

Genomförande av minimilönedirektivet

*Betänkande av Utredningen om genomförande
av minimilönedirektivet*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:36

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0653-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0654-7 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Paulina Brandberg

Regeringen beslutade den 15 december 2022 att låta en särskild utredare ta ställning till hur Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2041 av den 19 oktober 2022 om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen (minimilönedirektivet) ska genomföras i Sverige (dir. 2022:140).

Till särskild utredare förordnades samma dag före detta generaldirektören Carina Gunnarsson.

Som sakkunniga i utredningen förordnades fr.o.m. den 31 januari 2023 departementssekreteraren Caroline Edwall (Arbetsmarknadsdepartementet), juristen Torbjörn Eklund (Finansdepartementet) och ämnesrådet Jonas Ericson (Arbetsmarknadsdepartementet). Med verkan fr.o.m. den 14 mars 2023 förordnades även ämnesrådet Linda Hiljemark (Arbetsmarknadsdepartementet) som sakkunnig i utredningen.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 31 januari 2023 juristen Hanna Björknäs (LO), utredaren Anna Fransson (Medlingsinstitutet), chefsjuristen Helena Larsson (Saco), juristen Jens Lidén (TCO), EU-arbetsrättsjuristen Charlotta Steinwall (Svenskt Näringsliv), statistikchefen Anders Stålsby (Arbetsgivarverket) och arbetsrättsjuristen Anna Svanestrand (SKR). Med verkan fr.o.m. den 3 april 2023 entledigades Jens Lidén från uppdraget som expert och ersattes samma dag med juristen Mikael Ruukel (TCO).

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 17 januari 2023 hyresrådet Per Lindblom och den 30 januari 2023 arbetsrättsjuristen Susanna Ståhl.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om genomförande av minimilönedirektivet.

Härmed överlämnas betänkandet *Genomförande av minimilönedirektivet* (SOU 2023:36).

Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i juni 2023

Carina Gunnarsson

/Per Lindblom
Susanna Ståhl

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	17
1 Författningsförslag	23
1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet.....	23
2 Uppdraget och dess genomförande	25
2.1 Bakgrund	25
2.2 Uppdraget.....	25
2.3 Arbetets utförande.....	26
2.4 Betänkandets disposition.....	26
3 Bakgrund	27
3.1 Minimilönedirektivet	27
3.1.1 Allmänt om direktivet	27
3.1.2 Närmare om direktivets innehåll.....	28
3.1.3 Förfarande i EU-domstolen.....	31
3.2 Allmänt om den svenska arbetsmarknadsmodellen	31
3.2.1 Huvuddragen i den svenska arbetsmarknadsmodellen	32
3.2.2 En kort historik till den svenska arbetsmarknadsmodellen	35
3.3 Kollektivavtalens täckningsgrad och arbetstagarernas organisationsgrad är hög.....	38

3.4	Regleringen om löner i Sverige	39
3.4.1	Det finns olika avtalskonstruktioner om lönesättning	39
3.4.2	I vissa kollektivavtal finns bestämmelser om lägsta lön	40
3.4.3	Lönesättning på arbetsplatser som saknar kollektivavtal	41
3.5	Gällande rätt	42
3.5.1	Regeringsformen	42
3.5.2	Medbestämmandelagen	43
3.5.3	Förtroendemannalagen	48
3.6	Internationella åtaganden	50
3.6.1	Internationella arbetsorganisationen (ILO)	50
3.6.2	Europarådet	50
3.6.3	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna	52
4	Genomförandet av minimilönedirektivet	53
4.1	Ett genomförande med värnande av den svenska arbetsmarknadsmodellen	53
4.2	Minimilönedirektivet ger ett stort utrymme för flexibilitet vid genomförandet	54
4.3	Direktivets syfte kan uppfyllas på olika sätt	54
4.4	Direktivet innebär inte några nya individuella rättigheter eller skyldigheter	55
4.5	Direktivets syfte uppfylls i Sverige genom den svenska modellen för lönebildning	55
5	Främjande av kollektivavtalsförhandlingar	59
5.1	Uppdraget	59
5.2	Minimilönedirektivets bestämmelser	59
5.3	Den svenska arbetsmarknadsmodellen främjar kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning	62

5.3.1	Parternas starka ställning främjar kollektivavtalsförhandlingar	63
5.3.2	Medlingsinstitutets verksamhet främjar kollektivavtalsförhandlingar	64
5.3.3	Lagstiftningen i Sverige främjar kollektivavtalsförhandlingar	64
5.3.4	Kollektivavtalsförhandlingar på viss nivå.....	65
5.3.5	Slutsats – den svenska arbetsmarknadsmodellen främjar kollektivavtalsförhandlingar på det sätt som avses i artikel 4.1 a.....	66
5.4	Arbetsmarknadens parter har konstruktiva förhandlingar på lika villkor	66
5.4.1	Konstruktiva löneförhandlingar på lika villkor främjas	66
5.4.2	Arbetsmarknadens parter har tillgång till lämplig information.....	67
5.4.3	Slutsats – den svenska arbetsmarknadsmodellen främjar konstruktiva löneförhandlingar på det sätt som avses i artikel 4.1 b.....	68
5.5	Det finns ett skydd för arbetstagare och fackliga företrädare som deltar eller önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning.....	68
5.5.1	Skyddet för arbetstagare	69
5.5.2	Skyddet för fackliga företrädare	70
5.5.3	Slutsats – det finns ett sådant skydd för arbetstagare och fackliga företrädare som avses i artikel 4.1 c.....	71
5.6	Det finns ett skydd för arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som deltar eller önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning.....	72
5.6.1	Skyddet för organisationer.....	72
5.6.2	Slutsats – det finns ett sådant skydd för arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som avses i artikel 4.1 d	74

6	Åtgärder om kollektivavtalstäckningsgraden under 80 procent	77
6.1	Uppdraget	77
6.2	Minimilönedirektivets bestämmelser	77
6.3	Kollektivavtalstäckningsgraden i Sverige	80
6.4	Åtgärder som behöver vidtas om kollektivavtalstäckningsgraden sjunker under 80 procent.....	80
6.4.1	En ram med möjliggörande förutsättningar för kollektivavtalsförhandlingar	81
6.4.2	En handlingsplan för att främja kollektivavtalsförhandlingar	81
7	Uppgiftsinsamling och rapportering	87
7.1	Uppdraget	87
7.2	Minimilönedirektivets bestämmelser	88
7.3	Sveriges befintliga uppgiftsinsamling är ändamålsenlig.....	90
7.4	Uppgifter som Sverige ska rapportera till kommissionen	91
7.4.1	Nivån på och utvecklingen av kollektivavtalstäckningen, artikel 10.2 a	92
7.4.2	De lägsta lönenivåer som fastställs i kollektivavtal, artikel 10.2 c i).....	94
7.4.3	Nivån på de löner som betalas till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal, artikel 10.2 c ii)	97
7.5	Medlingsinstitutet bör få i uppdrag att rapportera till kommissionen.....	98
8	Social- och arbetsrättsliga skyldigheter i samband med offentlig upphandling	101
8.1	Uppdraget	101
8.2	Minimilönedirektivets bestämmelser	101

8.3	Det svenska genomförandet av EU:s direktiv om offentlig upphandling.....	103
8.4	Det behöver inte vidtas några åtgärder med anledning av artikel 9.....	104
9	Rätt till prövning, skydd mot ogynnsam behandling och sanktioner.....	105
9.1	Uppdraget.....	105
9.2	Minimilönedirektivets bestämmelser.....	106
9.2.1	Artikel 12 – rätt till prövning och skydd mot ogynnsam behandling.....	106
9.2.2	Artikel 13 – sanktioner.....	107
9.3	Artiklarna 12 och 13 ställer inte krav på några åtgärder för Sveriges del.....	107
9.3.1	Även om direktivet tolkas på annat sätt uppfyller svensk rätt kraven i artiklarna 12 och 13.....	109
10	Information till arbetstagare och arbetsgivare	115
10.1	Uppdraget.....	115
10.2	Minimilönedirektivets bestämmelser.....	115
10.3	Det behöver inte vidtas några åtgärder med anledning av artikel 14.....	115
11	Ikraftträdande	117
12	Konsekvensbeskrivning	119
12.1	Inledning.....	119
12.2	Utredningens uppdrag och förslaget i korthet	119
12.3	Konsekvenser för arbetsmarknadens funktionssätt	120
12.4	Konsekvenser för offentliga finanser.....	121
12.5	Övriga konsekvenser	122

12.6	Förslagets förhållande till EU-rätten och internationell rätt	123
12.6.1	EU-rätten.....	123
12.6.2	Internationell rätt.....	123

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:140.....	125
Bilaga 2	Minimilönedirektivet	135

Sammanfattning

Minimilönedirektivet och vissa utgångspunkter för dess genomförande

Den 19 oktober 2022 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2041 om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen (minimilönedirektivet). Syftet med minimilönedirektivet är att förbättra levnads- och arbetsvillkoren i unionen för att bidra till uppåtgående social konvergens och minska ojämlikheten i fråga om lön, bl.a. genom att fastställa en ram för att främja kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Direktivet ska vara genomfört senast den 15 november 2024.

Enligt kommittédirektiven är det 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 utredningens uppdrag att föreslå andra åtgärder eller att lägga andra författningsförslag än vad som är nödvändigt för att direktivet ska kunna genomföras.

Utformningen av minimilönedirektivet innebär att 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. Direktivet innebär inte några nya individuella rättigheter eller skyldigheter.

Syftet med direktivet kan uppnås genom två olika modeller, eller en kombination av dem båda, där den ena modellen handlar om lagstadgade minimilöners tillräcklighet och den andra handlar om främjande av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Det är alltså möjligt att uppnå det övergripande syftet genom en förhandlingsmodell. Eftersom det inte finns någon lagstadgad minimilön i Sverige är det bestämmelsen som rör främjande av kollektivavtals-

förhandlingar om lönesättning som är relevant för hur direktivets övergripande syfte kan uppfyllas här. Den svenska modellen för lönebildning har visat sig fungera mycket väl. Saken kan uttryckas så att minimilönedirektivets övergripande syfte uppfylls genom den svenska modellen för lönebildning och det utfall som modellen resulterar i.

Främjande av kollektivavtalsförhandlingar

I artikel 4 i minimilönedirektivet finns bestämmelser om främjande av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Artikel 4.1 innehåller fyra led där det uppställs vissa moment som medlemsstaterna ska uppfylla i syfte att öka kollektivavtalsäckningen och underlätta utövandet av rätten till kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning.

Utredningen har kommit fram till att Sverige redan uppfyller kraven enligt artikel 4.1. Sammanfattningsvis främjas kollektivavtalsförhandlingar i Sverige av den starka ställning som arbetsmarknadens parter har, av Medlingsinstitutets verksamhet och av den lagstiftning som finns. De relevanta bestämmelserna finns bl.a. i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen), som sätter de institutionella ramarna för den kollektiva arbetsrätten, i lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (förtroendemannalagen) och i regeringsformen.

Åtgärder om kollektivavtalsäckningsgraden understiger 80 procent

I artikel 4.2 i minimilönedirektivet finns bestämmelser om skyldigheter för medlemsstaterna att vidta åtgärder om kollektivavtalsäckningsgraden understiger ett tröskelvärde på 80 procent. Artikeln ställer inte några krav på medlemsstater där kollektivavtalsäckningsgraden överstiger 80 procent. Eftersom kollektivavtalsäckningsgraden på den svenska arbetsmarknaden med god marginal överstiger 80 procent behöver Sverige för närvarande inte vidta några åtgärder enligt artikeln. Andelen anställda som omfattas av kollektivavtal ligger i Sverige sedan lång tid tillbaka på omkring 90 procent.

Medlemsstater där kollektivavtalsäckningsgraden understiger tröskelvärdet ska tillhandahålla en ram med möjliggörande förutsättningar för kollektivavtalsförhandlingar. Utredningen gör bedömningen att det

i Sverige redan finns omfattande bestämmelser och system som syftar till att främja kollektivavtalsförhandlingar och att det därmed redan finns en sådan ram. Det krävs därför inte några författningsändringar eller andra åtgärder för att uppfylla direktivets krav i denna del, även om tröskelvärdet på 80 procent skulle komma att understigas.

Medlemsstater där kollektivavtalsäckningsgraden understiger tröskelvärdet ska även upprätta en handlingsplan för att främja kollektivavtalsförhandlingar. Arbetsmarknadens parter har en nyckelroll när det gäller vilka åtgärder som ska vidtas, om täckningsgraden sjunker under 80 procent. Det är möjligt att överlåta genomförandet av direktivet, såvitt avser upprättandet av en handlingsplan, till arbetsmarknadens parter, om de gemensamt begär detta.

För att det ska vara möjligt att veta om täckningsgraden i Sverige sjunker under 80 procent krävs det att någon bevakar kollektivavtalsäckningsgraden. Medlingsinstitutet redovisar kollektivavtalens täckningsgrad i sin årsrapport. Enligt utredningens bedömning rymms det också inom myndighetens uppdrag att samla in och publicera uppgifter om kollektivavtalsäckningen i Sverige.

Det är i dag inte möjligt att förutse de faktorer som skulle kunna leda till att täckningsgraden sjunker så mycket att bestämmelsen aktualiseras. Vilka åtgärder som är bäst lämpade för att komma till rätta med en sådan negativ utveckling kan vara olika beroende på anledningen till nedgången.

Utredningen har mot denna bakgrund kommit fram till att det inte är ändamålsenligt att på förhand bestämma något om vem som ska ansvara för att upprätta en handlingsplan, t.ex. genom att peka ut en viss myndighet som ansvarig. Det åligger ytterst regeringen att initiera att åtgärder vidtas om kollektivavtalsäckningsgraden sjunker under 80 procent. Regeringens ansvar i denna del följer redan av minimilönedirektivet och behöver inte regleras i någon särskild form. Några åtgärder krävs därför inte för att Sverige ska uppfylla artikel 4.2 i minimilönedirektivet.

Uppgiftsinsamling och rapportering

Enligt artikel 10.1 i minimilönedirektivet ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att det finns ändamålsenliga verktyg för att samla in de uppgifter som behövs för att övervaka minimi-

löneskyddet. Utredningen bedömer att den officiella lönestatistiken i Sverige håller en hög kvalitet och att de verktyg som finns för uppgiftsinsamlingen fungerar väl. Utredningen gör bedömningen att det i Sverige redan finns sådana ändamålsenliga verktyg som avses i artikel 10.1 i direktivet.

De uppgifter som ska rapporteras till kommissionen enligt artikel 10.2 i direktivet finns redan tillgängliga hos Medlingsinstitutet eller kommer, enligt myndighetens bedömning, att finnas tillgängliga innan den första rapporteringen ska ske. Utredningen gör bedömningen att det redan ryms inom Medlingsinstitutets uppdrag att samla in de uppgifter som krävs. Det behövs därför inte några anpassningar när det gäller uppgiftsinsamlingen för att uppfylla direktivets krav.

För att genomföra direktivets krav på rapportering av uppgifter och information till kommissionen enligt artikel 10.2 föreslår utredningen att Medlingsinstitutet ska få i uppdrag att ansvara för rapporteringen. Detta föreslås ske genom en ändring i förordningen (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet. Ändringen föreslås träda i kraft den 15 november 2024, då de bestämmelser som är nödvändiga för att följa direktivet senast ska vara antagna.

Utredningen anger inte några närmare detaljer om på vilket sätt rapporteringskravet ska uppfyllas, då det kan ske förändringar när det gäller vilka uppgifter som finns tillgängliga eller hur tolkningen av rapporteringsskyldigheten bör göras. Det är mer ändamålsenligt att Medlingsinstitutet får i uppdrag att rapportera uppgifter och information enligt aktuella punkter i artikel 10.2. Det bör sedan vara Medlingsinstitutet som vid varje rapporteringstillfälle avgör vilka uppgifter och vilken information som finns tillgängliga och vilket som är det bästa sättet att rapportera in dem på. Rapporteringen ska ske efter erforderligt samråd med arbetsmarknadens parter.

Social- och arbetsrättsliga skyldigheter i samband med offentlig upphandling

Artikel 9 i minimilönedirektivet anger att medlemsstaterna i enlighet med vissa EU-direktiv som gäller offentlig upphandling ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer och deras underleverantörer vid tilldelning och fullgörande av offentliga upphandlingskontrakt eller koncessionskontrakt fullgör de social- och arbets-

rättsliga skyldigheter som gäller för löner, organisationsrätt och kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Sverige har genomfört de aktuella EU-rättsliga bestämmelserna. Det anges uttryckligen i minimilönedirektivet att det inte skapar någon ytterligare skyldighet i förhållande till EU-direktiven på upphandlingsområdet. Mot denna bakgrund är det utredningens uppfattning att det inte behövs några författningsändringar eller andra åtgärder med anledning av artikel 9.

Rätt till prövning, skydd mot ogynnsam behandling och sanktioner

I artiklarna 12 och 13 i minimilönedirektivet finns bestämmelser om rätt till prövning, skydd mot ogynnsam behandling och sanktioner. Artiklarna ställer krav på åtgärder endast om det i nationell rätt eller i kollektivavtal redan finns rättigheter respektive skyldigheter av det slag som avses i direktivet. Direktivet innebär inte några nya rättigheter eller skyldigheter för enskilda. Sverige uppfyller det övergripande syftet med direktivet genom den svenska modellen för lönebildning och det utfall som modellen resulterar i. Det är fråga om en i allt väsentligt kollektiv modell och i det avseendet finns det inte några individuella rättigheter eller skyldigheter i nationell rätt eller kollektivavtal. Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att det i Sverige inte finns några rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artiklarna 12 och 13. Redan av det skälet ställer artiklarna inte krav på några åtgärder från svensk sida. Även om direktivet skulle tolkas på annat sätt är det utredningens bedömning att svensk rätt uppfyller kraven i artiklarna 12 och 13.

Information till arbetstagare och arbetsgivare

Enligt artikel 14 i minimilönedirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att arbetstagare och arbetsgivare informeras om alla nationella åtgärder för införlivande av minimilönedirektivet, tillsammans med de relevanta bestämmelser som redan gäller inom direktivets område. Utredningen gör bedömningen att det inte behövs några särskilda informationsinsatser utöver den information som arbetsmarknadens parter och Medlingsinstitutet redan sprider och kommer att sprida framgent. Utredningen förutsätter att Medlingsinstitutet även

kommer att sprida information om den nya rapporteringskyldigheten som myndigheten föreslås få. Utredningen gör bedömningen att det inte krävs några åtgärder för att uppfylla artikel 14.

Summary

The Minimum Wage Directive and certain starting points for its implementation

On 19 October 2022, the European Parliament and the Council adopted Directive (EU) 2022/2041 on adequate minimum wages in the European Union (the ‘Minimum Wage Directive’). The aim of the Minimum Wage Directive is to improve living and working conditions in the Union in order to contribute to upward social convergence and to reduce wage inequality, including by establishing a framework to promote collective bargaining on wage-setting. The Directive is to be implemented by 15 November 2024.

Under its terms of reference, the key starting points for the Inquiry’s work are that the Swedish labour market model must be protected, with full respect for the autonomy of the social partners and their right to negotiate and conclude collective agreements. The Inquiry’s remit does not include proposing measures or suggesting legislative proposals other than what is necessary for the implementation of the Directive.

The Minimum Wage Directive is designed so that there is considerable scope for Member States to implement the Directive in a way that is appropriate to the conditions in each Member State, provided that the overall objective of the Directive is met. The Directive does not entail any new individual rights or obligations.

The objective of the Directive can be achieved by means of two different models, or a combination of the two: one concerns the adequacy of statutory minimum wages and the other the promotion of collective bargaining on wage-setting. Accordingly, it is possible to achieve the overall objective by means of a bargaining model. Since Sweden does not have a statutory minimum wage, it is the provision concerning promotion of collective bargaining on wage-setting that

is relevant to how the overall objective of the Directive can be achieved here. The Swedish model for wage formation has been shown to work very effectively. It can be said that the overall objective of the Minimum Wage Directive is achieved by means of the Swedish model for wage formation and the outcomes resulting from that model.

Promotion of collective bargaining

Article 4 of the Minimum Wage Directive contains provisions on the promotion of collective bargaining on wage-setting. Article 4(1) contains four points that set out certain obligations that Member States shall meet, with the aim of increasing collective bargaining coverage and of facilitating the exercise of the right to collective bargaining on wage-setting.

The Inquiry has concluded that Sweden already meets the requirements set out in Article 4(1). In summary, collective bargaining in Sweden is promoted by the strong position of the social partners, the activities of the National Mediation Office and existing legislation, including the provisions of the Employment (Co-determination in the Workplace) Act (1976:580), which sets the institutional framework for collective labour law, the Trade Union Representatives (Status at the Workplace) Act (1974:358), and provisions in the Instrument of Government.

Measures if the collective bargaining coverage rate is less than 80 per cent

Article 4(2) of the Minimum Wage Directive contains provisions stating that Member States are obliged to take action if the collective bargaining coverage rate is less than a threshold of 80 per cent.

The Article does not entail any demands on Member States where the collective bargaining coverage rate exceeds 80 per cent. Since the collective bargaining coverage rate on the Swedish labour market by far exceeds 80 per cent the Article do not currently require any action on the part of Sweden. The share of employees in Sweden covered by collective agreements has for a long time been around 90 per cent.

Member States in which the collective bargaining coverage rate is less than the threshold shall provide a framework of enabling conditions for collective bargaining. The Inquiry's assessment is that Sweden already has extensive regulations and systems aimed at promoting collective bargaining and thus there is already such a framework. There is therefore no need for legislative amendments or other measures to ensure compliance with the Directive in this regard, even if the coverage rate were to fall below the 80 per cent threshold.

Member States in which the collective bargaining coverage rate is less than the threshold shall also establish an action plan to promote collective bargaining. The social partners have a key role to play regarding which measures should be taken if the coverage rate falls below 80 per cent. As regards the establishment of an action plan, it is possible to entrust implementation of the Directive to the social partners, if they jointly request this.

To know if the coverage rate in Sweden falls below 80 per cent, the collective bargaining coverage rate must be monitored. The National Mediation Office reports on the coverage rate of collective bargaining in its annual report. The Inquiry considers that the Mediation Office's remit also includes collecting and publishing information about collective bargaining coverage in Sweden.

Currently it is not possible to predict the factors that could result in the coverage rate falling to the extent that measures must be taken pursuant to the provision. The measures best suited to address this kind of negative development may differ depending on the reasons behind the coverage rate falling.

In light of this, the Inquiry has concluded that it is not appropriate to decide in advance who should be responsible for establishing an action plan, for example by assigning responsibility to a specific government agency. It is ultimately up to the Government to initiate action if the collective bargaining coverage rate falls below 80 per cent. The Government's responsibility in this regard already follows from the Minimum Wage Directive and there is no need to regulate this responsibility in any specific way. No measures are therefore needed for Sweden to comply with Article 4(2) of the Minimum Wage Directive.

Data collection and reporting

Article 10(1) of the Minimum Wage Directive states that Member States shall take appropriate measures to ensure that effective tools are in place to collect the data needed to monitor minimum wage protection. The Inquiry considers that the official wage statistics in Sweden are of high quality and that the tools available for data collection work effectively. In the Inquiry's view, Sweden already has effective tools such as those referred to in Article 10(1) of the Directive.

The data to be reported to the Commission pursuant to Article 10(2) of the Directive is already available to the National Mediation Office or will, in the Mediation Office's assessment, be available before the first report is to be submitted. The Inquiry considers that the Mediation Office's remit already includes collecting the necessary data. Therefore, no adjustments regarding data collection are necessary in order to comply with the requirements of the Directive.

To implement the Directive's requirements on reporting data and information to the Commission in accordance with Article 10(2), the Inquiry proposes tasking the National Mediation Office with responsibility for the reporting. It is proposed that this should be done by amending the Ordinance concerning the duties of the National Mediation Office (2007:912). The amendment should enter into force on 15 November 2024, which is the latest date by which the provisions necessary to comply with the Directive shall be adopted.

The Inquiry does not provide a detailed account of how the reporting requirement is to be met, as there may be changes regarding what data is available or how the reporting obligation should be interpreted. It is more appropriate to task the National Mediation Office with reporting data and information in accordance with the relevant points of Article 10(2). It should then be up to the National Mediation Office to determine what data and information is available and the best way to report it on each reporting date. The report should be prepared following due consultation with the social partners.

Obligations in the field of social and labour law in connection with public procurement

Article 9 of the Minimum Wage Directive states that, in accordance with certain EU directives relating to public procurement, Member States shall take appropriate measures to ensure that, in the awarding and performance of public procurement or concession contracts, economic operators and their subcontractors comply with the applicable obligations in the field of social and labour law regarding wages, the right to organise and collective bargaining on wage-setting. Sweden has implemented the relevant EU legal provisions. The Minimum Wage Directive explicitly states that it does not create any additional obligations in relation to EU directives in the field of procurement. In light of this, the Inquiry considers that no legislative amendments or other measures are needed as a result of Article 9.

The right to redress, protection against adverse treatment and penalties

Articles 12 and 13 of the Minimum Wage Directive contain provisions on the right to redress, protection against adverse treatment and penalties. The Articles only require taking action where rights or obligations referred to in the Directive are already provided for in national law or collective agreements. The Directive does not entail any new rights or obligations for individuals. Sweden meets the overall objective of the Minimum Wage Directive by means of the Swedish model for wage formation and the outcomes resulting from that model. It is essentially a collective model, and in this regard there are no individual rights or obligations under national law or collective agreements. In light of this, the Inquiry considers that there are no rights or obligations in Sweden within the meaning of Articles 12 and 13. Already for this reason, the Articles do not require any action on the part of Sweden. Even if the Directive were to be interpreted differently, the Inquiry considers that Swedish law meets the requirements of Articles 12 and 13.

Information to workers and employers

Under Article 14 of the Minimum Wage Directive, Member States shall ensure that the national measures transposing the Minimum Wage Directive, together with the relevant provisions already in force relating to the subject matter of the Directive, are brought to the attention of workers and employers. The Inquiry considers that there is no need for any special information campaigns beyond the information that the social partners and the National Mediation Office already provide and will provide in the future. The Inquiry presumes that the National Mediation Office will also disseminate information about the new reporting obligation that it will assume under the proposal. The Inquiry considers that no measures are required to comply with Article 14.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet

Härigenom föreskrivs¹ att det i förordningen (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet ska införas en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 a §

Medlingsinstitutet ska senast den 30 september vartannat år, med början 2025, lämna uppgifter och information till Europeiska kommissionen enligt artikel 10.2 första stycket a och c samt andra- fjärde styckena i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2041 av den 19 oktober 2022 om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen.

Denna förordning träder i kraft den 15 november 2024.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2041 av den 19 oktober 2022 om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Bakgrund

Den 19 oktober 2022 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2041 om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen (minimilönedirektivet). Syftet med minimilönedirektivet är att förbättra levnads- och arbetsvillkoren i unionen för att bidra till uppåtgående social konvergens och minska ojämlikheten i fråga om lön, bl.a. genom att fastställa en ram för att främja kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Direktivet finns i *bilaga 2*. Direktivet ska vara genomfört senast den 15 november 2024.

2.2 Uppdraget

De kommittédirektiv som har styrts utredningens uppdrag finns i *bilaga 1*. Sammanfattningsvis är utredningens uppdrag att med utgångspunkt i den svenska arbetsmarknadsmodellen ta ställning till vad som krävs för att minimilönedirektivet ska genomföras i Sverige och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som direktivet ger anledning till.

I kommittédirektiven anges att centrala utgångspunkter för utredningen är 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 utredningens uppdrag att föreslå andra åtgärder eller att lägga andra författningsförslag än vad som är nödvändigt för att direktivet ska kunna genomföras.

2.3 Arbetets utförande

Utredningen inledde sitt arbete under januari 2023. Arbetet har utförts i samarbete med utredningens sakkunniga och experter, som kontinuerligt har fått ta del av utkast till texter och lämna synpunkter på innehållet. Sammanträden med expert- och sakkunniggruppen har hållits vid fem tillfällen.

Utredningen har följt andra utredningar och annat relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och inom EU.

2.4 Betänkandets disposition

I kapitel 3 finns en bakgrund där minimilönedirektivet beskrivs översiktligt. Vidare lämnas där en allmän beskrivning av den svenska arbetsmarknadsmodellen och regleringen om löner i Sverige. Kapitlet avslutas med en övergripande redogörelse för gällande rätt och internationella åtaganden som är relevanta för direktivets genomförande i Sverige.

I kapitel 4 görs vissa övergripande överväganden av betydelse för minimilönedirektivets genomförande i Sverige.

I kapitel 5–10 går utredningen igenom de för Sverige centrala artiklarna i minimilönedirektivet och gör en bedömning av om det behövs några författningsändringar eller andra åtgärder för att genomföra direktivets bestämmelser i svensk rätt.

I kapitel 11 behandlas ikraftträdandetidpunkten för den förordningsändring som utredningen föreslår. Betänkandet avslutas i kapitel 12 med en konsekvensbeskrivning.

3 Bakgrund

3.1 Minimilönedirektivet

3.1.1 Allmänt om direktivet

Den 28 oktober 2020 presenterade den Europeiska kommissionen ett förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner (COM[2020] 682 final av den 28 oktober 2020).

Minimilönedirektivet antogs den 19 oktober 2022. I direktivet anges att det har antagits med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), särskilt artikel 153.2 b, jämförd med artikel 153.1 b, vilket alltså anges vara den rättsliga grunden för direktivet. Av artikel 153.1 b framgår att unionen ska understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom området arbetsvillkor. Enligt artikel 153.2 b kan Europaparlamentet och rådet på bl.a. detta område genom direktiv anta minimikrav, som ska genomföras gradvis, varvid hänsyn ska tas till rådande förhållanden och tekniska bestämmelser i var och en av medlemsstaterna. I dessa direktiv ska sådana administrativa, finansiella och rättsliga ålägganden undvikas som motverkar tillkomsten och utvecklingen av små och medelstora företag. Enligt artikel 153.5 ska bestämmelserna i artikel 153 inte tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout.

Syftet med minimilönedirektivet är att förbättra levnads- och arbetsvillkoren i unionen för att bidra till uppåtgående social konvergens och minska ojämlikheten i fråga om lön, bl.a. genom att fastställa en ram för att främja kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning, se artikel 1 och skäl 18. Det konstateras i skäl 12 att vissa medlemsstater har minimilöneskydd som uteslutande härrör från kollektivavtal och att de olika nationella traditionerna i medlemsstaterna bör respekteras. I artikel 1.2 anges att direktivet inte ska påverka den fullständiga respekten för arbetsmarknadens parter autonomi eller deras rätt att förhandla om och ingå kollektivavtal. Det tydliggörs i skäl 19 att

direktivet inte syftar till att inkräkta på medlemsstaternas frihet att främja tillgången till minimilöneskydd genom kollektivavtal, i enlighet med varje medlemsstats nationella rätt och praxis och särdrag och med full respekt för nationella befogenheter och arbetsmarknadens parter rätt att ingå avtal. Det ålägger heller inte, och bör inte tolkas som att det ålägger, de medlemsstater där lönebildning säkerställs uteslutande genom kollektivavtal att införa någon lagstadgad minimilön eller att förklara kollektivavtalen allmängiltiga.

Det framgår av direktivet att det är ett ramverk som inte innebär några nya individuella rättigheter eller skyldigheter.

Det kan konstateras att minimilönedirektivet innehåller flera artiklar och skäl som inte alls berör Sverige. Detta hänger delvis samman med att arbetsmarknadsmodellerna ser olika ut i medlemsländerna. För svenskt vidkommande är det den svenska modellen för lönebildning som är avgörande för hur direktivets övergripande syfte uppfylls, se vidare kapitel 4. I detta betänkande ligger fokus på de delar som är relevanta för direktivets genomförande i Sverige, både när det gäller bakgrundsbeskrivningen och övervägandena.

3.1.2 Närmare om direktivets innehåll

Minimilönedirektivet innehåller fyra kapitel. I kapitel ett, artiklarna 1–4, finns bestämmelser om innehåll, tillämpningsområde, vissa definitioner inom ramen för direktivet och bestämmelser om främjande av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Enligt artikel 1 är syftet med direktivet att förbättra levnads- och arbetsvillkoren i unionen, särskilt minimilönernas tillräcklighet för arbetstagare för att bidra till uppåtgående social konvergens och minska ojämlikheten i fråga om lön. I detta syfte fastställs en ram för a) lagstadgade minimilönernas tillräcklighet, om sådana finns, b) främjande av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning och c) förbättring av arbetstagarnas faktiska tillgång till rätt till minimilöneskydd där detta föreskrivs i nationell rätt eller följer av kollektivavtal. I artikel 1.4 fastställs att ingenting i direktivet får tolkas som en skyldighet för någon medlemsstat där lönebildningen säkerställs genom kollektivavtal att införa lagstadgad minimilön eller att förklara kollektivavtal allmängiltiga. Vidare anges, i artikel 1.2, att direktivet inte ska påverka den fullständiga respekten

för arbetsmarknadens parter autonomi eller rätt att förhandla om och ingå kollektivavtal.

Artikel 2 innehåller bestämmelser om direktivets tillämpningsområde. Direktivet ska tillämpas på arbetstagare som har ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande enligt gällande rätt, kollektivavtal eller praxis i respektive medlemsstat, med beaktande av EU-domstolens rättspraxis.

Artikel 3 innehåller definitioner av begreppen minimilön, lagstadgad minimilön, kollektivavtalsförhandlingar, kollektivavtal och kollektivavtalsäckning. I flera fall hänvisar definitionerna till nationell lagstiftning och praxis.

Artikel 4 handlar om främjande av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Artikel 4.1 anger i fyra led på vilket sätt medlemsstaterna är skyldiga att främja sådana förhandlingar. För medlemsstater där kollektivavtalsäckningsgraden understiger ett tröskelvärde på 80 procent anges i artikel 4.2 att medlemsstaterna ska tillhandahålla en ram med möjliggörande förutsättningar för kollektivavtalsförhandlingar och upprätta en handlingsplan. I skäl 22 och 23 lyfts det fram att starka och välfungerande kollektivavtalsförhandlingar tillsammans med en hög täckning för kollektivavtal är viktigt för att uppnå direktivets syfte och gynnar såväl arbetstagarna och arbetsgivarna som företagen. Det lyfts även fram att genomsnittslönerna i medlemsstater där det inte finns några lagstadgade minimilöner är bland de högsta i unionen.

Det andra kapitlet, artiklarna 5–8, innehåller bestämmelser som är riktade till medlemsstater med lagstadgade minimilöner. Eftersom Sverige inte har något system för lagstadgade minimilöner gäller detta kapitel inte Sverige. Artikel 5 innehåller bestämmelser om förfarandet för att sätta tillräckliga lagstadgade minimilöner. I artikel 6 finns bestämmelser om variationer och avdrag när det gäller lagstadgade minimilöner. Artikel 7 syftar till att dessa medlemsstater ska vidta nödvändiga åtgärder för att se till att arbetsmarknadens parter deltar i att sätta och uppdatera lagstadgade minimilöner. Enligt artikel 8 ska arbetstagarnas faktiska tillgång till de lagstadgade minimilönerna förbättras.

Det tredje kapitlet, artiklarna 9–13, innehåller bestämmelser om offentlig upphandling, övervakning och uppgiftsinsamling, information om minimilöneskydd, rätt till prövning och skydd mot ogynnsam behandling samt sanktioner.

Enligt artikel 9 ska medlemsstaterna, i enlighet med nu gällande EU-direktiv om offentlig upphandling, vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa fullgörandet av de social- och arbetsrättsliga skyldigheter som gäller vid offentliga upphandlingar. Av skäl 31 framgår att direktivet inte skapar någon ytterligare skyldighet i förhållande till vad som redan gäller enligt upphandlingsdirektiven.

Enligt artikel 10 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. De medlemsstater där minimilöneskydd enbart ges genom kollektivavtal ska samla in och lämna uppgifter till kommissionen om nivån på och utvecklingen av kollektivavtalsäckningen, om de lägsta lönenivåer som fastställs i kollektivavtal som omfattar lågavlönade arbetstagare samt om nivån på de löner som betalas till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal och dess förhållande till nivån på de löner som betalas till arbetstagare som omfattas av kollektivavtal.

För medlemsstater med lagstadgade minimilöner eller minimilöneskydd som följer av allmängiltigförklarade kollektivavtal finns i artikel 11 en skyldighet att säkerställa att viss information finns tillgänglig på ett heltäckande och lättillgängligt sätt. Den artikeln gäller inte för Sverige.

Artikel 12 innehåller bestämmelser om att medlemsstaterna ska säkerställa att det finns rätt till ändamålsenlig och opartisk tvistelösning samt rätt till prövning vid åsidosättande av rättigheter i fråga om minimilöneskydd, om sådana rättigheter redan föreskrivs i nationell rätt eller kollektivavtal. Medlemsstaterna ska även skydda arbetstagare och arbetstagarrepresentanter mot ogynnsam behandling eller ogynnsamma konsekvenser från arbetsgivarens sida.

Medlemsstaterna ska, enligt artikel 13, även 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 föreskrivs i nationell rätt eller i kollektivavtal.

Minimilönedirektivet innehåller slutligen i kapitel fyra, artiklarna 14–19, bestämmelser om spridning av information, utvärdering och översyn, upprätthållande av skyddsnivån och förmånligare bestämmelser, införlivande och genomförande, ikraftträdande samt adressater. Medlemsstaterna ska enligt artikel 14 säkerställa att arbetstagare och arbetsgivare informeras om alla åtgärder som vidtas nationellt för

att införliva direktivet. Kommissionen ska enligt artikel 15 senast den 15 november 2029 göra en utvärdering av direktivet. Av artikel 16 framgår att direktivet inte ska utgöra ett giltigt skäl för att sänka den allmänna skydds nivå som arbetstagarna i medlemsstaterna redan åtnjuter. Medlemsstaterna ska anta de bestämmelser som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 15 november 2024, vilket följer av artikel 17.

3.1.3 Förfarande i EU-domstolen

Danmarks regering har i januari 2023 ansökt vid EU-domstolen om att minimilönedirektivet ska ogiltigförklaras. Danmark yrkar i första hand att direktivet ska ogiltigförklaras helt och i andra hand att artiklarna 4.1 d och 4.2 i direktivet ska ogiltigförklaras. Till stöd för yrkandena åberopas bl.a. att direktivet utgör ett direkt ingrepp i medlemsstaternas fastställande av lönenivåer och berör föreningsrätten, som i enlighet med artikel 153.5 EUF-fördraget inte omfattas av unionslagstiftarens behörighet, samt att direktivet inte med giltig verkan kan antas med stöd av den angivna rättsliga grunden (Mål C-19/23, Konungariket Danmark mot Europaparlamentet och Europeiska unionens råd).

Den svenska regeringen har den 27 april 2023 ansökt om att få intervensera till stöd för Danmarks talan.

Frågan om direktivets giltighet är inte föremål för överväganden i detta betänkande. Förfarandet vid EU-domstolen pågår ännu när arbetet med detta betänkande avslutas. För det fall direktivet inte ogiltigförklaras behöver det genomföras i Sverige. Ingenting som utredningen skriver i betänkandet ska ses som något ställningstagande angående direktivets giltighet.

3.2 Allmänt om den svenska arbetsmarknadsmodellen

Den svenska arbetsmarknadsmodellen är central när det gäller att uppnå de syften som ligger bakom minimilönedirektivet. Detta återspeglas även i kommittédirektiven där det anges 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 kollektiv-

avtal. Det är vissa delar av den svenska arbetsmarknadsmodellen som är särskilt centrala för de frågor som direktivet aktualiserar, nämligen sådant som rör lönebildningen. I detta avsnitt ges mot denna bakgrund en översiktlig beskrivning av den svenska arbetsmarknadsmodellen.

3.2.1 Huvuddragen i den svenska arbetsmarknadsmodellen

Det finns inte någon vedertagen beskrivning av exakt vad som ingår i den svenska arbetsmarknadsmodellen. Vissa huvuddrag brukar dock framhållas som kännetecknande för den. Medlingsinstitutet har sammanfattat den svenska modellen enligt följande fem punkter, vilka delvis utgör en utgångspunkt för den nedanstående redogörelsen för huvuddragen i modellen (se Medlingsinstitutet, Den svenska modellen och Medlingsinstitutet, 2019).

- Lagstiftningen utgör i stora delar ett ramverk inom vilket arbetsmarknadens parter har stor frihet att i kollektivavtal reglera de närmare villkoren.
- Flera av lagreglerna kan ersättas med kollektivavtalade överenskommelser.
- Det finns ingen lagstiftning om minimilöner eller allmängiltig förklaring av avtal.
- Kollektivavtal tillämpas för huvuddelen av de anställda på arbetsmarknaden.
- Tvister löses i första hand genom förhandling.

Begränsad statlig inblandning när det gäller villkoren på arbetsmarknaden

Till att börja med kännetecknas den svenska arbetsmarknadsmodellen av att den statliga inblandningen i frågor som rör villkoren på arbetsmarknaden är begränsad. Modellen bygger på ett stort inslag av autonomi för arbetsmarknadens parter och på att förutsättningar ges för parterna att själva komma överens om löne- och andra anställningsvillkor som är anpassade till respektive bransch och till lokala förhållanden och förutsättningar.

För att arbetsmarknadens parter ska kunna förhandla och komma överens krävs det att de har ett betydande handlingsutrymme och tillit från politiskt håll. I Sverige råder det en bred enighet och politisk samsyn när det gäller respekten för den svenska arbetsmarknadsmodellen och parternas autonomi.

I fråga om arbets- och anställningsvillkor finns bestämmelser både i kollektivavtal och i arbetsrättslig lagstiftning. Det är ofta möjligt att avvika från den arbetsrättsliga lagstiftningen genom kollektivavtal, se vidare nedan.

Det finns ingen lagstiftning om minimilöner eller några allmängiltigförklarade kollektivavtal

När det gäller lön finns regleringen enbart i kollektivavtal och individuella överenskommelser. Till skillnad från flera andra medlemsstater finns i Sverige inte lagstadgade minimilöner eller någon möjlighet att allmängiltigförklara kollektivavtal. Viss lagstiftning kan sägas indirekt röra löneförhållanden. Det finns t.ex. ett skydd mot lönediskriminering som bl.a. innebär att en arbetsgivare inte på grund av kön får betala en arbetstagare lägre lön än vad arbetsgivaren betalar en arbetstagare av motsatt kön när de utför arbete som är att betrakta som lika eller likvärdigt, se diskrimineringslagen (2008:567). Det finns dock överhuvudtaget inte någon lagstiftning om hur löner ska sättas i Sverige. Lönebildning är en fråga som arbetsmarknadens parter ansvarar för.

Flera av de lagbestämmelser som finns kan ersättas med kollektivavtalade bestämmelser

På de områden där arbetsrättslig lagstiftning finns är den semidispositiv i hög grad. Detta gäller bl.a. lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen) och semesterlagen (1977:480). Det innebär att arbetsmarknadens parter kan göra avsteg från lagbestämmelserna genom kollektivavtal på olika nivåer. Lagstiftning verkar alltså tillsammans med kollektivavtal på så sätt att lagstiftningen lägger fast ramarna samtidigt som arbetsmarknadens parter i stor utsträckning kan träffa kollektivavtal med ett annat innehåll.

Twister löses i första hand genom förhandling mellan parterna

Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen) kan sägas utgå från tanken att oenigheter mellan arbetsgivare och arbetstagare ska lösas genom förhandlingar. Parterna har därför en förhandlingsrätt som motsvaras av en förhandlingsskyldighet för motparten, se vidare nedan i avsnitt 3.5.2. När det gäller rätts tvister, dvs. tvister om hur bestämmelser i lag eller kollektivavtal ska tolkas och tillämpas, kan tvisten ytterst prövas av Arbetsdomstolen. För att domstolen ska ta upp frågan måste parterna dock först ha försökt att lösa tvisten vid en tvisteförhandling.

Utgångspunkten är att samma bestämmelser gäller inom offentlig sektor

Det kan även framhållas att utgångspunkten är att samma bestämmelser gäller inom den offentliga sektorn som inom den privata sektorn, även om vissa särskilda bestämmelser finns bl.a. i lagen (1994:260) om offentlig anställning. I den offentliga sektorn infördes fri förhandlingsrätt i huvudsak genom 1965 års förhandlingsrättsreform (se prop. 1965:60). Genom reformen fick de offentliganställda rätt att förhandla om löner och anställningsvillkor för sina medlemmar och de fick även rätt att tillgripa stridsåtgärder till stöd för sina krav. Förhandlingsrätten gavs dock under förutsättningen att parterna på den statliga arbetsmarknaden hade träffat ett huvudavtal i syfte att förhindra samhällsfarliga arbetskonflikter. En annan förutsättning för att de statsanställda skulle få förhandlingsrätt var att förhandlingarna på arbetstagarsidan fördes genom ett antal utpekade stora representativa organisationer som förväntades på ett ansvarsfullt sätt förhandla för de statsanställda. I lagen om offentlig anställning finns bestämmelser av betydelse för de offentliganställda bl.a. vad gäller stridsåtgärder.

Inom staten är kollektivavtalsäckningsgraden 100 procent. Arbetsgivarverket har fått behörighet att teckna centrala kollektivavtal, bl.a. löneavtal, för statens räkning genom delegation från regeringen. Regeringen ska dock godkänna ändringar i huvudavtalen samt i avtalet om medbestämmande vid beredningen av regeringsärenden (MBA-R). Arbetsgivarverket får i sin tur delegera rätten att sluta lokala kollektiv-

avtal till myndigheterna under regeringen. Detta följer av förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal.

3.2.2 En kort historik till den svenska arbetsmarknadsmodellen

Grunden till den svenska arbetsmarknadsmodellen

Grunden till den svenska arbetsmarknadsmodellen kan sägas ha lagts redan i början på 1900-talet. Genom den s.k. decemberkompromissen, som nåddes 1906, erkände arbetsgivarparten arbetstagarnas föreningsrätt, och arbetstagarparten erkände arbetsgivarnas företagslednings- och arbetsledningsrätt samt fria anställningsrätt. Decemberkompromissen gällde bara arbetare och någon motsvarande överenskommelse fanns inte för tjänstemännen. Det var först i och med lagen (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt som de privatanställda tjänstemännen fick motsvarande rättigheter. De offentliganställda var undantagna och fick rätt att förhandla genom fackliga organisationer först genom 1965 års förhandlingsrättsreform, se ovan.

Saltsjöbadsavtalet

Den 20 december 1938 i Saltsjöbaden ingick företrädare för LO respektive SAF (nuvarande Svenskt Näringsliv) det första huvudavtalet på svensk arbetsmarknad, det s.k. Saltsjöbadsavtalet. Avtalet träffades bl.a. i syfte att undvika ingrepp från lagstiftaren. Konkret innehöll avtalet en förhandlingsordning, vissa regler om samhällsfarliga konflikter och regler som begränsade användningen av stridsåtgärder. Den största betydelsen hade avtalet som ett uttryck för att arbetsmarknadens parter var inriktade på att genom överenskommelser sinsemellan lösa problem på arbetsmarknaden. Synsättet att reglering av förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare var ett gemensamt ansvar för arbetsmarknadens parter och att staten skulle avstå från att ingripa med lagstiftning accepterades väsentligen under decennierna efter 1938 av såväl lagstiftaren som arbetsmarknadens parter.

Arbetsrättslagstiftning under 1970-talet

Under 1970-talet infördes ett antal lagar inom arbetsrättens område, bl.a. lagen (1974:12) om anställningsskydd, lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (förtroendemannalagen) och medbestämmandelagen. Denna utveckling kan beskrivas på så sätt att staten i större utsträckning blandade sig i samspelet mellan arbetsmarknadens parter. Det förhållandet att t.ex. 1974 års anställningsskyddslag i stora delar gjordes dispositiv kan dock sägas ligga i linje med den svenska arbetsmarknadsmodellens princip om parternas frihet att teckna avtal. Även senare införda arbetsrättsliga lagar har i stor utsträckning varit möjliga att avvika från genom kollektivavtal. Detta ger incitament för parterna att teckna kollektivavtal i syfte att kunna avtala om branschanpassade avsteg från eller kompletteringar till lagbestämmelserna, vilket i sin tur kan antas bidra till en hög kollektivavtalsäckning.

En ny modell för lönebildningen

I början av 1990-talet inträffade den största ekonomiska krisen i Sverige sedan 1930-talet. Bakgrunden var kortfattat dels inhemsk överhettning, dels en internationell valutaoro. Under inledningen av 1990-talet gjordes en rad olika försök från politiskt håll att få ner lönekostnadsökningarna. Avtalsrörelsen 1993 blev en framgång för en modell med centraliserad lönebildning genom medling i kombination med betoning på återhållsamhet i lönebildningen.

I mars 1997 träffade arbetsmarknadens parter inom industrin ett fördjupat samarbetsavtal om industriell utveckling och lönebildning (Industriavtalet). Kopplat till avtalet tillsattes den så kallade Industrikommittén, sammansatt av ledande företrädare för berörda förbund. Den internationellt konkurrensutsatta sektorn, dvs. något förenklat industrin, fick nu en ledande och normerande roll för lönebildningen. Industriavtalet har i praktiken kommit att innebära att den internationellt konkurrensutsatta sektorn fått en lönenormerande roll för arbetsmarknaden i stort. De ökningarna av arbetskraftskostnader som industrins parter kommer överens om, däribland löneökningar, ska sätta ramarna för utvecklingen även inom andra branscher. I och med att industrin har fått denna normerande roll säger man att den sätter märket i avtalsrörelser. Det finns en bred samsyn på arbetsmarknaden om den

internationellt konkurrensutsatta sektorns lönenormerande roll. I samband med Industriavtalets tillkomst genomfördes ett antal reformer i syfte att stödja arbetsmarknadens funktionssätt.

Medlingsinstitutet

Medlingsinstitutet inrättades år 2000 och är en statlig myndighet under Arbetsmarknadsdepartementet. Medlingsinstitutet har tre huvuduppgifter. Myndigheten ska verka för en väl fungerande lönebildning, medla i arbetstvister samt ansvara för den officiella lönestatistiken. Syftet med inrättandet av Medlingsinstitutet och de ändringar i medbestämmandelagen som trädde i kraft i juni 2000 var att främja en lönebildning som bidrar till samhällsekonomisk balans (prop. 1999/2000:32 s. 22). Myndighetens närmare uppdrag framgår av medbestämmandelagen och förordningen (2007:912) med instruktion för Medlingsinstitutet.

Av särskild betydelse för de frågor som aktualiseras i detta betänkande är Medlingsinstitutets uppdrag när det gäller medling, se bl.a. 46–53 §§ medbestämmandelagen, och vissa bestämmelser i myndighetens instruktion som berör uppgiftsinsamling, statistik och liknande. Enligt 2 § förordningen med instruktion för Medlingsinstitutet ska myndigheten inhämta, sammanställa och tolka statistik som är av betydelse för lönebildningen (fjärde punkten). Vidare ska myndigheten inhämta, sammanställa och analysera sådana träffade kollektivavtal som är av intresse för verksamheten samt utvärdera avtalsförhandlingarna mellan parterna (femte punkten). Myndigheten ska också ansvara för officiell statistik enligt förordningen om den officiella statistiken och se till att statistikens innehåll och omfattning anpassas efter användarnas behov (åttonde punkten). Vidare ska myndigheten enligt 3 § ha god överblick över förhållandena på arbetsmarknaden samt följa utvecklingen i Sverige och i omvärlden, särskilt i Europa, när det gäller löner, avtalsförhandlingar och arbetsmarknadslagstiftning. Enligt 5 § ska Medlingsinstitutet upprätta bl.a. årliga rapporter om lönestatistiken samt om löneutveckling, avtalsförhandlingar och arbetsmarknadslagstiftning i Sverige och i omvärlden.

Medlare utsedda av Medlingsinstitutet medverkar inte till avtal som står i strid med en väl fungerande lönebildning, det vill säga en

lönebildning i samhällsekonomisk balans där den internationellt konkurrensutsatta sektorn är lönenormerande. Är parterna överens om löneökningar på högre nivåer än vad som överenskommits inom den sektorn kan emellertid Medlingsinstitutet inte förhindra dem att sluta avtal om detta. Det är i grund och botten parterna själva som måste ta ansvar för att upprätthålla de principer som lönebildningssystemet vilar på.

3.3 Kollektivavtalens täckningsgrad och arbetstagarnas organisationsgrad är hög

I Sverige är en stor andel av arbetsgivarna kollektivavtalsbundna antingen genom medlemskap i en arbetsgivarorganisation eller genom att själva ha tecknat kollektivavtal med en arbetstagarorganisation, i regel i form av s.k. hängavtal.

Kollektivavtalens täckningsgrad har under lång tid stabilt legat runt 90 procent, 2021 var den 88 procent (Medlingsinstitutet, Avtalsrörelsen och lönebildningen 2022, Medlingsinstitutets årsrapport, 2023). På arbetstagsarsidan är organisationsgraden, dvs. andelen arbetstagare som tillhör en arbetstagarorganisation, också hög. Organisationsgraden låg 2021 på 70 procent i genomsnitt (Medlingsinstitutet, Avtalsrörelsen och lönebildningen 2022, Medlingsinstitutets årsrapport, 2023). En hög organisationsgrad är viktig för kollektivavtalssystemets legitimitet och för att den svenska arbetsmarknadsmodellen ska fungera på ett bra sätt. Starka partsorganisationer på båda sidor är viktigt för att balanserade förhandlingsresultat ska uppnås. I flera andra länder i Europa har både kollektivavtalens täckningsgrad och organisationsgraden minskat under senare år. I Sverige har dock båda måtten varit i stort sett oförändrade sedan ett antal år.

När man i Sverige mäter kollektivavtalstäckningen utgår man från förhållandet mellan antalet arbetstagare i statistiken som omfattas av kollektivavtal och det totala antalet arbetstagare som vid mättillfället ingår i den aktuella statistiken. Att en arbetstagare omfattas av kollektivavtal betyder här att ett kollektivavtal tillämpas på arbetsplatsen där arbetstagaren arbetar, dvs. att arbetsgivaren är bunden av kollektivavtal. Det har i detta sammanhang inte någon betydelse om arbetstagaren är medlem i den avtalsslutande arbetstagarorganisationen eller om det är fråga om en s.k. utanförstående arbetstagare,

dvs. en arbetstagare som inte är medlem i den avtalslutande arbetstagarorganisationen. Som bakgrund kan nämnas att kollektivavtal enligt svensk rätt är bindande för avtalsparterna och, enligt 26 § medbestämmandelagen, för medlemmar i den avtalslutande organisationen. Utanförstående arbetstagare är inte bundna av kollektivavtalet. Arbetsdomstolen har dock i sin rättspraxis utgått från att det i regel följer av ett kollektivavtal att arbetsgivaren är rättsligt förpliktad i förhållande till den avtalslutande arbetstagarorganisationen att tillämpa kollektivavtalets bestämmelser om anställningsvillkor även i fråga om utanförstående arbetstagare (se t.ex. AD 1977 nr 49 och AD 1983 nr 184). Om arbetsgivaren bryter mot förpliktelsen kan arbetstagarorganisationen göra gällande kollektivavtalsbrott. Vidare är myndigheter under regeringen enligt 7 § förordningen om statliga kollektivavtal skyldiga att tillämpa aktuella kollektivavtal även på arbetstagare som inte omfattas av avtalet eller annat tillämpligt kollektivavtal.

Det sagda innebär att kollektivavtalade löne- och anställningsvillkor i Sverige får stort genomslag på arbetsmarknaden.

3.4 Regleringen om löner i Sverige

I Sverige finns inte lagstadgade minimilöner och det finns inte heller något system med allmängiltigförklarade kollektivavtal. I stället ansvarar arbetsmarknadens parter för lönebildningen som främst sker genom kollektivavtal. Alla kollektivavtal om löner och allmänna villkor innehåller bestämmelser om lönesättning, som dock kan se olika ut. Ordet lönesättning används här för att beskriva processer och system för sättande av löner i vid mening och utredningen uppfattar det så att ordet används på motsvarande sätt i minimilönedirektivet.

3.4.1 Det finns olika avtalskonstruktioner om lönesättning

Det finns en stor variation när det gäller hur avtalskonstruktionerna om lönesättning ser ut. I vissa centrala kollektivavtal finns det bestämmelser om löneutrymmets storlek och hur detta ska fördelas på grupper och individer. I andra centrala avtal överlåter man åt de lokala parterna att bestämma om både utrymmets storlek och dess fördel-

ning. Valet av avtalskonstruktion styrs av hur behoven ser ut i de olika branscherna.

En vanlig konstruktion är att de centrala parterna lämnar utrymme för det lokala inflytandet men specificerar ett löneökningstrymme i det centrala avtalet om de lokala parterna inte kan enas. Denna konstruktion beskrivs ibland som lokal lönebildning med en stupstock. En annan aspekt som skiljer sig åt i olika avtalskonstruktioner är hur löneutrymmet fördelar sig mellan olika individer och grupper. Till exempel finns det ibland men inte alltid en s.k. individgaranti som anger en garanterad minsta löneökning som träder i kraft om de lokala parterna inte kan komma överens.

Medlingsinstitutet har delat in löneavtalen i sju avtalskonstruktioner utifrån dels om förhandlingarna om löneutrymmet sker på central eller lokal nivå, dels graden av individuellt inflytande vid lönesättningen. Medlingsinstitutet har även redovisat andelen anställda och andelen avtal som omfattas av de olika avtalskonstruktionerna (se vidare Medlingsinstitutet, Kollektivavtal – vilka tecknar avtalen och hur är löneavtalen konstruerade, 2023).

3.4.2 I vissa kollektivavtal finns bestämmelser om lägsta lön

I vissa fall finns bestämmelser om lägsta lön, ingångslöner eller liknande i kollektivavtalen. Till de avtal som innehåller lägstalöner kan också läggas de som bygger på tariff-lönesystem, som innehåller en lägsta lönenivå. I detta betänkande används ibland för enkelhetens skull begreppet lägsta lön för att beskriva de olika formerna. Av de cirka 650 kollektivavtal om löner som finns i Sverige innehåller närmare 250 avtal specificerade nivåer för lägsta löner.

I många fall förhandlas lönen individuellt vid anställningstillfället – ibland med utgångspunkt från lägsta lönenivåer som är specificerade i avtal. De löner som överenskomms är inte sällan högre än de lägstanivåer som finns i avtalen.

Det finns en betydande variation när det gäller hur parterna väljer att utforma systemen med lägstalöner i de olika avtalen – både när det gäller nivån på lönerna och olika villkor, exempelvis att lägstalönerna ska tillämpas utifrån arbetstagarnas ålder eller anställningstid.

Regleringarna om lägsta lönenivåer finns på de områden där arbets- tagarorganisationerna har ansett att det behövs och arbetsmarkna-

dens parter enats om att föra in dem i kollektivavtalen. Det är vanligare att bestämmelser om lägsta lön finns i kollektivavtal för arbetare än att sådana finns i kollektivavtal för tjänstemän. I vissa branscher på arbetsarsidan sätts även lägsta löner i lokala lönesystem, med en högre nivå än den som regleras i centrala avtal.

Den statliga sektorn utmärker sig när det gäller lokal lönebildning. Där finns det inget centralt avtal som innehåller nivåer av lägsta löner.

3.4.3 Lönesättning på arbetsplatser som saknar kollektivavtal

Inom den offentliga sektorn omfattas samtliga arbetstagare av kollektivavtal. Inom den privata sektorn är inte alla arbetsgivare bundna av kollektivavtal, vilket medför att vissa arbetstagare inte omfattas av kollektivavtal. För anställda på arbetsplatser som saknar kollektivavtal finns det följaktligen inte någon lägsta lön eller några andra bindande bestämmelser om lönesättning som arbetsgivaren behöver ta hänsyn till vid anställningstillfället. I dessa fall förhandlas lönen vid anställningstillfället individuellt, inom de ramar som följer av tvingande lagbestämmelser i övrigt, såsom exempelvis den ovan nämnda diskrimineringslagen. Det saknar betydelse om arbetstagaren är organiserad eller inte (se t.ex. Källström och Malmberg, Anställningsförhållandet, 6 uppl., 2022, s. 208).

Innehållet i kollektivavtal har dock betydelse även på arbetsplatser där kollektivavtal inte gäller. Enligt en rapport från Medlingsinstitutet förefaller de kollektivavtalade lägsta lönerna i praktiken påverka lönenivån även för anställda hos arbetsgivare utan kollektivavtal (se Medlingsinstitutet, Kollektivavtalen och de lägsta lönerna, 2020). Andelen arbetstagare med låg lön har under en längre tid legat runt en procent. Det framgår i Medlingsinstitutets rapport att 0,9 procent av arbetstagarerna som omfattas av lönestatistiken hade en låg lön 2018. I rapporten används en i internationella sammanhang vanlig avgränsning på låg lön, nämligen 60 procent av medianlönen. Medlingsinstitutets beräkningar i rapporten utgår från en heltidsekvivalent grundlön. Uppdaterade siffror från Medlingsinstitutet avseende 2022 visar att motsvarande andel arbetstagare med låg lön då var 1,2 procent. Av dessa utgjordes hälften (0,6 procentenheter) av unga under 20 år. Andelen

unga anställda var högre 2022 jämfört med 2018 vilket bidrar till att den sammantagna andelen lågavlönade 2022 var något högre.

Vidare kan innehållet i kollektivavtal påverka anställningsvillkoren för anställda hos arbetsgivare utan kollektivavtal genom att de anses utgöra sedvänja i branschen. Innehållet i kollektivavtal kan på så sätt fylla ut de enskilda anställningsavtalen. Som exempel kan nämnas att en arbetstagare i avsaknad av avtalsregler har rätt till skälig lön. Vid bedömningen av vad som ska anses vara skäligt tas normalt utgångspunkt i närmast tillämpliga kollektivavtal. Det kan även nämnas att avtalade anställningsvillkor som bedöms vara oskäliga kan jämkas med stöd av 36 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område. Vid bedömningen av om ett anställningsvillkor är oskäligt kan innehållet i närmast tillämpliga kollektivavtal ha betydelse (se t.ex. Källström och Malmberg, Anställningsförhållandet, 6 uppl., 2022, s. 208 f.).

Avslutningsvis kan nämnas att arbetsmarknaden är en konkurrensutsatt marknad, vilket innebär att lönerna kan påverkas av vilket utbud och vilken efterfrågan som finns av lediga arbeten respektive av arbetsökande. Det innebär i sin tur att lönerna kan stiga när arbetsgivare konkurrerar om arbetskraften. Det kan även innebära att arbetsgivare som inte är bundna av kollektivavtal behöver konkurrera med arbetsgivare som har kollektivavtal och att de lönenivåer som följer av kollektivavtal därmed kan påverka lönerna på arbetsplatser som inte omfattas av kollektivavtal.

3.5 Gällande rätt

I Sverige ansvarar som nämnts arbetsmarknadens parter för lönebildningen. Parternas ansvar kompletteras dock av vissa lagbestämmelser. Av särskild betydelse är medbestämmandelagen och förtroendemanlagen och vissa bestämmelser i grundlagen. Dessa bestämmelser behandlas nedan.

3.5.1 Regeringsformen

I regeringsformen finns bestämmelser som kan sägas lägga grunden för den svenska arbetsmarknadsmodellens funktionsätt. Av grundläggande betydelse är friheten att sammansluta sig med andra för all-

männa eller enskilda syften. Denna föreningsfrihet skyddas i 2 kap. 1 § 5 regeringsformen. Föreningsfriheten får under vissa förutsättningar begränsas genom lag eller annan författning, se 2 kap. 20–22, 24 och 25 §§ regeringsformen.

Vidare är strejkrätten av grundläggande betydelse för att kollektivavtalssystemet ska fungera väl. Även rätten till stridsåtgärder på arbetsmarknaden skyddas i regeringsformen, se 2 kap. 14 §. Av bestämmelsen framgår att den grundlagsfästa principiella rätten att tillgripa stridsåtgärder kan begränsas i lag eller i avtal.

3.5.2 Medbestämmandelagen

Medbestämmandelagen reglerar den kollektiva arbetsrätten i Sverige och är den lag som bestämmer spelreglerna på arbetsmarknaden. Lagen trädde i kraft den 1 januari 1977 och en stor del av lagens bestämmelser hämtades ur tidigare gällande lagar, nämligen 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt, lagen (1928:253) om kollektivavtal och lagen (1920:245) om medling i arbetstvister.

Medbestämmandelagen innehåller bestämmelser bl.a. om föreningsrätt, parternas förhandlingsrätt och vilka frågor som kan regleras i kollektivavtal. Vidare innehåller lagen bestämmelser om fredsplikt, medling samt skadestånd och andra påföljder. Medbestämmandelagen kan sägas ge möjliggörande förutsättningar för kollektivavtalsförhandlingar. Av särskild betydelse för de frågor som aktualiseras av minimalönedirektivet är bestämmelserna om kollektivavtal, förhandlingsrätt, föreningsrätt, fredsplikt och sanktioner.

Vid införandet av medbestämmandelagen angavs i förarbetena att lagförslaget – liksom tidigare gällande lagstiftning – skulle bygga på föreningsrättens och förhandlingsrättens grund, dvs. att arbetsgivare och arbetstagare ska ha rätt att organisera sig och att genom förhandlingar reglera förhållandena sinsemellan genom kollektivavtal. Det angavs även att lagförslaget syftade till att främja medbestämmanderätt för de anställda (se prop. 1975/76:105 s. 1 f.).

Medbestämmandelagen är tillämplig på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, se 1 § medbestämmandelagen. I 6 § medbestämmandelagen finns den grundläggande bestämmelse som definierar en arbetstagar- respektive arbetsgivarorganisation på lokal och cen-

tral nivå samt bestämmelser om tillämpningen av dessa begrepp på sammanslutningar av organisationer som företräder parterna.

Kollektivavtal

Med kollektivavtal avses enligt 23 § medbestämmandelagen ett skriftligt avtal om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Parter i ett kollektivavtal kan på arbetsgivarsidan vara antingen en organisation eller en enskild arbetsgivare medan avtalsparten på arbetstagersidan alltid måste vara en organisation. Enskilda arbetstagare eller sammanslutningar som inte faller under definitionen av arbetstagarorganisation i 6 § medbestämmandelagen kan inte vara parter i ett kollektivavtal (se t.ex. AD 1971 nr 27). Däremot kan huvudorganisationer och andra sammanslutningar av fackförbund, t.ex. förhandlingskarteller av olika slag, vara parter i kollektivavtal.

Alla frågor som rör anställningsvillkor för arbetstagare och övriga frågor som hör till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare kan regleras i kollektivavtal. Det innebär att varje fråga som har betydelse för förhållandet mellan ett företag eller en myndighet och de anställda kan regleras i kollektivavtal, dock med vissa särskilda inskränkningar. Dessa inskränkningar handlar bl.a. om att kollektivavtal inte får strida mot tvingande lagstiftning eller vissa EU-rättsliga bestämmelser, se t.ex. 2 a och 2 b §§ anställningsskyddslagen där det bl.a. framgår att avvikelser inte får göras från vissa bestämmelser i lagen och att avvikelser inte får strida mot vissa EU-direktiv. Inom den offentliga sektorn finns det också ett särskilt huvudavtal som syftar till att hindra att avtal sluts som skulle kränka den politiska demokratin. Dessutom följer det av 12 kap. 7 § regeringsformen vissa begränsningar av vad det är möjligt att avtala om genom kollektivavtal för statligt anställda.

En av de grundläggande principerna inom svensk arbetsrätt är att ett kollektivavtal inte bara binder de avtalslutande organisationerna utan även deras medlemmar, vilket framgår av 26 § medbestämmandelagen. Av detta följer att såväl arbetsgivare som arbetstagare, som genom sina organisationer blivit bundna av ett kollektivavtal, under avtalstiden är skyldiga att iaktta fredsplikt. Stridsåtgärder, såsom strejk och lockout, är som huvudregel inte tillåtna beträffande de frå-

gor som regleras i avtalet. Den arbetsgivare eller arbetstagarare som bryter mot avtalet kan ådömas att betala såväl ekonomiskt som allmänt skadestånd till motparten. Detta uttrycks ibland så att arbetsgivarorganisationerna köper arbetsfred för sina medlemmar under avtalets giltighetsperiod. I utbyte mot detta blir deras medlemmar skyldiga att tillämpa avtalet i förhållande till de anställda. Stridsåtgärder är det medel som ytterst står till buds för arbetstagarorganisationer att utöva påtryckning på arbetsgivare att teckna kollektivavtal. Den fredsplikt som följer av ett kollektivavtal är en viktig drivkraft för arbetsgivare att teckna kollektivavtal.

Utanförstående arbetstagarare är inte bundna av kollektivavtalet. De kan därför inte hävda några rättigheter gentemot arbetsgivaren direkt med stöd av kollektivavtalet. Arbetsgivaren är dock i regel skyldig att i förhållande till den avtalsslutande arbetstagarorganisationen tillämpa kollektivavtalets bestämmelser om anställningsvillkor även i fråga om utanförstående arbetstagarare, se vidare avsnitt 3.3.

Förhandlingsrätten

En lagstadgad förhandlingsrätt infördes genom 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt (se prop. 1936:240). Förhandlingsrätten enligt 1936 års lag överfördes till medbestämmandelagen med vissa förändringar.

Den allmänna förhandlingsrätten för arbetstagarorganisationer, arbetsgivarorganisationer och enskilda arbetsgivare beskrivs i 10 § medbestämmandelagen. Där regleras vilka som har förhandlingsrätt och vilka frågor som omfattas av denna rätt.

En enskild arbetstagarare saknar förhandlingsrätt. På arbetstagar-sidan är det enbart arbetstagarorganisationerna som har förhandlingsrätt. På arbetsgivarsidan däremot har både enskilda arbetsgivare och arbetsgivarorganisationer förhandlingsrätt. Förhandlingsrätten motsvaras av en skyldighet för motparten att delta i förhandlingen. Förhandlingsrätt föreligger dock bara om förhandlingsfrågan rör en eller flera arbetstagarare, som är eller har varit anställda hos arbetsgivaren och som är medlemmar i arbetstagarorganisationen.

I 15 och 16 §§ medbestämmandelagen med tillhörande praxis preciseras den närmare innebörden av förhandlingsrätten. Förhandlingsrätten innebär att parterna är skyldiga att inställa sig till ett för-

handlingssammantråde, motivera sin ståndpunkt i förhandlingsfrågan (se t.ex. AD 1990 nr 52), ge motparten sådan information att denne kan ta ställning i förhandlingen och ge förslag till lösning av förhandlingsfrågan. Av 16 § första stycket medbestämmandelagen framgår att den som vill ha till stånd en förhandling ska göra en förhandlingsframställning hos motparten. Denna förhandlingsframställning kan vara muntlig om inte motparten begär att den ska ske skriftligt.

Dessa bestämmelser, 10, 15 och 16 §§ medbestämmandelagen, gäller oavsett om det finns kollektivavtal för arbetsplatsen eller inte.

För att förhandlingsrättigheterna ska kunna utnyttjas på ett rationellt och effektivt sett behöver parterna ha tillgång till lämplig information (jfr prop. 1975/76:105, bilaga 1, s. 231 f.). Parternas rätt till information är reglerad främst i 15 och 18–20 §§ medbestämmandelagen. Bestämmelserna anger bl.a. vilken information som parterna ska lämna i samband med förhandling och vilken information som arbetsgivare löpande ska tillhandahålla arbetstagarorganisationer.

Föreningsrätten

Bestämmelserna om föreningsrätt i 7–9 §§ medbestämmandelagen innebär ett skydd för både arbetstagare och arbetsgivare. I 7 § medbestämmandelagen skyddas den positiva föreningsrätten för arbetsgivare och arbetstagare, dvs. rätten att tillhöra en arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation, att utnyttja medlemskapet och att verka för organisationen eller för att en sådan bildas. Arbetsgivarnas och arbetstagarnas föreningsrätt gäller med avseende på alla arbetsmarknadsorganisationer, även sådana som inte är bundna av kollektivavtal.

Förbudet mot föreningsrättskränkning följer av 8 § medbestämmandelagen. Där anges att en kränkning av föreningsrätten föreligger, om någon på arbetsgivar- eller arbetstagersidan vidtar en åtgärd till skada för någon på andra sidan för att denne har utnyttjat sin föreningsrätt eller i syfte att förmå denne att inte utnyttja sin föreningsrätt. En föreningsrättskränkning förutsätter att en arbetsgivare, en arbetstagare eller en organisation vidtar en åtgärd, dvs. en konkret och avgränsad aktivitet (se t.ex. AD 2008 nr 34). Det framgår av rättspraxis att sådana åtgärder kan vara av mycket skilda slag. Vanliga exempel på åtgärder är uppsägning och avskedande. Andra exempel är hot eller varsel om avskedande eller uppsägning (se t.ex. AD 2005

nr 68) och att frånta arbetstagaren vissa arbetsuppgifter eller att förflytta denne till sämre arbetsförhållanden (AD 2000 nr 74). En åtgärd kan även bestå i att en arbetstagare utesluts från att ta del av en förmån som tillkommer andra arbetstagare (se t.ex. AD 2009 nr 51).

Det finns även en skyldighet i 9 § medbestämmandelagen för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer att ingripa om de får kännedom om att en medlem vidtar eller avser att vidta en föreningsrättskränkande åtgärd.

Föreningsrätten skyddar primärt enskilda arbetstagare och arbetsgivare. Dessa har rätt till allmänt och ekonomiskt skadestånd enligt 54 och 55 §§ medbestämmandelagen vid brott mot bestämmelserna om föreningsrätt. Om föreningsrättskränkningen sker genom t.ex. uppsägning eller annan rättshandling eller genom en bestämmelse i ett kollektivavtal eller annat avtal, är rättshandlingen eller bestämmelsen ogiltig enligt 8 § tredje stycket medbestämmandelagen.

Även fackliga företrädare som deltar eller önska delta i kollektivavtalsförhandlingar skyddas på samma sätt som enskilda arbetstagare av det allmänna föreningsrättsliga skyddet i 7–9 §§ medbestämmandelagen.

Även om organisationerna inte skyddas direkt av föreningsrätten anses en kränkning av en fackligt organiserad arbetstagares föreningsrätt också kunna utgöra ett intrång i arbetstagarorganisationens verksamhet, vilket kan föranleda skadeståndsskyldighet gentemot arbetstagarorganisationen. Detta framgår av 8 § andra stycket medbestämmandelagen. På samma sätt kan en kränkning av en arbetsgivares föreningsrätt anses vara ett intrång i arbetsgivarorganisationens verksamhet.

Rätten att vidta stridsåtgärder

Arbetsmarknadens parter har en vidsträckt rätt att vidta stridsåtgärder och kan dessutom genom sympatiåtgärder stödja andra organisationer i deras stridsåtgärd. Denna möjlighet för arbetsmarknadens parter att vidta stridsåtgärder är en grundläggande del av och en förutsättning för den svenska arbetsmarknadsmodellen.

När ett kollektivavtal har ingåtts upphör rätten att vidta stridsåtgärder och fredsplikt gäller. De grundläggande bestämmelserna om fredsplikt finns i 41–44 §§ medbestämmandelagen. En stridsåt-

gärd som vidtas under avtalets giltighetstid är olovlig och kan exempelvis leda till skadeståndsansvar. Fredsplikten som kollektivavtalet skapar är en viktig drivkraft för arbetsgivare att teckna kollektivavtal eller ansluta sig till en arbetsgivarorganisation. Den drivkraften är betydelsefull inte minst eftersom den svenska arbetsmarknadsmodellen bygger på principen att frågor om löner och allmänna anställningsvillkor regleras av parterna själva genom kollektivavtal.

3.5.3 Förtroendemannalagen

Förtroendemannalagen är tillämplig på fackliga förtroendemän som har utsetts av en arbetstagarorganisation för att representera dess medlemmar på en arbetsplats i frågor som rör förhållandet till arbetsgivaren eller andra med facklig verksamhet sammanhängande frågor. Den är dock enbart tillämplig på fackliga förtroendemän som har utsetts av en arbetstagarorganisation som är eller brukar vara bunden av kollektivavtal för aktuella arbetstagare, se 1 § förtroendemannalagen.

Enligt 3 § förtroendemannalagen får en arbetsgivare inte hindra en facklig förtroendeman från att fullgöra sitt uppdrag. Ett hinder kan vara av både fysisk och organisatorisk karaktär. Bestämmelsen går längre än skyddet mot föreningsrättskränkning, eftersom förtroendemannalagen ålägger arbetsgivaren att i vissa fall undanröja hinder för den fackliga verksamheten. Bestämmelsen förutsätter heller inte att arbetsgivaren har haft ett föreningsrättskränkande syfte med sin åtgärd, vilket krävs enligt 8 § medbestämmandelagen.

Det förstärkta anställningsskyddet för en förtroendeman regleras i 4, 5 och 8–8 b §§ förtroendemannalagen. Enligt 4 § förtroendemannalagen får en facklig förtroendeman inte med anledning av sitt uppdrag ges försämrade arbetsförhållanden eller anställningsvillkor. När uppdraget har upphört ska arbetstagaren vara tillförsäkrad samma villkor som om denne inte hade haft det fackliga uppdraget. Uppkommer en fråga om ändring av anställningsvillkoren eller liknande ska arbetsgivaren enligt 5 § förtroendemannalagen varsla den lokala arbetstagarorganisationen och underrätta förtroendemannen minst två veckor i förväg. I 8 § förtroendemannalagen föreskrivs vidare att en facklig förtroendeman kan få en särskild företrädesrätt till fortsatt arbete om det bedöms vara av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen.

Vid en tvist om giltigheten av en uppsägning av en facklig förtroendeman upphör inte förtroendemannens anställning till följd av uppsägningen förrän tvisten slutligt har avgjorts, om det är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen att förtroendemannens anställning består. Detta framgår av 8 a § förtroendemannalagen. Gäller tvisten giltigheten av ett avskedande av en facklig förtroendeman kan en domstol, enligt 8 b § förtroendemannalagen, på förtroendemannens begäran besluta att hans eller hennes anställning trots avskedandet ska bestå till dess att tvisten slutligt har avgjorts, om det är av särskild betydelse för den fackliga verksamheten på arbetsplatsen att förtroendemannens anställning består.

Omfattningen, längden och förläggningen av den ledighet förtroendemannen tillerkänns regleras i 6 § förtroendemannalagen. Sådana frågor ska bestämmas efter överläggning mellan arbetsgivaren och den lokala arbetstagarorganisationen. För att en förtroendeman ska tillerkännas ledighet ska ledigheten avse facklig verksamhet som är nödvändig för det fackliga uppdraget. Ledighet tillerkänns bara i skälig omfattning och den får inte förläggas på ett sådant sätt att den medför betydande hinder för arbetets behöriga gång.

Enligt 7 § förtroendemannalagen tillerkänns förtroendemannen bibehållna anställningsförmåner under ledigheten om det fackliga arbetet avser förtroendemannens egen arbetsplats. Rätten till bibehållna anställningsförmåner betyder att förtroendemannen ska ha lön och andra anställningsförmåner som inte får understiga vad som normalt skulle ha utgått, om förtroendemannen i stället hade fullgjort sina ordinarie arbetsuppgifter.

En arbetsgivare som bryter mot lagen eller mot ett motsvarande kollektivavtal ska betala ersättning för uppkommen skada enligt 10 § förtroendemannalagen. Dessutom ska arbetsgivaren betala lön och andra anställningsförmåner som förtroendemannen kan ha varit berättigad till. När det ska bedömas om och i vad mån det har uppstått skada ska man ta hänsyn även till arbetstagarorganisationens intresse av att lagens bestämmelser iakttas i förhållande till organisationens förtroendemen och till övriga omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse. Även en arbetstagarorganisation kan bli skyldig att betala skadestånd enligt 10 § förtroendemannalagen.

3.6 Internationella åtaganden

Flera rättigheter som är centrala för den svenska arbetsmarknadsmodellens funktionssätt skyddas också i olika internationella rättsakter, som är bindande för Sverige. Arbetsdomstolen beaktar också dessa i sin dömande verksamhet (se t.ex. AD 2018 nr 9). Rättsakterna behandlas översiktligt nedan.

3.6.1 Internationella arbetsorganisationen (ILO)

Internationella arbetsorganisationen (ILO) är Förenta Nationernas (FN) fackorgan för sysselsättnings- och arbetslivsfrågor. ILO har en central roll när det gäller utformandet av skydd för arbetstagarrelaterade mänskliga rättigheter och för den fackliga föreningsfriheten.

Sverige har ratificerat de ILO-konventioner som främst är tillämpliga i sammanhanget. Dessa är ILO-konvention (nr 87) om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, ILO-konvention (nr 98) om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten, ILO-konvention (nr 151) om offentligt anställda samt ILO-konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar.

Det kan nämnas att Sverige inte har ratificerat ILO-konvention (nr 131) om minimilöner.

3.6.2 Europarådet

Europarådet bildades 1949 med målet att främja demokrati, skyddet för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer. Sverige har varit medlem sedan Europarådet bildades.

Europakonventionen

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) tillkom 1950. Konventionen gäller som lag i Sverige, se 1 § lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I 2 kap. 19 §

regeringsformen föreskrivs att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

Enligt Europakonventionens artikel 11.1 har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

Enligt artikel 11.2 får utövandet av dessa rättigheter inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Respektive konventionsstat har en förpliktelse att inte förhindra att föreningar bildas eller att verksamhet bedrivs inom dessa. Konventionsstater har också en positiv skyldighet att se till att enskilda inte hindras av andra att utöva sina rättigheter. Organisationerna på arbetsmarknaden har ansetts behöva ges ett stort handlingsutrymme, samtidigt som staten har det yttersta ansvaret för att någon av parterna inte missbrukar sin maktställning (Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, 6 uppl., 2023, s. 627).

Europarådets sociala stadga

Europarådets sociala stadga undertecknades 1961 och trädde i kraft 1965. En reviderad stadga som succesivt ska ersätta den äldre trädde i kraft 1999. I Europarådets sociala stadga finns bestämmelser om föreningsrätt och kollektiv förhandlingsrätt.

För att säkerställa eller främja arbetstagarnas och arbetsgivarnas frihet att bilda och tillhöra lokala, centrala eller internationella organisationer som tillvaratar deras ekonomiska och sociala intressen är de medlemsstater i Europarådet som har ratificerat stadgan, parterna, enligt stadgans artikel 5 skyldiga att varken utforma eller tillämpa sin nationella lagstiftning på ett sådant sätt att denna frihet kränks.

För att trygga arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att förhandla kollektivt är parterna enligt stadgans artikel 6.1 skyldiga att främja gemensamt samråd mellan arbetstagare och arbetsgivare. Enligt artikel 6.2 ska, där så är nödvändigt och lämpligt, parterna främja ett förfarande med frivilliga förhandlingar mellan, å ena sidan, arbets-

givarna eller deras organisationer och, å andra sidan, arbetstagarnas organisationer för att uppnå en reglering av arbetsvillkoren genom kollektivavtal.

Enligt artikel 6.3 i stadgan ska parterna främja införlivande och tillämpning av ett lämpligt förfarande för förlikning och frivillig skiljedom i arbetstvister. Enligt stadgans artikel 6.4 ska parterna erkänna arbetstagarnas och arbetsgivarnas rätt att vidta kollektiva åtgärder i händelse av intressekonflikt, däri inbegripet strejk, om inte annat följer av förpliktelser enligt gällande kollektivavtal.

3.6.3 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (rättighetsstadgan) proklamerades av rådet, kommissionen och Europaparlamentet år 2000. I samband med Lissabonfördragets tillkomst 2009 blev rättighetsstadgan rättsligt bindande.

Enligt artikel 12 i rättighetsstadgan har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska, fackliga och medborgerliga området, vilket innebär rätten för var och en att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen.

Artikel 27 i rättighetsstadgan behandlar arbetstagares rätt till information och samråd inom företaget och anger att arbetstagarna eller deras representanter på lämpliga nivåer ska garanteras rätt till information och samråd vid lämplig tidpunkt, i de fall och på de villkor som föreskrivs i unionsrätten samt i nationell lagstiftning och praxis.

Artikel 28 i rättighetsstadgan har rubriken Förhandlingsrätt och rätt till kollektiva åtgärder. Enligt artikeln har arbetstagare och arbetsgivare, eller deras respektive organisationer, i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis, rätt att förhandla och ingå kollektivavtal på lämpliga nivåer och att i händelse av intressekonflikter tillgripa kollektiva åtgärder för att försvara sina intressen, inbegripet strejk.

4 Genomförandet av minimilönedirektivet

Utredningens bedömning: Minimilönedirektivet har karaktären av ett ramverk och innebär inte några nya individuella rättigheter eller skyldigheter. Det ger 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. Direktivets övergripande syfte kan uppfyllas på olika sätt och uppfylls i Sverige genom den svenska modellen för lönebildning, vilken i allt väsentligt är kollektiv till sin natur, och det utfall som modellen resulterar i.

4.1 Ett genomförande med värnande av den svenska arbetsmarknadsmodellen

Enligt kommittédirektiven är det 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. Huvuddragen i den svenska arbetsmarknadsmodellen beskrivs i avsnitt 3.2. Det ingår inte i utredningens uppdrag att föreslå andra åtgärder eller att lägga andra författningsförslag än vad som är nödvändigt för att direktivet ska kunna genomföras.

Utredningen uppfattar uppdraget så att det inte ska föreslås några förändringar jämfört med vad som gäller i dag om det inte är nödvändigt för ett genomförande. Ett sådant genomförande bidrar till att värna den svenska arbetsmarknadsmodellen. Direktivet bör därför genomföras i så nära anslutning till svenska befintliga bestämmelser och system som möjligt.

4.2 Minimilönedirektivet ger ett stort utrymme för flexibilitet vid genomförandet

EU-direktiv är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås. Det överläts dock åt medlemsstaterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet (artikel 288 i EUF-fördraget). Minimilönedirektivet, som har karaktären av ett ramverk, ger därutöver ett särskilt stort utrymme för flexibilitet vid genomförandet.

I artikel 1.1 i minimilönedirektivet anges att det genom direktivet fastställs en ram för vissa områden. Vidare anges i skäl 12 att de olika nationella traditionerna i medlemsstaterna bör respekteras. I skäl 38 anges att det i direktivet fastställs förfarandemässiga skyldigheter som minimikrav. Det kan också konstateras att direktivet inte innebär några nya individuella rättigheter eller skyldigheter, se vidare nedan. Utformningen av direktivet innebär enligt utredningens mening att 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.

4.3 Direktivets syfte kan uppfyllas på olika sätt

Syftet med direktivet framgår av artikel 1, där det anges vara att förbättra levnads- och arbetsvillkoren i unionen, särskilt minimilönernas tillräcklighet för arbetstagare för att bidra till uppåtgående social konvergens och minska ojämlikheten i fråga om lön. Det framgår vidare av artikel 1 att detta syfte kan uppnås genom två olika modeller, eller en kombination av dem båda, där den ena modellen handlar om lagstadgade minimilönernas tillräcklighet (artikel 1.1 a) och den andra handlar om främjande av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning (artikel 1.1 b). Det står medlemsstaterna fritt att välja någon av dessa modeller, eller att använda båda parallellt, vilket framgår av artikel 1.3. Det är alltså möjligt att uppfylla det övergripande syftet genom en förhandlingsmodell. Det ligger i sakens natur att sådana är kollektiva till sin karaktär. I artikel 1.1 c anges att direktivet även föreskriver en ram om förbättring av arbetstagarnas faktiska tillgång till rätt till minimilöneskydd, där detta föreskrivs i nationell rätt eller följer av kollektivavtal. Utredningen bedömer att den bestämmelsen

som utgångspunkt inte har någon självständig betydelse vid ett genomförande i Sverige, se vidare nedan.

4.4 Direktivet innebär inte några nya individuella rättigheter eller skyldigheter

Det framgår tydligt att direktivet inte kräver att det ska finnas några bestämmelser om minimilön i lag eller kollektivavtal som enskilda kan göra gällande. Enligt artikel 1.4 ska ingenting i direktivet tolkas som en skyldighet för någon medlemsstat att införa en lagstadgad minimilön, eller att förklara ett kollektivavtal allmängiltigt. Det framgår tydligt att de olika nationella traditionerna ska respekteras (skäl 12) och att ingenting i direktivet ska tolkas som en skyldighet för någon medlemsstat att ändra sin modell (bl.a. artikel 1.4 och skäl 19). Det är också tydligt att artiklarna som handlar om sådana rättigheter och skyldigheter som enligt direktivet är kopplade till ”minimilöneskyddet” endast gäller medlemsstater där rättigheterna och skyldigheterna redan föreskrivs i eller följer av nationell rätt eller kollektivavtal (bl.a. artikel 1.1 c och artikel 12). Detta visar dels att direktivet inte innebär några nya individuella rättigheter eller skyldigheter, dels att direktivet inte kräver att det måste finnas några individuella rättigheter eller skyldigheter kopplade till det sätt som medlemsstaterna uppfyller direktivet på. Enligt utredningens mening får begreppet minimilöneskydd, såsom det används i direktivet, antas betyda det skydd som följer av direktivet i mer generell mening. Begreppet kan därmed sägas huvudsakligen sammanfalla med syftet med direktivet.

4.5 Direktivets syfte uppfylls i Sverige genom den svenska modellen för lönebildning

Eftersom det inte finns någon lagstadgad minimilön i Sverige är det artikel 1.1 b, som rör främjande av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning, som är relevant för hur direktivets övergripande syfte kan uppfyllas här. Saken kan uttryckas så att det är den svenska modellen för lönebildning som är avgörande för hur Sverige uppfyller direktivets syfte. Det framgår också av minimilönedirektivet att unionslagstiftaren anser att arbetsmarknadsmodeller som den svenska

typiskt sett är framgångsrika när det gäller att uppfylla direktivets syfte, se bl.a. skäl 22 och 23.

Genom den svenska arbetsmarknadsmodellen säkerställs att arbetstagarna har goda arbets- och lönevillkor. Den skapar gynnsamma förutsättningar för både arbetsgivare och arbetstagare och utgör i sig ett skydd mot oskäligt låga löner. Modellen innebär att lönenivåerna i kollektivavtalen bidrar till goda lönevillkor även för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal. Detta genom att kollektivavtalen har en normerande effekt även för dessa, se avsnitt 3.4.3. Den officiella lönestatistiken i Sverige håller hög kvalitet och täcker anställda i åldern 18–66 år hos såväl arbetsgivare med kollektivavtal som utan kollektivavtal. Enligt lönestatistiken har under en längre tid endast runt en procent av de anställda haft en låg lön (se Medlingsinstitutet, Kollektivavtalen och de lägsta lönerna, en rapport från Medlingsinstitutet, 2020, och avsnitt 3.4.3).

Det finns en stor variation av lönekonstruktioner för lägsta lönenivåer, se vidare avsnitt 3.4.2. Skyddet som modellen ger härrör dock inte från några minimilöner som sådana. Den svenska modellen för lönebildning är i allt väsentligt kollektiv till sin natur och det är genom den modellen som Sverige uppfyller direktivets övergripande syfte genom att främja kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Utredningen gör bedömningen att artikel 1.1 c – som handlar om arbetstagarnas faktiska tillgång till rätt till minimilöneskydd – som utgångspunkt inte har någon självständig betydelse vid sidan av artikel 1.1 b om att främja kollektivavtalsförhandlingar, vid ett genomförande av direktivet i Sverige.

Det är mot denna bakgrund inte heller meningsfullt att avgöra om en viss lönekonstruktion i kollektivavtal utgör en minimilön enligt minimilönedirektivet. Begreppet minimilön definieras i artikel 3.1 som den minsta ersättning, fastställd i lag eller kollektivavtal, som en arbetsgivare, även inom offentlig sektor, är skyldig att betala till arbetstagare för det arbete som utförts under en viss period. Den närmare förekomsten av sådana avtalsregleringar saknar betydelse för Sveriges uppfyllande av direktivet. Det skydd som Sverige tillhandahåller genom att främja kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning är inte uppbyggt kring förekomsten av lägsta lönenivåer i kollektivavtal.

Det är sammanfattningsvis den svenska modellen för lönebildning som är avgörande för hur Sverige uppfyller direktivets övergripande

syfte. Den modellen, som är i allt väsentligt kollektiv till sin natur, har visat sig fungera mycket väl. Saken kan uttryckas så att minimilönedirektivets övergripande syfte uppfylls genom den svenska modellen för lönebildning och det utfall som modellen resulterar i.

5 Främjande av kollektivavtalsförhandlingar

Utredningens bedömning: Svensk rätt uppfyller minimilönedirektivets krav när det gäller främjande av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Det behöver därför inte vidtas några åtgärder med anledning av artikel 4.1 i minimilönedirektivet.

5.1 Uppdraget

Enligt kommittédirektiven ska utredningen 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. Vidare ska utredningen bedöma om de olika aktörerna har ett tillräckligt skydd enligt direktivets krav för att kunna utföra sina uppgifter i samband med kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Vid behov ska utredningen lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som direktivet ger anledning till.

5.2 Minimilönedirektivets bestämmelser

I artikel 4 i minimilönedirektivet finns bestämmelser om främjande av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Artikel 4.1 innehåller fyra led där det uppställs vissa moment som medlemsstaterna, med deltagande av arbetsmarknadens parter, i enlighet med nationell lagstiftning och praxis, ska uppfylla i syfte att öka kollektivavtals-täckningen och underlätta utövandet av rätten till kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning.

I det första ledet, artikel 4.1 a, anges att medlemsstaterna ska främja uppbyggnaden och stärkandet av arbetsmarknadens parter kapacitet att bedriva kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning, särskilt på sektornivå eller branschövergripande nivå.

I det andra ledet, artikel 4.1 b, anges att medlemsstaterna ska främja konstruktiva, meningsfulla och välunderbyggda löneförhandlingar mellan arbetsmarknadens parter på lika villkor, där båda parter har tillgång till lämplig information för att kunna utföra sina uppgifter i samband med kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning.

I det tredje ledet, artikel 4.1 c, anges att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att skydda utövandet av rätten till kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Arbetstagare och fackliga företrädare ska skyddas mot handlingar som diskriminerar dem med avseende på deras anställning på grund av att de deltar eller önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning.

I det fjärde ledet, artikel 4.1 d, anges att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att skydda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som deltar eller önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar mot att den andra parten eller andra partens företrädare blandar sig i deras organisation, funktionssätt eller administration.

I skäl 22 anges att välfungerande kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning är ett viktigt sätt att säkerställa att arbetstagarna skyddas genom tillräckliga minimilöner som därigenom ger en skälig levnadsstandard. Det konstateras att i medlemsstater med lagstadgade minimilöner stöder kollektivavtalsförhandlingar den allmänna löneutvecklingen och bidrar därför till att förbättra minimilönernas tillräcklighet och arbetstagarnas levnads- och arbetsvillkor. I de medlemsstater där minimilöneskydd uteslutande tillhandahålls genom kollektivavtalsförhandlingar avgörs lönernas nivå och andelen skyddade arbetstagare direkt av hur systemet för kollektivavtalsförhandlingar fungerar och av kollektivavtalsstäckningen. Det konstateras att starka och välfungerande kollektivavtalsförhandlingar tillsammans med en hög täckning för sektoriella eller branschövergripande kollektivavtal stärker minimilönernas tillräcklighet och täckning.

I skäl 23 anges att minimilöneskydd genom kollektivavtal gynnar såväl arbetstagarna och arbetsgivarna som företagen. Det konstateras att det i vissa medlemsstater inte finns några lagstadgade minimilöner. Vidare anges att löner, inklusive minimilöneskydd, i dessa med-

lemsstater tillhandahålls genom kollektivavtalsförhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Det konstateras att genomsnittslönerna i dessa medlemsstater är bland de högsta i unionen. Kännetecknande för dessa system anges vara en mycket hög kollektivavtalsäckning och en hög organisationsgrad hos både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Slutligen konstateras i skäl 23 att minimilöner som följer av kollektivavtal som har förklarats allmängiltiga utan att den förklarande myndigheten har något utrymme för skönsässig bedömning när det gäller innehållet i de tillämpliga bestämmelserna inte bör anses vara lagstadgade minimilöner.

I skäl 24 anges att det är viktigt, mot bakgrund av att kollektivavtalsäckningen minskar, att medlemsstaterna främjar kollektivavtalsförhandlingar, underlättar utövandet av rätten till kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning och därigenom stärker kollektivavtalsbaserad lönesättning för att förbättra arbetstagarernas minimilöneskydd. I skälet konstateras att medlemsstaterna har ratificerat flertalet relevanta ILO-konventioner som bl.a. syftar till att skydda föreningsfriheten och främja den kollektiva förhandlingsrätten. De som anges är ILO-konvention (nr 87) om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten, ILO-konvention (nr 98) om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten, ILO-konvention (nr 151) om offentligt anställda samt ILO-konvention (nr 154) om främjande av kollektiva förhandlingar. Det hänvisas även till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och den sociala stadgan där mötes- och föreningsfriheten respektive förhandlingsrätten och rätten till kollektiva åtgärder garanteras. Slutligen anges att medlemsstaterna bör, på lämpligt sätt och i enlighet med sin nationella lagstiftning och praxis, vidta åtgärder för att främja kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Detta kan bland annat innebära åtgärder för att underlätta fackliga företrädares möjlighet att nå ut till arbetstagarerna.

Kollektivavtal definieras i artikel 3.4 som ett skriftligt avtal med bestämmelser om arbetsvillkor och anställningsvillkor som ingåtts av arbetsmarknadens parter som har befogenhet att förhandla på arbetstagarernas respektive arbetsgivarernas vägnar enligt nationell lagstiftning och praxis, inbegripet kollektivavtal som har förklarats allmängiltiga. Det är en bred definition och det kan i sammanhanget erinras om vad som i skäl 12 sägs om att de olika nationella traditionerna i medlemsstaterna bör respekteras. Enligt 23 § medbestämmandelagen

avses med ett kollektivavtal ett skriftligt avtal mellan arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Utredningen bedömer att direktivets definition av kollektivavtal får anses motsvara hur begreppet används i Sverige.

Kollektivavtalsförhandlingar definieras i artikel 3.3 som alla förhandlingar som äger rum enligt nationell lagstiftning och praxis i respektive medlemsstat mellan en arbetsgivare, en grupp av arbetsgivare eller en eller flera arbetsgivarorganisationer, å ena sidan, och en eller flera arbetstagarorganisationer, å andra sidan, för att fastställa arbetsvillkor och anställningsvillkor. Definitionen hänvisar uttryckligen till nationell rätt och praxis och begreppet förekommer bl.a. i 2 § 1 förordningen med instruktion för Medlingsinstitutet. Utredningen bedömer att direktivets definition av kollektivavtalsförhandlingar får anses motsvara hur begreppet används i Sverige.

5.3 Den svenska arbetsmarknadsmodellen främjar kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning

Enligt artikel 4.1 i minimilönedirektivet ska medlemsstaterna i syfte att öka kollektivavtalsstäckningen och underlätta utövandet av rätten till kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning uppfylla vad som närmare anges i fyra led, 4.1 a–d. Enligt artikel 4.1 a i minimilönedirektivet ska medlemsstaterna främja uppbyggnaden och stärkandet av arbetsmarknadens parter kapacitet att bedriva kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning.

Formuleringen att det är parternas kapacitet att bedriva kollektivavtalsförhandlingar som ska främjas ska enligt utredningens mening uppfattas så att det ska finnas ett system som innebär goda förutsättningar för arbetsmarknadens parter att bedriva kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Utredningen uppfattar därför artikel 4.1 a så att den kan sägas överlappa eller lägga grunden för de skyldigheter för medlemsstaterna som preciseras i leden b–d.

Utredningen menar att den svenska arbetsmarknadsmodellen uppfyller detta grundläggande krav på att det ska finnas goda förutsättningar för arbetsmarknadens parter att bedriva kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning, vilket utvecklas nedan. Det framgår

också av minimilönedirektivet att unionslagstiftaren anser att arbetsmarknadsmodeller som den svenska typiskt sett är framgångsrika när det gäller att uppfylla direktivets syfte. I skäl 22 och 23 anges bl.a. att starka och välfungerande kollektivavtalsförhandlingar tillsammans med en hög täckning för sektoriella eller branschövergripande kollektivavtal stärker det skydd som direktivet syftar till att ge och att genomsnittslönerna i medlemsstater där skyddet uteslutande ges genom kollektivavtalsförhandlingar mellan arbetsmarknadens parter är bland de högsta i unionen. Kollektivavtalstäckningen i Sverige är hög, se avsnitt 3.3.

I det följande redogörs för hur den svenska arbetsmarknadsmodellen på olika sätt främjar kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Det är givetvis så att denna ordning främjar kollektivavtalsförhandlingar generellt, inte bara kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Eftersom direktivet ställer krav på främjande av kollektivavtalsförhandlingar om just lönesättning har sådana särskilt fokus i denna framställning.

5.3.1 Parternas starka ställning främjar kollektivavtalsförhandlingar

Den svenska arbetsmarknadsmodellen – som beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.2 – bygger på att arbetsmarknadens parter tar ansvar för den närmare regleringen av villkoren på arbetsmarknaden. Lönebildning är en fråga som arbetsmarknadens parter ansvarar för genom autonoma kollektivavtalsförhandlingar utan statlig inblandning.

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av starka, självständiga och ansvarstagande organisationer, både på arbetsgivar- och arbetstagsidan. Kollektivavtalstäckningsgraden är hög och både arbetsgivare och arbetstagare är i hög grad organiserade, se vidare avsnitt 3.3. Organisationernas starka ställning och möjligheten för dem att vidta stridsåtgärder är central för att modellen ska fungera. Fredsplikt mellan parterna råder först när ett kollektivavtal har träffats. Parternas starka ställning bidrar till att de lösningar som de kommer överens om i kollektivavtal blir väl balanserade och hållbara och att både arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen värnas. Saken kan uttryckas så att arbetsmarknadens parter, genom den ställning de har på arbetsmarknaden, redan har en stark kapacitet att bedriva kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning.

5.3.2 Medlingsinstitutets verksamhet främjar kollektivavtalsförhandlingar

Medlingsinstitutet inrättades i syfte att främja en lönebildning som bidrar till samhällsekonomisk balans, se avsnitt 3.2.2. Myndigheten har som huvuduppgifter att verka för en väl fungerande lönebildning, medla i arbetstvister samt ansvara för den officiella lönestatistiken. Medlingsinstitutets uppdrag framgår av myndighetens instruktion och vissa bestämmelser i medbestämmandelagen, bl.a. bestämmelserna om medling i 46–53 §§ medbestämmandelagen. Utredningens bedömning är att Medlingsinstitutets verksamhet i stort bidrar till att främja parternas kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning.

5.3.3 Lagstiftningen i Sverige främjar kollektivavtalsförhandlingar

Lagstiftningen i Sverige, som beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.5, främjar kollektivavtalsförhandlingar. Nästan alla arbetsrättsliga lagar är utformade så att parterna kan avvika från dem genom kollektivavtal och därmed anpassa reglerna till förhållandena i respektive bransch. Exempel på detta finns i 2 b och 2 c §§ anställningsskyddslagen och 2 a § semesterlagen. Denna ordning ger parterna ett stort avtalsutrymme och är mycket viktig för att den svenska arbetsmarknadsmodellen ska fungera väl.

Medbestämmandelagen sätter de institutionella ramarna för parternas rätt att förhandla och vidta stridsåtgärder samt reglerar de rättsliga verkningarna av kollektivavtal. Medbestämmandelagen reglerar därmed den kollektiva arbetsrätten i Sverige och är den lag som bestämmer spelreglerna på arbetsmarknaden. Bestämmelserna i medbestämmandelagen i dess helhet främjar kollektivavtalsförhandlingar. Av särskild betydelse i detta sammanhang är bestämmelserna om kollektivavtal, förhandlingsrätt, föreningsrätt, fredsplikt och sanktioner, se vidare avsnitt 3.5.2.

Bestämmelserna i förtroendemannalagen ger ett starkt skydd för fackliga företrädare, vilket bl.a. innebär att fackliga förtroendemän inte får hindras i sitt uppdrag att företräda en arbetstagarorganisation i fackliga förhandlingar, se vidare avsnitt 3.5.3. Bestämmelserna i förtroendemannalagen bidrar därför också till att kollektivavtalsförhandlingar främjas.

Även grundlagen innehåller bestämmelser som bidrar till att främja kollektivavtalsförhandlingar, vilket har redogjorts för översiktligt i avsnitt 3.5.1. Av grundläggande betydelse för arbetsmarknadsmodellen är friheten att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Denna föreningsfrihet skyddas i 2 kap. 1 § 5 regeringsformen. Vidare är strejkrätten av grundläggande betydelse för att kollektivavtalssystemet ska fungera väl. Även rätten till stridsåtgärder på arbetsmarknaden skyddas i regeringsformen, se 2 kap. 14 §.

Föreningsrätten skyddas vidare i artikel 11 i europakonventionen och i rättighetsstadgan, se vidare avsnitt 3.6.

5.3.4 Kollektivavtalsförhandlingar på viss nivå

Det kan avslutningsvis noteras att det i artikel 4.1 a anges att främjandet av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning särskilt ska avse kollektivavtalsförhandlingar på sektornivå eller branschövergripande nivå. Enligt utredningens mening bör denna skrivning uppfattas så att den syftar till att ge medlemsstaterna incitament till att ha eller införa system där kollektivavtalsförhandlingar sker på en högre nivå, och alltså inte bara t.ex. på lokal nivå. För en sådan tolkning talar bl.a. det som anges i skäl 22 om att starka och välfungerande kollektivavtalsförhandlingar tillsammans med en hög täckning för sektoriella eller branschövergripande kollektivavtal stärker minimilönernas tillräcklighet och täckning. I Sverige sker förhandlingar i stor utsträckning på central nivå och det träffas ofta centrala kollektivavtal, vilka uppställer ramar för lokala förhandlingar och lokala kollektivavtal. Möjligheten för arbetsmarknadens parter att avvika från arbetsrättslig lagstiftning genom kollektivavtal är dessutom större på central nivå. Det är därför utredningens uppfattning att Sveriges befintliga system för främjande av kollektivavtalsförhandlingar uppfyller det som anges i artikel 4.1 a om att främjandet särskilt ska avse kollektivavtalsförhandlingar på sektornivå eller branschövergripande nivå.

5.3.5 Slutsats – den svenska arbetsmarknadsmodellen främjar kollektivavtalsförhandlingar på det sätt som avses i artikel 4.1 a

Sammanfattningsvis är det utredningens bedömning att den svenska arbetsmarknadsmodellen främjar kollektivavtalsförhandlingar på det sätt som avses i minimilönedirektivets artikel 4.1 a. Det behöver därför inte vidtas några åtgärder för att Sverige ska uppfylla den bestämmelsen i direktivet.

5.4 Arbetsmarknadens parter har konstruktiva förhandlingar på lika villkor

Enligt artikel 4.1 b i minimilönedirektivet ska medlemsstaterna främja konstruktiva, meningsfulla och välunderbyggda löneförhandlingar mellan arbetsmarknadens parter på lika villkor, där båda parter har tillgång till lämplig information för att kunna utföra sina uppgifter i samband med kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning.

5.4.1 Konstruktiva löneförhandlingar på lika villkor främjas

Som konstaterats i avsnitt 5.3 främjar den svenska arbetsmarknadsmodellen kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Det som anges där kan också sägas lägga grunden för konstruktiva, meningsfulla och välunderbyggda löneförhandlingar på lika villkor mellan arbetsmarknadens parter.

Medlingsinstitutet har flera viktiga roller, bl.a. när det gäller att verka för konstruktiva och meningsfulla löneförhandlingar. I de fall det uppstår tvister mellan å ena sidan en arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation och å andra sidan en arbetstagarorganisation har Medlingsinstitutet som uppgift att medla mellan parterna, vilket följer av 46 § medbestämmandelagen. Vid inrättandet av Medlingsinstitutet angavs i förarbetena att Medlingsinstitutet ska underlätta en aktiv dialog mellan alla parter på arbetsmarknaden i syfte att hitta lösningar på olika konflikter som innebär att utfallet för löntagar-kollektivet som helhet blir så bra som möjligt (prop. 1999/2000:32 s. 45). I förordningen med instruktion för Medlingsinstitutet anges att myndigheten ansvarar 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.

5.4.2 Arbetsmarknadens parter har tillgång till lämplig information

För att förhandlingsrättigheterna ska kunna utnyttjas på ett rationellt och effektivt sätt behöver arbetsmarknadens parter ha tillgång till lämplig information.

Parterna har ett eget väl utvecklat system för att få tillgång till den generella information som de behöver för att kunna förhandla kollektivavtal om bl.a. lön. Det förs t.ex. partsgemensam lönestatistik i flertalet branscher. Parterna samarbetar även inom ramen för olika grupper och råd för att bevaka konjunktoren och de samhälls-ekonomiska förutsättningarna för de branschvisa löneförhandlingarna.

I medbestämmandelagen är parternas rätt till information reglerad i 15 och 18–20 §§. Bestämmelserna ger båda parter rätt till lämplig information och anger bl.a. vilken information som ska lämnas i samband med förhandling och vilken information som arbetsgivare löpande ska tillhandahålla arbetstagarorganisationer.

Medlingsinstitutet har också en viktig roll vad gäller tillgången till lämplig information. Medlingsinstitutet har bl.a. i uppdrag att upprätta månatliga och årliga rapporter om lönestatistik och löneutveckling, se 5 § förordningen med instruktion för Medlingsinstitutet. Dessa underlag, bland andra, tillhandahåller kvalificerad information till arbetsmarknadens parter inför förhandlingar.

Konjunkturinstitutet upprättar årligen en rapport om de samhälls-ekonomiska förutsättningarna för lönebildningen (se 1 § 10 förordningen [2007:759] med instruktion för Konjunkturinstitutet och prop. 1999/2000:32 s. 64). Genom sina lönebildningsrapporter bidrar Konjunkturinstitutet med kvalificerad information där lönebildningen beskrivs ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv. Syftet med Konjunkturinstitutets rapporter är att underlätta för arbetsmarknadens parter och Medlingsinstitutet att uppnå samsyn om de samhälls-ekonomiska förutsättningarna för lönebildning och löneförhandlingar.

5.4.3 Slutsats – den svenska arbetsmarknadsmodellen främjar konstruktiva löneförhandlingar på det sätt som avses i artikel 4.1 b

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den svenska arbetsmarknadsmodellen är utformad på ett sätt som främjar konstruktiva, meningsfulla och välunderbyggda löneförhandlingar mellan arbetsmarknadens parter på lika villkor på det sätt som avses i artikel 4.1 b i minimilönedirektivet. Parterna har tillgång till lämplig information för att kunna förhandla kollektivavtal om bl.a. lön. Det behöver därför inte vidtas några åtgärder för att Sverige ska uppfylla den bestämmelsen i direktivet.

5.5 Det finns ett skydd för arbetstagare och fackliga företrädare som deltar eller önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning

I artikel 4.1 c i minimilönedirektivet anges att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att skydda utövandet av rätten till kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Arbetstagare och fackliga företrädare som deltar eller önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning ska skyddas mot handlingar som diskriminerar dem med avseende på deras anställning. Det som anges i avsnitt 5.3, om att den svenska arbetsmarknadsmodellen främjar kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning, kan sägas lägga grunden till ett sådant skydd för utövandet av rätten till kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning.

Vad gäller begreppet arbetstagare kan det konstateras att artikel 2, som innehåller bestämmelser om direktivets tillämpningsområde, anger att direktivet ska tillämpas på arbetstagare som har ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande enligt gällande rätt, kollektivavtal eller praxis i respektive medlemsstat, med beaktande av EU-domstolens rättspraxis. Liknande sätt att, när det gäller tillämpningsområde, hänvisa till nationella arbetstagarbegrepp förekommer även i andra EU-rättsliga direktiv, t.ex. arbetsvillkorsdirektivet¹ (se t.ex. artikel 1 i arbetsvillkorsdirektivet och prop. 2021/22:151 s. 45). Det kan konstateras att medbestämmandelagen,

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1152 av den 20 juni 2019 om tydliga och förutsägbara arbetsvillkor i Europeiska unionen.

enligt 1 § första stycket, omfattar förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Enligt det svenska, civilrättsliga arbetstagarbegreppet avses med arbetstagare den som är att betrakta som sådan i enlighet med det arbetstagarbegrepp som kommer till uttryck vid tillämpningen av arbetsrättslig lagstiftning, t.ex. i Arbetsdomstolens praxis. Den helhetsbedömning som görs enligt rättspraxis för att fastställa om någon är att betrakta som arbetstagare är väl känd på arbetsmarknaden. Utredningen bedömer att de personer som omfattas av minimilönedirektivets tillämpningsområde också omfattas av medbestämmandelagen, vilket är den lag som främst är av betydelse när det gäller de frågor som minimilönedirektivet aktualiserar såvitt avser skyddet för arbetstagare. Artikel 2 bedöms inte innebära behov av några åtgärder.

5.5.1 Skyddet för arbetstagare

Som utredningen har konstaterat i avsnitt 3.5.2 kan enskilda arbetstagare inte vara parter i ett kollektivavtal. Arbetstagare kan dock delta i förhandlingar om sådant som kan regleras i kollektivavtal. Det kan ske i en arbetstagares roll som facklig företrädare. Skyddet för fackliga företrädare beskrivs i avsnitt 3.5.3 och 5.5.2. Även arbetstagare som inte är fackliga företrädare kan delta i sådana förhandlingar, t.ex. i en situation där förhandlingen rör villkoren för en arbetstagare som är medlem i den berörda arbetstagarorganisationen. För arbetstagare som önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning finns det skydd i medbestämmandelagens bestämmelser om föreningsrätt. Det skyddet behandlas här översiktligt och beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.5.2.

I 7 § medbestämmandelagen skyddas den positiva föreningsrätten för arbetsgivare och arbetstagare, dvs. rätten att tillhöra en arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation, att utnyttja medlemskapet och att verka för organisationen eller för att sådan bildas. Förbudet mot föreningsrättskränkning följer av 8 § medbestämmandelagen. Där anges att en kränkning av föreningsrätten föreligger om någon på arbetsgivar- eller arbetstagar sidan vidtar åtgärd till skada för någon på andra sidan för att denne har utnyttjat sin föreningsrätt eller i syfte att förmå denne att inte utnyttja sin föreningsrätt.

Det finns även en skyldighet i 9 § medbestämmandelagen för en arbetsgivarorganisation att ingripa om den får kännedom om att en medlem vidtar eller avser att vidta en föreningsrättskränkande åtgärd.

Om arbetsgivaren bryter mot bestämmelserna i medbestämmandelagen om föreningsrätt kan arbetstagaren ha rätt till allmänt och ekonomiskt skadestånd enligt 54 och 55 §§ medbestämmandelagen.

Om föreningsrättskränkningen sker genom t.ex. uppsägning eller annan rättshandling eller genom en bestämmelse i kollektivavtal eller annat avtal, är rättshandlingen eller bestämmelsen ogiltig enligt 8 § tredje stycket medbestämmandelagen. Om en arbetstagare skiljs från anställningen genom uppsägning eller avskedande på grund av att arbetstagaren deltar i eller önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning innebär även bestämmelserna i 7 och 18 §§ anställningsskyddslagen ett skydd. En uppsägning eller ett avskedande som sker för att arbetstagaren har utnyttjat sin föreningsrätt är inte grundad på laga skäl. En sådan uppsägning eller ett sådant avskedande kan därför ogiltigförklaras även enligt anställningsskyddslagen.

Det skydd som svensk rätt ger för arbetstagare som deltar eller önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning bedöms uppfylla det krav på skydd som minimilönedirektivet uppställer i artikel 4.1 c, såvitt avser skyddet för arbetstagare.

5.5.2 Skyddet för fackliga företrädare

Fackliga företrädare som deltar eller önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning skyddas på samma sätt som enskilda arbetstagare av det allmänna föreningsrättsliga skyddet i 7–9 §§ medbestämmandelagen samt bestämmelserna i anställningsskyddslagen, vilket beskrivs närmare i avsnitt 3.5.2 och 5.5.1. Utöver föreningsrättsskyddet tillerkänns arbetstagarrepresentanter rätt till ledighet under förhandlingsuppdrag. Enligt 17 § medbestämmandelagen får arbetstagare som har utsetts att företräda sin organisation vid förhandling inte vägras skälig ledighet för att delta i förhandlingen.

De föreningsrättsliga reglerna och 17 § medbestämmandelagen ger ett förhållandevis omfattande skydd även för arbetstagarrepresentanter som inte är utsedda av en kollektivavtalsbunden arbetsgivarorganisation. Utöver detta återfinns särskilda skyddsregler för fackliga företrädare i förtroendemannalagen.

Skyddsreglerna i förtroendemannalagen är långtgående och gäller den som har utsetts av en arbetstagarorganisation att som facklig förtroendemannan företräda de anställda på en viss arbetsplats i frågor som rör förhållandet till arbetsgivaren eller andra med facklig verksamhet sammanhängande frågor. Samtliga bestämmelser i förtroendemannalagen bedöms ha betydelse för uppfyllandet av artikel 4.1 c, bl.a. bestämmelserna om förbud för arbetsgivare att trakassera förtroendemannen eller hindra denne från att fullgöra sitt uppdrag, om rätt till ledighet och betalning i rimlig omfattning för det fackliga arbetet samt om rätt till skadestånd vid brott mot lagen eller mot ett motsvarande kollektivavtal, se mer om detta i avsnitt 3.5.3.

Det skydd som framför allt medbestämmandelagen och förtroendemannalagen ger fackliga företrädare bedöms uppfylla det krav på skydd som minimilönedirektivet uppställer i artikel 4.1 c, såvitt avser skyddet för fackliga företrädare.

5.5.3 Slutsats – det finns ett sådant skydd för arbetstagare och fackliga företrädare som avses i artikel 4.1 c

Sammanfattningsvis kan konstateras att den svenska arbetsmarknadsmodellen är utformad på ett sådant sätt att den skyddar utövan- det av rätten till kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning samt skyddar arbetstagare och fackliga företrädare på det sätt som avses i artikel 4.1 c i minimilönedirektivet. Det behöver därför inte vidtas några åtgärder för att Sverige ska uppfylla den bestämmelsen i direktivet.

5.6 Det finns ett skydd för arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som deltar eller önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning

5.6.1 Skyddet för organisationer

I artikel 4.1 d i minimilönedirektivet anges att medlemsstaterna i syfte att främja kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning ska vidta lämpliga åtgärder för att skydda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som deltar eller önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar mot att den andra parten eller andra partens företrädare blandar sig i deras organisation, funktionssätt eller administration.

Det finns anledning att först beröra bestämmelsens närmare utformning. Det kan diskuteras vad som här menas med att blanda sig i. En bakgrund till formuleringen kan sannolikt vara att förhållandena ser olika ut på medlemsstaternas arbetsmarknader. För svenska förhållanden ligger det närmast till hands att uppfatta bestämmelsen så att den handlar om olika slags intrång i motpartens verksamhet. Svensk rätt innehåller skydd mot sådana intrång.

Till att börja med kan den svenska arbetsmarknadsmodellen i sig sägas innebära ett skydd mot ett sådant intrång i parternas verksamhet. Parterna på den svenska arbetsmarknaden är starka både på arbetsgivar- och arbetstagersidan. Detta tillsammans med möjligheten att vidta stridsåtgärder för att få till stånd kollektivavtal ger ett starkt skydd mot otillbörliga åtgärder från en annan organisation. Saken kan uttryckas så att det som anges i avsnitt 5.3 om att den svenska arbetsmarknadsmodellen främjar kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning också kan sägas lägga grunden för ett skydd mot sådana otillbörliga åtgärder.

Därtill skyddas organisationerna indirekt av arbetstagarnas föreningsrättsskydd, vilket framgår av 8 § andra stycket medbestämmandelagen. En kränkning av en fackligt organiserad arbetstagers föreningsrätt kan utgöra ett intrång i den fackliga organisationens verksamhet. På samma sätt kan en kränkning av en arbetsgivares föreningsrätt anses vara ett intrång i arbetsgivarorganisationens verksamhet. I mål om föreningsrättskränkningar som förs av organisationerna yrkas regelmässigt skadestånd både till medlemmen och till

organisationen. Om talan vinner bifall döms normalt skadestånd ut till såväl medlemmen som till organisationen.

Något som ligger nära artikelns formulering om att blanda sig i den andra organisationens verksamhet är kritiska eller hotfulla uttalanden från en arbetsgivare angående en arbetstagarorganisation som organiserar arbetstagare hos arbetsgivaren och liknande situationer. I svenska förarbeten och praxis har det gjorts vissa uttalanden om gränsdragningen mellan yttrandefriheten och åtgärder som kränker föreningsrätten. Bedömningen tar sin utgångspunkt i vad som ligger i uttrycket åtgärd enligt 8 § medbestämmandelagen (se t.ex. AD 1982 nr 33).

De föreningsrättsliga reglerna i medbestämmandelagen har i aktuella delar alltjämt samma sakliga innebörd som motsvarande regler i tidigare gällande lag, nämligen 1936 års lag om förenings- och förhandlingsrätt i den lydelse lagen fick genom lagändringar år 1940. I förarbetena till lagen uttalades att det för en föreningsrättskränkning krävs att man på ena sidan vidtar en åtgärd riktad mot någon på andra sidan. Det framhölls att en verklig åtgärd borde ha vidtagits. Bara yttranden av en arbetsgivare, varigenom hans motvilja mot arbetstagarernas organisationsförhållanden kommit till uttryck, skulle inte konstituera en föreningsrättskränkning (jfr SOU 1939:49, s. 69 f., och prop. 1940:106 s. 37).

Den aktuella frågan berördes också under förarbetena till medbestämmandelagen. Arbetsrättskommittén framhöll i sitt betänkande att enbart en uttalad negativ åsikt om t.ex. någons fackliga verksamhet eller medlemskap i förening inte utgjorde en föreningsrättskränkning (SOU 1975:1, s. 755). Under förarbetena till medbestämmandelagen ställdes frågan om man skulle kunna ge organisationen ett mer direkt skydd. Arbetsrättskommittén avvisade dock den tanken och anförde bl.a. att gränsen till den allmänna yttrandefriheten då skulle bli svår att bestämma (SOU 1975:1, s. 242 f.).

Det framgår också av Arbetsdomstolens praxis att en föreningsrättskränkande åtgärd måste innefatta en aktivitet i form av konkreta åtgärder av mer direkt slag än att arbetsgivaren endast uttrycker en åsikt och att arbetsgivaren alltså inte vidtar någon föreningsrättskränkande åtgärd om arbetsgivaren begränsar sig till allmänt kritiska uttalanden mot den fackliga organisationen (AD 1982 nr 33). Är det inte fråga om ett allmänt uttalande utan i stället om ett mer eller mindre direkt uttalat hot mot någon eller några enskilda arbetstagare

blir situationen en annan. Arbetsdomstolen har uttalat att en arbetsgivare har anledning att iaktta största försiktighet om arbetsgivaren inför de anställda vill komma med kritiska anmärkningar mot de anställdas fackliga organisation. De anställda kan nämligen uppfatta de kritiska uttalandena såsom ett inlindat hot om repressalier i en eller annan form gentemot sådana anställda som visar intresse för facklig verksamhet. Om situationen objektivt sett är sådan att ett dylikt inlindat hot har förekommit får lagens krav på åtgärd anses vara uppfyllt (AD 1976 nr 128).

Att en arbetsgivare säger upp en arbetstagarare som sagt att denne skulle ansöka om medlemskap i en arbetstagarorganisation är ett exempel på en föreningsrättskränkande åtgärd, som också ansetts innebära ett intrång i arbetstagarorganisationens verksamhet (se AD 1971 nr 2).

En annan aspekt av det skydd som organisationer åtnjuter på svensk arbetsmarknad är att organisationerna själva avgör av vem och på vilket sätt de ska representeras i förhandlingar (se t.ex. prop. 1975/76:105, bilaga 1, s. 215). Att en arbetsgivare åsidosätter att lämna information till den person som av arbetstagarorganisationen har utsetts att vara mottagare av information enligt 11 och 19 §§ medbestämmandelagen har ansetts utgöra en kränkning av arbetstagararens föreningsrätt enligt 8 § medbestämmandelagen och ett intrång i arbetstagarorganisationens verksamhet (se AD 1991 nr 13). I rättsfallet AD 1988 nr 76 ansågs det vara förenligt med förhandlingsordningen i ett kollektivavtal (VVS-installationsavtalet) att en representant för den centrala förhandlingsparten är närvarande vid lokal förhandling. Arbetsdomstolen hänvisade i domen till att det är en allmänt erkänd grundsats att en förhandlingsskyldig part är fri att välja vem som ska företräda parten vid förhandling.

5.6.2 Slutsats – det finns ett sådant skydd för arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som avses i artikel 4.1 d

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att svensk rätt ligger väl i linje med de krav minimilönedirektivet ställer i artikel 4.1 d. Det kan konstateras att det i Sverige finns ett skydd för både arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som deltar eller önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar på det sätt som avses i artikel 4.1 d. Det be-

höver därför inte vidtas några åtgärder för att Sverige ska uppfylla artikel 4.1 d i direktivet.

6 Åtgärder om kollektivavtalstäckningsgraden understiger 80 procent

Utredningens bedömning: Artikel 4.2 i minimilönedirektivet ställer inte några krav på medlemsstater där kollektivavtalstäckningsgraden överstiger 80 procent. Eftersom kollektivavtalstäckningsgraden på den svenska arbetsmarknaden med god marginal överstiger 80 procent behöver Sverige för närvarande inte vidta några åtgärder enligt artikeln. Om kollektivavtalstäckningsgraden i framtiden skulle understiga 80 procent bör det vara regeringen som, utan särskild reglering, ansvarar för att vidta lämpliga åtgärder för att en handlingsplan upprättas, offentliggörs och anmäls till Europeiska kommissionen.

6.1 Uppdraget

Enligt kommittédirektiven ska utredningen, med beaktande av den svenska arbetsmarknadsmodellen, lämna förslag om vilka åtgärder som behöver vidtas för det fall kollektivavtalstäckningsgraden i Sverige 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.

6.2 Minimilönedirektivets bestämmelser

I artikel 4.2 i minimilönedirektivet finns bestämmelser om skyldigheter för medlemsstaterna att vidta åtgärder om kollektivavtalstäckningsgraden understiger ett tröskelvärde på 80 procent. Medlems-

stater där kollektivavtalstäckningsgraden understiger detta tröskelvärde ska tillhandahålla en ram med möjliggörande förutsättningar för kollektivavtalsförhandlingar, antingen genom lag efter samråd med arbetsmarknadens parter eller genom överenskommelse med dem. En sådan medlemsstat ska även upprätta en handlingsplan för att främja kollektivavtalsförhandlingar. Medlemsstaten ska upprätta handlingsplanen efter samråd med arbetsmarknadens parter. Det kan också ske genom överenskommelse med dem eller efter arbetsmarknadens parter gemensamma begäran som överenskommit mellan dem. Handlingsplanen ska innehålla en tydlig tidsplan och konkreta åtgärder för att successivt öka kollektivavtalstäckningsgraden, med full respekt för arbetsmarknadens parter autonomi. Medlemsstater, som omfattas av kravet på att upprätta en handlingsplan, ska se över denna regelbundet och revidera den vid behov. Om en medlemsstat reviderar sin handlingsplan ska den göra det efter samråd med arbetsmarknadens parter. Det kan också ske genom överenskommelse med dem eller efter arbetsmarknadens parter gemensamma begäran som överenskommit mellan dem. Under alla omständigheter ska en sådan handlingsplan ses över minst vart femte år. Handlingsplanen och eventuella uppdateringar av den ska offentliggöras och anmälas till kommissionen.

I artikel 3.5 definieras begreppet kollektivavtalstäckning på så sätt att det avser andelen arbetstagare på nationell nivå som omfattas av ett kollektivavtal, beräknad som förhållandet mellan antalet arbetstagare som omfattas av kollektivavtal och antalet arbetstagare vars arbetsvillkor kan regleras genom kollektivavtal i enlighet med nationell lagstiftning och praxis. Utredningen tolkar direktivet i denna del på så sätt att definitionen motsvarar hur begreppet kollektivavtalstäckning normalt används i Sverige. När man i Sverige mäter kollektivavtalstäckningen utgår man från förhållandet mellan antalet arbetstagare som omfattas av kollektivavtal och det totala antalet arbetstagare som vid mättillfället ingår i den aktuella statistiken. Det finns inte några begränsningar om att reglering genom kollektivavtal inte kan förekomma när det gäller t.ex. vissa grupper av individer, branscher eller liknande. Det finns inte något i direktivet som kan tolkas så att inte alla kollektivavtal ska räknas med. Definitionen i artikel 3.5 är bred och generös. Dessutom framgår av direktivet, bl.a. skäl 12, att de olika medlemsstaternas traditioner och arbetsmarknadsmodeller ska respekteras.

I artikel 10.3 fastställs att kommissionen ska analysera de uppgifter och den information som medlemsstaterna har lämnat i rapporterna enligt artikel 10.2 (se kapitel 7) och i handlingsplanerna enligt artikel 4.2. Kommissionen ska rapportera till Europaparlamentet och rådet i detta avseende vartannat år och ska samtidigt offentliggöra de uppgifter och den information som medlemsstaterna har lämnat.

Av artikel 17.3 framgår att medlemsstaterna får helt eller delvis överlåta genomförandet av direktivet bl.a. avseende upprättandet av en handlingsplan i enlighet med artikel 4.2 åt arbetsmarknadens parter, om de gemensamt begär detta.

I skäl 25 anges att medlemsstater där kollektivavtalsförhandlingarna har hög täckning tenderar att ha en liten andel lågavlönade arbetstagare och höga minimilöner. Det anges även att medlemsstater med liten andel lågavlönade arbetstagare har en kollektivavtalstäckningsgrad över 80 procent. Vidare anges att majoriteten av de medlemsstater som har höga minimilöner i förhållande till genomsnittslönen har en kollektivavtalstäckning över 80 procent. Varje medlemsstat där kollektivavtalstäckningsgraden är mindre än 80 procent bör därför enligt skälet vidta åtgärder i syfte att förbättra sådana kollektivavtalsförhandlingar. Vidare anges att varje medlemsstat där kollektivavtalstäckningen understiger ett tröskelvärde på 80 procent bör tillhandahålla en ram med möjliggörande förutsättningar för kollektivavtalsförhandlingar och upprätta en handlingsplan för att främja kollektivavtalsförhandlingar i syfte att successivt öka kollektivavtalstäckningsgraden. För att respektera arbetsmarknadens parter autonomi, vilket inbegriper deras rätt till kollektivavtalsförhandlingar och utesluter varje skyldighet att ingå kollektivavtal, bör enligt skälet tröskelvärdet på 80 procent kollektivavtalstäckning endast tolkas som en indikator som utlöser skyldigheten att upprätta en handlingsplan.

I andra stycket i skäl 25 anges att handlingsplanen bör ses över regelbundet, minst vart femte år, och vid behov revideras. Handlingsplanen och eventuella uppdateringar därav bör även anmälas till kommissionen och offentliggöras. Enligt skälet bör varje medlemsstat kunna besluta om lämplig form för sin handlingsplan. Vidare anges att en handlingsplan som en medlemsstat har antagit innan direktivet träder i kraft kan anses vara en handlingsplan enligt direktivet, förutsatt att den innehåller åtgärder för att effektivt främja kollektivavtalsförhandlingar och uppfyller kraven enligt direktivet. Varje

medlemsstat bör enligt skälet upprätta en sådan handlingsplan efter samråd med arbetsmarknadens parter eller genom överenskommelse med dem eller, efter en gemensam begäran från arbetsmarknadens parter, enligt överenskommelse dem emellan. Det konstateras också att kollektivavtalstäckningsgraden i medlemsstaterna varierar avsevärt på grund av ett antal faktorer, inbegripet nationell tradition och praxis liksom den historiska kontexten. Detta bör enligt skälet beaktas vid en analys av framstegen med att öka kollektivavtalstäckningen, särskilt med avseende på den handlingsplan som föreskrivs i direktivet.

6.3 Kollektivavtalstäckningsgraden i Sverige

Andelen anställda som omfattas av kollektivavtal ligger i Sverige sedan lång tid tillbaka på omkring 90 procent. Kollektivavtalstäckningsgraden överstiger i Sverige i dag alltså med god marginal 80 procent. Under de senaste 20 åren har andelen anställda som omfattas av kollektivavtal i stort sett varit oförändrad (se Medlingsinstitutet, Avtalsrörelsen och lönebildningen 2022, Medlingsinstitutets årsrapport, 2023, s. 148 f., och avsnitt 3.3).

6.4 Åtgärder som behöver vidtas om kollektivavtalstäckningsgraden sjunker under 80 procent

Artikel 4.2 innebär inte någon skyldighet för medlemsstater där kollektivavtalstäckningsgraden överstiger tröskelvärdet på 80 procent att vidta några åtgärder alls. Eftersom kollektivavtalstäckningsgraden på den svenska arbetsmarknaden i dag med god marginal överstiger 80 procent föreligger det alltså för närvarande inte någon skyldighet för Sverige att vidta några åtgärder enligt artikeln.

Utredningen ska enligt kommittédirektiven lämna förslag om vilka åtgärder som behöver vidtas för det fall Sveriges kollektivavtalstäckningsgrad sjunker under 80 procent. Utredningen uppfattar uppdraget så att utredningen ska överväga om det krävs några åtgärder för att det ska finnas ett system på plats, som säkerställer att de åtgärder som ska vidtas enligt artikel 4.2 faktiskt kommer till stånd,

för det fall att täckningsgraden skulle sjunka under 80 procent. Uppdraget i denna del bör tolkas mot bakgrund av vad som anges i kommittédirektiven om att det inte ingår i utredningens uppdrag att föreslå andra åtgärder eller att lägga andra författningsförslag än vad som är nödvändigt för att direktivet ska kunna genomföras.

Vilka närmare åtgärder som behöver vidtas för det fall täckningsgraden skulle sjunka på det sättet framgår av artikel 4.2 i direktivet och behandlas i det följande.

6.4.1 En ram med möjliggörande förutsättningar för kollektivavtalsförhandlingar

Till att börja med ska medlemsstater där kollektivavtalsäckningen understiger tröskelvärdet på 80 procent tillhandahålla en ram med möjliggörande förutsättningar för kollektivavtalsförhandlingar, antingen genom lag efter samråd med arbetsmarknadens parter eller genom överenskommelse med dem. Som redovisats i kapitel 3 och 5 finns det i Sverige redan omfattande bestämmelser och system som syftar till att främja kollektivavtalsförhandlingar. I Sverige finns mot denna bakgrund redan en effektiv och välfungerande ram med möjliggörande förutsättningar för kollektivavtalsförhandlingar. Det krävs alltså inte några författningsändringar eller andra åtgärder för att uppfylla direktivets krav i denna del, även om tröskelvärdet skulle komma att underskridas.

6.4.2 En handlingsplan för att främja kollektivavtalsförhandlingar

Medlemsstater där täckningsgraden understiger 80 procent ska även upprätta en handlingsplan för att främja kollektivavtalsförhandlingar. Någon handlingsplan behöver inte upprättas så länge täckningsgraden ligger över 80 procent.

Bevakning av om täckningsgraden sjunker under 80 procent

För att det ska vara möjligt att veta om täckningsgraden i Sverige sjunker under 80 procent krävs det att någon bevakar kollektivav-

talstäckningsgraden. Så sker redan i dag. Medlingsinstitutet redovisar kollektivavtalens täckningsgrad i sin årsrapport *Avtalsrörelsen och lönebildningen*. Medlingsinstitutets redovisningar har sedan 2009 tagits fram i samarbete med Anders Kjellberg, professor i sociologi vid Lunds universitet.

Det framstår som lämpligt att Medlingsinstitutet fortsätter att publicera uppgifter om kollektivavtalstäckningsgraden. Det ligger också i linje med vad som följer av artikel 10 om uppgiftsinsamling och rapportering. Av artikel 10.2 a framgår att medlemsstaterna ska lämna uppgifter till kommissionen om kollektivavtalstäckningen, se vidare avsnitt 7.4.1.

Medlingsinstitutet har bl.a. i uppdrag att inhämta, sammanställa och tolka statistik som är av betydelse för lönebildningen, se 2 § 4 förordningen med instruktion för Medlingsinstitutet och avsnitt 3.2.2. Myndighetens uppdrag i denna del är allmänt formulerat och det ställs inte några uttryckliga krav på exakt vilka uppgifter som ska samlas in av myndigheten.

I Medlingsinstitutets årsrapport för 2022 anges att det på myndigheten pågår ett utvecklingsarbete bl.a. för att i framtiden kunna fortsätta redovisa måttet på kollektivavtalstäckningen (Medlingsinstitutet, *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2022*, Medlingsinstitutets årsrapport, 2023, s. 159 f.). Under hösten 2022 har en ny fråga om förekomst av kollektivavtal ställts till de arbetsgivare som deltar i Statistiska centralbyråns (SCB) urval inom ramen för lönestrukturstatistiken (se närmare om lönestrukturstatistiken i avsnitt 7.3). De svarande har även fått bedöma hur stor del av de anställda på arbetsplatsen som omfattas av kollektivavtal. Bakgrunden till utvecklingsarbetet är krav på inrapportering inom ramen för den europeiskt samordnade lönestatistiken, Structure of Earnings Survey (SES). Dessa krav gör att information om kollektivavtalstäckningen i framtiden kommer att kunna tas fram ur lönestrukturstatistiken.

Även om det alltså inte uttryckligen framgår av Medlingsinstitutets uppdrag att de ska samla in uppgifter om kollektivavtalens täckningsgrad anser utredningen att detta ryms inom uppdraget. Det pågår vidare ett utvecklingsarbete för att myndigheten ska kunna fortsätta publicera uppgifterna. Myndigheten gör bedömningen att detta kommer att vara möjligt då den första rapporteringen till kommissionen ska ske. Det krävs därför inte några anpassningar av Medlingsinstitutets uppdrag i denna del.

Ansvaret för att en handlingsplan upprättas

Som redogjorts för har andelen anställda som omfattas av kollektivavtal i stort sett varit oförändrad under en lång tid och täckningsgraden överstiger med god marginal 80 procent. Det finns i dag inte några indikationer på att täckningsgraden är på väg att sjunka under tröskelvärde på 80 procent.

Arbetstagarorganisationerna arbetar löpande med att teckna kollektivavtal och organisera arbetstagare. Det tillhör arbetstagarorganisationernas kärnuppgifter. Även arbetsgivarorganisationerna arbetar för att så många arbetsgivare som möjligt ska bli medlemmar och därmed täckas av kollektivavtal. Arbetsmarknadens parter är också själva aktiva när det gäller att bevaka utvecklingen av täckningsgraden och gör bedömningar om vilka åtgärder som krävs för att en hög täckningsgrad ska upprätthållas.

Det kan givetvis inte uteslutas att täckningsgraden kan komma att förändras i framtiden. Det är i dag inte möjligt att förutse de faktorer som skulle kunna leda till att täckningsgraden sjunker så mycket. Vilka åtgärder som är bäst lämpade för att komma till rätta med en sådan negativ utveckling kan vara olika beroende på anledningen till nedgången, t.ex. om den beror på faktorer som närmast berör den svenska arbetsmarknadens funktionssätt eller på skeenden i omvärlden.

Det är Sverige som stat som har ansvaret för att se till att minimilönedirektivet genomförs i svensk rätt. Det åligger därför ytterst regeringen att initiera att åtgärder vidtas om kollektivavtalstäckningsgraden sjunker under 80 procent. Regeringens ansvar i denna del följer redan av minimilönedirektivet och behöver inte regleras i någon särskild form.

Det framgår av minimilönedirektivet att arbetsmarknadens parter ska ha en nyckelroll när det gäller vilka åtgärder som ska vidtas, om täckningsgraden sjunker under 80 procent. Detta är också naturligt från ett svenskt perspektiv då arbetsmarknadens parter ansvarar för lönesättningen genom kollektivavtalsförhandlingar och är de som i första hand kan påverka kollektivavtalstäckningen i landet. Enligt artikel 4.2 ska en handlingsplan upprättas efter samråd med arbetsmarknadens parter eller genom överenskommelse med dem eller efter arbetsmarknadens parter gemensamma begäran som överenskommit mellan dem. Det framgår vidare av artikel 17.3 att det är möjligt att överlåta genomförandet av direktivet, såvitt avser upprättandet av

en handlingsplan, till arbetsmarknadens parter, om de gemensamt begär detta.

Andra tänkbara sätt att uppfylla artikel 4.2, om tröskelvärdet skulle underskridas, är att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att ta fram förslag på en handlingsplan eller ger en myndighet i uppdrag att upprätta en sådan. Inom ramen för sådana uppdrag kan de närmare detaljerna, bl.a. vad gäller samrådsformer och inriktning, beskrivas och anpassas efter de behov som då föreligger.

Vilka alternativ som kommer att finnas när det gäller vem som ska ansvara för att upprätta en handlingsplan kommer alltså att bero på förhållandena vid tillfället och bl.a. på om parterna begär att få ansvara för att upprätta handlingsplanen. Det saknas anledning att nu spekulera om detta.

Det är mot denna bakgrund inte ändamålsenligt att på förhand bestämma något om vem som ska ansvara för att upprätta en handlingsplan, t.ex. genom att peka ut en viss myndighet som ansvarig. Det finns inte heller anledning att nu göra några närmare överväganden om hur informationsutbytet bör ske mellan t.ex. arbetsmarknadens parter, regeringen och Medlingsinstitutet.

Närmare om handlingsplanen

Direktivet innehåller närmare bestämmelser om innehållet i handlingsplanen. I artikel 4.2 anges att handlingsplanen ska innehålla en tydlig tidsplan och konkreta åtgärder för att successivt öka kollektivavtalstäckningsgraden. Av skäl 25 framgår att medlemsstaterna har stort utrymme att själva bestämma lämplig form för handlingsplanen. Det saknas anledning för utredningen att göra några närmare uttalanden om hur en eventuell framtida handlingsplan ska vara utformad. Vilka närmare åtgärder som är bäst lämpade för att komma till rätta med en sjunkande täckningsgrad kan variera beroende på anledningen till nedgången. De övergripande krav som följer av direktivet framstår som naturliga och det får antas att dessa beaktas om en handlingsplan tas fram eller, i förekommande fall, vid utformningen av de uppdrag som bedöms vara nödvändiga för att en handlingsplan ska upprättas.

Löpande översyn och revidering av handlingsplanen

I artikel 4.2 anges att medlemsstaten ska se över sin handlingsplan regelbundet och revidera den vid behov. En handlingsplan ska ses över minst vart femte år. Om en medlemsstat reviderar sin handlingsplan ska den göra det efter samråd med arbetsmarknadens parter eller genom överenskommelse med dem eller efter arbetsmarknadens parter gemensamma begäran som överenskommit mellan dem.

Om en handlingsplan upprättas ska den alltså ses över och revideras vid behov. Även vid en revidering ska parterna ha en nyckelroll. Parterna kan begära att ansvara även för revideringen av handlingsplanen, vilket framstår som naturligt för det fall de har ansvarat för att upprätta den.

Det får antas att ytterst regeringen ser till att en sådan översyn och revidering kommer till stånd, utan att det behöver föreskrivas särskilt i förväg. Inte heller bör det i förväg lämnas några närmare instruktioner om hur en sådan översyn och revidering ska göras, något som även får antas vara till stor del beroende på vilka omständigheter som då råder. Det krävs alltså inte några åtgärder för att genomföra direktivet i denna del.

Sammanfattning

Det ryms redan inom Medlingsinstitutets uppdrag att bevaka kollektivavtalstäckningsgraden i Sverige. Om täckningsgraden skulle sjunka under 80 procent bör det vara ytterst regeringen som – utan särskild reglering – ansvarar för att det upprättas en handlingsplan samt att handlingsplanen regelbundet ses över och revideras vid behov, med beaktande av parternas centrala roll i processen.

7 Uppgiftsinsamling och rapportering

Utredningens förslag: Medlingsinstitutets instruktion ändras på så sätt att myndigheten ges i uppdrag att till Europeiska kommissionen rapportera de uppgifter och den information som Sverige enligt artikel 10.2 i minimilönedirektivet ska rapportera dit.

Utredningens bedömning: Den officiella lönestatistiken i Sverige håller en hög kvalitet och de verktyg som finns för uppgiftsinsamlingen är ändamålsenliga på det sätt som avses i artikel 10.1 i direktivet. Det behövs inga ytterligare anpassningar av Medlingsinstitutets uppdrag.

7.1 Uppdraget

Enligt kommittédirektiven ska utredningen redogöra för Sveriges befintliga uppgiftsinsamling och övervakning av lönebildningen. Vidare ska utredningen bedöma om Sverige med anledning av minimilönedirektivet behöver anpassa uppgiftsinsamlingen, övervakningen och rapporteringen för att kunna övervaka minimilöneskyddet enligt direktivets krav och rapportera till kommissionen. Vid behov ska utredningen lämna nödvändiga författningsförslag.

7.2 Minimilönedirektivets bestämmelser

Artikel 10 har rubriken Övervakning och uppgiftsinsamling. I artikel 10.1 föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att det finns ändamålsenliga verktyg för uppgiftsinsamling för att övervaka minimilöneskyddet.

I artikel 10.2 anges att medlemsstaterna vartannat år, före den 1 oktober under rapporteringsåret, ska lämna vissa uppgifter och information till kommissionen. Alla medlemsstater ska enligt artikel 10.2 a lämna uppgifter om nivån på och utvecklingen av kollektivavtalsstäckningen.

Medlemsstater med lagstadgade minimilöner ska lämna uppgifter om den lagstadgade minimilönens nivå och andelen arbetstagare som omfattas av den. De ska även lämna en beskrivning av befintliga variationer och avdrag och skälen till att de införts samt andelen arbetstagare som omfattas av variationer, om sådana uppgifter finns. Detta framgår av artikel 10.2 b, som inte gäller för Sverige.

Medlemsstater med minimilöneskydd som ges enbart genom kollektivavtal ska – enligt artikel 10.2 c i) – lämna uppgifter om de lägsta lönenivåer som fastställs i kollektivavtal som omfattar lågavlönade arbetstagare, eller en uppskattning av dessa nivåer om tillförlitliga uppgifter inte finns tillgängliga hos de ansvariga nationella myndigheterna, samt andelen arbetstagare som omfattas av dem, eller en uppskattning av denna andel om tillförlitliga uppgifter inte finns tillgängliga hos de ansvariga nationella myndigheterna. Uppgifterna ska, enligt artikel 10.2 andra stycket, åtminstone avse sektorspecifika, geografiska och andra kollektivavtal med flera arbetsgivare, inbegripet kollektivavtal som har förklarats vara allmängiltiga. Sådana medlemsstater ska även – enligt artikel 10.2 c ii) – lämna uppgifter om nivån på de löner som betalas till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal samt dess förhållande till nivån på de löner som betalas till arbetstagare som omfattas av kollektivavtal.

Medlemsstaterna ska tillhandahålla den statistik och information som avses i artikel 10.2 uppdelad efter kön, åldersgrupp, funktionsnedsättning, företagsstorlek och sektor, i den mån uppgifter om detta finns tillgängliga, vilket framgår av artikel 10.2 tredje stycket.

Den första rapporten ska omfatta 2021, 2022 och 2023 och ska lämnas senast den 1 oktober 2025. Medlemsstaterna får utelämna sta-

tistik och information som inte finns tillgänglig före den 15 november 2024.

I artikel 10.3 anges att kommissionen ska analysera de uppgifter och den information som medlemsstaterna har lämnat i rapporterna enligt artikel 10.2 och i handlingsplanerna enligt artikel 4.2 (se avsnitt 6). Kommissionen ska rapportera till Europaparlamentet och rådet i detta avseende vartannat år och ska samtidigt offentliggöra de uppgifter och den information som medlemsstaterna har lämnat.

I skäl 33 anges att tillförlitlig övervakning och uppgiftsinsamling är av väsentlig betydelse för ett effektivt minimilöneskydd. Det anges att medlemsstaterna vid uppgiftsinsamling kan förlita sig på tillräckligt representativa urvalsundersökningar, nationella databaser, harmoniserade uppgifter från Eurostat och andra offentligt tillgängliga källor såsom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). När tillförlitliga uppgifter i undantagsfall inte finns tillgängliga, kan medlemsstaterna använda sig av uppskattningar. Arbetsgivare, särskilt mikroföretag samt andra små och medelstora företag, bör enligt skäl 33 inte belastas med en onödigt stor administrativ börda vid tillämpningen av kraven på uppgiftsinsamling.

Kommissionen bör vartannat år rapportera till Europaparlamentet och rådet om sin analys av nivåerna och utvecklingen i fråga om de lagstadgade minimilönernas tillräcklighet och täckning samt kollektivavtalstäckning på grundval av uppgifter och information från medlemsstaterna. Dessutom bör utvecklingen övervakas inom ramen för samordningen av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken på unionsnivå. Rådet eller kommissionen kan i detta sammanhang begära att sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd, i enlighet med artiklarna 150 respektive 160 i EUF-fördraget, inom sina respektive behörighetsområden granskar utvecklingen i fråga om kollektivavtalstäckning och de lagstadgade minimilönernas tillräcklighet i medlemsstaterna på grundval av kommissionens rapport och andra multilaterala övervakningsverktyg, till exempel riktmärkning. Under en sådan granskning bör kommittéerna involvera arbetsmarknadens parter på unionsnivå, inbegripet sektorsöverskridande parter, i enlighet med artiklarna 150 respektive 160 i EUF-fördraget.

7.3 Sveriges befintliga uppgiftsinsamling är ändamålsenlig

Enligt artikel 10.1 i minimilönedirektivet 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.

Vad gäller begreppen övervakning och övervaka, som förekommer i rubriken och i artikel 10.1, skulle det stå i konflikt med den svenska arbetsmarknadsmodellen om en myndighet skulle utöva någon form av kontroll av lönebildningen eller liknande. Lönebildningen sköts autonomt av arbetsmarknadens parter. Att en myndighet följer utvecklingen, bl.a. när det gäller lönebildningen, ligger däremot väl i linje med den svenska arbetsmarknadsmodellen, vilken ska respekteras enligt minimilönedirektivet (se bl.a. skäl 12).

Medlingsinstitutet är ansvarig myndighet för den officiella lönestatistiken i Sverige, vilket regleras i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken och 2 § 8 förordningen med instruktion för Medlingsinstitutet. Av myndighetens instruktion framgår vidare att myndigheten har ett omfattande uppdrag när det gäller att inhämta, sammanställa och tolka statistik som är av betydelse för lönebildningen samt kollektivavtal som är av intresse för verksamheten. Medlingsinstitutet ska vidare ha god överblick över förhållandena på arbetsmarknaden samt följa utvecklingen i Sverige och i omvärlden, när det gäller löner, avtalsförhandlingar och arbetsmarknadslagstiftning, se vidare avsnitt 3.2.2. Utredningen gör bedömningen att Medlingsinstitutets uppdrag att följa utvecklingen när det gäller lönebildningen får anses, för svenska förhållanden, motsvara vad som i artikel 10.1 anges om att övervaka minimilöneskyddet. Det kan i sammanhanget konstateras att ordet övervaka inte förekommer i artikel 10.2, där de närmare kraven på medlemsstaterna framkommer.

Medlingsinstitutet ansvarar för statistiken och insamlingen sker med hjälp av SCB. Statistiken publiceras på SCB:s webbplats och bearbetningar finns på Medlingsinstitutets hemsida. Statistiken kan grovt delas in i tre olika delar: konjunkturlönestatistiken, lönestrukturstatistiken och den statistik som tas fram inom ramen för EU-samarbetet.

Konjunkturlönestatistiken publiceras månatligen och mäter löneökningstakten för ekonomin. Den är även uppdelad i sektorer och branscher.

Lönestrukturstatistiken samlas in en gång om året och ger en översiktlig och jämförbar statistik om lönestrukturen för hela arbetsmarknaden. Lönestrukturstatistiken produceras av SCB på uppdrag av Medlingsinstitutet. Statistiken baseras på en totalundersökning inom den offentliga sektorn – där kollektivavtalsäckningsgraden är 100 procent – och ett betydande urval inom den privata sektorn. Underlaget för den urvalsbaserade delen av statistiken, som alltså rör den privata sektorn, inhämtas genom att SCB årligen väljer ut ca 8 000 företag som ska skicka in vissa uppgifter. Medlingsinstitutet och SCB har även ett samarbete med några arbetsgivarorganisationer i syfte att minska uppgiftsbyrden för företagen. Arbetsgivarorganisationerna sköter i dessa fall insamlingen av materialet och rapporterar centralt till SCB. Totalt ingår cirka 60 procent av arbetstagarna i Sverige i underlaget för lönestrukturstatistiken.

Den officiella lönestatistiken i Sverige håller en hög kvalitet och de verktyg som finns för uppgiftsinsamlingen fungerar väl. Utredningen gör bedömningen att det i Sverige redan finns sådana ändamålsenliga verktyg som avses i artikel 10.1 i direktivet.

Det kan också nämnas att det inom Medlingsinstitutet pågår ett utvecklingsarbete när det gäller lönestatistiken (se Medlingsinstitutet, Avtalsrörelsen och lönebildningen 2022, Medlingsinstitutets årsrapport, 2023, s. 159 f., samt avsnitt 6.4.2 och 7.4.3).

7.4 Uppgifter som Sverige ska rapportera till kommissionen

Medlemsstater, som Sverige, där det skydd som direktivet syftar till följer av en kollektivavtalsförhandlingsmodell, ska enligt artikel 10.2 lämna de uppgifter och den information som omfattas av leden a och c till kommissionen. Uppgifterna kan övergripande sägas omfatta nivån på och utvecklingen av kollektivavtalsäckningen, artikel 10.2 a, de lägsta lönenivåer som fastställs i kollektivavtal och andelen arbetstagare som omfattas av dem, artikel 10.2 c i), samt nivån på de löner som betalas till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal och hur den förhåller sig till nivån på de löner som betalas till arbetstagare

som omfattas av kollektivavtal, artikel 10.2 c ii). I artikel 10.2 andra stycket finns bestämmelser om vilka typer av kollektivavtal som rapporteringen enligt artikel 10.2 c i) ska avse.

I artikel 10.2 tredje stycket anges att uppgifterna enligt artikel 10.2 ska vara uppdelade efter kön, åldersgrupp, funktionsnedsättning, företagsstorlek och sektor, i den mån uppgifter om detta finns tillgängliga. Bestämmelsen i tredje stycket ställer alltså inte något krav på att det ska vara möjligt att dela upp uppgifterna på de sätt som där anges. Det är alltså inte avgörande för genomförandet av artikel 10.2 i vilken mån en sådan uppdelning är eller kommer att vara möjlig och det krävs inte heller att utredningen tar definitivt ställning till hur olika delar av rapporteringskraven ska tolkas. Det är mer ändamålsenligt att den myndighet som får uppdraget att rapportera uppgifter till kommissionen vid varje rapporteringstillfälle gör en bedömning av vilken rapportering och uppdelning som då är möjlig, se vidare nedan avsnitt 7.5. Utredningen gör ändå i detta kapitel vissa uttalanden om hur olika delar av artikel 10.2 kan tolkas, då det kan underlätta för den myndighet som får i uppdrag att rapportera till kommissionen. Dessa uttalanden ska dock inte uppfattas så att utredningen tar slutlig ställning till hur rapporteringen ska ske i framtiden, bl.a. med beaktande av att det kan ske förändringar när det gäller tolkningen av rapporteringsskyldigheten, t.ex. genom att hanteringen av EU-statistiken förändras på EU-nivå (jfr skäl 33 och Medlingsinstitutet, Avtalsrörelsen och lönebildningen 2022, Medlingsinstitutets årsrapport, 2023, s. 159 f.).

7.4.1 Nivån på och utvecklingen av kollektivavtalstäckningen, artikel 10.2 a

Artikelns närmare utformning

Enligt artikel 10.2 a i direktivet ska medlemsstaterna lämna uppgifter om nivån på och utvecklingen av kollektivavtalstäckningen.

I artikel 3.5 finns en definition av begreppet kollektivavtalstäckning. Där anges att kollektivavtalstäckning avser andelen arbetstagare på nationell nivå som omfattas av ett kollektivavtal, beräknad som förhållandet mellan antalet arbetstagare som omfattas av kollektivavtal och antalet arbetstagare vars arbetsvillkor kan regleras genom kollektivavtal i enlighet med nationell lagstiftning och praxis. Som

behandlas mer utförligt i avsnitt 6.2 tolkar utredningen direktivet i denna del på så sätt att definitionen motsvarar hur begreppet kollektivavtalsäckning normalt används i Sverige. När man i Sverige mäter kollektivavtalsäckningen utgår man från förhållandet mellan antalet arbetstagare som omfattas av kollektivavtal och det totala antalet arbetstagare som vid mättillfället ingår i den aktuella statistiken. Underlaget för att beräkna kollektivavtalsäckningen utgörs så långt det är möjligt av officiella statistikällor.

Befintlig uppgiftsinsamling

Medlingsinstitutet redovisar uppgifter om kollektivavtalsäckningen i sin årsrapport. Som tidigare berörts grundar sig redovisningen på de uppgifter om kollektivavtalsäckningen som professor Anders Kjellberg tar fram åt Medlingsinstitutet men som han också redovisar i sin egen rapport *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*. Uppgifterna är uppdelade utifrån privat och offentlig sektor.

Som beskrivs i avsnitt 6.4.2 pågår det vid Medlingsinstitutet ett utvecklingsarbete bl.a. för att även i framtiden kunna fortsätta redovisa måttet på kollektivavtalsäckningen. Myndigheten gör bedömningen att det kommer att vara möjligt att uppfylla kravet på rapporteringen till kommissionen i denna del. Som redogörs för där gör utredningen bedömningen att det redan ryms inom Medlingsinstitutets uppdrag att inhämta uppgifter om kollektivavtalsäckningen, varför någon anpassning av myndighetens uppdrag i denna del inte är nödvändig.

Slutsats

Sammanfattningsvis redovisar Medlingsinstitutet redan uppgifter om nivån på och utvecklingen av kollektivavtalsäckningen och bedömningen görs att det ryms inom myndighetens uppdrag att samla in sådana uppgifter. Myndigheten avser också att fortsätta göra det. Något behov av anpassningar för att uppfylla bestämmelsens krav på uppgiftsinsamling finns mot denna bakgrund inte. Däremot bör en lämplig instans ges ett uttryckligt uppdrag att rapportera dessa uppgifter till kommissionen, vilket utredningen återkommer till i avsnitt 7.5.

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

Artikelns närmare utformning

I artikel 10.2 c i) anges att medlemsstater där det skydd som direktivet syftar till enbart ges genom kollektivavtal ska lämna uppgifter om de lägsta lönenivåer som fastställs i kollektivavtal som omfattar lågavlönade arbetstagare, eller en uppskattning av dessa nivåer om tillförlitliga uppgifter inte finns tillgängliga hos de ansvariga nationella myndigheterna. Uppgifterna ska även inkludera andelen arbetstagare som omfattas av dem, eller en uppskattning av denna andel om tillförlitliga uppgifter inte finns tillgängliga hos de ansvariga nationella myndigheterna. Uppgifterna ska enligt artikel 10.2 andra stycket åtminstone avse sektorspecifika, geografiska och andra kollektivavtal med flera arbetsgivare, inbegripet kollektivavtal som har förklarats vara allmängiltiga.

Befintlig uppgiftsinsamling

Medlingsinstitutet samlar en gång om året in lönestrukturstatistik som ger en översiktlig och jämförbar statistik om lönestrukturen för hela arbetsmarknaden (se närmare om lönestrukturstatistiken i avsnitt 7.3). Medlingsinstitutet redovisar även i sin årsrapport ett urval av exempel på lägsta löner i kollektivavtal.

Artikelns genomförande i Sverige

En första fråga är vad som avses med kollektivavtal som omfattar lågavlönade arbetstagare. I direktivet finns det inte någon definition av lågavlönad arbetstagare. Det får antas att syftet med bestämmelsen är att kommissionen ska få information om de lägsta lönerna i den aktuella medlemsstaten. Även om alla kollektivavtal om löner och allmänna villkor innehåller bestämmelser om lönesättning kan de se olika ut och i de flesta kollektivavtal finns det inte några angivna lägsta lönenivåer, se vidare avsnitt 3.4. Som redogjorts för i kapitel 4 uppfylls direktivets övergripande syfte i Sverige genom en i allt väsentligt kollektiv förhandlingsmodell och inte i sig genom de lägsta lönenivåer som eventuellt anges i kollektivavtal.

Det kan enligt utredningens mening finnas flera sätt att hantera punkten på. Ett sätt som ligger nära till hands är att till kommissionen rapportera uppgifter om lönestatistiken, eventuellt tillsammans med vissa exempel på lägsta löner i kollektivavtal. Detta skulle kunna ge goda möjligheter till en korrekt bild av hur löneläget för arbetstagare med låga löner ser ut i Sverige. Det kan noteras att det då inte handlar om att lämna in kollektivavtalen till kommissionen, utan bara uppgifterna om lägsta löner. I artikeln anges att medlemsstaterna kan lämna en uppskattning av de lägsta lönenivåerna om tillförlitliga uppgifter inte finns tillgängliga hos de ansvariga nationella myndigheterna. Det följer alltså inte någon skyldighet av artikeln att samla in information om lägsta lönenivåer i alla kollektivavtal som innehåller lägsta löner.

Om man väljer att komplettera en redovisning av lönestatistiken med exempel på lägsta lönenivåer i kollektivavtal skulle man behöva avgöra vilka kollektivavtals lägstnivåer man ska välja som exempel att rapportera in. Det finns närmare 250 kollektivavtal i Sverige som innehåller specificerade nivåer för lägsta löner och som Medlingsinstitutet årligen redovisar ett urval av i sin årsrapport. Det saknas anledning att redan nu definitivt ange hur urvalet ska göras, då det kan ske förändringar bl.a. när det gäller vilka uppgifter som finns tillgängliga.

Det framgår av artikel 10.2 andra stycket att uppgifterna – i den mån det handlar om uppgifter som rör kollektivavtal – åtminstone ska avse sektorspecifika, geografiska och andra kollektivavtal med flera arbetsgivare, inbegripet kollektivavtal som har förklarats vara allmängiltiga. Formuleringen har troligen sin bakgrund i att bestämmelsen syftar till att ta hänsyn till vissa kollektivavtalsformer som finns i några medlemsstater, men inte nödvändigtvis i Sverige. Bestämmelsen bör enligt utredningens mening tolkas så att varje medlemsstat ska rapportera med utgångspunkt i de typer av kollektivavtal som finns i medlemsstaten. Som anges i artikel 1.4 b i minimilönedirektivet ska ingenting i direktivet tolkas som en skyldighet för någon medlemsstat att förklara ett kollektivavtal allmängiltigt och i skäl 12 anges att de olika nationella traditionerna i medlemsstaterna bör respekteras. För svenskt vidkommande kan det konstateras att det i Sverige inte finns några allmängiltigförklarade kollektivavtal. De kollektivavtal om löner och allmänna villkor som finns gäller vidare för hela landet, och är inte i sig avgränsade till att gälla bara för något

visst geografiskt område. Det finns kollektivavtal som rör enbart offentlig sektor. Hur kollektivavtalen på svensk arbetsmarknad ser ut kan också förändras över tid. Det bör vara den myndighet som får uppdraget att rapportera uppgifter till kommissionen som ansvarar för att vid varje rapporteringstillfälle, och efter erforderligt samråd med arbetsmarknadens parter, göra en bedömning av hur rapporteringen ska göras, se vidare nedan avsnitt 7.5.

Andelen arbetstagare som omfattas

Enligt artikel 10.2 c i) gäller rapporteringskravet också andelen arbetstagare som omfattas, eller en uppskattning av denna andel, om tillförlitliga uppgifter inte finns tillgängliga.

I den mån tillförlitliga uppgifter om andelen arbetstagare med låga löner inte finns tillgängliga är det tillräckligt att det görs en uppskattning. Det bör lämnas till den myndighet som får rapporteringsuppdraget att avgöra hur den uppskattningen kan ske på det mest ändamålsenliga sättet, dels utifrån hur myndigheten väljer att rapportera in uppgifter och information enligt bestämmelsen, dels utifrån det underlag som finns tillgängligt vid respektive rapporteringstillfälle.

Slutsats

Utredningen bedömer att det kan finnas flera sätt att uppfylla artikel 10.2 c i) på. Ett sätt som ligger nära till hands är att till kommissionen rapportera uppgifter om lönestatistik, eventuellt kompletterat med ett urval av lägstralöner i kollektivavtal, tillsammans med andelen arbetstagare som omfattas. Det ryms inom Medlingsinstitutets uppdrag att samla in sådana uppgifter. Om tillförlitliga uppgifter inte finns tillgängliga får den myndighet som får rapporteringsuppdraget ta ställning till hur en uppskattning av de uppgifter som ska rapporteras enligt bestämmelsen ska göras, utifrån det underlag som finns tillgängligt vid respektive rapporteringstillfälle.

Något behov av anpassningar för att uppfylla bestämmelsens krav på uppgiftsinsamling finns mot denna bakgrund inte.

Som utredningen återkommer till i avsnitt 7.5 bör dock en lämplig instans ges uppdraget att till kommissionen rapportera de uppgifter som finns tillgängliga och som omfattas av punkten.

7.4.3 Nivån på de löner som betalas till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal, artikel 10.2 c ii)

Artikeln närmare utformning

I artikel 10.2 c ii) anges att medlemsstaterna ska lämna information om nivån på de löner som betalas till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal samt dess förhållande till nivån på de löner som betalas till arbetstagare som omfattas av kollektivavtal.

Att ordet nivån anges i singularis talar för att artikeln ska tolkas så att det endast är en nivå som behöver rapporteras till kommissionen. Två vanliga sätt att beskriva nivån på löner är medellön och medianlön. Direktivet innehåller dock inte någon närmare vägledning om hur nivån ska bestämmas och det får uppfattas så att varje medlemsstat har möjlighet att själv bestämma hur den lönenivå som rapporteras till kommissionen ska bestämmas.

Befintlig uppgiftsinsamling

Uppgifter om nivån på löner som betalas till arbetstagare, fördelat på om arbetstagarna omfattas av kollektivavtal eller inte, ingår i dag inte i den svenska lönestatistiken. Som nämns i avsnitt 6.4.2 pågår det dock ett utvecklingsarbete hos Medlingsinstitutet. Under hösten 2022 har en ny fråga om förekomst av kollektivavtal ställts till de arbetsgivare som deltar i SCB:s urval i lönestrukturstatistiken. De svarande har även fått bedöma hur stor del av de anställda på arbetsplatsen som omfattas av kollektivavtal. De grunddata som krävs för att uppgifter av det slag som avses i artikel 10.2 c ii) ska kunna tas fram samlas alltså redan in. Medlingsinstitutets ambition är att dessa uppgifter så småningom ska kunna användas till att ta fram uppgifter om lönenivån för arbetstagare som har respektive inte har kollektivavtal. Myndigheten gör bedömningen att detta kommer att vara möjligt då den första rapporteringen till kommissionen ska ske.

Medlingsinstitutets allmänna uppdrag enligt förordningen med instruktion för Medlingsinstitutet, bl.a. att följa utvecklingen när det gäller lönebildningen samt att inhämta, sammanställa och tolka viss statistik, är allmänt formulerat och ställer inte några uttryckliga krav på exakt vilka uppgifter som ska samlas in (se vidare om Medlingsinstitutets uppdrag i avsnitt 3.2.2). Där framgår följaktligen inte något

uttryckligt krav på att myndigheten ska samla in uppgifter om nivån på löner som betalas till arbetstagare, fördelat på om arbetstagarna omfattas av kollektivavtal eller inte. Sverige har dock sedan ett antal år krav på sig att leverera uppgifter enligt en sådan uppdelning till den EU-samordnade lönestrukturstatistiken – Structure of Earnings Survey – något som delvis ligger bakom det utvecklingsarbete som pågår vid Medlingsinstitutet (Medlingsinstitutet, Avtalsrörelsen och lönebildningen 2022, Medlingsinstitutets årsrapport, 2023, s. 160). Utredningen gör bedömningen att inhämtande, sammanställande och tolkning av sådana uppgifter i och för sig ryms inom myndighetens uppdrag. Det krävs därför inte några anpassningar av Medlingsinstitutets uppdrag i denna del.

Slutsats

Sammanfattningsvis kan det konstateras att uppgifter om nivån på de löner som betalas till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal samt dess förhållande till nivån på de löner som betalas till arbetstagare som omfattas av kollektivavtal i dag inte finns i lönestatistiken. I denna del pågår det ett utvecklingsarbete inom Medlingsinstitutet som bl.a. innebär att de grunddata som behövs för att sådana uppgifter ska kunna tas fram redan samlas in. Myndigheten bedömer att uppgifterna kommer att kunna tas fram innan den första rapporteringen ska ske. Något behov av anpassningar för att uppfylla bestämmelsens krav på uppgiftsinsamling finns mot denna bakgrund inte.

Som utredningen återkommer till i avsnitt 7.5 bör en lämplig instans ges i uppdrag att till kommissionen rapportera de uppgifter som finns tillgängliga och som omfattas av punkten.

7.5 Medlingsinstitutet bör få i uppdrag att rapportera till kommissionen

En fråga som utredningen har att ta ställning till är vem som ska rapportera uppgifterna och informationen till kommissionen. Direktivet anger i artikel 10.2 att medlemsstaterna ska lämna vissa uppgifter och viss information till kommissionen. Det uppställs inte några närmare krav på hur detta ska ske. Det är därför Sverige som medlemsstat som själv bestämmer formerna för rapporteringen.

I Sverige ansvarar arbetsmarknadens parter för lönebildningen. Det finns ingen myndighet som utövar kontroll eller liknande över lönebildningen. En sådan ordning skulle vara ett ingrepp i partsautonomi och oförenlig med den svenska modellen för lönebildning. Som anges ovan är dock Medlingsinstitutet ansvarig myndighet för den officiella lönestatistiken i Sverige. Medlingsinstitutet har i uppdrag att följa utvecklingen på arbetsmarknaden och har även ansvar för att inhämta, sammanställa och tolka statistik som är av betydelse för lönebildningen. Myndigheten ska vidare inhämta, sammanställa och analysera sådana träffade kollektivavtal som är av intresse för verksamheten samt utvärdera avtalsförhandlingarna mellan parterna. I Medlingsinstitutets årsrapporter redovisas även bl.a. hur kollektivavtalsstäckningen ser ut på den svenska arbetsmarknaden (se också avsnitt 3.2.2). Medlingsinstitutet har vidare god kännedom om arbetsmarknadens parter.

Utredningen bedömer att de uppdrag som redan åligger Medlingsinstitutet är nära kopplade till de krav som ställs enligt artikel 10.2. Det har ovan konstaterats att Medlingsinstitutet redan samlar in de uppgifter som krävs enligt artikeln, eller att det i vart fall pågår ett utvecklingsarbete för att möjliggöra det, samt att en sådan uppgiftsinsamling ryms inom myndighetens befintliga uppdrag.

Mot denna bakgrund anser utredningen att Medlingsinstitutet bör ansvara för rapporteringen till kommissionen.

Det är dock inte ändamålsenligt att ange närmare detaljer om på vilket sätt rapporteringskravet ska uppfyllas, då det kan ske förändringar när det gäller vilka uppgifter som finns tillgängliga eller hur tolkningen av rapporteringsskyldigheten görs. I stället bör Medlingsinstitutet få i uppdrag att rapportera information och uppgifter enligt aktuella punkter i artikel 10.2. Det bör sedan vara Medlingsinstitutet som vid varje rapporteringstillfälle avgör vilka uppgifter som finns tillgängliga och vilket som är det bästa sättet att rapportera in uppgifterna på.

Rapporteringen ska ske efter erforderligt samråd med arbetsmarknadens parter, vilket är viktigt för att rapporteringsskyldigheten ska kunna uppfyllas på ett tillfredsställande sätt. Det är arbetsmarknadens parter som är ansvariga för lönebildningen i Sverige. Myndigheten är även skyldig att genomföra det samråd med arbetsmarknadens parter som krävs för att uppfylla utredningskravet enligt 23 § förvaltningslagen (2017:900).

Medlingsinstitutets nya uppdrag bör regleras i form av en ny 5 a § i myndighetens instruktion. I bestämmelsen bör det anges vid vilken tidpunkt rapportering senast ska ske. Artikel 10 i direktivet är motsägelsefull i detta avseende då det i artikel 10.2 första stycket anges att rapportering ska ske före den 1 oktober under rapporteringsåret medan det i artikel 10.2 fjärde stycket anges att den första rapporten ska lämnas senast den 1 oktober 2025. Denna motsägelse synes även finnas i andra språkversioner. Tidpunkten för rapportering bör mot denna bakgrund anges till senast den 30 september under rapporteringsåret. Det bör vidare framgå av bestämmelsen att rapporteringen ska ske vartannat år.

Hänvisningen till minimilönedirektivet bör vara dynamisk till sin karaktär, det vill säga avse direktivet i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Bestämmelserna rör vilka uppgifter Medlingsinstitutet ska rapportera till kommissionen. Om ändringar görs i direktivet är det inte säkert att de påverkar medlemsstaternas rapporteringsskyldighet enligt artikel 10.2. Det är därför ändamålsenligt att hänvisningen till direktivet är dynamisk. Hänvisningen kommer således att omfatta även eventuella ändringar i minimilönedirektivet. Detta hindrar dock inte att nationell författning kan komma att behöva ändras om direktivets innehåll förändras.

8 Social- och arbetsrättsliga skyldigheter i samband med offentlig upphandling

Utredningens bedömning: Det behöver inte vidtas några åtgärder med anledning av artikel 9 i minimilönedirektivet.

8.1 Uppdraget

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

8.2 Minimilönedirektivets bestämmelser

Artikel 9 har rubriken Offentlig upphandling. Artikeln anger inledningsvis att medlemsstaterna i enlighet med direktiven 2014/23/EU¹, 2014/24/EU² och 2014/25/EU³ ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer och deras underleverantörer vid

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

tilldelning och fullgörande av offentliga upphandlingskontrakt eller koncessionskontrakt fullgör de social- och arbetsrättsliga skyldigheter som gäller för löner, organisationsrätt och kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Sådana skyldigheter kan fastställas i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller internationella social- och arbetsrättsliga bestämmelser, bl.a. ILO-konvention (nr 87) om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten samt ILO-konvention (nr 98) om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten.

Frågan om direktivets förhållande till upphandlingsbestämmelserna behandlas också i skäl 31. Där anges att ett ändamålsenligt genomförande av det minimilöneskydd som fastställs i rättsliga bestämmelser eller som följer av kollektivavtal är avgörande för tilldelningen och fullgörandet av offentliga upphandlingskontrakt och koncessionskontrakt. Där anges vidare att överträdelser av kollektivavtal som föreskriver minimilöneskydd kan förekomma vid fullgörandet av sådana kontrakt eller i underleverantörskedjan därefter, vilket leder till att arbetstagarna får mindre betalt än den lönenivå som avtalats i sektoriella kollektivavtal.

I skälet anges också att myndigheter som ansvarar för offentliga upphandlingar och upphandlande enheter bör vidta lämpliga åtgärder för att förebygga sådana situationer, inbegripet möjlighet att införa villkor för fullgörande av kontrakt, och säkerställa att de ekonomiska aktörerna avlönar sina arbetstagare enligt kollektivavtal i den relevanta sektorn och i det relevanta geografiska området och respekterar de rättigheter för arbetstagare och arbetstagarorganisationer som härrör från ILO-konvention (nr 87) om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten samt ILO-konvention (nr 98) om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten, på så sätt som avses i de direktiven, för att iaktta sina arbetsrättsliga skyldigheter.

Det hänvisas i detta sammanhang till vissa angivna artiklar i direktiven 2014/23/EU, 2014/24/EU och 2014/25/EU. Exempelvis hänvisas beträffande direktiv 2014/24/EU till artikel 18.2, av vilken framgår att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer vid fullgörande av offentliga kontrakt iakttar tillämpliga miljö-, social- och arbetsrättsliga skyldigheter som fastställts i unionsrätten, nationell rätt, kollektivavtal eller i vissa konventioner som anges i en bilaga till direktivet, samt till

artikel 71.1, som anger att det ska säkerställas att underleverantörerna iakttar de skyldigheter som avses i artikel 18.2, genom lämpliga åtgärder från de behöriga nationella myndigheterna inom ramen för deras ansvar och befogenheter. De artiklar som det hänvisas till i direktiven 2014/23/EU och 2014/25/EU har motsvarande innebörd.

Det anges vidare i skäl 31 att minimilönedirektivet inte skapar någon ytterligare skyldighet i förhållande till de direktiven.

8.3 Det svenska genomförandet av EU:s direktiv om offentlig upphandling

Sverige har genomfört de i artikel 9 berörda EU-rättsliga bestämmelserna om social- och arbetsrättsliga villkor, bl.a. genom ändringar i 17 kap. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU, och 16 kap. lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och 14 kap. lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner. Motsvarande bestämmelser har i denna del införts i de nämnda lagarna (se prop. 2016/17:163). Bestämmelserna innebär i korthet följande.

Upphandlande myndigheter och enheter ska i upphandlingar kräva att leverantören ska fullgöra ett kontrakt eller en koncession enligt vissa särskilda arbetsrättsliga villkor, om det är behövligt. De arbetsrättsliga villkor som då ska krävas är villkor om lön, semester och arbetstid (se t.ex. 17 kap. 2 § första stycket LOU). Myndigheten ska också kräva att leverantören ska säkerställa att dennes underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet eller koncessionen uppfyller villkoren (se t.ex. 17 kap. 2 § andra stycket LOU).

De arbetsrättsliga villkoren ska bestämmas enligt den lägsta nivå som följer av ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen. Villkoren ska dock alltid minst motsvara de nivåer som följer av lag (se t.ex. 17 kap. 3 § första stycket LOU).

När en upphandlande myndighet ska ange nivån på villkoren, ska myndigheten ge de centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som har slutit det centrala kollektivavtal som nivån på villkoren ska motsvara tillfälle att yttra sig, om det inte är obehövligt (se t.ex. 17 kap. 3 § andra stycket LOU).

Om arbetet utförs under sådana förhållanden att svensk arbetsrätt inte är tillämplig ska en upphandlande myndighet, om det är be-

hövligt, kräva att leverantören ska fullgöra kontraktet eller koncessionen enligt angivna villkor i enlighet med ILO:s kärnkonventioner (se t.ex. 17 kap. 4 § första stycket LOU). Myndigheten ska också kräva att leverantören ska säkerställa att dennes underleverantörer som direkt medverkar till att fullgöra kontraktet eller koncessionen uppfyller de villkor som har ställts (se t.ex. 17 kap. 4 § andra stycket LOU).

Lagstiftningen på området innehåller också bestämmelser om hur en leverantör kan uppfylla de arbetsrättsliga villkoren. Även om de särskilda arbetsrättsliga villkoren inte är uppfyllda, ska en leverantör anses uppfylla villkoren, om den tillämpar motsvarande villkor i ett och samma centrala kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen. Leverantören ska också anses uppfylla de arbetsrättsliga villkoren om den är en arbetsgivare som omfattas av tillämpningsområdet för lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare och leverantören tillämpar motsvarande villkor om arbets- och anställningsvillkor enligt samma lag (se t.ex. 17 kap. 5 § LOU).

8.4 Det behöver inte vidtas några åtgärder med anledning av artikel 9

Som beskrivits ovan har Sverige genomfört de aktuella EU-rättsliga bestämmelserna. Det anges uttryckligen i minimilönedirektivet att det inte skapar någon ytterligare skyldighet i förhållande till EU-direktiven på upphandlingsområdet (se skäl 31). Mot denna bakgrund är det utredningens uppfattning att det inte behövs några författningsändringar eller andra åtgärder med anledning av artikel 9.

9 Rätt till prövning, skydd mot ogynnsam behandling och sanktioner

Utredningens bedömning: Det behöver inte vidtas några åtgärder med anledning av artiklarna 12 och 13 i minimilönedirektivet eftersom det inte föreskrivs några rättigheter eller skyldigheter i svensk rätt eller kollektivavtal av det slag som avses i artiklarna.

9.1 Uppdraget

Enligt kommittédirektiven ska utredningen – rörande artikel 12 i minimilönedirektivet – redogöra för hur svensk rätt förhåller sig till direktivets krav på tvistelösning och prövning av rättigheter i fråga om minimilöneskydd, om sådana rättigheter redan föreskrivs i nationell rätt eller kollektivavtal. Vidare ska utredningen bedöma om tillgången till opartisk tvistelösning och prövning samt tillgången till skydd mot ogynnsam behandling och ogynnsamma konsekvenser är tillräcklig för att uppfylla direktivets krav. Vid behov ska utredningen lämna nödvändiga författningsförslag.

Vad gäller artikel 13 ska utredningen 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. Vidare ska utredningen bedöma om befintliga sanktioner i svensk rätt är tillräckliga för att uppfylla direktivets krav. Vid behov ska utredningen lämna nödvändiga författningsförslag.

9.2 Minimilönedirektivets bestämmelser

9.2.1 Artikel 12 – rätt till prövning och skydd mot ogynnsam behandling

Artikel 12 har rubriken Rätt till prövning och skydd mot ogynnsam behandling eller ogynnsamma konsekvenser. I artikel 12.1 föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att arbetstagare ges tillgång till ändamålsenlig och opartisk tvistelösning i tid samt rätt till prövning vid åsidosättande av rättigheter i fråga om lagstadgade minimilöner eller i fråga om minimilöneskydd, om sådana rättigheter föreskrivs i nationell rätt eller i kollektivavtal. Det anges att detta ska ske utan att det påverkar de särskilda former av prövning och tvistelösning som i förekommande fall föreskrivs i kollektivavtal. Rätten till opartisk tvistelösning och prövning gäller även för arbetstagare vars anställningsförhållande har upphört.

I artikel 12.2. föreskrivs ett skydd mot ogynnsam behandling. Där anges att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att skydda arbetstagare och arbetstagarrepresentanter mot ogynnsam behandling från arbetsgivarens sida och mot ogynnsamma konsekvenser med anledning av klagomål som lämnas in till arbetsgivaren eller på grund av förfaranden som inletts i syfte att säkerställa efterlevnaden vid åsidosättande av rättigheter i fråga om minimilöneskydd, om sådana rättigheter föreskrivs i nationell rätt eller i kollektivavtal. Skyddet ska även gälla de som är medlemmar i arbetstagarorganisationer eller fackliga företrädare.

I skäl 35 anges att arbetstagare och arbetstagarrepresentanter, även sådana som är medlemmar i arbetstagarorganisationer eller fackliga företrädare, bör kunna utöva sin rätt till försvar när deras rättigheter i fråga om minimilöneskydd föreskrivs i nationell rätt eller följer av kollektivavtal och har kränkts. För att förhindra att arbetstagare berövas sina rättigheter enligt nationell rätt eller som följer av kollektivavtal bör – enligt skälet – medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att arbetstagarna ges tillgång till ändamålsenlig och opartisk tvistelösning i tid och rätt till prövning samt ändamålsenligt rättsligt eller administrativt skydd mot alla former av försämringar om de beslutar att utöva sin rätt till försvar, utan att det påverkar tillämpningen av särskilda former av prövning och tvistelösning enligt kollektivavtal, såsom system för kollektiv tvistelösning. I skälet anges vidare att arbetsmarknadens parter delaktighet kan vara till nytta vid

vidareutvecklingen av opartiska tvistelösningsmekanismer i medlemsstaterna och att arbetstagarna bör informeras om prövningsmekanismerna för att kunna utöva sin rätt till prövning.

9.2.2 Artikel 13 – sanktioner

Artikel 13 i minimilönedirektivet har rubriken Sanktioner. I artikeln föreskrivs att medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner som ska gälla vid åsidosättande av rättigheter och skyldigheter som omfattas av direktivet. Detta gäller under förutsättning att dessa rättigheter och skyldigheter föreskrivs i nationell rätt eller i kollektivavtal. I medlemsstater utan lagstadgade minimilöner får dessa regler innehålla, eller begränsas till, en hänvisning till ersättning eller avtalsenliga sanktioner som i förekommande fall föreskrivs i regler om tillämpning av kollektivavtal. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

9.3 Artiklarna 12 och 13 ställer inte krav på några åtgärder för Sveriges del

Artikel 12 ställer krav på åtgärder endast om det i nationell rätt eller i kollektivavtal föreskrivs rättigheter i fråga om minimilönescydd. Artikel 13 har en liknande formulering och ställer krav på åtgärder endast om det i nationell rätt eller i kollektivavtal föreskrivs rättigheter eller skyldigheter som omfattas av direktivet. En inledande fråga i denna del är därför om det i svensk rätt finns några sådana rättigheter eller skyldigheter.

Direktivet föreskriver inte några nya rättigheter eller skyldigheter för enskilda. I stället innehåller direktivet en ram med förfarandemässiga skyldigheter för medlemsstaterna för att uppnå direktivets övergripande syfte, se bl.a. artikel 1.1 och skäl 38. Vidare anges i skäl 12 att de olika nationella traditionerna i medlemsstaterna bör respekteras. Det finns alltså ett stort utrymme för medlemsstaterna att genomföra direktivet på ett sätt som är anpassat för varje medlemsstats nationella förhållanden, så länge som det övergripande syftet med direktivet uppfylls. Syftet med direktivet är enligt artikel 1 att förbättra levnads- och arbetsvillkoren i unionen, särskilt minimilönernas tillräcklighet

för arbetstagare för att bidra till uppåtgående social konvergens och minska ojämlikheten i fråga om lön.

För länder som Sverige, där det inte finns någon lagstadgad minimilön, är det artikel 1.1 b, som rör främjande av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning, som är relevant för hur direktivets syfte kan uppfyllas. Det är alltså genom modellen för lönebildning och det utfall som modellen resulterar i som Sverige kan uppfylla det övergripande syftet med direktivet. Genom modellen säkerställs att arbetstagarna har goda arbets- och lönevillkor. Den skapar gynnsamma förutsättningar för både arbetsgivare och arbetstagare och utgör i sig ett skydd mot oskäligt låga löner. Modellen innebär också att lönenivåerna i kollektivavtalen bidrar till goda lönevillkor även för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal. Detta genom att kollektivavtalen har en normerande effekt även för dessa.

Den svenska arbetsmarknaden kännetecknas av starka, självständiga och ansvarstagande organisationer, både på arbetsgivar- och arbetstagsidan. Kollektivavtalsäckningsgraden är hög och både arbetsgivare och arbetstagare är i hög grad organiserade. I skäl 22 och 23 lyfts det fram att starka och välfungerande kollektivavtalsförhandlingar tillsammans med en hög täckning för kollektivavtal är viktigt för att uppnå direktivets syfte och gynnar såväl arbetstagarna och arbetsgivarna som företagen.

Utfallet av den svenska arbetsmarknadsmodellen är gott. Det framgår av den officiella lönestatistiken, som håller hög kvalitet och täcker anställda i åldern 18–66 år hos såväl arbetsgivare med kollektivavtal som utan kollektivavtal. Enligt lönestatistiken har under en längre tid endast runt en procent av de anställda haft en låg lön (se Medlingsinstitutet, Kollektivavtalen och de lägsta lönerna, en rapport från Medlingsinstitutet, 2020, och avsnitt 3.4.3).

Direktivets övergripande syfte uppfylls alltså i Sverige genom den svenska modellen för lönebildning och det utfall som modellen resulterar i. Skyddet som modellen ger härrör inte från några lägsta löner som sådana. Det är fråga om en i allt väsentligt kollektiv modell och i det avseendet finns det inte några individuella rättigheter eller skyldigheter i svensk rätt eller i kollektivavtal (se vidare kapitel 4).

Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att det i Sverige inte finns några rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artiklarna 12 och 13. Redan av det skälet ställer artiklarna inte krav på några åtgärder från svensk sida.

9.3.1 Även om direktivet tolkas på annat sätt uppfyller svensk rätt kraven i artiklarna 12 och 13

Det kan inte uteslutas att direktivet skulle kunna komma att tolkas på ett annat sätt än vad som redogjorts för ovan. Det vore till exempel möjligt att resonera så att även om den svenska modellen för lönebildning i allt väsentligt är kollektiv till sin natur så har den vissa individuella inslag. Som beskrivs i avsnitt 3.5.2, 5.5.1 och 5.5.2 finns det bestämmelser som skyddar arbetstagare och fackliga företrädare mot handlingar som diskriminerar dem med avseende på deras anställning på grund av att de deltar eller önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Det vore exempelvis möjligt att tolka direktivet på så sätt att rätten att ha sin föreningsrätt okränkt skulle vara en rättighet som faller under artiklarna 12 och 13. Detsamma gäller de rättigheter som tillkommer en facklig förtroendemans enligt förtroendemannalagen, se vidare avsnitt 3.5.3 och 5.5.2.

Det kan inte heller uteslutas att direktivet kan komma att tolkas så att den möjlighet som en enskild arbetstagare i Sverige kan ha att grunda ett anspråk mot arbetsgivaren på en bestämmelse om lägstalön i ett kollektivavtal skulle utgöra en rättighet enligt artiklarna 12 och 13.

Som utvecklas nedan finner dock utredningen att det inte skulle krävas några åtgärder från svensk sida, även om det skulle göras en sådan annan tolkning av direktivet.

Sanktioner

Även om bedömningen skulle göras att det finns rättigheter och skyldigheter i svensk rätt som faller under artikel 13 – t.ex. skyldigheterna för en arbetsgivare att respektera arbetstagares föreningsrätt enligt medbestämmandelagen och fackliga förtroendemäns rättigheter enligt förtroendemannalagen – så finns det i svensk rätt sanktioner, av det slag som avses i artikeln, som kan riktas mot den arbetsgivare som bryter mot de skyldigheter som skulle kunna aktualiseras.

Det finns generellt sett i svensk rätt sanktioner mot den som bryter mot arbetsrättsliga skyldigheter i lag eller kollektivavtal. Den vanligaste sanktionen inom arbetsrättens område är skadestånd. Exempelvis följer det av medbestämmandelagen att arbetsgivare, arbetstagare och organisationer som bryter mot den lagen eller mot kollektivavtal som huvudregel ska ersätta uppkommen skada (54–62 §§ medbe-

stämmandelagen). En arbetsgivare som bryter mot förtroendemannalagen eller mot ett motsvarande kollektivavtal ska betala, förutom lön och andra anställningsförmåner som förtroendemannen är berättigad till, ersättning för uppkommen skada enligt 10 § förtroendemannalagen. Även en arbetstagarorganisation kan enligt samma bestämmelse bli skyldig att betala skadestånd.

Mot denna bakgrund krävs det inte några författningsändringar eller andra åtgärder, även om bedömningen skulle göras att det i svensk rätt finns sådana skyldigheter som faller under artikel 13.

Rätt till prövning

Den arbetstagarare som anser att en arbetsgivare har åsidosatt sina skyldigheter enligt arbetsrättslig lagstiftning eller avtal har vidare möjlighet att rikta anspråk mot arbetsgivaren. Tvister om kollektivavtal och andra tvister rörande förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagarare (arbetstvister) handläggs enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister med Arbetsdomstolen som slutinstans. I dessa tvister kan den avtalsslutande arbetstagarorganisationen i vissa fall föra talan direkt i Arbetsdomstolen. Den avtalsslutande arbetstagarorganisationen har under vissa förutsättningar möjlighet att föra talan för sina medlemmar eller före detta medlemmar. En arbetstagarare som själv vill föra sin talan kan inte föra talan direkt i Arbetsdomstolen utan måste alltid börja vid tingsrätt med möjlighet att överklaga till Arbetsdomstolen.

Bestämmelser om tvistelösning finns också i medbestämmandelagen, rättegångsbalken och i förhandlingsordningar i kollektivavtal.

Även om bedömningen skulle göras att det i svensk rätt finns sådana rättigheter som faller under artikel 12.1, menar utredningen att svensk rätt uppfyller de krav om tvistelösning och rätt till prövning som ställs i artikeln. Det skulle därför inte heller med en sådan tolkning behöva vidtas några åtgärder med anledning av artikel 12.1.

Skydd mot ogynnsam behandling

Artikel 12.2 ställer krav på skydd mot ogynnsam behandling och ogynnsamma konsekvenser med anledning av klagomål eller på grund av förfaranden som har inletts för att säkerställa efterlevnaden av rättigheter i fråga om minimilöneskydd. Det finns i svensk rätt flera bestämmelser och allmänna rättsprinciper som ger ett sådant skydd, om bedömningen skulle göras att det i svensk rätt finns sådana rättigheter som faller under artikel 12.2.

Frågan om EU-rättsliga bestämmelser om skydd mot ogynnsam behandling kräver att nya repressalieförbud införs i svensk rätt har bedömts olika när det gäller skilda EU-direktiv. Vid genomförandet av tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet¹ bedömdes att ett lagstadgat repressalieförbud krävdes. Det anfördes att utstationerade arbetstagare är en särskilt utsatt grupp som har ett större skyddsbehov än inhemska arbetstagare (se prop. 2016/17:107 s. 148 f.). Även i samband med genomförandet av balansdirektivet² infördes nya repressalieförbud. Det motiverades bl.a. med att arbetstagare som söker föräldraledighet, ledighet för närståendevård eller ledighet av trängande familjeskäl i regel befinner sig i en särskilt utsatt situation (prop. 2021/22:175 s. 84 f.). Det kan konstateras att det i båda dessa sammanhang handlade om särskilda grupper arbetstagare med vissa skyddsbehov. Det befintliga skyddet ansågs dock tillräckligt vid införandet av arbetsvillkorsdirektivet (prop. 2021/22:151 s. 164 f.). Det kan också konstateras att de här nämnda EU-direktiven skiljer sig från minimilönedirektivet på flera sätt. Till exempel föreskrivs i balansdirektivet individuella rättigheter, något som inte görs i minimilönedirektivet.

Som framgått finns det flera bestämmelser i svensk rätt som innebär att den som fört fram klagomål eller inlett förfaranden ges ett skydd mot ogynnsam behandling eller ogynnsamma konsekvenser. Följande exempel kan nämnas.

Arbetstagare har enligt bestämmelserna i 7 och 18 §§ anställnings-skyddslagen ett starkt skydd mot osaklig uppsägning eller ogrundat

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/67/EU av den 15 maj 2014 om tillämpning av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen).

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1158 av den 20 juni 2019 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare och om upphävande av rådets direktiv 2010/18/EU.

avskedande från anställningen. Det finns också flera rättsregler och principer som innebär begränsningar i arbetsgivarens arbetsledningsrätt och som kan innebära ett skydd även mot mindre allvarliga missgynnanden än skiljande från anställningen.

En generell begränsning i arbetsgivarens rätt att omplacera arbetstare följer av den s.k. bastubadarprincipen. Enligt den principen kan en omplacering som sker på grund av skäl hänförliga till arbetstagen personligen och som får särskilt ingripande verkningar både med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsförmåner underkastas en rättslig prövning som påminner om vad som gäller vid uppsägning. I sådana fall krävs att det finns godtagbara skäl för omplacering (AD 1978 nr 89).

Det finns även ett visst utrymme för att angripa arbetsledningsåtgärder med mindre ingripande verkningar för att åtgärderna strider mot god sed på arbetsmarknaden. Om arbetsledningsrätten utövas i strid mot god sed på arbetsmarknaden i samband med exempelvis en omplacering kan omplaceringen angripas med rättsliga medel, även om den inte har fått så ingripande verkningar att den kan underkastas rättslig prövning enligt bastubadarprincipen. Utrymmet att angripa arbetsledningsåtgärder därför att de strider mot god sed på arbetsmarknaden anses dock vara tämligen snävt (prop. 2021/22:151 s. 166, AD 1982 nr 112, AD 1983 nr 46 och AD 1984 nr 80).

Bestämmelserna om föreningsrätt i medbestämmandelagen, som beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.5.2, ger också ett skydd mot ogynnsam behandling för det fall arbetsgivarens behandling kan ses som en föreningsrättskränkning (jfr bl.a. AD 2000 nr 74, AD 1983 nr 95 och AD 1987 nr 65). För arbetstare som är arbetstagarrepresentanter finns det dessutom ett förstärkt skydd genom bestämmelserna i förordningens lag, som beskrivs mer utförligt i avsnitt 3.5.3.

Det finns vidare bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) och Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), som ger ett skydd för arbetstare som utsätts för kränkande särbehandling.

Det finns också straffrättsliga bestämmelser som ger ett skydd mot ogynnsam behandling om behandlingen består av ett brottsligt förfarande. Trakasserier kan under vissa förutsättningar utgöra ofredande enligt 4 kap. 7 § brottsbalken. Vidare kan bestämmelserna om förtal eller förolämpning i 5 kap. brottsbalken bli aktuella, beroende på omständigheterna. Även 17 kap. 10 § brottsbalken kan nämnas. Av den bestämmelsen följer bl.a. att den som med våld eller hot om

våld angriper någon för att denne har gjort en anmälan kan dömas för övergrepp i rättssak. Slutligen ska den som allvarligt kränker någon annan genom brott som innefattar angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207) ersätta den skada som kränkningen innebär. Den som har arbetstagare i sin tjänst ska enligt 3 kap. 1 § skadeståndslagen ersätta bl.a. skada på grund av att arbetstagaren kränker någon annan genom fel eller försummelse i tjänsten.

Utredningen bedömer att de bestämmelser som finns är tillräckliga för att åstadkomma det skydd som avses i direktivet, även om tolkningen skulle göras att det i Sverige finns sådana rättigheter som avses i artikel 12.2 i minimilönedirektivet.

Slutsats – svensk rätt uppfyller direktivets krav

Även om tolkningen skulle göras att det i Sverige finns befintliga rättigheter och skyldigheter som omfattas av artiklarna 12 och 13, så finns det bestämmelser, praxis och allmänna rättsprinciper i svensk rätt om arbetstagares rätt till prövning, skydd mot ogynnsam behandling och om sanktioner som i sådant fall får anses vara tillräckliga för att uppfylla minimilönedirektivets krav. Det skulle därför inte heller med en sådan tolkning behöva vidtas några åtgärder med anledning av artiklarna 12 och 13.

10 Information till arbetstagare och arbetsgivare

Utredningens bedömning: Det behöver inte vidtas några åtgärder med anledning av artikel 14 i minimilönedirektivet.

10.1 Uppdraget

Enligt kommittédirektiven ska utredningen 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.

10.2 Minimilönedirektivets bestämmelser

Artikel 14 i minimilönedirektivet har rubriken Spridning av information. Enligt artikel 14 ska medlemsstaterna säkerställa att arbetstagare och arbetsgivare, inbegripet små och medelstora företag, informeras om alla nationella åtgärder för införlivande av minimilönedirektivet, tillsammans med de relevanta bestämmelser som redan gäller inom direktivets område.

10.3 Det behöver inte vidtas några åtgärder med anledning av artikel 14

I detta betänkande görs bedömningen att Sverige redan uppfyller direktivets övergripande syfte genom den svenska modellen för lönebildning och det utfall som modellen resulterar i, se kapitel 4. Den modellen kan sägas bestå av ett flertal bestämmelser och system, vilka har

behandlats i kapitel 3 och 5. Det handlar bl.a. om medbestämmandelagen och förtroendemannalagen. Medlingsinstitutet föreslås också få i uppdrag att rapportera vissa uppgifter och viss information till kommissionen enligt artikel 10.2 i minimilönedirektivet, se kapitel 7. I övrigt lämnas det inte några förslag.

Arbetsmarknadens parter har i dag en betydelsefull roll när det gäller att informera både arbetsgivare och arbetstagare om vilka regler som finns inom arbetsrättens område. Det kan förutsättas att arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna även fortsatt kommer att spela en viktig roll för att sprida information till arbetsgivare och arbetstagare om de bestämmelser som berörs av direktivet.

Medlingsinstitutet lämnar redan tydlig och omfattande information om den svenska modellen för lönebildning på sin hemsida. Av myndighetens instruktion framgår vidare att myndigheten har ett omfattande uppdrag när det gäller att inhämta, sammanställa och tolka statistik som är av betydelse för lönebildningen samt kollektivavtal som är av intresse för verksamheten. Medlingsinstitutet ska vidare ha god överblick över förhållandena på arbetsmarknaden samt följa utvecklingen i Sverige och i omvärlden, när det gäller löner, avtalsförhandlingar och arbetsmarknadslagstiftning. Medlingsinstitutet upprättar bl.a. en årlig rapport om löneutveckling, avtalsförhandlingar och arbetsmarknadslagstiftning i Sverige och i omvärlden (se vidare om Medlingsinstitutets uppdrag i avsnitt 3.2.2). Det kan förutsättas att Medlingsinstitutet även kommer att sprida information om den nya rapporteringsskyldigheten som myndigheten föreslås få.

Utredningen gör bedömningen att det inte krävs några åtgärder för att uppfylla artikel 14 i minimilönedirektivet.

11 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Förordningen om ändring av Medlingsinstitutets instruktion ska träda i kraft den 15 november 2024.

Enligt artikel 17.1 i minimilönedirektivet ska medlemsstaterna anta de bestämmelser som är nödvändiga för att följa direktivet senast den 15 november 2024. Den föreslagna förordningen om ändring i Medlingsinstitutets instruktion bör därför träda i kraft vid denna tidpunkt.

12 Konsekvensbeskrivning

12.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för konsekvenserna av det förslag som lämnas i betänkandet. Bestämmelser om hur konsekvensutredningar ska vara utformade finns i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Även direktiven till en statlig utredning kan reglera konsekvensutredningens innehåll.

12.2 Utredningens uppdrag och förslaget i korthet

Utredningen har haft i uppdrag att med utgångspunkt i den svenska arbetsmarknadsmodellen ta ställning till vad som krävs för att minimilönedirektivet ska genomföras i Sverige, och vid behov lämna nödvändiga författningsförslag och förslag på andra åtgärder som direktivet ger anledning till. Det har inte ingått i uppdraget att föreslå andra åtgärder eller att lägga andra författningsförslag än vad som är nödvändigt för att direktivet ska kunna genomföras.

Utredningen har i korthet kommit fram till att direktivets övergripande syfte i Sverige uppfylls genom den svenska modellen för lönebildning, vilken i allt väsentligt är kollektiv till sin natur, och att den modellen främjar kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning på det sätt som krävs enligt artikel 4.1. I denna del föreslås alltså inte några författningsändringar eller andra åtgärder.

Vad gäller artikel 4.2 om krav på åtgärder för det fall kollektivavtalsstäckningsgraden skulle understiga 80 procent görs bedömningen att artikeln inte ställer några krav på medlemsstater där kollektivavtalsstäckningsgraden överstiger 80 procent, vilket den med god marginal gör i Sverige, och att det utan särskild reglering är regeringens ansvar att tillse att nödvändiga åtgärder vidtas, om tröskelvärdet skulle

understigas. Inte heller i denna del föreslås det alltså några författningsändringar eller andra åtgärder.

För att uppfylla kraven när det gäller rapportering i artikel 10.2 föreslås att Medlingsinstitutet ges i uppdrag att rapportera vissa uppgifter och viss information till kommissionen. Det föreslås att detta sker genom en ändring av myndighetens instruktion. Utredningen bedömer att en sådan förordningsändring är tillräcklig för att myndigheten ska rapportera de uppgifter och den information som krävs enligt artikel 10.2.

Vad gäller artiklarna 12 och 13 om rätt till prövning, skydd mot ogynnsam behandling och sanktioner görs bedömningen att det inte föreskrivs några rättigheter eller skyldigheter i svensk rätt eller kollektivavtal av det slag som avses i artiklarna. I denna del lämnas därför inte några förslag på författningsändringar eller andra åtgärder. Utredningen lyfter att även för det fall man skulle anse att det föreskrivs rättigheter och skyldigheter i svensk rätt eller kollektivavtal av det slag som avses i artiklarna behöver det inte vidtas några åtgärder med anledning av artiklarna 12 och 13.

Inte heller minimilönedirektivets artiklar i övrigt bedöms föranleda några åtgärder från Sveriges sida.

12.3 Konsekvenser för arbetsmarknadens funktionssätt

Utredningen har kommit fram till att Sverige redan uppfyller direktivets krav när det gäller främjande av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning genom befintliga bestämmelser, se kapitel 5. I den delen lämnas det alltså inte några förslag på åtgärder. Det främjande av kollektivavtalsförhandlingar som följer av den svenska arbetsmarknadsmodellen har dock givetvis flera positiva konsekvenser för arbetsmarknadens funktionssätt, bl.a. för arbetsgivare, arbetstagare och för en sund konkurrens på lika villkor. Dessa positiva aspekter av den svenska arbetsmarknadsmodellen är dock inte konsekvenser av några förslag som lämnas i detta betänkande och utredningen redogör därför inte vidare för dem. Det enda förslag som lämnas i betänkandet är att Medlingsinstitutet ges i uppdrag att rapportera vissa uppgifter och viss information till kommissionen.

Generellt kan sägas att tillgänglig statistik av god kvalitet som rör arbetsmarknaden och lönesättningen i sig kan bidra till ett mer effektivt utövande av kollektivavtalsförhandlingar. Bedömningen görs dock att utredningens förslag inte kommer att innebära att mer statistik kommer att finnas tillgänglig på ett sätt som har betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt. I kapitel 7 har konstaterats att Medlingsinstitutet redan samlar in de uppgifter som krävs enligt direktivet, eller att det i vart fall pågår ett utvecklingsarbete för att möjliggöra det, samt att en sådan uppgiftsinsamling ryms inom myndighetens befintliga uppdrag. Det utvecklingsarbete som redan pågår hos Medlingsinstitutet och som beskrivs i avsnitt 6.4.2 och kapitel 7 har initierats av andra anledningar än minimilönedirektivet, nämligen krav på inrapportering som ställs inom ramen för den europeiskt samordnade lönestatistiken. Utredningen bedömer därför att det förslag som lämnas inte kommer att ha någon påverkan på den svenska arbetsmarknadens funktionssätt.

12.4 Konsekvenser för offentliga finanser

Det föreslås i betänkandet att Medlingsinstitutet ges i uppdrag att rapportera vissa uppgifter och viss information till kommissionen. Som beskrivits ovan följer det inte av minimilönedirektivet några krav på att Medlingsinstitutet ska samla in några uppgifter eller någon information som myndigheten inte hade samlat in ändå av andra anledningar. Direktivet innebär därför inte heller någon ökad arbetsbörda för SCB som samlar in den relevanta grunddata som Medlingsinstitutet sammanställer. Det kan dock uppstå vissa kostnader för Medlingsinstitutet för de analyser och bearbetningar av de insamlade uppgifterna som krävs för att anpassa underlaget för rapportering enligt artikel 10.2 i minimilönedirektivet. Detta kan t.ex. gälla bearbetning och framställning av uppgifter om kollektivavtalsäckning och lönenivåer baserat på lönestrukturstatistiken. Även samrådsförfarandet med arbetsmarknadens parter kommer att ta resurser i anspråk. Utredningen gör bedömningen i avsnitt 7.5 att det inte är ändamålsenligt att ange närmare detaljer om på vilket sätt rapporteringskravet ska uppfyllas, då det kan ske förändringar när det gäller vilka uppgifter som finns tillgängliga eller hur tolkningen av rapporteringsskyldigheten görs. Det lämnas därför ett stort utrymme till

Medlingsinstitutet att vid varje rapporteringstillfälle avgöra vilka uppgifter som finns tillgängliga och vilket som är det bästa sättet att rapportera uppgifterna på. Det är av denna anledning svårt att förutse vilka framtida arbetsinsatser som kan krävas av myndigheten vid rapportering till kommissionen. Utredningens bedömning i nuläget är dock att den ökade arbetsbelastning som förslaget på detta sätt kan innebära för Medlingsinstitutet inte är större än att eventuella kostnader ryms inom myndighetens befintliga förvaltningsanslag.

Det förslag som lämnas bedöms inte ha några konsekvenser för domstolarna. Förslaget handlar om en ny uppgift för Medlingsinstitutet att rapportera vissa uppgifter och viss information till kommissionen. Det tar inte sikte på förhållandet mellan enskilda eller mellan enskilda och det allmänna. Utredningens bedömning är därför att förslaget inte har någon påverkan på domstolarnas verksamhet.

Inte heller i övrigt bedöms förslaget i betänkandet få några budgetmässiga konsekvenser.

12.5 Övriga konsekvenser

Förslaget i betänkandet bedöms inte ha några administrativa konsekvenser för företag som är eller blir arbetsgivare, oavsett storlek. Inom ramen för det utvecklingsarbete som pågår inom Medlingsinstitutet har visserligen en ny fråga om förekomst av kollektivavtal ställts till de arbetsgivare som deltar i SCB:s urval inom ramen för lönestrukturstatistiken. De svarande har även fått bedöma hur stor del av de anställda på arbetsplatsen som omfattas av kollektivavtal. Utvecklingsarbetet har betydelse för att Medlingsinstitutet ska kunna uppfylla det nya rapporteringsuppdraget. Bakgrunden till utvecklingsarbetet är som nämnts dock inte kraven i minimilönedirektivet. Utredningen gör därför bedömningen att förslaget i sig inte leder till någon utökad administrativ börda för företagen.

Vad gäller konsekvenser för jämställdheten kan konstateras att det finns löneskillnader mellan kvinnor och män (se Medlingsinstitutet, Löneskillnader mellan kvinnor och män, 2022). Att det finns statistik som visar på skillnaderna i lönen mellan könen är viktigt för att öka jämställdheten. Det förslag som lämnas i betänkandet om att ge Medlingsinstitutet ett nytt rapporteringsuppdrag kommer dock, av skäl som har utvecklats ovan, inte att leda till någon ny statistik i

sig. Förslaget bedöms därför inte ha någon påverkan på jämställdheten.

Förslaget bedöms inte påverka den offentliga verksamhetens möjligheter att bestämma hur den ska bedriva eller organisera sin verksamhet. Förslaget bedöms inte ha några regionala effekter och inte heller några effekter på brottsligheten, det kommunala självstyret eller klimat och miljö.

När det gäller informationsinsatser med anledning av förslaget görs bedömningen att det inte behövs några särskilda åtgärder utöver den information som arbetsmarknadens parter och Medlingsinstitutet redan sprider i dag och som de kan förväntas sprida framgent, se kapitel 10.

12.6 Förslagets förhållande till EU-rätten och internationell rätt

12.6.1 EU-rätten

I betänkandet föreslås att Medlingsinstitutet ska ges i uppdrag att rapportera vissa uppgifter och viss information till kommissionen, i enlighet med de krav som ställs i minimilönedirektivet. I övrigt görs bedömningen att det inte behöver vidtas några åtgärder för att uppfylla de krav som ställs i direktivet. Det lämnas alltså inte några förslag som går utöver vad som krävs enligt direktivet.

12.6.2 Internationell rätt

ILO har flera instrument som är relevanta när det gäller att främja kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Dessa konventioner, som har ratificerats av Sverige, behandlas i avsnitt 3.6.1.

Utredningens bedömning är att den svenska modellen för lönebildning är tillräcklig för att uppfylla direktivets övergripande syfte och de krav som direktivet ställer på främjande av kollektivavtalsförhandlingar. Det lämnas inte några förslag som påverkar denna modell.

Det föreslås i betänkandet att Medlingsinstitutet ges i uppdrag att rapportera vissa uppgifter och viss information till kommissionen. Generellt kan sägas att det kan bidra till ett mer effektivt utövande av kollektivavtalsförhandlingar att det finns tillgänglig stati-

stik av god kvalitet som rör arbetsmarknaden och lönesättningen. Det förslag som lämnas i betänkandet kommer dock inte att leda till någon ny statistik i sig. Förslaget bedöms därför inte ha någon påverkan på hur Sverige lever upp till ILO-konventionerna.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att förslagen i betänkandet inte står i strid med Sveriges åtaganden gentemot ILO.

Kommittédirektiv 2022:140

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, tariff-lön 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. Risker 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 parters 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 kontrak-

tet enligt angivna villkor om bland annat lön, om det är behövt 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 arbets-tvister tillgång till tvistlösning. I den svenska arbetsmarknadsmodellen gäller tvisteförhandlingar ofta tolkning eller tillämpning av kollek-

tivavtal 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 kommittéförelagordningen (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

övävågts 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)

DIREKTIV

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV (EU) 2022/2041

av den 19 oktober 2022

om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 153.2 b, jämförd med artikel 153.1 b,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽¹⁾,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande ⁽²⁾,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ⁽³⁾, och

av följande skäl:

- (1) Enligt artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) är unionens mål bland annat att främja folkens välfärd och att verka för en hållbar utveckling i Europa som bygger på en social marknadsekonomi med hög konkurrenskraft i syfte att säkerställa full sysselsättning och sociala framsteg, en hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö och samtidigt främja social rättvisa och jämställdhet mellan kvinnor och män. Enligt artikel 9 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) ska unionen bland annat beakta de krav som är förknippade med främjandet av hög sysselsättning, garantier för ett fullgott socialt skydd och kampen mot social utestängning.
- (2) Enligt artikel 151 i EUF-fördraget ska unionens och medlemsstaternas mål, under beaktande av sådana grundläggande sociala rättigheter som anges i den europeiska sociala stadgan (*den sociala stadgan*), vara bland annat att främja sysselsättningen, förbättra levnads- och arbetsvillkoren för att möjliggöra en harmonisering av dessa villkor, samtidigt som förbättringarna bibehålls, och att åstadkomma ett fullgott socialt skydd och en dialog mellan arbetsmarknadens parter.
- (3) Enligt artikel 31 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ⁽⁴⁾ (*stadgan*) har varje arbetstagare rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden. Enligt artikel 27 i stadgan har arbetstagare rätt till information och samråd. Enligt artikel 28 i stadgan har arbetstagare och arbetsgivare, eller deras respektive organisationer, i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis, rätt att förhandla och ingå kollektivavtal på lämpliga nivåer. I artikel 23 i stadgan föreskrivs rätten till jämställdhet mellan kvinnor och män på alla områden, inbegripet i fråga om anställning, arbete och lön.
- (4) Enligt den sociala stadgan har alla arbetstagare rätt till skäliga arbetsvillkor. Vidare erkänns alla arbetstagares rätt till skälig ersättning som är tillräcklig för att bereda dem och deras familjer en skälig levnadsstandard. Där erkänns även den roll som fritt ingångna kollektivavtal och författningsreglerade metoder för fastställande av minimilöner spelar för att säkerställa ett effektivt utövande av denna rättighet samt alla arbetstagares och arbetsgivares rätt att organisera sig i lokala, nationella och internationella organisationer för att skydda sina ekonomiska och sociala intressen och rätten att förhandla kollektivt.

⁽¹⁾ Yttrande av den 25 mars 2021 (EUT C 220, 9.6.2021, s. 106).

⁽²⁾ Yttrande av den 19 mars 2021 (EUT C 175, 7.5.2021, s. 89).

⁽³⁾ Europaparlamentets ståndpunkt av den 14 september 2022 (ännu inte offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 4 oktober 2022.

⁽⁴⁾ EUT C 326, 26.10.2012, s. 391.

- (5) I kapitel II i den europeiska pelaren för sociala rättigheter (*pelaren*), som proklamerades i Göteborg den 17 november 2017, fastställs ett antal principer som ska tjäna som vägledning för att säkerställa rättvisa arbetsvillkor. Princip nr 6 i pelaren bekräftar återigen arbetstagares rätt till en rättvis lön som tillåter en skälig levnadsstandard. Vidare anges att tillräckliga minimilöner ska säkerställas, så att arbetstagaren med familj kan tillgodose sina behov med hänsyn till nationella ekonomiska och sociala förhållanden, samtidigt som tillgången till sysselsättning och incitament att söka arbete upprätthålls. Dessutom sägs att fattigdom bland förvärsarbetande ska förhindras och att all lönesättning ska vara öppen och förutsägbart i enlighet med nationell praxis och med respekt för arbetsmarknadens parter autonomi. I princip nr 8 i pelaren föreskrivs att arbetsmarknadens parter ska höras om utformningen och genomförandet av den ekonomiska politiken och sysselsättnings- och socialpolitiken enligt nationell praxis och att de ska uppmanas att förhandla och sluta kollektivavtal i frågor som är relevanta för dem, samtidigt som deras autonomi och rätt till kollektiva åtgärder respekteras.
- (6) I riktlinje 5 i bilagan till rådets beslut (EU) 2020/1512 ^(*) uppmanas de medlemsstater som har nationella mekanismer för att fastställa lagstadgade minimilöner att se till att arbetsmarknadens parter verkligen medverkar i lönesättningen, för att sätta rättvisa löner som möjliggör en rimlig levnadsstandard, samtidigt som särskild hänsyn tas till låg- och medelinkomsttagare för en konvergens uppåt. I den riktlinjen uppmanas också medlemsstaterna att främja social dialog och kollektivavtalsförhandlingar vad gäller lönesättning. Dessutom uppmanas medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter att säkerställa att alla arbetstagare, genom att dra nytta av kollektivavtal eller skäliga lagstadgade minimilöner med beaktande av hur lönerna påverkar konkurrenskraften, sysselsättningen och fattigdomen bland förvärsarbetande och med respekt för nationell praxis, har skäliga och rättvisa löner. Enligt kommissionens meddelande av den 17 september 2020 med titeln *Årlig strategi för hållbar tillväxt 2021* bör medlemsstaterna vidta åtgärder för att säkerställa rättvisa arbetsvillkor. I kommissionens meddelande av den 17 december 2019 med titeln *Årlig strategi för hållbar tillväxt 2020* erinras dessutom om att det mot bakgrund av de växande sociala klyftorna är viktigt att se till att alla arbetstagare får en skälig lön. Landspecifika rekommendationer inom minimilönområdet har utfärdats till ett antal medlemsstater i syfte att förbättra sättandet och uppdateringen av minimilönerna.
- (7) Bättre levnads- och arbetsvillkor, inbegripet genom tillräckliga minimilöner, gynnar arbetstagare och företag i unionen samt samhället och ekonomin i stort och är en förutsättning för en rättvis, inkluderande och hållbar tillväxt. Att ta itu med stora skillnader i minimilönenskyddets täckning och tillräcklighet bidrar till att öka rättvisan på arbetsmarknaden i unionen, förebygga och minska lönemässig och social ojämlikhet och främja ekonomiska och sociala framsteg och uppåtående konvergens. Konkurrenten på den inre marknaden bör bygga på hög social standard, inbegripet ett starkt arbetstagar skydd och arbetstillfällen av hög kvalitet, liksom på innovation och produktivitetsförbättringar, samtidigt som lika spelregler säkerställs.
- (8) När minimilönerna fastställs på lämpliga nivåer som föreskrivs i nationell rätt eller som följer av kollektivavtal, skyddar detta inkomsterna för arbetstagarna, särskilt de mindre gynnade, och bidrar till att säkerställa en skälig levnadsstandard i enlighet med vad som eftersträvas i Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention om minimilöner nr 131 (1970). Minimilöner som ger en skälig levnadsstandard, och alltså uppnår en skälighetsgräns kan bidra till att minska fattigdomen på nationell nivå och till att upprätthålla inhemsk efterfrågan och köpkraft, stärka incitamenten att arbeta, minska ojämlikheten i fråga om lön, löneskillnaderna mellan könen och fattigdomen bland förvärsarbetande och begränsa inkomstbortfallet under konjunkturedgångar.
- (9) Fattigdomen bland förvärsarbetande i unionen har ökat det senaste årtiondet, och fler arbetstagare upplever fattigdom. Vid konjunkturedgångar är tillräckliga minimilöner särskilt viktiga för att skydda lågavlönade arbetstagare, som är mer sårbara för konsekvenserna av sådana nedgångar, och väsentliga för att stödja en hållbar och inkluderande ekonomisk återhämtning för alla, som bör leda till en ökning av sysselsättning av hög kvalitet. För att säkerställa en hållbar återhämtning är det av vital betydelse med välmående företag, särskilt mikro- och småföretag. Mot bakgrund av covid-19-pandemins konsekvenser är det viktigt att bedöma lönernas tillräcklighet inom låglönesektorer, som under krisen har visat sig vara väsentliga och ha ett stort socialt värde.

(*) Rådets beslut (EU) 2020/1512 av den 13 oktober 2020 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik (EUT L 344, 19.10.2020, s. 22).

- (10) Sannolikheten för att kvinnor, yngre arbetstagare, migrerande arbetstagare, ensamstående föräldrar, lågutbildade arbetstagare, personer med funktionsnedsättning och framför allt personer som utsätts för flera former av diskriminering är minimilöntagare eller låglögnade arbetstagare fortfarande större än för andra grupper. Eftersom kvinnor är överrepresenterade i låglöneyrken bidrar en förbättring av minimilönernas tillräcklighet till jämställdhet genom att minska skillnaderna i lön och pension mellan kvinnor och män och lyfta kvinnor och deras familjer ur fattigdom och bidrar till hållbar ekonomisk tillväxt i unionen.
- (11) Den kris som orsakades av covid-19-pandemin har betydande inverkan på tjänstesektorn, på mikro- och småföretag, som har höga andelar låglögnade arbetstagare och minimilöntagare. Minimilöner är därför också viktiga med tanke på de strukturtendenser som omformar arbetsmarknaderna och som i allt högre grad kännetecknas av en hög andel otrygga och atypiska arbetsformer, ofta med arbetstagare i deltid-, säsong-, plattform- och bemanningsarbete. Dessa tendenser har i många fall lett till ökad polarisering på arbetsmarknaden i form av en allt större andel låglögnade och lågkvalificerade yrken och sektorer i de flesta medlemsstater, samt till större ojämlikhet i fråga om lön i vissa av dem. Det är svårare för arbetstagare med atypiska anställningar att organisera sig och förhandla om kollektivavtal.
- (12) Även om det finns ett minimilöneskydd i alla medlemsstater, härrör det i vissa medlemsstater från lagstiftning eller andra författningar och kollektivavtal, medan det i andra härrör uteslutande från kollektivavtal. De olika nationella traditionerna i medlemsstaterna bör respekteras.
- (13) Det minimilöneskydd som följer av kollektivavtal för låglögnade yrken är tillräckligt och ger därför en skälig levnadsstandard i de flesta fall och har visat sig vara ett effektivt sätt att minska fattigdomen bland förvärvsarbetande. I flera medlemsstater är de lagstadgade minimilönerna i regel låga jämfört med andra löner i ekonomin. I nio medlemsstater utgjorde den lagstadgade minimilönen 2018 inte en tillräcklig inkomst för att en ensamstående minimilöntagare skulle nå upp till gränsen för fattigdomsrisk.
- (14) Alla arbetstagare i unionen skyddas inte effektivt av minimilöner eftersom vissa arbetstagare i några medlemsstater, trots att de omfattas, i själva verket får en ersättning som är lägre än den lagstadgade minimilönen på grund av att gällande regler inte efterlevs. Det har konstaterats att sådan bristande efterlevnad särskilt drabbar kvinnor, unga arbetstagare, lågutbildade arbetstagare, migrerande arbetstagare, ensamstående föräldrar, personer med funktionsnedsättning, arbetstagare med atypiska anställningsformer såsom tidsbegränsade anställningar och deltidsanställda, samt arbetstagare inom jordbruket och besöksnäringen, vilket får till följd att lönerna pressas ner. I medlemsstater där minimilöneskyddet endast följer av kollektivavtal varierar andelen arbetstagare som inte omfattas från uppskattningsvis 2 % till 55 % av alla arbetstagare.
- (15) Enligt Förenta nationernas konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning ska personer med funktionsnedsättning, även de inom skyddad sysselsättning, få lika lön för likvärdigt arbete. Den principen är relevant även med avseende på minimilöneskydd.
- (16) Starka kollektivavtalsförhandlingar, särskilt på sektornivå eller branschövergripande nivå, bidrar till att säkerställa ett tillräckligt minimilöneskydd, men de traditionella strukturerna för kollektivavtalsförhandlingar har urholkats de senaste årtiondena, bland annat på grund av strukturförändringar i ekonomin i riktning mot sektorer med lägre grad av facklig organisering och den sjunkande fackliga organisationsgraden, särskilt som en konsekvens av åtgärder för att försvaga arbetstagarorganisationer och ökningen av otrygga och atypiska arbetsformer. Kollektivavtalsförhandlingar på sektornivå och branschövergripande nivå sattes dessutom under tryck i vissa medlemsstater i kölvattnet av finanskrisen 2008. Kollektivavtalsförhandlingar på sektornivå och branschövergripande nivå är dock en väsentlig faktor för att uppnå ett tillräckligt minimilöneskydd och behöver därför främjas och stärkas.
- (17) Kommissionen har samrått med arbetsmarknadens parter i en tvåstegsprocess om möjliga åtgärder för att ta itu med utmaningarna kring tillräckligt minimilöneskydd i unionen i enlighet med artikel 154 i EUF-fördraget. Arbetsmarknadens parter var inte överens om att inleda förhandlingar om dessa frågor. Det är dock viktigt att vidta åtgärder på unionsnivå, med respekt för subsidiaritetsprincipen, för att förbättra levnads- och arbetsvillkoren i unionen, särskilt minimilönernas tillräcklighet, med beaktande av resultaten av samrådet med arbetsmarknadens parter.

- (18) I syfte att förbättra levnads- och arbetsvillkoren och den uppåtgående sociala konvergensen i unionen fastställs i detta direktiv minimikrav på unionsnivå och förfarandemässiga skyldigheter avseende de lagstadgade minimilönernas tillräcklighet, och likaså förbättras arbetstagarnas faktiska tillgång till minimilöneskydd, i form av en lagstadgad minimilön där sådan finns, eller som följer av kollektivavtal enligt definitionen i detta direktiv. I detta direktiv främjas även kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning.
- (19) I enlighet med artikel 153.5 i EUF-fördraget syftar detta direktiv varken till att harmonisera minimilönenivån i hela unionen eller till att inrätta en enhetlig metod för sättande av minimilöner. Det inkräktar inte på medlemsstaternas frihet att fastställa lagstadgade minimilöner eller främja tillgången till minimilöneskydd genom kollektivavtal, i enlighet med varje medlemsstats nationella rätt och praxis och särdrag och med full respekt för nationella befogenheter och arbetsmarknadens parter rätt att ingå avtal. Detta direktiv ålägger inte, och bör inte tolkas som att det ålägger, de medlemsstater där lönebildning säkerställs uteslutande genom kollektivavtal att införa någon lagstadgad minimilön eller att förklara kollektivavtalen allmängiltiga. I detta direktiv fastställs dessutom inte heller någon lönenivå, eftersom den omfattas av arbetsmarknadens parter rätt att ingå avtal på nationell nivå och av medlemsstaternas relevanta behörighet.
- (20) I detta direktiv beaktas, i enlighet med ILO:s sjöarbetskonvention (2006) (*) i dess ändrade lydelse, att medlemsstater som ratificerat den konventionen bör inrätta förfaranden för fastställande av minimilöner för sjöfolk efter samråd med representativa redar- och sjöförsäkringsorganisationer. Representativa redar- och sjöförsäkringsorganisationer bör delta i sådana förfaranden. Med tanke på deras särskilda karaktär bör medlemsstaternas akter till följd av sådana förfaranden inte omfattas av reglerna om lagstadgade minimilöner enligt kapitel II i detta direktiv. Sådana akter bör inte inkräkta på fria kollektivavtalsförhandlingar mellan redare eller deras organisationer och sjöförsäkringsorganisationer.
- (21) Samtidigt som Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 (†) följs bör detta direktiv tillämpas på arbetstagare som har ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande enligt definitionen i den lagstiftningen, de kollektivavtal eller den praxis som gäller i varje medlemsstat, med beaktande av de kriterier som fastställts av Europeiska unionens domstol (*domstolen*) för att fastställa en arbetstages ställning. Under förutsättning att de uppfyller dessa kriterier kan arbetstagare inom såväl privat som offentlig sektor, liksom hushållsarbetare, behovsarbetstagare, intermitenta arbetstagare, voucher-baserade arbetstagare, arbetstagare på digitala plattformar, praktikanter, lärlingar och andra arbetstagare med atypisk anställning, liksom falska egenföretagare och odeklarerade arbetstagare, omfattas av detta direktivs tillämpningsområde. Äkta egenföretagare bör inte omfattas av detta direktivs tillämpningsområde eftersom de inte uppfyller dessa kriterier. Missbruk av ställningen som egenföretagare, enligt definitionen i nationell rätt, antingen inom det egna landet eller över gränserna, är en form av felaktig klassificering av arbete som ofta förknippas med odeklarerat arbete. Det är fråga om falskt egenföretagande när en person klassificeras som egenföretagare men i själva verket uppfyller villkor som är typiska för ett anställningsförhållande, i syfte att undvika vissa rättsliga skyldigheter eller skyldigheter att betala skatter och avgifter. Sådana personer bör omfattas av detta direktivs tillämpningsområde. Fastställandet av förekomsten av ett anställningsförhållande bör ske på grundval av fakta om arbetets faktiska utförande, inte utifrån parternas beskrivning av förhållandet.
- (22) Valfungerande kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning är ett viktigt sätt att säkerställa att arbetstagarerna skyddas genom tillräckliga minimilöner som därigenom ger en skälig levnadsstandard. I medlemsstater med lagstadgade minimilöner stöder kollektivavtalsförhandlingar den allmänna löneutvecklingen och bidrar därför till att förbättra minimilönernas tillräcklighet och arbetstagarernas levnads- och arbetsvillkor. I de medlemsstater där minimilöneskydd uteslutande tillhandahålls genom kollektivavtalsförhandlingar avgörs lönerns nivå och andelen skyddade arbetstagare direkt av hur systemet för kollektivavtalsförhandlingar fungerar och av kollektivavtals-täckningen. Starka och valfungerande kollektivavtalsförhandlingar tillsammans med en hög täckning för sektoriella eller branschövergripande kollektivavtal stärker minimilönernas tillräcklighet och täckning.

(*) Rådets beslut 2007/431/EG av den 7 juni 2007 om bemyndigande för medlemsstaterna att i Europeiska gemenskapens intresse ratificera Internationella arbetsorganisationens konvention från 2006 om arbete till sjöss (EUT L 161, 22.6.2007, s. 63).

(†) Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 593/2008 av den 17 juni 2008 om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (Rom I) (EUT L 177, 4.7.2008, s. 6).

- (23) Minimilöneskydd genom kollektivavtal gynnar såväl arbetstagarna och arbetsgivarna som företagen. I vissa medlemsstater finns inga lagstadgade minimilöner. I dessa medlemsstater tillhandahålls löner, inklusive minimilöneskydd, enbart genom kollektivavtalsförhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Genomsnittslönerna i dessa medlemsstater är bland de högsta i unionen. Dessa system kännetecknas av en mycket hög kollektivavtals-täckning och av en hög organisationsgrad hos både arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Minimilöner som följer av kollektivavtal som har förklarats allmängiltiga utan att den förklarande myndigheten har något utrymme för skönmässig bedömning när det gäller innehållet i de tillämpliga bestämmelserna bör inte anses vara lagstadgade minimilöner.
- (24) Mot bakgrund av att kollektivavtals-täckningen minskar är det viktigt att medlemsstaterna främjar kollektivavtalsför-handlingar, underlättar utövandet av rätten till kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning och därigenom stärker kollektivavtalsbaserad lönesättning för att förbättra arbetstagarnas minimilöneskydd. Medlemsstaterna har ratificerat ILO:s konvention om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten nr 87 (1948) och ILO:s konvention om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten nr 98 (1949). Rätten att förhandla kollektivt erkänns genom dessa ILO-konventioner, enligt ILO:s konventioner om anställning i offentlig tjänst nr 151 (1978) och ILO:s konvention om kollektiva förhandlingar nr 154 (1981) samt enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och den sociala stadgan. I artiklarna 12 och 28 i stadgan garanteras mötes- och föreningsfriheten respektive förhandlingsrätten och rätten till kollektiva åtgärder. Enligt ingressen bekräftas i stadgan dessa rättigheter, som har sin grund särskilt i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt unionens och Europarådets sociala stadgor. Medlemsstaterna bör, på lämpligt sätt och i enlighet med sin nationella lagstiftning och praxis, vidta åtgärder för att främja kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning. Detta kan bland annat innebära åtgärder för att underlätta fackliga företrädares möjlighet att nå ut till arbetstagare.
- (25) Medlemsstater där kollektivavtalsförhandlingarna har hög täckning tenderar att ha en liten andel lågavlönade arbetstagare och höga minimilöner. Medlemsstater med liten andel lågavlönade arbetstagare har en kollektivavtals-täckningsgrad över 80 %. På liknande sätt har majoriteten av de medlemsstater som har höga minimilöner i förhållande till genomsnittslönen en kollektivavtals-täckning över 80 %. Varje medlemsstat där kollektivavtals-täckningsgraden är mindre än 80 % bör därför vidta åtgärder i syfte att förbättra sådana kollektivavtalsförhandlingar. Varje medlemsstat där kollektivavtals-täckningen understiger ett tröskelvärde på 80 % bör tillhandahålla en ram med möjliggörande förutsättningar för kollektivavtalsförhandlingar och upprätta en handlingsplan för att främja kollektivavtalsförhandlingar i syfte att successivt öka kollektivavtals-täckningsgraden. För att respektera arbetsmarknadens parter autonomi, vilket inbegriper deras rätt till kollektivavtalsförhandlingar och utesluter varje skyldighet att ingå kollektivavtal, bör tröskelvärdet på 80 % kollektivavtals-täckning endast tolkas som en indikator som utlöser skyldigheten att upprätta en handlingsplan.

Handlingsplanen bör ses över regelbundet, minst vart femte år, och vid behov revideras. Handlingsplanen och eventuella uppdateringar därav bör även anmälas till kommissionen och offentliggöras. Varje medlemsstat bör kunna besluta om lämplig form för sin handlingsplan. En handlingsplan som en medlemsstat har antagit innan detta direktiv träder i kraft kan anses vara en handlingsplan enligt detta direktiv, förutsatt att den innehåller åtgärder för att effektivt främja kollektivavtalsförhandlingar och uppfyller kraven enligt detta direktiv. Varje medlemsstat bör upprätta en sådan handlingsplan efter samråd med arbetsmarknadens parter eller genom överenskommelse med dem eller, efter en gemensam begäran från arbetsmarknadens parter, enligt överenskommelse dem emellan. Kollektivavtals-täckningsgraden i medlemsstaterna varierar avsevärt på grund av ett antal faktorer, inbegripet nationell tradition och praxis liksom den historiska kontexten. Detta bör beaktas vid en analys av framstegen med att öka kollektivavtals-täckningen, särskilt med avseende på den handlingsplan som föreskrivs i detta direktiv.

- (26) Ändamålsenliga regler, rutiner och effektiv praxis för att fastställa och uppdatera lagstadgade minimilöner är nödvändiga för att skapa tillräckliga minimilöner och samtidigt bevara befintliga, och skapa nya sysselsättningsmöj-ligheter, lika villkor och konkurrenskraft för företagen, även mikroföretag, små företag och medelstora företag. Dessa regler, rutiner och praxis inbegriper ett antal delar för att bidra till de lagstadgade minimilönernas tillräcklighet, inbegripet kriterier för att vägleda medlemsstaterna vid sättande och uppdatering av lagstadgade minimilöner samt indikatorer för bedömning av deras tillräcklighet, regelbundna uppdateringar i rätt tid, förekomst av rådgivande organ samt arbetsmarknadens parter delaktighet. Att arbetsmarknadens parter i rätt tid och på ett effektivt sätt deltar i sättande och uppdatering av lagstadgade minimilöner, liksom i inrättande eller ändring av automatiska indexregleringsmekanismer, om sådana finns, är ytterligare en del av god samhällsstyrning som möjliggör en

välinformerad och inkluderande beslutsprocess. Medlemsstaterna bör förse arbetsmarknadens parter med relevant information om sättande och uppdatering av lagstadgade minimilöner. Att arbetsmarknadens parter ges möjlighet att lämna yttranden, och få motiverade svar på sina yttranden innan förslag, om sättande och uppdatering av lagstadgade minimilöner läggs fram och innan några beslut fattas kan bidra till deras lämpliga delaktighet i den processen.

- (27) Medlemsstater som använder en automatisk indexregleringsmekanism, inbegripet halvautomatiska mekanismer genom vilka åtminstone en obligatorisk minimiökning av den lagstadgade minimilönen garanteras, bör också genomföra förfarandena för uppdatering av den lagstadgade minimilönen minst vart fjärde år. Dessa regelbundna uppdateringar bör bestå i en utvärdering av minimilönen med beaktande av de vägledande kriterierna, vid behov åtföljd av en ändring av beloppet. Frekvensen för den automatiska indexjusteringen å ena sidan och uppdateringen av de lagstadgade minimilönerna å andra sidan kan variera. Medlemsstater där det inte finns några automatiska eller halvautomatiska indexregleringsmekanismer bör uppdatera sin lagstadgade minimilön minst vartannat år.
- (28) Minimilöner anses vara tillräckliga om de är rimliga i förhållande till lönefördelningen i den relevanta medlemsstaten och ger en skäligen levnadsstandard för arbetstagare baserat på ett anställningsförhållande på heltid. De lagstadgade minimilönernas tillräcklighet avgörs och bedöms av varje medlemsstat mot bakgrund av dess nationella socioekonomiska förhållanden, inbegripet sysselsättningstillväxt, konkurrenskraft samt utvecklingen i enskilda regioner och sektorer. När medlemsstaterna avgör det bör de beakta köpkraften, den långsiktiga nationella produktivetsnivån och produktivetsutvecklingen samt lönernas nivå, fördelning och tillväxt.

Bland andra instrument kan en varu- och tjänstekorg i reala priser som fastställs på nationell nivå vara ett användbart instrument för att avgöra levnadskostnaderna i syfte att uppnå en skäligen levnadsstandard. Utöver materiella förnödenheter såsom livsmedel, kläder och bostad skulle behovet av att delta i kultur, utbildning och sociala aktiviteter också kunna tas i beaktande. Det är lämpligt att överväga att sätta och uppdatera lagstadgade minimilöner separat från inkomststödmekanismer. Medlemsstaterna bör använda indikatorer och tillhörande referensvärden som vägledning för sin bedömning av huruvida de lagstadgade minimilönerna är tillräckliga. Medlemsstaterna skulle kunna välja bland indikatorer som vanligen används på internationell nivå och/eller indikatorer som används på nationell nivå. Bedömningen skulle kunna baseras på referensvärden som vanligen används på internationell nivå exempelvis förhållandet mellan bruttominimilönen och 60 % av bruttomedianlönen och förhållandet mellan bruttominimilönen och 50 % av bruttomedellönen, som för närvarande inte uppnås av alla medlemsstater, eller förhållandet mellan nettominimilönen och 50 % eller 60 % av nettomedellönen. Bedömningen skulle även kunna baseras på referensvärden kopplade till indikatorer som används på nationell nivå, såsom en jämförelse mellan nettominimilönen och fattigdomsgränsen och minimilönernas köpkraft.

- (29) Utan att det påverkar medlemsstaternas behörighet att fastställa den lagstadgade minimilönen och tillåta variationer och avdrag är det viktigt att undvika att avdrag och variationer används i stor utsträckning, eftersom de riskerar att ha en negativ inverkan på minimilönernas tillräcklighet. Det bör säkerställas att variationer och avdrag respekterar principerna om icke-diskriminering och proportionalitet. Variationer och avdrag bör därför användas i ett legitimt syfte. Exempel på sådana avdrag skulle kunna vara återkrav när för höga belopp betalats ut eller avdrag som har beslutats av en rättslig eller administrativ myndighet. Andra avdrag, till exempel för utrustning som krävs för att utföra ett arbete eller avdrag för naturaförmåner såsom logi, riskerar i hög grad att vara oproportionerliga. Vidare bör inget i detta direktiv tolkas som en skyldighet för medlemsstaterna att införa några variationer i eller avdrag från minimilöner.
- (30) Ett ändamålsenligt tillsynssystem, där tillförlitlig övervakning, kontroller och fältinspektioner ingår, är nödvändig för att säkerställa att de nationella ramarna för lagstadgade minimilöner fungerar och efterlevs. För att stärka tillsynsmyndigheternas ändamålsenlighet behövs det också nära samarbete med arbetsmarknadens parter, bland annat för att ta itu med kritiska utmaningar såsom missbruk av underentreprenad, falska egenföretagare, oregistrerad övertid eller hälso- och säkerhetsrisker kopplade till ökad arbetsintensitet. Tillsynsmyndigheternas kapacitet bör också utvecklas, särskilt genom utbildning och vägledning. Rutinmässiga och oanmälda besök, rättsliga och administrativa förfaranden och sanktioner vid överträdelser är viktiga sätt att avskräcka arbetsgivare från överträdelser.

- (31) Ett ändamålsenligt genomförande av det minimilöneskydd som fastställs i rättsliga bestämmelser eller som följer av kollektivavtal är avgörande för tilldelningen och fullgörandet av offentliga upphandlingskontrakt och koncessionskontrakt. Överträdelse av kollektivavtal som föreskriver minimilöneskydd kan förekomma vid fullgörandet av sådana kontrakt eller i underleverantörskedjan därefter, vilket leder till att arbetstagarna får mindre betalt än den lönenivå som avtalats i sektoriella kollektivavtal. För att förebygga sådana situationer, i enlighet med artiklarna 30.3 och 42.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU^(*), artiklarna 18.2 och 71.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU^(*) samt artiklarna 36.2 och 88.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU^(*), bör myndigheter som ansvarar för offentliga upphandlingar och upphandlande enheter vidta lämpliga åtgärder, inbegripet möjlighet att införa villkor för fullgörande av kontrakt, och säkerställa att de ekonomiska aktörerna avlönar sina arbetstagare enligt kollektivavtal i den relevanta sektorn och i det relevanta geografiska området och respekterar de rättigheter för arbetstagare och arbetstagarorganisationer som härrör från ILO:s konvention om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten nr 87 (1948) och ILO:s konvention om organisationsrätten och den kollektiva förhandlingsrätten nr 98 (1949), på så sätt som avses i de direktiven, för att iakttä sina arbetsrättsliga skyldigheter. Detta direktiv skapar dock inte någon ytterligare skyldighet i förhållande till de direktiven.
- (32) För dem som ansöker om ekonomiskt stöd från unionens fonder och program enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060^(*), samt de möjliggörande förutsättningarna däri bör reglerna för offentlig upphandling och koncessioner tillämpas på adekvat sätt, även med avseende på efterlevnad av bestämmelser om kollektivavtal.
- (33) Tillförlitlig övervakning och uppgiftsinsamling är av väsentlig betydelse för ett effektivt minimilöneskydd. Vid uppgiftsinsamling kan medlemsstaterna förlita sig på tillräckligt representativa urvalsundersökningar, nationella databaser, harmoniserade uppgifter från Eurostat och andra offentligt tillgängliga källor såsom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling. När tillförlitliga uppgifter i undantagsfall inte finns tillgängliga, kan medlemsstaterna använda sig av uppskattningar. Arbetsgivare, särskilt mikroföretag samt andra små och medelstora företag, bör inte belastas med en onödigt stor administrativ börda vid tillämpningen av kraven på uppgiftsinsamling. Kommissionen bör vartannat år rapportera till Europaparlamentet och rådet om sin analys av nivåerna och utvecklingen i fråga om de lagstadgade minimilönernas tillräcklighet och täckning samt kollektivavtalstäckning på grundval av uppgifter och information från medlemsstaterna.

Dessutom bör utvecklingen övervakas inom ramen för samordningen av den ekonomiska politiken och sysselsättningspolitiken på unionsnivå. Rådet eller kommissionen kan i detta sammanhang begära att sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd, i enlighet med artiklarna 150 respektive 160 i EUF-fördraget, inom sina respektive behörighetsområden granska utvecklingen i fråga om kollektivavtalstäckning och de lagstadgade minimilönernas tillräcklighet i medlemsstaterna på grundval av kommissionens rapport och andra multilaterala övervakningsverktyg, till exempel riktmärkning. Under en sådan granskning bör kommittéerna involvera arbetsmarknadens parter på unionsnivå, inbegripet sektorsöverskridande parter, i enlighet med artiklarna 150 respektive 160 i EUF-fördraget.

(*) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (EUT L 94, 28.3.2014, s. 1).

(*) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 65).

(*) Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 243).

(*) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1060 av den 24 juni 2021 om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (EUT L 231, 30.6.2021, s. 159).

- (34) Arbetstagare bör ha enkel tillgång till heltäckande information om lagstadgade minimilöner och om minimilöneskydd som följer av allmängiltiga kollektivavtal för att säkerställa insyn och förutsägbarhet i fråga om sina arbetsvillkor, inbegripet för personer med funktionsnedsättning, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 ⁽¹⁾.
- (35) Arbetstagare och arbetstagarrepresentanter, även sådana som är medlemmar i arbetstagarorganisationer eller fackliga företrädare, bör kunna utöva sin rätt till försvar när deras rättigheter i fråga om minimilöneskydd föreskrivs i nationell rätt eller som följer av kollektivavtal och har kränkts. För att förhindra att arbetstagare berövas sina rättigheter enligt nationell rätt eller som följer av kollektivavtal bör medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att arbetstagarna ges tillgång till ändamålsenlig och opartisk tvistlösning i tid och rätt till prövning samt ändamålsenligt rättsligt och/eller administrativt skydd mot alla former av försämringar om de beslutar att utöva sin rätt till försvar, utan att det påverkar tillämpningen av särskilda former av prövning och tvistlösning enligt kollektivavtal, såsom system för kollektiv tvistlösning. Arbetsmarknadens parter delaktighet kan vara till nytta vid vidareutvecklingen av opartiska tvistlösningsmekanismer i medlemsstaterna. Arbetstagarna bör informeras om prövningsmekanismerna för att kunna utöva sin rätt till prövning.
- (36) Kommissionen bör göra en utvärdering som grund för en översyn av det faktiska genomförandet av detta direktiv. Europaparlamentet och rådet bör informeras om resultaten av den översynen.
- (37) De reformer och åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit för att främja ett tillräckligt minimilöneskydd för arbetstagare är visserligen steg i rätt riktning, men har inte alltid varit heltäckande och systematiska. Åtgärder som vidtas på unionsnivå för att förbättra minimilönernas tillräcklighet och täckning kan dessutom bidra till att ytterligare förbättra levnads- och arbetsvillkoren i unionen och minska oron för eventuella negativa ekonomiska konsekvenser av isolerade åtgärder från medlemsstaternas sida. Eftersom målen för detta direktiv inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare, på grund av deras omfattning och verkningar, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i EU-fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (38) I detta direktiv fastställs förfarandemässiga skyldigheter som minimikrav, vilket innebär att medlemsstaterna har kvar sin möjlighet att införa och behålla mer förmånliga bestämmelser. Rättigheter som förvärvats enligt det befintliga nationella rättsliga ramen bör fortsätta att tillämpas, om inte fördelaktigare bestämmelser införs i och med detta direktiv. Genomförandet av detta direktiv bör inte användas för att minska befintliga arbetstagar rättigheter och inte heller utgöra ett giltigt skäl för att sänka den allmänna skyddsnivån för arbetstagare på det område som omfattas av detta direktiv, särskilt med avseende på att minska eller avskaffa minimilöner.
- (39) Vid genomförandet av detta direktiv bör medlemsstaterna undvika onödiga administrativa, ekonomiska och rättsliga åligganden, särskilt om de motverkar etableringen och utvecklingen av små och medelstora företag. Medlemsstaterna uppmuntras därför att utvärdera hur deras införlivandeåtgärder påverkar små och medelstora företag för att säkerställa att dessa inte blir oproportionerligt drabbade, och då vara särskilt uppmärksamma på mikroföretag och den administrativa bördan, och offentliggöra resultaten av sådana utvärderingar. Om medlemsstaterna finner att små och medelstora företag påverkas i oproportionerligt hög grad genom införlivandeåtgärderna, bör de överväga att vidta åtgärder för att hjälpa små och medelstora företag att anpassa sina ersättningsstrukturer till de nya kraven.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/2102 av den 26 oktober 2016 om tillgänglighet avseende offentliga myndigheters webbplatser och mobila applikationer (EUT L 327, 2.12.2016, s. 1).

- (40) Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2021/240 ⁽¹⁾ och (EU) 2021/1057 ⁽⁴⁾ står till medlemsstaternas förfogande för att utveckla eller förbättra de tekniska aspekterna av ramarna för minimilöner, bland annat när det gäller bedömning av tillräcklighet, övervakning och datainsamling, bredare tillgång samt tillsyn och allmän kapacitetsuppbyggnad i samband med genomförandet av dessa rammar. I enlighet med förordning (EU) 2021/1057 bör medlemsstaterna anslå ett lämpligt belopp till arbetsmarknadens parter kapacitetsuppbyggnad.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

KAPITEL I

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

Artikel 1

Innehåll

1. I syfte att förbättra levnads- och arbetsvillkoren i unionen, särskilt minimilönernas tillräcklighet för arbetstagare för att bidra till uppåtgående social konvergens och minska ojämlikheten i fråga om lön, fastställs genom detta direktiv en ram för följande:
 - a) De lagstadgade minimilönernas tillräcklighet i syfte att uppnå skäliga levnads- och arbetsvillkor.
 - b) Främjande av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning.
 - c) Förbättring av arbetstagarernas faktiska tillgång till rätt till minimilöneskydd där detta föreskrivs i nationell rätt och/eller följer av kollektivavtal.
2. Detta direktiv ska inte påverka den fullständiga respekten för arbetsmarknadens parter autonomi eller deras rätt att förhandla om och ingå kollektivavtal.
3. I enlighet med artikel 153.5 i EUF-fördraget ska detta direktiv inte påverka medlemsstaternas behörighet att fastställa minimilönenivån liksom medlemsstaternas val att antingen fastställa lagstadgade minimilöner, främja tillgången till minimilöneskydd genom kollektivavtal, eller bådadera.
4. Detta direktiv ska tillämpas i full överensstämmelse med rätten till kollektivavtalsförhandlingar. Ingenting i detta direktiv ska tolkas som en skyldighet för någon medlemsstat
 - a) där lönebildningen säkerställs uteslutande genom kollektivavtal att införa en lagstadgad minimilön, eller
 - b) att förklara ett kollektivavtal allmängiltigt.
5. De akter genom vilka en medlemsstat genomför åtgärderna avseende minimilöner för sjöfolk som regelbundet fastställs av den gemensamma sjöfartskommittén eller något annat organ som godkänts av Internationella arbetsorganisationens styrelse ska inte omfattas av kapitel II i detta direktiv. Sådana akter ska inte påverka rätten till kollektivavtalsförhandlingar och möjligheten att anta högre minimilönenivåer.

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/240 av den 10 februari 2021 om inrättande av ett instrument för tekniskt stöd (EUT L 57, 18.2.2021, s. 1).

⁽⁴⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1057 av den 24 juni 2021 om inrättande av Europeiska socialfonden+ (ESF+) och om upphävande av förordning (EU) nr 1296/2013 (EUT L 231, 30.6.2021, s. 21).

Artikel 2

Tillämpningsområde

Detta direktiv ska tillämpas på arbetstagare i unionen som har ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande enligt definitionen i gällande rätt, kollektivavtal eller praxis i respektive medlemsstat, med beaktande av domstolens rättspraxis.

Artikel 3

Definitioner

I detta direktiv gäller följande definitioner:

1. *minimilön*: den minsta ersättning, fastställd i lag eller kollektivavtal, som en arbetsgivare, även inom offentlig sektor, är skyldig att betala till arbetstagare för det arbete som utförts under en viss period.
2. *lagstadgad minimilön*: minimilön som fastställs i lag eller annan bindande författning, med undantag för minimilöner som tillhandahålls i kollektivavtal som har förklarats allmängiltiga utan att den förklarande myndigheten har något utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller innehållet i de tillämpliga bestämmelserna.
3. *kollektivavtalsförhandlingar*: alla förhandlingar som äger rum enligt nationell lagstiftning och praxis i respektive medlemsstat mellan en arbetsgivare, en grupp av arbetsgivare eller en eller flera arbetsgivarorganisationer, å ena sidan, och en eller flera arbetstagarorganisationer, å andra sidan, för att fastställa arbetsvillkor och anställningsvillkor.
4. *kollektivavtal*: ett skriftligt avtal med bestämmelser om arbetsvillkor och anställningsvillkor som ingåtts av arbetsmarknadens parter som har befogenhet att förhandla på arbetstagarnas respektive arbetsgivarnas vägnar enligt nationell lagstiftning och praxis, inbegripet kollektivavtal som har förklarats allmängiltiga.
5. *kollektivavtalsstäckning*: andelen arbetstagare på nationell nivå som omfattas av ett kollektivavtal, beräknad som förhållandet mellan antalet arbetstagare som omfattas av kollektivavtal och antalet arbetstagare vars arbetsvillkor kan regleras genom kollektivavtal i enlighet med nationell lagstiftning och praxis.

Artikel 4

Främjande av kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning

1. I syfte att öka kollektivavtalsstäckningen och underlätta utövandet av rätten till kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning ska medlemsstaterna, med deltagande av arbetsmarknadens parter, i enlighet med nationell lagstiftning och praxis
 - a) främja uppbyggnaden och stärkandet av arbetsmarknadens parters kapacitet att bedriva kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning, särskilt på sektornivå eller branschövergripande nivå,
 - b) främja konstruktiva, meningsfulla och välunderbyggda löneförhandlingar mellan arbetsmarknadens parter på lika villkor, där båda parter har tillgång till lämplig information för att kunna utföra sina uppgifter i samband med kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning,
 - c) vidta lämpliga åtgärder för att skydda utövandet av rätten till kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning och för att skydda arbetstagare och fackliga företrädare mot handlingar som diskriminerar dem med avseende på deras anställning på grund av att de deltar eller önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning,
 - d) i syfte att främja kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning vidta lämpliga åtgärder för att skydda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som deltar eller önskar delta i kollektivavtalsförhandlingar mot att den andra parten eller den andra partens företrädare eller medlemmar blandar sig i deras organisation, funktionssätt eller administration.

2. Dessutom ska varje medlemsstat där kollektivavtalsstäckningsgraden understiger ett tröskelvärde på 80 % tillhandahålla en ram med möjliggörande förutsättningar för kollektivavtalsförhandlingar, antingen genom lag efter samråd med arbetsmarknadens parter eller genom överenskommelse med dem. En sådan medlemsstat ska även upprätta en handlingsplan för att främja kollektivavtalsförhandlingar. Medlemsstaten ska upprätta en sådan handlingsplan efter samråd med arbetsmarknadens parter eller genom överenskommelse med dem eller efter arbetsmarknadens parter gemensamma begäran som överenskommit mellan dem. Handlingsplanen ska innehålla en tydlig tidsplan och konkreta åtgärder för att successivt öka kollektivavtalsstäckningsgraden, med full respekt för arbetsmarknadens parter autonomi. Medlemsstaten ska se över sin handlingsplan regelbundet och ska revidera den vid behov. Om en medlemsstat reviderar sin handlingsplan ska den göra det, efter samråd med arbetsmarknadens parter eller genom överenskommelse med dem eller efter arbetsmarknadens parter gemensamma begäran som överenskommit mellan dem. Under alla omständigheter ska en sådan handlingsplan ses över minst vart femte år. Handlingsplanen och eventuella uppdateringar av den ska offentliggöras och anmälas till kommissionen.

KAPITEL II

LAGSTADGADE MINIMILÖNER

Artikel 5

Förfarandet för att sätta tillräckliga lagstadgade minimilöner

1. De medlemsstater som har lagstadgade minimilöner ska inrätta nödvändiga förfaranden för sättande och uppdatering av de lagstadgade minimilönerna. Sättandet och uppdateringen ska styras av kriterier som ska bidra till deras tillräcklighet i syfte att uppnå en skälig levnadsstandard, minska fattigdomen bland förvärvsarbetande, främja social sammanhållning och uppåtgående social konvergens och minska löneskillnaderna mellan könen. Medlemsstaterna ska fastställa dessa kriterier i enlighet med sin nationella praxis, i relevant nationell lagstiftning, i beslut av deras behöriga organ eller i trepartsöverenskommelser. Kriterierna ska definieras på ett tydligt sätt. Medlemsstaterna får besluta om den relativa vikten av dessa kriterier, inklusive delarna som avses i punkt 2, med beaktande av sina nationella socioekonomiska förhållanden.

2. De nationella kriterier som avses i punkt 1 ska minst innehålla följande delar:

- a) De lagstadgade minimilönernas köpkraft, med hänsyn tagen till levnadskostnaderna.
- b) Lönernas allmänna nivå och fördelning.
- c) Lönernas ökningstakt.
- d) Den långsiktiga nationella produktivitetsnivån och produktivitetens utvecklingen.

3. Utan att det påverkar de skyldigheter som anges i denna artikel får medlemsstaterna dessutom använda en automatisk mekanism för indexjusteringar av lagstadgade minimilöner på grundval av lämpliga kriterier och i enlighet med nationell lagstiftning och praxis, förutsatt att tillämpningen av den mekanismen inte leder till en minskning av den lagstadgade minimilönen.

4. Medlemsstaterna ska använda vägledande referensvärden i sin bedömning av huruvida de lagstadgade minimilönerna är tillräckliga. För det ändamålet får de använda vägledande referensvärden som vanligen används på internationell nivå, till exempel 60 % av bruttomedianlönen och 50 % av bruttomedellönen, och/eller vägledande referensvärden som används på nationell nivå.

5. Medlemsstaterna ska säkerställa att regelbundna uppdateringar i rätt tid av de lagstadgade minimilönerna görs minst vartannat år eller, i medlemsstater som använder en sådan automatisk indexregleringsmekanism som avses i punkt 3, minst vart fjärde år.

6. Varje medlemsstat ska utse eller inrätta ett eller flera rådgivande organ som ska ge råd till de behöriga myndigheterna i frågor som rör lagstadgade minimilöner, och ska möjliggöra dessa organs operativa verksamhet.

Artikel 6

Variationer och avdrag

1. Om medlemsstaterna tillåter olika nivåer av lagstadgad minimilön för särskilda grupper av arbetstagare, eller avdrag som sänker ersättningen till en nivå som är lägre än den relevanta lagstadgade minimilönen, ska de säkerställa att dessa variationer och avdrag respekterar principerna om icke-diskriminering och proportionalitet, varvid den sistnämnda bland annat innebär att de ska användas i ett legitimt syfte.
2. Inget i detta direktiv ska tolkas som en skyldighet för medlemsstaterna att införa variationer i eller avdrag från lagstadgade minimilöner.

Artikel 7

Arbetsmarknadens parter deltagande i sättandet och uppdateringen av lagstadgade minimilöner

Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att göra arbetsmarknadens parter involverade i sättandet och uppdateringen av lagstadgade minimilöner i rätt tid och på ett ändamålsenligt sätt som innebär att de kan delta frivilligt i diskussionerna genom hela beslutsprocessen, inbegripet genom deltagande i de rådgivande organ som avses i artikel 5.6 och särskilt med avseende på följande:

- a) Urval och tillämpning av kriterierna för att fastställa nivån på den lagstadgade minimilönen samt inrättande av en formel för automatisk indexreglering och i förekommande fall ändring av densamma, enligt vad som avses i artikel 5.1, 5.2 och 5.3.
- b) Urval och tillämpning av de vägledande referensvärden som avses i artikel 5.4 för att bedöma huruvida de lagstadgade minimilönerna är tillräckliga.
- c) Uppdateringar av de lagstadgade minimilönerna enligt artikel 5.5.
- d) Fastställande av variationer i och avdrag från de lagstadgade minimilönerna enligt artikel 6.
- e) Beslut om både insamling av uppgifter och utförande av undersökningar och analyser för att lämna information till myndigheter och andra berörda parter som deltar i sättandet av lagstadgade minimilöner.

Artikel 8

Arbetstagarnas faktiska tillgång till lagstadgade minimilöner

Medlemsstaterna ska, med deltagande av arbetsmarknadens parter, vidta följande åtgärder för att förbättra arbetstagarnas faktiska tillgång till det lagstadgade minimilöneskyddet enligt vad som är lämpligt, vid behov även genom att skärpa tillsynen:

- a) Sörja för ändamålsenliga, proportionella och icke-diskriminerande kontroller och fältinspektioner som utförs av yrkesinspektioner eller organ som ansvarar för tillämpningen av lagstadgade minimilöner.
- b) Utveckla tillsynsmyndigheternas kapacitet, särskilt genom utbildning och vägledning, för att aktivt söka upp och lagföra arbetsgivare som inte efterlever reglerna.

KAPITEL III

ÖVERGRIPANDE BESTÄMMELSER

Artikel 9

Offentlig upphandling

I enlighet med direktiven 2014/23/EU, 2014/24/EU och 2014/25/EU ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att ekonomiska aktörer och deras underleverantörer vid tilldelning och fullgörande av offentliga upphandlingskontrakt eller koncessionskontrakt 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, bland annat ILO:s konvention om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten nr 87 (1948) och ILO:s konvention om organisationsrätt och kollektiva förhandlingsrätt nr 98 (1949).

Artikel 10

Övervakning och uppgiftsinsamling

1. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att det finns ändamålsenliga verktyg för uppgiftsinsamling för att övervaka minimilöneskyddet.
2. Medlemsstaterna ska varannat år, före den 1 oktober under rapporteringsåret, lämna följande uppgifter och information till kommissionen:
 - a) Nivån på och utvecklingen av kollektivavtalsäckning.
 - b) För lagstadgade minimilöner:
 - i) Den lagstadgade minimilönens nivå och andelen arbetstagare som omfattas av den.
 - ii) En beskrivning av befintliga variationer och avdrag och skälen till att de införts samt andelen arbetstagare som omfattas av variationer, om sådana uppgifter finns.
 - c) För minimilöneskydd som ges enbart genom kollektivavtal:
 - i) De lägsta lönenivåer som fastställs i kollektivavtal som omfattar lågavlönade arbetstagare, eller en uppskattning av dessa nivåer om tillförlitliga uppgifter inte finns tillgängliga hos de ansvariga nationella myndigheterna, samt andelen arbetstagare som omfattas av dem, eller en uppskattning av denna andel om tillförlitliga uppgifter inte finns tillgängliga hos de ansvariga nationella myndigheterna.
 - ii) Nivån på de löner som betalas till arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal samt dess förhållande till nivån på de löner som betalas till arbetstagare som omfattas av kollektivavtal.

De medlemsstater som är föremål för de rapporteringskrav som avses i första stycket c ska vara skyldiga att rapportera de uppgifter som avses i led i) däri åtminstone avseende sektorspecifika, geografiska och andra kollektivavtal med flera arbetsgivare, inbegripet kollektivavtal som har förklarats vara allmängiltiga.

Medlemsstaterna ska tillhandahålla den statistik och information som avses i denna punkt uppdelad efter kön, åldersgrupp, funktionsnedsättning, företagsstorlek och sektor, i den mån uppgifter om detta finns tillgängliga.

Den första rapporten ska omfatta 2021, 2022 och 2023 och ska lämnas senast den 1 oktober 2025. Medlemsstaterna får utelämna statistik och information som inte finns tillgänglig före den 15 november 2024.

3. Kommissionen ska analysera de uppgifter och den information som medlemsstaterna har lämnat i rapporterna enligt punkt 2 i denna artikel och i handlingsplanerna enligt artikel 4.2. Den ska rapportera till Europaparlamentet och rådet i detta avseende varannat år och ska samtidigt offentliggöra de uppgifter och den information som medlemsstaterna har lämnat.

*Artikel 11***Information om minimilöneskydd**

Medlemsstaterna ska säkerställa att information om lagstadgade minimilöner och om minimilöneskydd som följer av allmängiltiga kollektivavtal, inbegripet information om prövningsmekanismer, är allmänt tillgänglig, vid behov på det mest relevanta språket, enligt vad som fastställs av medlemsstaten, på ett heltäckande och lättillgängligt sätt, även för personer med funktionsnedsättning.

*Artikel 12***Rätt till prövning och skydd mot ogynnsam behandling eller ogynnsamma konsekvenser**

1. Medlemsstaterna ska, utan att det påverkar de särskilda former av prövning och tvistlösning som i förekommande fall föreskrivs i kollektivavtal, säkerställa att arbetstagare, inbegripet arbetstagare vars anställningsförhållande har upphört, ges tillgång till ändamålsenlig och opartisk tvistlösning i tid samt rätt till prövning vid åsidosättande av rättigheter i fråga om lagstadgade minimilöner eller i fråga om minimilöneskydd, om sådana rättigheter föreskrivs i nationell rätt eller i kollektivavtal.

2. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att skydda arbetstagare och arbetstagarrepresentanter, även sådana som är medlemmar i arbetstagarorganisationer eller fackliga företrädare, mot ogynnsam behandling från arbetsgivarens sida och mot ogynnsamma konsekvenser med anledning av klagomål som lämnas in till arbetsgivaren eller på grund av förfaranden som inlets i syfte att säkerställa efterlevnaden vid åsidosättande av rättigheter i fråga om minimilöneskydd, om sådana rättigheter föreskrivs i nationell rätt eller i kollektivavtal.

*Artikel 13***Sanktioner**

Medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner som ska gälla vid åsidosättande av rättigheter och skyldigheter som omfattas av detta direktiv, om dessa rättigheter och skyldigheter föreskrivs i nationell rätt eller i kollektivavtal. I medlemsstater utan lagstadgade 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. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

KAPITEL IV

SLUTBESTÄMMELSER*Artikel 14***Spridning av information**

Medlemsstaterna ska säkerställa att arbetstagare och arbetsgivare, inbegripet små och medelstora företag, informeras om alla nationella åtgärder för införlivande av detta direktiv, tillsammans med de relevanta bestämmelser som redan gäller på det område som avses i artikel 1.

*Artikel 15***Utvärdering och översyn**

Senast den 15 november 2029, ska kommissionen, efter samråd med medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter på unionsnivå, göra en utvärdering av detta direktiv. Kommissionen ska därefter överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en översyn av genomförandet av detta direktiv och vid behov föreslå lagändringar.

*Artikel 16***Bestämmelser om upprätthållande av skyddsnivån och förmånligare bestämmelser**

1. Detta direktiv ska inte utgöra ett giltigt skäl för att sänka den allmänna skyddsnivån som arbetstagarna i medlemsstaterna redan åtnjuter, särskilt med avseende på att minska eller avskaffa minimilöner.
2. Detta direktiv ska inte påverka medlemsstaternas rätt att tillämpa eller införa lagar eller andra författningar som är förmånligare för arbetstagarna eller att främja eller tillåta tillämpningen av kollektivavtal som är förmånligare för arbetstagarna. Direktivet ska inte tolkas som att det hindrar medlemsstaterna från att höja de lagstadgade minimilönerna.
3. Detta direktiv påverkar inte rättigheter som arbetstagarna ges genom andra unionsrättsakter.

*Artikel 17***Införande och genomförande**

1. Medlemsstaterna ska anta de bestämmelser som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 15 november 2024. De ska genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om texten till de centrala bestämmelser i nationell rätt som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.
3. Medlemsstaterna ska i enlighet med sin nationella lagstiftning och praxis vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att arbetsmarknadens parter deltar på ett ändamålsenligt sätt i samband med genomförandet av detta direktiv. För detta ändamål får medlemsstaterna helt eller delvis överlåta genomförandet åt arbetsmarknadens parter, inbegripet avseende upprättandet av en handlingsplan i enlighet med artikel 4.2, om arbetsmarknadens parter gemensamt begär detta. Om medlemsstaterna gör det ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de skyldigheter som fastställs i detta direktiv alltid efterlevs.
4. Den underrättelse som avses i punkt 2 ska innehålla en beskrivning av hur arbetsmarknadens parter deltar i genomförandet av detta direktiv.

*Artikel 18***Ikraftträdande**

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

*Artikel 19***Adressater**

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Strasbourg den 19 oktober 2022.

På Europaparlamentets vägnar
R. METSOLA
Ordförande

På rådets vägnar
M. BEK
Ordförande

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Justitiedepartementet

Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. [11]

Organisera för hållbar utveckling. [14]

Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. [18]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. [15]

Förbud mot bottenträning i marina skyddade områden. [20]

Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. [27]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. [5]

Ett statligt huvudmannaskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. [9]

Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. [10]

Patientöversikter inom EES och Sverige. [13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. [23]

Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? [29]

Ett trygghetssystem för alla. Nytt
regelverk för sjukpenninggrundande
inkomst. [30]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering.

Underlagsrapporter. [19]

Informationsförsörjning på skolområdet.

Skolverkets ansvar. [21]

Samhället mot skolattacker. [28]

Framtidens yrkeshögskola

– stabil, effektiv och hållbar. [31]

