

R 29.23 Genomförande av minimilönedirektivet (SOU 2023:36)

Bakgrund

Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2022/2041) om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen (minimilönedirektivet) ska vara genomfört i Sverige senast den 15 november 2024. Syftet med direktivet är att förbättra levnads- och arbetsvillkoren i unionen för att bidra till uppåtgående social konvergens och minska ojämlikheten i fråga om lön, bland annat genom att fastställa en ram för att främja kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Den centrala utgångspunkten för utredningens arbete har varit att den svenska arbetsmarknadsmodellen ska värnas med fullständig respekt för arbetsmarknadens parter autonomi respektive deras rätt att förhandla om och ingå kollektivavtal. Utredningens uppdrag var att endast lägga författningsförslag som är nödvändiga för direktivets genomförande. Det finns ett stort utrymme för medlemsstaterna att genomföra direktivet på ett sätt som är anpassat för varje medlemsstats förhållanden, så länge som det övergripande syftet med direktivet uppfylls. I Sverige finns det ingen lagstadgad minimilön och det är därför endast bestämmelsen i direktivet som rör främjande av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning som är relevant för hur direktivets övergripande syfte uppfylls här. Utredningen har därför redogjort för den svenska modellen för lönebildning och det utfall som modellen resulterar i och bedömt om minimilönedirektivets övergripande syfte uppfylls genom densamma.

Om Naturvetarna

Naturvetarna är fackförbundet för akademiker inom naturvetenskap. Våra 34 000 medlemmar är utbildade inom livsvetenskaperna, de fysiska vetenskaperna, matematik och it. Medlemmarna finns på arbetsmarknadens alla sektorer och många arbetar inom life science, miljö, lant- och skogsbruk.

Naturvetarnas synpunkter

Naturvetarna tillstyrker förslaget i sin helhet, men vill uppmärksamma utredaren på förhållanden som ur förbundets perspektiv är relevanta. Som en av arbetsmarknadens parter lämnar vi synpunkter på utredningen i delar där den inte till fullo återspeglar hur den svenska modellen för lönebildning fungerar i praktiken utifrån vår erfarenhet av kollektivavtalens och lagstiftningens resultat när den tillämpas av oss i vår verksamhet.

Naturvetarna vill tydliggöra att förbundets hållning vad gäller minimilönedirektivets implementering inte innebär att den svenska modellen inte har behov av utveckling för att ytterligare säkra dess goda effekter. Att förbättringsåtgärder uppdragas genom utredningen i fråga bör lagstiftaren och arbetsmarknadens parter se som en möjlighet, särskilt i ljuset av att stora delar av den arbetsrättsliga regleringen i delar är till åren kommen.

3.2.1 Huvuddragen i den svenska arbetsmarknadsmodellen

Utredningen framför att några av förutsättningarna för att arbetsmarknadsmodellen ska fungera väl är begränsad statlig inblandning och ett betydande handlingsutrymme för parterna. Vidare menar utredningen att politisk tillit är nödvändigt och landar i slutsatsen

att "Det råder bred enighet och politisk samsyn när det gäller respekten för den svenska arbetsmarknadsmodellen och parternas autonomi" (se s. 33).

Naturvetarna delar utredningens bild av vilka förutsättningar som krävs för en väl fungerande arbetsmarknadsmodell. Naturvetarna anser dock att lagstiftaren stundvis har frångått principen om begränsad statlig inblandning, bland annat genom förändringarna i lag (1982:80) om anställningsskydd, där förfarandet med en politiskt beslutad stupstock inte främjade det nödvändiga handlingsutrymmet och balansen mellan parterna. Detta blev särskilt uppenbart när reformen skulle genomföras utan att beakta samtliga perspektiv som gör sig gällande för arbetsmarknadens olika sektorer. Naturvetarnas förhoppning är att hanteringen av LAS-frågan utgör ett undantag men vi vill ändå lyfta att förfarandet signalerar att respekten för arbetsmarknadsmodellen och parternas autonomi inte ska tas för given.

3.4 Regleringen om löner i Sverige

Naturvetarna vill förtydliga bilden av hur lönebildningen fungerar i praktiken. De avtal våra medlemmar i störst utsträckning omfattas av är processlöneavtal utan individgaranti. Ibland finns en stupstock, och inom ramen för avtalen hanteras de årliga lönerevisionerna. Däremot regleras lägstalöner och ingångslöner sällan i den här sortens avtal, i synnerhet för tjänstemän, och avtalens funktion ska därför inte förstås utifrån det perspektivet. De viktigaste faktorerna som påverkar lönenivåerna generellt för våra medlemmar finner vi på arbetsmarknaden. Utredningen för ett resonemang kring utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden i förhållande till arbetsgivare som saknar kollektivavtal (se avsnitt 3.4.3, s. 42). I den mån man kan tala om lägstalöner för Naturvetarnas medlemsgrupper är det i förhållande till marknadslöneläget de ska förstås. Kompetensen i sig är det som i praktiken skyddar medlemmarnas lönenivåer i dagsläget, eftersom den är efterfrågad. Det gäller alltså oavsett om arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal eller ej.

Utredningen har uppgett att en vanlig konstruktion är att de centrala parterna lämnar utrymme för det lokala inflytandet men specificerar ett löneökningsutrymme i det centrala avtalet om de lokala parterna inte kan enas, dvs. s.k. lokal lönebildning med stupstock (se s. 40). Naturvetarna framhåller att de stupstockar som finns avser generellt löneökningsutrymme utöver de lönenivåer som redan har fastslagits på individuell nivå och är därför inte kollektivavtal om lön i minimidirektivets mening, utan lönebildningsavtal.

Naturvetarna har noterat att lönebildningskonstruktioner med en stupstock som tar sikte på hur hela lönen ska sättas i det enskilda fallet blir alltmer ovanlig. De stupstockar som finns avser, som ovan nämnt, generellt löneökningsutrymme utöver de lönenivåer som redan har fastslagits på individuell nivå. Det är av betydelse att utredningen beaktar nutida förhållanden och botten i vad stupstockskonstruktionen har för faktisk betydelse i termer av lägsta nivåer för lönebildningen.

3.5.2 Medbestämmandelagen

Utredningen redogör för hur föreningsrätten är reglerad i Regeringsformen (1974:152) och medbestämmandelagen (1976:580) (se s. 42–43 samt s. 46–47). Naturvetarna vill understryka föreningsrättens betydelse för den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Partsmodellen som sådan kräver legitimitet för att fungera, och ifrågasättande av eller oförståelse inför föreningsrättens betydelse, riskerar att äventyra den.

Företag inom privat sektor präglas inte alltid av de värderingar som utgör grunden för partsmodellen och det förekommer att medlemmar hör av sig för att de upplever arbetsgivaren som fientligt inställd till facklig organisering och att föra diskussioner om kollektivavtal. Det gäller inte minst medlemmar på globala företag som har etablerat sig i Sverige. Naturvetarna ser en utmaning i att hålla en fortsatt hög organisationsgrad inom privat sektor om det här blir en ökande trend. Vår erfarenhet är att föreningsrättskränkningar av ingripande karaktär såsom uppsägning eller avsked är förhållandevis ovanliga. Frågan om arbetsgivare som är fientligt inställda till facklig organisering ska dock tas på allvar då det i förlängningen får antas leda till större konsekvenser.

6. Åtgärder om kollektivavtalstäckningsgraden understiger 80 procent

Naturvetarna delar i stora delar utredningens syn på att den svenska modellen och dess förhandlingssystem främjar kollektivavtalsförhandlingar på det sätt som avses i artikel 4.1a. Den svenska modellen har, precis som utredningen framför, i dagsläget god täckning om cirka 90% av den svenska arbetsmarknaden. Lönerna hålls också generellt på en relativt hög nivå.

Det Naturvetarna som facklig organisation ser i nutid är dock att modellen möts av nya utmaningar där arbetsgivare stundtals vill kringgå anställning och tillhörande regelverk genom olika former av plattformsavtal. Detta får innebörden att individer erbjuds arbete genom att agera som egenföretagare trots att de ofta befinner sig i en underordnad ställning, likt en anställning, men utan dess skyddsregler. Dyliga upplägg betraktas sällan som anställningsförhållanden när kunskap inhämtas om förhållanden på arbetsmarknaden vilket leder till att det kan saknas erforderlig statistik om den här gruppens förutsättningar för att få ersättning för sitt arbete. Naturvetarna vill därför uppmana till kontinuerlig utvärdering av förhållandens på den svenska arbetsmarknaden i syfte att säkerställa att den kunskapsbild som Medlingsinstitutet kan tillhandahålla verkligen omfattar samtliga som ska omfattas av minimilönedirektivets reglering och dess krav.

Förändringar i strejkrätten genom lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet § 41d har även det skett 2019, kopplat till konflikter i Sveriges hamnar. Numera innebär det att det endast är tillåtet för en arbetstagare att delta i stridsåtgärder mot en arbetsgivare med kollektivavtal om syftet är att uppnå ett annat kollektivavtal som inte tränger undan det befintliga, vilket i praktiken försvårar för fackförbund att representera sina medlemmar när annat fackförbund redan har kollektivavtal. Detta bör påverka synen om hur representativ svenska kollektivavtalsmodellen är både i teori och praktik.

7.4.2 De lägsta lönenivåer som fastställs i kollektivavtal, artikel 10.2 c i)

Som framgår av utredningen saknar minimilönedirektivet en definition av vad som är en lågavlönad arbetstagare och det ställs därför stora krav på att lagstiftaren på goda grunder kan säkerställa rapportering till kommissionen om lönestatistik.

Utredningen pekar på att det finns närmare 250 kollektivavtal i Sverige som innehåller specificerade nivåer för lägsta löner. Vilka grupper dessa 250 kollektivavtal stadgar lägsta

löner för framgår däremot inte av utredningen. Den svenska modellen har under en längre period utvecklats mot modernare versioner av kollektivavtal om lön där man primärt avtalat om process för årlig lönerevision, med eller utan så kallad stupstock om lägsta utrymme som utfaller om enskilda parter inte kan komma överens, men vad som däremot har börjat föra en tynande tillvaro är just att kollektivavtal tecknas om grundlöner. Naturvetarna ser att det är en fråga som bör utredas ytterligare, då det inte kan garanteras att lägsta lönenivåer alls skyddas på nivån direktiv kräver när man enbart ser till att en grupp kollektivavtal har lägsta lönenivåer i en verklighet där majoritet troligen saknar detsamma och man inte heller särskådat vilka grupper som de avtalen berör.

8 Social- och arbetsrättsliga skyldigheter i samband med offentlig upphandling

Skäl 31 i minimilönedirektivet stadgar att medlemsstaternas myndigheter bör vidta åtgärder för att säkerställa att företag avlönar sina arbetstagare i linje med kollektivavtal i relevant sektor och geografiskt område. I lag (2016:1145) om offentlig upphandling, lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner finns sedan tidigare bestämmelser som motsvarar regleringen i skäl 31 i minimilönedirektivet. Regleringen ställer inte faktiska krav på att företag har kollektivavtal, den tar sikte på att i enskilda situationer avgöra om företagen har kollektivavtal alternativt om företagets villkor matchar det kollektivavtal som är tillämpligt geografiskt och i den aktuella sektorn vad gäller lön, semester och arbetstid.

Bedömningen görs genom att upphandlande myndighet anger nivån på villkoren och ger de centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som slutit centrala avtal tillfälle att yttra sig, om det är behövt, gällande om nivå är uppfylld även för de företag som saknar täckning av relevant kollektivavtal för sektor och geografiskt område. Det kan leda till begränsad insyn och kontroll av företag som bedriver verksamhet genom offentlig upphandling, vilket i sin tur medför att arbetstagarorganisationer, likt Naturvetarna, saknar möjlighet att angripa misskötsamhet genom att driva tvist på grund av kollektivavtalsbrott då kollektivavtal saknas. Naturvetarna vill således lyfta fram att det är motsägelsefullt att förorda ett minimigenomförande av minimilönedirektivet på en grund som utgår från hög kollektivavtalstäckning utifrån nationell lagstiftning om offentlig upphandling som givet sitt innehåll faktiskt inte säkerställer nämnda kollektivavtalstäckning eftersom den tillåter att företag utan kollektivavtal bedriver verksamhet genom offentlig upphandling.

NATURVETARNA

Terese Wikström

Ombudsman

Emil Pettersson

Förbundsjurist

Frida Lawenius

Förbundsdirektör