

EU-kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner i EU

Medlingsinstitutet har beretts tillfälle att yttra sig över EU-kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner i EU. Medlingsinstitutet lämnar ett antal synpunkter som rör lönebildning och arbetsmarknad samt ett antal synpunkter som handlar om Medlingsinstitutets möjligheter att kunna tillhandahålla de uppgifter som enligt direktivet ska rapporteras in. Medlingsinstitutet har inte granskat förslaget i fråga om den föreslagna rättsliga grunden eller förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Övergripande synpunkter

Direktivförslaget reser ett antal frågor som, givet sakfrågans betydelse för den svenska arbetsmarknadsmodellen, måste klargöras innan det går att ta ställning till innehållet.

Direktivet fastställer enligt artikel 1.1 en ram för

- sättande av tillräckliga minimilöner, och
- arbetstagarnas tillgång till minimilöneskydd.

Även om förslaget utgår ifrån att det är medlemsstaterna som ska bestämma på vilket sätt ett minimilöneskydd för arbetstagare ska fastställas (artikel 1.2), tycks i princip båda dessa syften gälla oavsett vilket val medlemsstaten har gjort.

I artikel 1.2 anges att direktivet inte ska påverka medlemsstaternas val att ”antingen ... eller främja tillgången till minimilöneskydd”. Om direktivet i detta avseende syftar till att ”främja tillgången till ...” bör detta återspeglas i artikel 1.1 och även där uttryckas som ”främjande av tillgången ...”.

Mot denna bakgrund och givet vad som anges i artikel 1 i övrigt (inte påverka den fullständiga respekten för parternas självständighet, rätt att förhandla och ingå kollektivavtal) samt vad som anges i de bestämmelser som är relevanta för länder utan lagstadgade minimilöner (artikel 4 om främjande av förhandlingar med särskilda krav för länder med lägre täckningsgrad än 70 procent, skäl 18-19 samt artikel 10.2 b iii) ligger det närmast till hands att uppfatta direktivet så att det inte innebär en skyldighet för medlemsstater som saknar lagstadgade minimilönesystem att (genom kollektivavtal) införa en rätt för den enskilde till ett ”minimilöneskydd”. Det bör i så fall betyda att direktivet inte skapar några rättigheter för enskilda (det är upp till

medlemsstaten att göra det). Att direktivet har den innebörden måste dock säkerställas. Om det inte går bör förslaget inte anses acceptabelt för Sverige.

En knapp majoritet av de omkring 700 kollektivavtalen om löner och övriga anställningsvillkor saknar bestämmelser om lägstanivåer. Bland avtalen med lägstanivåer finns ingen enhetlighet i hur nivåerna är utformade eller i villkoren för tillämpningen. Vidare finns på flera områden anställningsformer med utbildningsinnehåll som tillåter löner som understiger kollektivavtalens lägsta löner under en kortare tid – oftast som längst 12 månader. Det måste säkerställas att vad som i artikel 1.1 andra stycket anges om att direktivet inte ska påverka ”den fullständiga respekten för arbetsmarknadsparternas självständighet eller deras rätt att förhandla om och ingå kollektivavtal” innebär att parterna är fullständigt fria att komma överens om kollektivavtalens innehåll. Parterna måste vara fria att komma överens om kollektivavtal utformade efter avtalsområdets förutsättningar, olika lönepolitiska mål avseende användning och fördelning av löneutrymme, principer för lönesättning och dylikt. Detta hänger samman med vad som nämnts ovan om direktivets syfte, att direktivet inte medför en rätt för den enskilde till ett minimilöneskydd. Om direktivet skulle ha den innebörden och parternas förhandlingar måste iaktta detta, är det en väsentlig och oacceptabel inskränkning av parternas avtalsfrihet (på tvärs mot de principer som nämns i artikel 1.1. andra stycket, och på tvärs mot ILO-konventioner).

Vidare gäller att en utomstående arbetstagare inte har rätt till de villkor (t.ex. i fråga om lägstalöner) som stadgas i det kollektivavtal som arbetstagarens arbetsgivare är bunden av (även om denne i och för sig är skyldig att tillämpa avtalet även på den utomstående arbetstagaren), för såvitt det inte kan konstateras att villkoren har gjorts till en del av det enskilda anställningsavtalet. Medlingsinstitutet uppfattar direktivförslaget så att det inte medför några krav på förändringar av nämnda förhållanden mot bakgrund av vad som nämnts ovan om artikel 1.1 och att det i artikel 1.3 anges att ”ingenting i detta direktiv får tolkas som en skyldighet ... att göra kollektivavtal allmänt tillämpliga”. Även detta måste dock säkerställas.

Om innebörden i förslaget är riktigt uppfattad torde frågan om ”tillräckliga minimilöner” i länder utan lagstadgade sådana primärt endast aktualiseras i förhållande till bestämmelserna om övervakning och uppgiftsinsamling (Artikel 10), se vidare nedan.

Synpunkter på de olika artiklarna i förslaget

Artikel 1 Innehåll

Se ovan under övergripande synpunkter.

Artikel 3 Definitioner

(1) Minimilön

I definitionen liksom i direktivet i övrigt görs ingen skillnad på minimilöner som fastställs i lag och lägstalöner som finns i kollektivavtal. Det finns dock skillnader. Lägstalöner i kollektivavtalsbaserade modeller fastställs i förhandling mellan arbetsgivare och arbetstagare i en förhandling där även lönerna för andra grupper inom området ingår. Den avvägning som görs innebär exempelvis att ”tillgången till” och ”tillräckligheten” balanseras mot andra intressen. En minimilön som fastställs utanför den reguljära förhandlingsmodellen är däremot exogen, vilket kan skapa ett behov av att införa en eller ta särskilda hänsyn till tillräckligheten i minimilönen. Vi tycker därför att man kan ifrågasätta dels att de båda sorterna av lägstanivåer behandlas synonymt i direktivet, dels att formuleringar om tillräcklighet ska omfatta även länder med kollektivavtalsbaserade system. Detta har bland annat betydelse för relevansen samt den bedömning som ska göras av de indikatorer som föreslås under artikel 10. Att resonera i termer av tillgång till minimilöner/lägstalöner eller om nivåerna är tillräckliga kan i sig ses som ett ingrepp i parternas frihet att teckna kollektivavtal (som ska garanteras enligt artikel 1.1).

(3 och 4) Kollektivförhandlingar/kollektivavtal

Det står inte angivet i dessa definitioner att begreppet kollektivavtal innebär regler om (bl.a.) minimilöneskydd. Men det står ”arbetsvillkor och anställningsvillkor”. Om vad som ovan angetts om direktivets syfte är riktigt kan inte minimilöneskydd anses ingå i ”arbetsvillkor och anställningsvillkor”, utan att dessa begrepp, i varje enskilt fall/avtal, står för vad parterna i just det avtalet har kommit överens om. Det bör förtydligas att ett kollektivavtal innehåller det parterna som tecknar avtalet anser att det ska innehålla i fråga om arbets- och anställningsvillkor, varken mer eller mindre.

Artikel 4 Främjande av kollektivförhandlingar om lönesättning

För medlemsstater med en täckningsgrad för kollektivavtal som är över 70 procent bör det inte ställas krav om att öka täckningen. För dessa länder bör det snarast uttryckas som att upprätthålla en hög nivå. Det är något oklart vilka krav som följer av a-punkten, b-punkten är som vi tolkar det i hög grad vad som följer av MI:s uppdrag (möjligen gäller det även a-punkten).

Gränsen på 70 procent är möjligen problematisk. I dag uppfyller Sverige med råge kravet men det är samtidigt inte tydligt hur täckningsgraden ska mätas. Det är inte möjligt att säga att Sverige för all framtid och med alla möjliga definitioner kommer att uppfylla detta krav. Vid en nedbrytning på de olika bakgrundsfaktorer som specificeras i artikel 10 kan en del av dessa undergrupper hamna på nivåer som

understiger 70 procent. Det bör därför säkerställas att det är den aggregerade nivån som avses. Vi undrar då vad syftet med nedbrytningen på undergrupper är?

Kraven på vilka åtgärder som ska vidtas för det fall en medlemsstat hamnar under gränsen på 70 procent måste ligga inom ramen för den grundläggande förutsättningen om respekt för kollektivavtalsbaserade arbetsmarknadsmodeller. Det behöver säkerställas att det är upp till varje medlemsstat att efter de nationella förutsättningarna avgöra vilka åtgärder som ska vidtas om nivån understiger 70 procent.

Själva formuleringen i direktivet om att en medlemsstat vars täckningsgrad understiger 70 procent *ska* tillhandahålla en ram... antingen genom lag efter samråd med arbetsmarknadens parter eller genom överenskommelse med dem är enligt vår mening problematisk i förhållande till artikel 1.1. En överenskommelse kan inte med bibehållen respekt för partsautonomin ingås under tvång. Staten kan möjligen sträva efter att komma överens med parterna om hur täckningsgraden ska öka. Som vi ser det är det en handlingsplan som skulle kunna bli aktuellt för Sveriges del. Vi tycker därför att skrivningen ”antingen genom lag efter...eller genom överenskommelse med dem,” om möjligt bör strykas.

Artikel 9

Det bör införas ett ”, i förekommande fall,” mellan ”som” och ”fastställs”. Här är det viktigt att säkerställa att direktivet inte påverkar den nationella regleringen av vilket avtal som ska tillämpas.

Artikel 10 Övervakning och uppgiftsinsamling

De förslag om rapportering som läggs i artikel 10 är sammanfattningsvis extremt arbetskrävande och i vissa delar är uppgifterna inte möjliga att ta fram. Eftersom de föreslagna indikatorerna rör områden där Medlingsinstitutet är statistikansvarig myndighet har vi särskilt analyserat vilka möjligheter det finns att uppfylla kraven. Vi har i detta arbete genomfört samråd med SCB.

Förslagen tycks utgå från att kollektivavtal alltid innehåller lägstanivåer för löner. Det verkar också som om kommissionen antar att lägstanivåer som finns i kollektivavtal alltid är tillämpliga för alla anställda som omfattas av avtalet. Som vi har beskrivit ovan är det dock en knapp majoritet av alla avtal som *inte* innehåller lägstanivåer. Omkring 45 procent av de anställda som omfattas av kollektivavtal har avtal där det finns lägstanivåer. Bland dessa anställda finns dock individer som trots det inte berörs av avtalade lägstanivåer, exempelvis på grund av ålder. Det är alltså inte så att alla anställda som omfattas av avtal med lägstanivåer för löner berörs av en enda nivå, och inte heller så att alla berörs överhuvudtaget. Tillsammans med den grupp som inte

omfattas av kollektivavtal alls så är det uppskattningsvis sex av tio anställda som inte omfattas av ett kollektivavtal som innehåller lägstanivå. Därtill kommer de som i och för sig omfattas av ett avtal med lägstanivå, men där lägstanivån inte är tillämplig för dem.

Kopplingen till syftet med direktivet blir också oklar. Begreppet tillräcklighet nämns i artikel 1, men förekommer sedan inte i de delar som rör kollektivavtalsbaserade system förrän i artikel 10. Vi uppfattar det som att kravet på tillräcklighet i första hand syftar på kapitel 2, dvs den del som inte ska omfatta Sverige. De föreslagna indikatorerna är därför svåra att förstå. Utifrån hur direktivet är utformat borde endast indikatorer för täckning och inte tillräcklighet ingå för länder med kollektivavtalsbaserade system. Här skulle det vara bra med klargörande av om, varför och i så fall hur begreppet tillräcklighet ska tillämpas i relation till länder med kollektivavtalsbaserade system.

De indikatorer som föreslås kommer inte att fånga upp det som kommissionen vill följa utifrån syftet med direktivet. Det skulle vara mycket bättre med en rapportering som svarar mot syftet att garantera skäliga arbetsvillkor och levnadsstandard för dem med låga löner. Det vill säga att analysera omfattningen, löneläget och egenskaperna bland dem med de lägsta lönerna, tillsammans med en översikt av avtalade lägstanivåer för löner i kollektivavtalen.

Punkt 2(b)

i) Fördelning i deciler av [minimi]löner, viktat efter andelen arbetstagare som omfattas av dem

För denna indikator finns avgränsningsproblem för vilka arbetstagare som kan sägas omfattas av avtal med minimilöner. Det är inte ovanligt att kollektivavtal innehåller ett stort antal olika lägstanivåer, ofta för olika yrkesgrupper, för olika åldrar etc. De lägstanivåer som finns i vissa avtal omfattar därmed inte alltid alla arbetstagare som täcks av dessa avtal, exempelvis om parterna kommit överens om att lägstanivåerna inte gäller anställda under 18 eller 19 år. Att enbart välja den lägsta avtalade nivån i varje avtal och låta alla omfattas av denna i statistiken riskerar att kraftigt snedvrider den efterfrågade fördelningen. Sammantaget skulle den föreslagna indikatorn vara mycket svår att ta fram, omöjlig att bryta ned i olika delgrupper, och sannolikt ge en skev bild av tillgång och tillräcklighet i de lägsta avtalade lönenivåerna på den svenska arbetsmarknaden.

En viktig grundprincip i den kollektivavtalsbaserade modellen är att det är parterna som äger innehållet i sina avtal. Vid oenighet kan det prövas i domstol vad som gäller. Staten kan dock inte gå in och avgöra vilka lönenivåer i enskilda avtal som gäller för

olika individer eller grupper av arbetstagare. Utöver denna principiella invändning skulle det även som beskrivits ovan medföra en överblickbart stor arbetsinsats.

ii) Kollektivförhandlingarnas täckning

I Impact assessment hänvisas till OECD-siffror och att täckningsgraden sjunker i Europas länder. Detta stämmer inte med de mått som används i Sverige. Det är angeläget att våra egna mått, som utgår från ILO:s statistikkonvention, kan användas även i framtiden. Det är också angeläget att definitionen utgår från vedertagna statistikmått, dvs andelen som omfattas av kollektivavtal i relation till anställda – employed. Där ingår exempelvis inte anställda i eget aktiebolag, trots att de rättsligt sett räknas som anställda.

Vidare vill vi lyfta att tillgång till kollektivavtal inte säger något om tillgången till tillräckliga minimilöner, eftersom en majoritet av kollektivavtalen saknar angivna nivåer för sådana.

iii) Lönenivån för arbetstagare som inte omfattas av det minimilöneskydd som ges genom kollektivavtal och dess förhållande till lönenivån för arbetstagare som omfattas av sådant minimiskydd

Den föreslagna indikatorn kräver möjligheten att dela upp lönestatistiken på ett sätt som inte är möjligt idag. Allmän förekomst av lägstanivåer i olika avtal är känt, men inte lönerna hos de arbetstagare som går på dessa avtal. Därmed finns inga möjligheter att ta fram de efterfrågade uppgifterna.

Detta är komplementet till uppgifterna under i). Eftersom de inte går att ta fram är det inte heller möjligt att ta fram dessa uppgifter. Lägstanivåer finns på de områden där parterna har bedömt att det behövs. Som förslaget är formulerat kommer därför höginkomsttagare ofta hamna i gruppen som saknar minimilöneskydd. Sannolikt skulle den genomsnittliga lönenivån vara högre för denna grupp jämfört med den grupp som omfattas av lägstalöner i kollektivavtal. Rimligtvis är det framför allt arbetstagare som riskerar låga löner som är av intresse i detta sammanhang.

Den nedbrytning av statistiken som föreslås är inte möjlig att göra. Mest problematiskt bedömer vi att det skulle vara att ta fram en uppdelning på funktionsvariation (detta gäller även punkterna (i) och (ii)). Det är också oklart vad syftet med denna nedbrytning är eftersom det såvitt vi kan se inte hänger samman med något förslag där en sådan behövs.

Sverige har sammanfattningsvis bra statistik över både löner och kollektivavtal var för sig och vi kan ge en tillräckligt detaljerad bild av de lägst avlönade och kopplingen till lägstalöner, men inte på det sätt som innehållet i kraven stipulerar.

3. Säkerställa att information om minimilöneskydd, inbegripet kollektivavtal och bestämmelser om löner i dem, är öppen och offentligt tillgänglig.

Den närmare innebörden i bestämmelsen behöver klargöras. Medlingsinstitutet har i princip möjlighet att begära in kollektivavtal, men i praktiken är det främst de protokoll som visar förändringar i avtalen som samlas in. Många fackförbund och arbetsgivarorganisationer tillhandahåller sina avtal antingen publikt eller på sidor som kräver inloggningsuppgifter för medlemmar. Det finns som nämnts ovan omkring 700 kollektivavtal om löner och övriga anställningsvillkor, varav flera innehåller ett stort antal lägstanivåer. Att samla informationen på ett överskådligt sätt för samtliga dessa är knappast görbart. Däremot går det att ta fram sammanställningar och olika analyser utifrån exempel på lägstanivåer.

4. (och 5.) Kommissionen ska bedöma uppgifterna i punkt 2

Det finns en logik i att kommissionen ska bedöma punkt 2 (ii) Täckningsgraden om artikel 4 genomförs. För punkterna (i) och (iii) kan vi inte se logiken alls. Förslaget innebär inte några skyldigheter för kollektivavtalsbaserade system att leverera någon viss nivå för dessa indikatorer och det finns därför inget att bedöma (se även under Artikel 10 om tillräcklighet).

Vi kan heller inte, som nämns ovan, se syftet med att indikatorerna ska redovisas nedbrutet på de olika bakgrundsfaktorerna. På vilket sätt ska det ingå som underlag vid bedömningen?

Ytterligare en aspekt på inrapporteringen av lönenivåer är att enbart en lönenivå i ett kollektivavtal inte avspeglar det fullständiga värdet av kollektivavtalet (för en anställd). Andra villkor, som avsättning till pensionslösningar eller avtalade ersättningar vid exempelvis sjukdom eller föräldraledighet är av stor betydelse, men kommer inte att synas, vare sig i lönestatistik eller i uppgifter hämtade från kollektivavtal. Av betydelse för arbetsvillkoren för dem med lägst löner är också olika villkor som rör exempelvis tidsbegränsade anställningar, möjligheter att få fler arbetstimmar etc. En mer kvalitativ analys som görs på nationell nivå, vid sidan av en kvantitativ analys, kan åtminstone delvis väga in dessa aspekter. Något som inte är möjligt med standardiserade indikatorer. Att jämföra lägstanivåer mellan länder utan att ta hänsyn till detta kan bli missvisande.

Artikel 11 Rätt till prövning och skydd mot ofördelaktig behandling eller ofördelaktiga konsekvenser

Jämför med Övergripande synpunkter. För denna artikel behöver det säkerställas att artikeln inte innebär att en utomstående arbetstagare genom direktivet ges en rätt att åberopa villkor i kollektivavtalet (såvida inte villkoren har blivit en del av den utomstående arbetstagarens enskilda avtal).