



Kommittédirektiv

Genomförande av direktivet om tillräckliga minimilöner

Beslut vid regeringssammanträde den 15 december 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska ta ställning till hur Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2041 av den 19 oktober 2022 om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen ska genomföras i Sverige. Direktivet syftar till att fastställa en ram för att förbättra levnads- och arbetsvillkoren samt bl.a. främja social rättvisa och jämställdhet i unionen. Enligt direktivet får ingenting tolkas som en skyldighet för någon medlemsstat att införa lagstadgad minimilön eller att förklara kollektivavtal allmängiltiga. Vidare framhålls i direktivet vikten av fullständig respekt för parternas autonomi och rätt att träffa kollektivavtal.

Utredaren ska bl.a.

- med utgångspunkt i den svenska arbetsmarknadsmodellen ta ställning till vad som krävs för att direktivet ska genomföras i Sverige, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som direktivet ger anledning till.

Uppdraget ska redovisas senast den 23 juni 2023.

Uppdraget att genomföra direktivet i Sverige

Den svenska arbetsmarknadsmodellen ska respekteras

Direktivet syftar till att fastställa en ram för att förbättra levnads- och arbetsvillkoren samt bl.a. främja social rättvisa och jämställdhet i unionen. Utgångspunkten i direktivet är att lönebildningsmodeller ser olika ut i medlemsstaterna. Direktivet ska vara genomfört senast den 15 november 2024. I vissa länder finns lagstiftning om minimilöner eller möjlighet att allmängiltigförklara kollektivavtal, i andra länder saknas sådana regleringar. Enligt direktivet får ingenting tolkas som en skyldighet för någon medlemsstat där lönebildningen säkerställs genom kollektivavtal att införa lagstadgad minimilön eller att förklara kollektivavtal allmängiltiga.

I Sverige ansvarar arbetsmarknadens parter för lönebildningen. Till skillnad från flera andra medlemsstater finns i Sverige inte lagstadgade minimilöner eller någon möjlighet att allmängiltigförklara kollektivavtal. Det som sägs i direktivet om lagstadgade minimilöner och allmängiltigförklaring av kollektivavtal gäller därför inte för Sverige. I svenska kollektivavtal finns däremot i vissa fall regleringar om minimilön, som i avtalen ofta kallas lägsta lön, ingångslön, tariffön eller grundlön. Individuella löner förhandlas vanligen med utgångspunkt i de allmänna bestämmelser om lönesättning som finns i det tillämpliga kollektivavtalet. En del av den svenska arbetsmarknadsmodellen är att parterna på arbetsmarknaden kan vidta stridsåtgärder i syfte att uppnå kollektivavtalsbundenhet. Risken att utsättas för stridsåtgärder skapar incitament att ingå kollektivavtal och upprätthålla lönevillkor som båda parter kan acceptera.

Vid ett genomförande av direktivet i svenskt rätt bör särskilt noteras att det är centrala utgångspunkter för utredningen att den svenska arbetsmarknadsmodellen ska värnas med fullständig respekt för arbetsmarknadens parter autonomi respektive deras rätt att förhandla om och ingå kollektivavtal. Det ingår inte i utredarens uppdrag att föreslå andra åtgärder eller att lägga andra författningsförslag än vad som är nödvändigt för att direktivet ska kunna genomföras.

Främjande av kollektivavtalsförhandlingar

I artikel 4 i direktivet finns bestämmelser om att medlemsstaterna, med deltagande av arbetsmarknadens parter och i enlighet med nationell lagstiftning och praxis, ska främja uppbyggnaden och stärkandet av

arbetsmarknadens parter kapacitet och främja löneförhandlingar på lika villkor. Parterna ska ha tillgång till lämplig information för att utföra sina uppgifter i samband med kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Arbetstagare och fackliga företrädare som förhandlar om löner ska skyddas mot handlingar som diskriminerar dem på grund av att de deltar eller önskar delta i förhandlingar. Vidare ska även arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som deltar eller önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar skyddas mot att den andra parten eller andra partens företrädare blandar sig i deras organisation, funktionssätt eller administration.

I Sverige finns en väletablerad ordning för att främja kollektivavtalsförhandlingar. Denna ordning är brett förankrad såväl politiskt som på arbetsmarknaden. I lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen) finns bestämmelser om förhandlingsrätt, kollektivavtal och rätt till information. Lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen ger skydd åt fackliga företrädare i deras verksamhet. Dessa bestämmelser, tillsammans med andra regleringar i författningar och praxis, utgör ett grundläggande regelverk för kollektivavtalsförhandlingar om lön och skyddar parternas ställning och roll i de sammanhangen.

Enligt förordningen (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet ansvarar myndigheten för den statliga medlingsverksamheten och har till uppgift att verka för en väl fungerande lönebildning. Myndigheten kan utöva sin uppgift bland annat genom att stödja parterna i kollektivavtalsförhandlingar.

Utredaren ska därför

- redogöra för svensk rätt i fråga om främjandet av kollektivavtalsförhandlingar, vilket bland annat innefattar rätten till information, skydd för fackliga företrädare och skydd mot motpartens inblandning i organisationen,
- bedöma om de olika aktörerna har ett tillräckligt skydd enligt direktivets krav för att kunna utföra sina uppgifter i samband med kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som direktivet ger anledning till.

Åtgärder om kollektivavtalstäckningsgraden inte uppgår till 80 procent

Medlemsstater där kollektivavtalens täckningsgrad inte uppgår till 80 procent av arbetstagarna ska, enligt artikel 4 i direktivet, vidta och redovisa åtgärder för att successivt öka kollektivavtalstäckningsgraden. I sådana situationer ska medlemsstaterna tillhandahålla en ram och i dialog med arbetsmarknadens parter upprätta en handlingsplan som innehåller en tydlig tidsplan och åtgärder för att successivt öka kollektivavtalsgraden.

I Sverige omfattas omkring 90 procent av arbetstagarna av kollektivavtal, dvs. med marginal högre än direktivets tröskelvärde på 80 procent. Inom den offentliga sektorn är kollektivavtalstäckningsgraden 100 procent medan den mellan 1995 och 2020 har legat på cirka 83–85 procent inom den privata sektorn (Avtalsrörelsen och lönebildningen År 2021, Medlingsinstitutets årsrapport).

Utredaren ska därför

- med beaktande av den svenska arbetsmarknadsmodellen, lämna förslag om vilka åtgärder som behöver vidtas för det fall tröskelvärdet för Sveriges kollektivavtalstäckningsgrad sjunker under 80 procent, vilket kan omfatta att tydliggöra ansvaret för att upprätta, offentliggöra och till Europeiska kommissionen anmäla en handlingsplan, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppgiftsinsamling för att övervaka minimilöneskyddet

Enligt artikel 10 i direktivet ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att det finns ändamålsenliga verktyg för att samla in de uppgifter som behövs för att övervaka minimilöneskyddet. Medlemsstater, som Sverige, där minimilöneskyddet följer av kollektivavtal, ska samla in och lämna uppgifter till kommissionen om nivån på och utvecklingen av kollektivavtalstäckningen, om de lägsta lönenivåer som fastställs i kollektivavtal samt nivån på de löner som betalas till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal.

I Sverige finns bestämmelser om lön i kollektivavtal och enskilda anställningsavtal. Medlingsinstitutet ansvarar för den officiella lönestatistiken i Sverige och inhämtar, sammanställer och tolkar statistik som är av betydelse för lönebildningen. Lönestatistiken publiceras månatligen och årligen. För

arbetsmarknadens parter är detta en viktig informationskälla som bidrar till att upprätthålla kollektivavtalssystemets funktionalitet.

Utredaren ska därför

- redogöra för Sveriges befintliga uppgiftsinsamling och övervakning av lönebildningen,
- bedöma om Sverige med anledning av direktivet behöver anpassa uppgiftsinsamlingen, övervakningen och rapporteringen för att kunna övervaka minimilöneskyddet enligt direktivets krav och rapportera till kommissionen, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Social- och arbetsrättsliga skyldigheter i samband med offentlig upphandling

Enligt artikel 9 i direktivet ska medlemsstaterna, i enlighet med nu gällande upphandlingsdirektiv, vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid tilldelning och fullgörande av offentliga upphandlingskontrakt fullgör de social- och arbetsrättsliga skyldigheter som gäller för löner, organisationsrätt och kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning och som fastställs i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller internationella social- och arbetsrättsliga bestämmelser, såsom vissa ILO:s konventioner (Internationella arbetsorganisationen). Av skälen framgår att direktivet inte skapar någon ytterligare skyldighet i förhållande till vad som redan gäller enligt upphandlingsdirektiven.

I Sverige har upphandlingsdirektiven genomförts i svensk rätt genom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner. De artiklar som motsvaras av artikel 9 i direktivet har genomförts genom bestämmelser om särskilda arbetsrättsliga villkor. Enligt dessa är den upphandlande myndigheten eller enheten skyldig att kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet enligt angivna villkor om bland annat lön, om det är behövligt och om nivån för villkoren går att fastställa. Om arbetet inte utförs enligt svensk arbetsrätt ska villkor i enlighet med ILO:s kärnkonventioner tillämpas. Därutöver får villkor ställas enligt de arbetsrättsliga bestämmelser som gäller där arbetet utförs. Även underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet ska uppfylla villkoren.

Utredaren ska därför

- redogöra för gällande rätt och hur Sverige har genomfört de angivna internationella och unionsrättsliga åtaganden som gäller enligt direktivet i samband med offentlig upphandling,
- bedöma om gällande rätt i Sverige om de social- och arbetsrättsliga skyldigheterna i samband med offentlig upphandling är tillräckliga för att uppfylla direktivets krav, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Rätt till prövning och skydd för arbetstagare

Det följer av artikel 12.1 i direktivet att arbetstagare ska ha rätt till ändamålsenlig och opartisk tvistlösning samt rätt till prövning vid åsidosättande av rättigheter i fråga om minimilöneskydd, om sådana rättigheter redan föreskrivs i nationell rätt eller i kollektivavtal. Det som sägs i direktivet påverkar inte de särskilda former av prövning och tvistlösning som i förekommande fall redan finns i kollektivavtal. Rätten till opartisk tvistlösning och prövning gäller även för arbetstagare vars anställningsförhållande har upphört. Enligt artikel 12.2 i direktivet ska medlemsstaterna också skydda arbetstagare och arbetstagarrepresentanter mot ogynnsam behandling från arbetsgivarens sida eller ogynnsamma konsekvenser som en följd av klagomål till arbetsgivaren eller på grund av förfaranden som har inletts i syfte att säkerställa att rättigheter i fråga om minimilöneskydd följs, om sådana rättigheter föreskrivs i nationell rätt eller i kollektivavtal.

I Sverige finns det i dag en väletablerad ordning för såväl rätt till prövning som skydd mot ogynnsam behandling. Enligt svensk rätt har arbetstagare med stöd av lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister tillgång till tvistlösning. I den svenska arbetsmarknadsmodellen gäller tvisteförhandlingar ofta tolkning eller tillämpning av kollektivavtal eller lagstiftning. För att domstolen ska ta upp en tvist måste parterna först ha försökt lösa frågan genom förhandlingar. Vidare finns det flera bestämmelser och principer i svensk rätt som skyddar arbetstagaren mot ogynnsam behandling om hon eller han har klagat till arbetsgivaren eller om det har inletts ett förfarande av det slag som nämns i direktivet. Förutom övergripande reglering i lagen (1982:80) om anställningsskydd och praxis från Arbetsdomstolen finns det bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) och bestämmelser om föreningsrätt i medbestämmandelagen, brottsbalken och skadeståndslagen (1972:207) som kan vara tillämpliga vid ogynnsam behandling. Även Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4) kan vara tillämpliga.

Utredaren ska därför

- redogöra för hur svensk rätt förhåller sig till direktivets krav på tvistlösning och prövning av rättigheter i fråga om minimilöneskydd, om sådana rättigheter redan föreskrivs i nationell rätt eller kollektivavtal,
- bedöma om tillgången till opartisk tvistlösning och prövning samt tillgången till skydd mot ogynnsam behandling och ogynnsamma konsekvenser är tillräcklig för att uppfylla direktivets krav, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Sanktioner

Enligt artikel 13 i direktivet ska medlemsstaterna fastställa regler om effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner när rättigheter och skyldigheter som omfattas av direktivet åsidosätts. Detta gäller under förutsättning att sådana rättigheter och skyldigheter redan föreskrivs i nationell rätt eller i kollektivavtal. I Sverige och andra medlemsstater som inte har någon lagstiftning om minimilöner får dessa regler innehålla, eller begränsas till, en hänvisning till ersättning och/eller avtalsenliga sanktioner som i förekommande fall föreskrivs i regler om tillämpning av kollektivavtal.

I medbestämmandelagen finns det bestämmelser om skadestånd som kan tillämpas vid överträdelser av kollektivavtal. Enligt lagen kan skadeståndet vara både ekonomiskt och allmänt och således omfatta såväl ersättning för en ekonomisk skada, t.ex. en för låg lön i förhållande till vad som följer av kollektivavtalet, som ersättning för den kränkning som kollektivavtalsbrottet har inneburit.

Utredaren ska därför

- redogöra för hur svensk rätt förhåller sig till direktivets krav på sanktioner när rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i direktivet åsidosätts, om sådana rättigheter och skyldigheter redan föreskrivs i nationell rätt eller i kollektivavtal,
- bedöma om befintliga sanktioner i svensk rätt är tillräckliga för att uppfylla direktivets krav, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Information till arbetstagare och arbetsgivare

Enligt artikel 14 i direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att arbetstagare och arbetsgivare informeras om alla nationella åtgärder som vidtas för genomförandet av direktivet, tillsammans med de relevanta bestämmelser som redan gäller på direktivets tillämpningsområde.

I Sverige tillhandahåller arbetsmarknadens parter och Medlingsinstitutet information om lönebildning och därmed även information om bestämmelser i direktivet.

Utredaren ska därför

- bedöma om det behövs åtgärder och i förekommande fall föreslå sådana för att uppfylla direktivets krav på spridning av information, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Vid framtagandet av konsekvensbeskrivningen enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av de förslag som presenteras. Ekonomiska effekter för det offentliga, företag och enskilda till följd av utredarens förslag ska beräknas. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas. Viktigare ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas. Vidare ska alternativa lösningar som har övervägts beskrivas, liksom skälen till att de har valts bort. Utredaren ska också bedöma om förslagen är förenliga med Sveriges internationella åtaganden och om förslagen kan tänkas få konsekvenser för jämställdheten.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta andra utredningar och annat relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och inom EU. Utredaren ska samråda med Medlingsinstitutet och andra relevanta myndigheter samt med arbetsmarknadens parter och andra organisationer i den utsträckning som det behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 23 juni 2023.

(Arbetsmarknadsdepartementet)