer dem i den forbindelse til at respektere princippet om ikkediskrimination, navnlig når det handler om fri bevægelighed. EØSU anbefaler, at Kommissionen, når den skal undersøge dette spørgsmål yderligere, arbejder tæt sammen med medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter om at indsamle data og bedste praksis på nationalt plan, også i lyset af den nyligt foreslåede henstilling fra Rådet om styrkelse af den sociale dialog i EU.

1.4. Når unge tilbydes praktikophold i et fagligt miljø, er det ofte et afgørende skridt i retning af erhvervsmæssig integration. Praktikophold uden løn eller anden kompensation kan påvirke de unges erfaringer med arbejdsmarkedet yderst negativt. EØSU vedtog selv en resolution om dette emne på sin plenarforsamling i december 2022 og hæfter sig ligeledes ved Europa-Parlamentets beslutning herom, og udvalget anbefaler, at de øvrige EU-institutioner og -organer, herunder Kommissionen, begynder at interessere sig mere for dette spørgsmål som et håndgribeligt symbol på deres engagement i de unge i kølvandet på det europæiske ungdomsår. Meget korte arbejdsperioder og officielt anerkendte og aftalte

uddannelsesophold kan undertiden være ulønnede. Længerevarende praktikophold, der svarer til det arbejde, der udføres af lønnede ansatte, bør imidlertid aflønnes. Ifølge en Eurobarometerundersøgelse bliver de fleste praktikanter aflønnet og har adgang til social beskyttelse ([1]).

1.5. I forlængelse af det europæiske ungdomsår og andre initiativer er der i den seneste tid kommet større fokus på ungdomsspørgsmål. Bl.a. er der blevet foreslået en europæisk ungdomstest, som skal sikre, at der i forbindelse med alle nye politikker tages hensyn til disses konsekvenser for de unge. Det Europæiske Ungdomsforum har talt varmt for denne idé, som også var emnet for en udtalelse fra EØSU i 2022. EØSU bakker i høj grad op om denne tilgang til politikudformning, således som det fremgår af udvalgets udtalelse fra 2022 ([2]).

1.6. Covid-19-krisen og krigen i Ukraine har i høj grad undermineret den europæiske økonomi. Selv om virksomhederne gjorde hvad de kunne for at opretholde beskæftigelsen, har disse forhold haft konsekvenser for de europæiske borgere og især for de unge.

1.7. Praktikophold er blevet en vigtig adgangsport til arbejdsmarkedet for de unge. For at lette adgangen til beskæftigelse bør praktikophold tilbyde et læringsindhold af god kvalitet og ordentlige arbejdsforhold og bør ikke blive en erstatning for rigtige job eller en forudsætning for ansættelse. I den nuværende situation tyder det på, at der især blandt unge er voksende bekymring for, at sundhedskrisen og konsekvenserne af krigen i Ukraine kan føre til forværrede forhold for praktikanter. Det er Kommissionens mål at undersøge, om kvalitetsrammen for praktikophold gennemføres korrekt.

2. **Indledning**

2.1. 2022 blev udpeget til europæisk ungdomsår, og i EØSU's udtalelse om ungdomsåret udtrykte udvalget ønske om, at året ville fokusere på centrale politikområder for unge og have mere end blot forskellige aktiviteter og arrangementer på programmet. Unge har givet udtryk for lignende følelser og synspunkter, især med tanke på den temmelig forhastede måde, som året blev introduceret på. De unges erfaringer med at komme ind på og tage del i arbejdsmarkedet er tydeligvis et af de vigtige politiske emner for denne generation, både i national sammenhæng og på europæisk plan.

2.2. I en verden efter covid-19 lægges der fornyet vægt på arbejdsmarkedets skiftende behov, nye former for arbejde, nye færdigheder, udfordringen med at vende tilbage til arbejdspladsen og det potentielle hybridmiljø med alle de muligheder og risici, dette indebærer. Endnu vigtigere så ved vi, at unge led meget under covid-19-pandemien, og dette var en af grundene til, at 2022 blev udnævnt til europæisk ungdomsår. Unge gik glip af nogle vigtige milepæle i deres personlige og sociale udvikling under pandemien. Pandemien har imidlertid også haft store konsekvenser for de unges uddannelse og deres deltagelse i arbejdsmarkedet.

2.3. Den Europæiske Union har flere relevante politikker, der vedrører unge og sikrer, at de inddrages mest muligt i samfundet og nyder godt af de samme muligheder som alle andre dele af befolkningen. I Bratislavaerklæringen fra 2016 opfordrede EU's ledere til at skabe en lovende økonomisk fremtid for alle, sikre vores levevis og skabe bedre muligheder for de unge. Tilsvarende hedder det i præamblen til søjlen for sociale rettigheder, at »udfordringer såsom en betydelig ulighed, langtidsledighed og ungdomsarbejdsløshed eller solidaritet mellem generationerne (…) ofte [er] de samme i de forskellige medlemsstater, dog i forskelligt omfang«.

2.4. Den centrale politik i relation til unge i Den Europæiske Union er EU's ungdomsstrategi. Hovedformålet med strategien er at mobilisere de unge og gøre dem mere robuste ved at fokusere på tre indsatsområder under overskrifterne »engagement, netværk og mobilisering«. Strategien anerkender, at det er af afgørende betydning for et velfungerende demokrati og for samfundet som helhed at skabe muligheder for, at de unge kan engagere sig i det demokratiske liv. Under overskriften »engagement« sigter EU's ungdomsstrategi mod at støtte et meningsfyldt aktivt medborgerskab og en meningsfyldt økonomisk, social, kulturel og politisk deltagelse for unge. Strategien ser unges mobilitet som en mulighed for, at de kan:

— udvikle og styrke personlige og sociale kompetencer og medborgerskabskompetencer

— udvikle kritisk tænkning og kreativitet

— øge deres beskæftigelsesegnethed

([1]) En nylig Eurobarometer-undersøgelse *Integration of young people into the labour market with particular focus on traineeships*, april 2023, Eurobarometer-undersøgelse (europa.eu).

([2]) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om EU's ungdomstest (initiativudtalelse) (EUT C 486 af 21.12.2022, s. 46).

— blive aktive europæiske borgere.

2.5. EU's ungdomsstrategi anerkender navnlig, at ungdomsarbejde spiller en rolle som »katalysator for mobilisering« af unge, idet det hedder, at ungdomsarbejde giver unge unikke fordele i deres overgang til voksenlivet og skaber et sikkert miljø for dem, hvor de kan opnå selvtillid og lære på en ikkeformel måde ([3]).

2.6. EØSU gav udtryk for det synspunkt, at strategien bør fokusere på den tværsektorielle tilgang med et helhedsorienteret syn på unge og deres behov og rettigheder på tværs af politikområder, og at den nye EU-koordinator for unge primært bør lede det tværsektorielle arbejde. Desuden utrykte udvalget ønske om, at EU's ungdomspolitik medtages i det europæiske semester, så der kan fokuseres mere på resultater, navnlig på tværs af sektorer ([4]).

2.7. EØSU anbefalede, at strategien kom til at omfatte høje ambitioner om tværsektorielt arbejde inden for andre relevante EU-politikområder, herunder beskæftigelse, uddannelse, sundhed, migration og ligestilling. Udvalget slog endvidere til lyd for, at der i strategien lægges større vægt på beskæftigelses- og uddannelsesspørgsmål, der berører unge, navnlig med hensyn til drøftelserne om fremtidens arbejde, samt på kompetenceudvikling og andre sociale spørgsmål som f.eks. mental sundhed og ligestilling.

3. **Unge, arbejdsmarkedet og færdigheder**

3.1. De unge og deres beskæftigelsesudsigter får som regel stor opmærksomhed, når man ser på arbejdsmarkedet. Dette skyldes først og fremmest, at de tidlige oplevelser, man får på arbejdsmarkedet, kan have en langsigtet effekt. Dette har især vist sig at være tilfældet med skolefrafald. Næsten 20 % af alle personer med handicap dropper ud af skolen, hvilket er mere end dobbelt så mange som andre unge i alderen 18-24 år ([5]). Vi har også i forbindelse med covid-19 og den forudgående økonomiske krise set, at unge er mere sårbare over for økonomiske chok og afmatninger, at de ofte er de første til at miste deres job, og at de under begge kriser især arbejdede inden for sektorer som f.eks. tjenesteydelser. Desuden er de overrepræsenteret i usikre ansættelsesforhold. ILO har konstateret, at størstedelen af arbejdstagerne på onlineplatforme er under 35 år gamle, og at unge arbejdstagere har mere usikre arbejdsvilkår. Grækenlands turistsektor beskæftiger den største andel af unge arbejdstagere, som blev hårdt ramt af pandemien. I Spanien, Italien og Portugal er der en ekstremt stor andel af midlertidige kontrakter blandt unge (over 60 %), hvilket kan føre til hurtigt stigende arbejdsløshed i tilfælde af en krise.

3.2. Vores prioritet lige nu må være at genoprette den europæiske økonomi gennem en konsekvent gennemførelse af den nationale genopretningsplan ([6]) og ved at skabe betingelser, der sætter virksomhederne i stand til at vokse igen og skabe kvalitetsjob. I en tid, hvor virksomhederne lider under mangel på arbejdskraft, ikke kan finde medarbejdere med de kvalifikationer, de efterspørger, og har svært ved at få ansat nogen, er det i deres interesse at udnytte potentialet hos alle arbejdstagere, også de unge.

3.3. En af de største kilder til tryghed og fremtidsudsigter for de fleste mennesker, men især for unge, er jobmuligheder og de fornødne færdigheder. Konsekvenserne af covid-19-pandemien og virkningerne af krigen i Ukraine har ikke kun påvirket borgerne, men også virksomhederne, og undergraver deres evne til at skabe værdi og job og sikre en effektiv overgang til ny beskæftigelse.

3.4. Vi kan se, at unge, der ikke klarer overgangen fra skolesystemet til arbejdslivet, kan få det svært senere i livet. Mens arbejdsløshed er en udfordring for alle, der oplever den, kan disse udfordringer være langt større for unge, der måske ikke har de samme netværk, der er nødvendige for at få succes på et arbejdsmarked i hastig forandring. På samme måde kan det, hvis en uforholdsmæssig stor andel af ét samfundssegment ikke er i arbejde, påvirke den sociale samhørighed og vores demokratiske værdier og i ekstreme tilfælde føre til social uro, hvilket har været tilfældet i en række udviklingslande.

([3]) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et europæisk ungdomsår 2022« (COM(2021) 634 final — 2021/0328 (COD)) (EUT C 152 af 6.4.2022, s. 122).

([4]) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om et europæisk ungdomsår 2022« (COM(2021) 634 final — 2021/0328 (COD)) (EUT C 152 af 6.4.2022, s. 122).

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

([6]) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »sikring af anstændigt arbejde for unge og sikring af inklusion af NEET'er gennem passende udarbejdelse af nationale genopretningsplaner« (initiativudtalelse) (EUT C 152 af 6.4.2022, s. 27), NEET'er og nationale genopretnings- og resiliensplaner.

3.5. Det er derfor vigtigt at betragte ligebehandling af unge på arbejdsmarkedet som en del af et bredere behov for folkelig og demokratisk deltagelse. På samme måde som vi ser behovet for, at unge er en del af samfundet og deltager i sportsaktiviteter som aktive borgere, er deres evne til at forstå deres rolle og plads på arbejdsmarkedet og faktisk være i stand til at »sælge sig selv« et vigtigt element i medborgerskabet. Ligeledes bør arbejdsmarkedet være et sted for solidaritet mellem generationerne, hvor der er en ordentlig balance mellem arbejdsliv og privatliv, og hvor folk kan føle, at de bidrager til samfundet. Mens ungdomsarbejdsløshed er et strukturelt problem i mange lande, ydes der i lande som Spanien støtte til sen pensionering (op til 12 000 EUR) for at gøre pensionssystemet bæredygtigt. På den måde risikerer man, som det fremgår af udtalelsen, at økonomien ikke absorberer den større produktivitet, som unge kan skabe. Desuden findes der job, som er yderst vanskelige at varetage, efter at man er fyldt 65 år.

3.6. På det økonomiske plan kan høj ungdomsarbejdsløshed og mangel på effektive tilgange på tværs af generationer i virksomhederne resultere i lavere produktivitet, da der er færre unge arbejdstagere, der tilfører nye færdigheder og innovation til produktionsprocesserne. Der er også de økonomiske omkostninger for staten ved et stort antal arbejdsløse i form af tabte skatteindtægter, udgifter til velfærdsydelser og omkostninger ved relaterede ordninger. Eurofound har konstateret, at de økonomiske omkostninger i forbindelse med unge, der ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse (NEET), i 2011 lå i omegnen af 153 mia. EUR. Disse problematikker behandles også i EØSU's udtalelse om *Usikre ansættelsesforhold og mental sundhed* ([7]) og om *Demokrati på arbejdspladsen* ([8]). Endelig er arbejdsløsheden blandt unge med handicap i alderen 25 til 34 år næsten dobbelt så høj som arbejdsløsheden for personer uden handicap (18 % mod 9,7 %) ([9]).

3.7. For det enkelte individ kan virkningerne af ungdomsarbejdsløshed være dårlig mental sundhed og trivsel samt lavere lykkeniveauer og kan potentielt resultere i øget efterspørgsel efter offentlige sundhedsydelser. Desuden er der en større risiko for et fragmenteret samfund som følge af de forskellige former for social udstødelse, som unge arbejdsløse kan blive udsat for. At være arbejdsløs, når man er ung, øger risikoen for at blive arbejdsløs senere i livet og har en negativ indvirkning på indkomstniveauet senere i livet, hvis og når man kommer i arbejde. Unge arbejdsløse er også mere tilbøjelige til at opleve kvalifikationstab eller social udstødelse på forskellige måder. Konsekvenserne af covid-19 for unges mentale sundhed er veldokumenteret.

3.8. Det er også vigtigt at gøre noget ved de »demotiverede« unge arbejdstageres og unge menneskers situation, da de har meget vanskeligt ved at blive integreret på arbejdsmarkedet. Skolefrafald og ændringer i skoleforløb er udfordrende, da det kan føre til, at unge mister kontakten med virkeligheden på arbejdsmarkedet.

3.9. En af måderne at øge unges økonomiske aktivitet på er ved at motivere dem til at blive iværksættere gennem at støtte deres iværksætterånd, kreativitet og innovative idéer. Aktiviteter inden for rammerne af det europæiske år for færdigheder kan integrere iværksætteruddannelse og bygge på modeller for god praksis såsom programmer og konkurrencer for unge iværksættere.

3.10. EU har taget udfordringen med ungdomsbeskæftigelse alvorligt, og Unionens vigtigste politiske reaktion er den »styrkede« ungdomsgaranti. Formålet med ungdomsgarantien var oprindeligt at sikre unge i alderen 18-24 år et tilbud om job, jobtræning, læreplads, uddannelse eller kombineret arbejde og uddannelse inden for en bestemt periode, efter at de er gået ud af skolen eller er blevet arbejdsløse. Kommissionen har anbefalet, at ungdomsgarantien tilbydes unge senest fire måneder efter, at de er blevet arbejdsløse. Den styrkede ungdomsgaranti forpligter alle medlemsstater til at sikre, at alle unge under 30 år får et tilbud af god kvalitet om beskæftigelse, efter- og videreuddannelse, en læreplads eller et praktikophold.

3.11. For at sikre en effektiv overgang til ny beskæftigelse er det nødvendigt at gøre fremskridt med hensyn til uddannelsesreformer, afhjælpe misforholdet mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer og fokusere på livslang læring, voksenuddannelse, omskoling og opkvalificering. EØSU konstaterer, at Kommissionen har gjort fremskridt med hensyn til at skabe et europæisk uddannelsesområde og fremme en ramme for det europæiske samarbejde om erhvervsrettet uddannelse og er nået videre med gennemførelsen af handlingsplanen for digital uddannelse.

3.12. EØSU hæfter sig også ved Kommissionens nye initiativ om individuelle læringskonti, navnlig mikrokreditter og den nye universitetspakke. Der er et nyt momentum, der sigter mod at udstyre unge med tilstrækkelige færdigheder og støtte unge studerendes, lærlinges og iværksætteres mobilitet.

([7]) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om usikre ansættelsesforhold og mental sundhed (sonderende udtalelse på anmodning af det spanske rådsformandskab) (EUT C 228 af 29.6.2023, s. 28).

([8]) Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om demokrati på arbejdspladsen (sonderende udtalelse på anmodning af det spanske rådsformandskab) (EUT C 228 af 29.6.2023, s. 43)

([9]) https://www.disability-europe.net/downloads/1046-ede-task-2-1-statistical-indicators-tables-eu-silc-2018.

4. **Konsekvenserne af covid-19**

4.1. Ifølge Eurostat er unge blevet hårdere ramt af covid-19-pandemien end ældre. Beskæftigelsesfrekvensen i EU blandt unge (15-29 år) var i tredje kvartal af 2020 2,8 procentpoint lavere end i tredje kvartal af 2019, dvs. før pandemien. I tredje kvartal af 2021 kom der imidlertid et opsving med en beskæftigelsesfrekvens, der var blot 0,1 procentpoint lavere end i tredje kvartal af 2019. Sammenligner man tredje kvartal af 2020 med tredje kvartal af 2019, oplevede alle lande et fald i beskæftigelsesfrekvensen for unge.

4.2. Eurostat konstaterede også en forskel i disse tendenser inden for EU. I tredje kvartal af 2021 havde et flertal af EU's medlemsstater (16 ud af 27) endnu ikke opnået fuld genopretning, da beskæftigelsesfrekvensen for unge stadig lå under den sats, der var blevet registreret i tredje kvartal af 2019. De største fald blev registreret i Portugal, Bulgarien, Letland, Tjekkiet og Polen (alle med mindst 3 procentpoint færre beskæftigede i 3. kvartal af 2021 sammenlignet med 3. kvartal af 2019). Omvendt blev de største stigninger i andelen af beskæftigede i alderen 15-29 år i tredje kvartal af 2021 sammenlignet med situationen før covid-19 set i Irland, Frankrig og Slovenien (alle med mindst 2 procentpoint flere beskæftigede i tredje kvartal af 2021 sammenlignet med tredje kvartal af 2019).

4.3. Eurofound har rapporteret, at på trods af EU's og medlemsstaternes politiske bestræbelser på at støtte unge i kølvandet på finanskrisen i 2008, var det også de unge, der blev hårdest ramt af tab af arbejdspladser under covid-19-krisen. De var overrepræsenteret i de sektorer, der blev hårdest ramt af pandemirestriktioner, og der var større sandsynlighed for, at de arbejdede på deltid eller på midlertidige kontrakter, idet 12 % af de 18-29-årige, der svarede på mindst to runder af e-undersøgelsen Leve- og arbejdsvilkår og covid-19, angav, at de havde mistet deres job, og 12 % af de studerende var også blevet arbejdsløse. Lignende virkninger blev rapporteret med hensyn til opsparing, mental sundhed og fattigdom.

4.4. Ifølge Insee-undersøgelsen ([10]) resulterede allerede den første nedlukning i forbindelse med covid-19-epidemien i foråret 2020 i et hidtil uset fald i aktiviteterne. 73 % af virksomhederne rapporterede nemlig, at deres omsætning faldt med over 10 %, og 35 % oplyste, at deres omsætning faldt med over 50 % i denne periode. En tredjedel af virksomhederne lukkede i en periode på gennemsnitligt 57 dage, oftest som følge af administrative restriktioner med hensyn til at give adgang for offentligheden (65 %), men også på grund af problemer med forsyninger (8 %) eller muligheder (7 %). Denne indstilling af aktiviteterne påvirkede primært aktiviteter, der involverer den tætteste kontakt med offentligheden, dvs. restaurationsvirksomhed, indkvartering, personrelaterede tjenesteydelser, kulturelle og rekreative aktiviteter og lufttransport. I september 2020 var 1 % af virksomhederne stadig lukket.

4.5. For at imødegå det pludselige fald i aktiviteten ansøgte mere end 4 ud af 5 virksomheder om støtte fra de offentlige myndigheder: delvis arbejdsløshed (70 % af virksomhederne), henstand med betaling af socialsikringsbidrag (53 %) og statsgaranterede lån (41 %). Restaurationsbranchen (97 %), bilhandel og reparation (96 %) og hotelbranchen (95 %) var særlig ofte afhængige af disse foranstaltninger.

4.6. En anden bølge af pandemien fulgte i 2021, og i februar 2022 blev den europæiske økonomi ramt af den militære konflikt i Ukraine og de dermed forbundne høje energipriser, begrænset adgang til råstoffer og mangler i forsyningskæderne og den deraf følgende høje inflationsrate.

4.7. På trods af disse omstændigheder gjorde de virksomheder, der opererer i EU's indre marked, deres bedste for at opretholde arbejdspladser og skabe nye.

4.8. Med hensyn til uddannelse rapporterede Det Europæiske Ungdomsforum, at kvaliteten af fjernundervisning under pandemien var svingende, idet næsten hver tiende unge studerende ikke fik nogen undervisning eller deltog i prøver. Omkring to tredjedele af eleverne mente, at de lærte enten »lidt mindre« eller »betydeligt mindre«. Tre fjerdedele af de marginaliserede unge mente, at de lærte »lidt mindre« eller »betydeligt mindre«. Omstændighederne for de enkelte unge kan dog have varieret betydeligt. Uddannelsesmæssig usikkerhed og udfordringerne i forbindelse med onlinelæring var en kilde til stress og dårlig trivsel for unge. Selv om man ikke kender det fulde omfang af virkningerne, vil de uddannelsesmæssige forstyrrelser sandsynligvis føre til langsigtede negative konsekvenser, når det gælder beskæftigelse, uddannelsesresultater og sundhed og trivsel. Denne situation kan dog vise sig også at have positive bivirkninger ved at åbne muligheder for et kombineret uddannelsessystem med forskellige former for læring og teknologiske værktøjer, der er tilgængelige for alle unge, herunder unge med handicap og unge i fjerntliggende regioner.

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

4.9. Nogle af de mest dramatiske konsekvenser af covid-19-pandemien har imidlertid været påvirkningen af de unges mentale sundhed. Symptomer på depression såsom angst, udmattelse, isolation og selvmordstanker er i stigning. Bekymringer om fremtiden er et problem. Undersøgelser i Østrig viser, at de fleste af disse unge ikke har modtaget nogen hjælp. Dette skyldes manglende viden om mulighederne for at få hjælp, men det er også et spørgsmål om regionale og økonomiske uligheder. Selvmord er blevet den vigtigste dødsårsag blandt unge i Spanien. Pandemien har afdækket psykiske lidelser med 3 941 selvmord i 2020, hvoraf 300 ofre var mellem 14 og 29 år gamle. De offentlige sundhedssystemer har ikke ressourcer til at hjælpe unge med psykiske problemer. Den seneste del af et længdestudie af unge og børn i Irland har vist en reel fordobling af tilfælde af depression og psykisk sygdom blandt unge.

4.10. På samme måde bør de unge på arbejdsmarkedet, der har et handicap, hvad enten det er et intellektuelt eller fysisk handicap, naturligvis ikke behandles mindre gunstigt på grund af deres alder i tillæg til eller ud over deres handicap. Desuden må man ikke glemme de unge, der kommer fra fjerntliggende landdistrikter, og personer, som er udsat for kønsdiskrimination.

4.11. Statistiske data om beskæftigelsen blandt unge med handicap er også ufuldstændige. Kvantitative indikatorer såsom arbejdsløshedstal bør suppleres af andre indikatorer som f.eks. uddannelsesniveau, hvilken kontrakt der tilbydes (tidsbegrænset kontrakt, tidsubegrænset kontrakt, midlertidig kontrakt), arbejdsløshedsprocenten i et almindeligt miljø, niveauet af støttet beskæftigelse og niveauet for langtidsledighed, kombineret med den sociale og økonomiske situation, som disse unge befinder sig i.

5. **Ligebehandling af unge på arbejdsmarkedet**

5.1. Ligestilling er et af EU's centrale principper og en af EU's centrale rettigheder, hvilket fremgår af EU-traktaten og EU's charter om grundlæggende rettigheder og understøttes af afledt EU-lovgivning. Rådets direktiv 2000/78/EF ([11]), som stadig er egnet til formålet, indeholder en generel ramme om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

5.2. Vi kan således se, at de unges fremtid er et centralt anliggende for EU, og at unges udsigter på arbejdsmarkedet er en meget vigtig del af de unges udvikling. EU har en række politikker og instrumenter, der er rettet mod unge og deres stilling på arbejdsmarkedet. I overensstemmelse med EUF-traktaten og nærhedsprincippet har medlemsstaterne beføjelser vedrørende mange af disse spørgsmål, og deres politikker er derfor et centralt fokusområde i denne udtalelse.

5.3. Unge led på forskellige måder mere end andre grupper under pandemien. I betragtning af betydningen af dette emne vil det derfor være rimeligt at undersøge alle specifikke aspekter af arbejdsmarkedspolitikken og på grundlag heraf vurdere, om unge på nogen måde behandles dårligere end andre, udelukkende på grund af deres alder. I betragtning af emnets potentielle omfang er det vigtigt at gøre det klart, hvad der specifikt undersøges i denne udtalelse. Fokus her er den mere åbenlyse og umiddelbart mindre gunstige behandling af unge i love eller politikker, udelukkende på grund af deres alder. Det kan ikke undgås, at der er mere fokus på de områder, hvor der findes mest information, og som er nemmest at forstå. Det drejer sig om følgende: mindsteløn, regler for social sikring og social bistand og i mindre omfang (på grund af allerede udført arbejde) ulønnede praktikophold.

6. **Mindstelønninger**

6.1. I overensstemmelse med EUF-traktaten ([12]) og nærhedsprincippet falder mindstelønningerne ind under medlemsstaternes kompetence, men EU kan vedtage foranstaltninger, som har til formål at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne, bl.a. direktiver. I forbindelse med udarbejdelsen af det allerede vedtagne Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2022/2041 ([13]) om passende mindstelønninger i Den Europæiske Union lød det fra Kommissionen, at mindstelønnen i de fleste medlemsstater er utilstrækkelig, og/eller at der er huller i mindstelønsbeskyttelsens dækning, selv om der findes mindstelønsbeskyttelse i alle EU's medlemsstater gennem lovgivningsmæssige bestemmelser (»lovbestemte mindstelønninger«) og/eller gennem kollektive overenskomster. Forslaget udspringer af den europæiske søjle for sociale rettigheder.

6.2. Direktivet har til formål at sikre, at arbejdstagerne i EU beskyttes af passende mindstelønninger, der giver mulighed for en anstændig tilværelse, uanset hvor de er beskæftiget. For at nå dette overordnede mål fastlægger forslaget en ramme for

([11]) Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv (EFT L 303 af 2.12.2000, s. 16).
([12]) EUF-traktaten, artikel 153, stk. 2, litra a) og b).
([13]) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2022/2041 af 19. oktober 2022 om passende mindstelønninger i Den Europæiske Union (EUT L 275 af 25.10.2022, s. 33).

at forbedre mindstelønningernes tilstrækkelighed og øge arbejdstagernes adgang til mindstelønsbeskyttelse. Disse mål er relevante både for lovbestemte mindstelønssystemer og for dem, der bygger på kollektive overenskomstforhandlinger. Direktivet er udformet med henblik på at nå disse mål under hensyntagen til og med fuld respekt for de særlige forhold, der gør sig gældende for nationale systemer, nationale kompetencer, arbejdsmarkedets parters uafhængighed og aftalefrihed.

6.3. Mindstelønninger er et af de områder, hvor der i høj grad forekommer ulige behandling af unge i EU's medlemsstater. Unge er særligt afhængige af mindstelønnen, idet mere end én ud af fire unge ifølge Det Europæiske Ungdomsforum er mindstelønsmodtagere sammenlignet med én ud af 10 voksne. En række medlemsstater fastsætter specifikke »mindstelønninger for unge«, som i alle tilfælde er lavere end den generelle mindsteløn for bestemte aldersgrupper, mens unge under 18 år i visse andre medlemsstater ikke er omfattet af lovgivningen om mindsteløn. Dette er tilfældet i Belgien, Frankrig, Irland, Luxembourg, Tyskland, Malta og Nederlandene. Frankrigs bestemmelser er måske ikke ligefrem aldersafhængige, men har alligevel betydning for mange unge. Der er andre nedsatte satser for lærlingeuddannelser, men disse behandles ikke i denne udtalelse og fastsættes normalt efter aftale mellem arbejdsmarkedets parter. Storbritannien har også en mindsteløn til unge, der ligger under det generelle mindstelønsniveau. Se alle oplysninger i bilaget.

6.4. Disse mindstelønninger for unge ignorerer unges ret til lige løn for lige arbejde, samtidig med at ILO's forskning gentagne gange har vist, at de i øvrigt er ineffektive, når det handler om at øge ungdomsbeskæftigelsen. Det centrale spørgsmål er lige løn for lige arbejde. Ungdomsorganisationerne har rent faktisk modtaget indrapporteringer fra unge, som efter en vis ansættelsesperiode er blevet bedt om at lede eller oplære ældre kolleger i samme job, men som får lavere løn eller endda bliver bedt om at påtage sig ledelsesopgaver til lavere løn end deres kolleger på grund af disse regler.

6.5. Mens unge i disse medlemsstater må køre bil, har stemmeret, aftjener militærtjeneste og bliver behandlet som voksne i alle andre henseender, har de ikke ret til at modtage den fulde mindsteløn for voksne. Ungdomsmindstelønnen er i Nederlandene sat så lavt som 30 % af den voksne mindsteløn for den yngste aldersgruppe, hvilket udgør en alvorlig hindring for deres evne til at leve et selvstændigt liv og have en anstændig levestandard. På trods af at EU erklærede 2022 for ungdommens år, tog den vedtagne politiske holdning i den rapporterede lovgivningsproces ikke væsentligt hensyn til de områder, hvor unge oplever forskelsbehandling.

6.6. En nylig metaanalyse foretaget af ILO om virkningen af mindstelønninger for unge, som gennemgik 43 videnskabelige artikler publiceret siden 1990, viste, at mindstelønningernes effekt på ungdomsbeskæftigelsen i langt de fleste tilfælde er enten lig nul eller meget lille. I nogle tilfælde har en forhøjelse af mindstelønnen for unge endda øget deres beskæftigelsesfrekvens. I sin konsekvensanalyse af direktivet beskrev Kommissionen forskningsresultater fra Portugal, Belgien og Nederlandene, der viser, at mindstelønninger for unge ikke har nogen væsentlig indvirkning på ungdomsbeskæftigelsen.

7. **Arbejdsløshedsunderstøttelse**

7.1. Også i perioder med arbejdsløshed kan der forekomme forskelsbehandling af unge. Igen hører dette i vid udstrækning under medlemsstaternes kompetence, navnlig når det gælder betalingssatser, udbetalingsperioder og -kriterier. Der er store forskelle mellem de nationale systemer rundt omkring i Europa, og mange af dem er komplekse. Man kan imidlertid forestille sig tilfælde, hvor disse forskelligheder vil påvirke spørgsmål som beskæftigelse og fri bevægelighed inden for EU. Unge kan også blive dårligere stillet i forbindelse med arbejdsløshedsunderstøttelsesordninger, fordi de måske ikke har fuldført den nødvendige optjeningsperiode med indbetalinger til de relevante systemer.

7.2. Ud over disse ordninger yder medlemsstaterne sociale bistandsydelser, som varierer betydeligt, og de sociale bistandssystemer hører også under de nationale kompetenceområder. Nogle er underlagt kontrol af økonomiske midler, og nogle er ikke. Der tegner sig et ret komplekst billede, når det kommer til alder og disse bistandsbetalinger, og denne udtalelse kan ikke yde emnet retfærdighed. Der er uvægerligt variationer i optjeningsperioder og varighed samt flere andre faktorer. Der er et klart behov for bedre og mere præcise data for at gøre det muligt at foretage mere forskning. Der kan dog knyttes nogle få bemærkninger hertil:

— I nogle systemer er der særlige ordninger for personer over 45 år eller for andre aldersgrupper. Nogle få lande har kortere optjeningsperioder for personer under 25 år.

— I Sverige vil unge arbejdsløse (18-24 år), der deltager i arbejdsmarkedspolitiske programmer og modtager et »aktivitetstilskud« (*aktivitetsstöd* på svensk) med en underliggende ret til arbejdsløshedsunderstøttelse, opleve et kraftigere fald i størrelsen af de ydelser, der udbetales, i henhold til bestemmelserne i arbejdsløshedsunderstøttelsesordningen.

— I Luxembourg gives der en ydelse på 70 % og 40 % af den sociale mindsteløn (*salaire social minimum* på fransk) til unge på henholdsvis 18 år og 16/17 år efter en ventetid på 36 uger, som kan nedsættes til 26 uger, hvis ansøgeren er studerende.

— Irlands ydelse til jobsøgende (en bistandsydelse) udgør ca. 60 % af voksenydelsen for de 18-24-årige, der ikke er »udeboende«. De, der følger relevante kurser og uddannelse, får udbetalt den fulde sats.

8. **Ulønnet praktik**

8.1. Europa-Parlamentet har opfordret til et forbud mod ulønnede praktikophold, og Europarådets Udvalg for Sociale Rettigheder har konstateret, at huller i belgisk lovgivning gør det muligt at udnytte unge som gratis arbejdskraft gennem ulønnede praktikophold. Udvalgets afgørelse, der kom som følge af en kollektiv klage indgivet af Det Europæiske Ungdomsforum, viste, at de nuværende arbejdstilsynssystemer i Belgien ikke yder tilstrækkelig beskyttelse til sårbare og dårligt stillede unge arbejdstagere.

Medlemsstaternes 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. I visse medlemsstater er der ingen juridisk definition af praktikophold.

8.2. Rådets henstilling om kvalitetsrammen for praktikophold, som blev vedtaget i 2013, har til formål at sikre, at praktikophold letter overgangen fra uddannelse til arbejde effektivt og dermed forbedrer de unges beskæftigelsesegnethed. Forslaget indeholder retningslinjer, der kan sikre læringsindhold af høj kvalitet og ordentlige arbejdsforhold.

8.3. Ulønnet praktik kan defineres som arbejdsperioder, der svarer til dem, som udføres af lønnede medarbejdere, og som ikke er knyttet til en formaliseret og eksplicit uddannelses- eller erhvervsuddannelsesproces eller frivilligt arbejde eller praktikophold.

8.4. Mens erhvervserfaring og læring gennem erfaring er afgørende for unge, der starter på arbejdsmarkedet, mener de, der opfordrer til handling mod ulønnede praktikophold, at alt for mange unge befinder sig i en blindgyde af ulønnede praktikophold og arbejdserfaring af lav kvalitet, hvilket skaber et yderst desillusioneret syn på arbejdsmarkedet i denne aldersgruppe.

8.5. Det Europæiske Ungdomsforum har undersøgt et udvalg af lande og deres politikker for ulønnede praktikophold. I Frankrig er praktikophold strengt reguleret og kan kun finde sted inden for formelle uddannelsesplaner. Praktikophold, der varer to måneder eller mindre som en del af uddannelsen, kan være ulønnede. I Rumænien er praktikophold stærkt reguleret med specifik lovgivning. Praktikanter har ret til 50 % af mindstelønnen. Ulønnede praktikophold på det ordinære arbejdsmarked er ulovlige, selv om lovgivningen ofte omgås.

8.6. Praktikophold på det åbne arbejdsmarked er ikke defineret eller reguleret ved lov og er heller ikke almindelige i Kroatien, men der findes andre former for praktikophold, som er underlagt regulering. I Bulgarien er ulønnede praktikophold, der finder sted uden for rammerne af de særlige praktiklove, lovlige og almindeligt forekommende. For så vidt angår praktikophold på det ordinære arbejdsmarked, der følger praktiklovene, har praktikanter som minimum ret til den lovbestemte mindsteløn.

8.7. I Østrig aflønnes praktikophold på det ordinære arbejdsmarked i teorien i henhold til sektorspecifikke kollektive overenskomstaftaler. Praktikophold på det ordinære arbejdsmarked kan dog være lovligt ulønnede, hvis de kategoriseres som et uddannelsesmæssigt forhold, og dette er almindeligt forekommende. Ulønnet arbejde er ulovligt i Irland, men loven håndhæves sjældent, når det kommer til praktikophold, idet ulønnede praktikophold er almindelig praksis og ofte annonceres offentligt.

Bruxelles, den 15. juni 2023.

Oliver RÖPKE
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

BILAG ([1])

Tabel

Lønninger under minimumslønnen i udvalgte EU-medlemsstater og Storbritannien pr. januar 2021

Land	Arbejdstagergrupper	% af fuld sats	Mindsteløn i 2021 (EUR medmindre andet er angivet)
Belgien	Arbejdstagere på 16 år og derunder (uden studiekontrakt)	70	1 138 om måneden
	Arbejdstagere på 17 år (uden studiekontrakt)	76	1 236 om måneden
	Arbejdstagere på 18 år (med studiekontrakt)	82	1 333 om måneden
	Arbejdstagere på 19 år (med studiekontrakt)	88	1 431 om måneden
	Arbejdstagere på 20 år (med studiekontrakt)	94	1 528 om måneden
Frankrig	Arbejdstagere på 15 eller 16 år med mindre end seks måneders erfaring i branchen; arbejdstagere under 16 år, som arbejder i sommerferien	80	1 244 om måneden
	Arbejdstagere på 17 år med mindre end seks måneders erfaring i branchen	90	1 399 om måneden
	Unge med skiftende erhvervskontrakter, ([1]) afhængigt af alder og erhvervserfaring	55 til 100	855-1 555 om måneden
	Lærlinge, afhængigt af alder, anciennitet og gældende brancheaftale	27 til 78	420-1 213 om måneden
	Praktikanter ([2])	—	3,70 i timen
	Arbejdstagere med handicap ansat i særlige centre for inklusion af sådanne arbejdstagere	55 til 100	855-1 555 om måneden
Tyskland	Mindstelønnen gælder ikke for unge under 18 år	—	550 om måneden
Irland	Arbejdstagere under 18 år	70	7,14 i timen
	Arbejdstagere på 18 år	80	8,16 i timen
	Arbejdstagere på 19 år	90	9,18 i timen
Letland	Dømte personer (under afsoning af fængselsstraf)	50	250 om måneden

([1]) Tilpasset efter: https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef21015en.pdf.

Land	Arbejdstagergrupper	% af fuld sats	Mindsteløn i 2021 (EUR medmindre andet er angivet)
Luxembourg	Arbejdstagere på mellem 15 og 17 år	75	1 651 om måneden eller 9,55 i timen
	Arbejdstagere på mellem 17 og 18 år	80	1 762 om måneden 10,18 i timen
	Ufaglærte arbejdstagere på 18 år og derover	100	2 202 om måneden 12,73 i timen
Malta	Arbejdstagere under 17 år	95	171 om ugen
	Arbejdstagere på 17 år	96	174 om ugen
Nederlandene	Arbejdstagere på 15 år	30	505 om måneden
	Arbejdstagere på 16 år	34,5	581 om måneden
	Arbejdstagere på 17 år	39,5	666 om måneden
	Arbejdstagere på 18 år	50	842 om måneden
	Arbejdstagere på 19 år	60	1 011 om måneden
	Arbejdstagere på 20 år	80	1 348 om måneden
	Arbejdstagere på 21 år	100	1 685 om måneden
Portugal	Arbejdstagere i lære eller praktik	80	621 om måneden
	Arbejdstagere med handicap	50	388 om måneden
Det Forenede Kongerige	Arbejdstagere under 18 år	47,6	4,15 GBP (4,62 EUR) i timen
	Arbejdstagere på 18 til 20 år	52,2	4,55 GBP (5,06 EUR) i timen
	Arbejdstagere på 21 til 24 år	74	6,45 GBP (7,17 EUR) i timen
	Lærlinge på under 19 år eller 19 og derover i det første år af deres læretid	94	8,20 GBP (9,12 EUR) i timen

([1]) I Frankrig giver disse kontrakter unge arbejdstagere mulighed for at erhverve en faglig kvalifikation og fremme deres faglige integration eller reintegration.

([2]) Kan være ulønnet, hvis mindre end to måneder.

Bemærkninger: Tyskland har ikke medtaget timesatser eller sammenligninger af disse med mindstelønsniveauer. Dette skyldes, at minimumsbeløbet beregnes pr. måned, ikke pr. time. Lærlingepenge betragtes ikke som løn i Tyskland. Lærlingeuddannelser omfatter skoletid. Juridisk set er lærlingepengene sammenlignelige med studiestøtte til universitetsstuderende.

Kilde: Netværk af Eurofound-korrespondenter baseret på officielle nationale kilder.