



LUND UNIVERSITY

Yttrande för remissen: Genomförandet av minimilönedirektivet (SOU 2023:36)

Kjellberg, Anders

2023

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Kjellberg, A. (2023, okt. 13). Yttrande för remissen: Genomförandet av minimilönedirektivet (SOU 2023:36). Arbetsmarknadsdepartementet.

Total number of authors:
1

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00



**SAMHÄLLS-
VETENSKAPLIGA
FAKULTETEN**

REMISSYTTRANDE

Diarienummer
V 2023/1655

Datum 2023-10-13

Dekan

Rektor

Yttrande för remissen: Genomförandet av minimilönedirektivet (SOU 2023:36)

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerade remiss, avger följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av professor Anders Kjellberg, Sociologiska institutionen.

Sammanfattning

Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet instämmer i huvudsak i utredningens slutsatser, men anser att regeringen i samarbete med arbetsmarknadens parter bör överväga åtgärder om kollektivavtalens täckningsgrad skulle börja sjunka och långt innan den kommer ned på tröskelvärdet 80%. Den svenska arbetsmarknadsmodellen vilar, förutom på en hög kollektivavtalstäckning, också på en hög organisationsgrad hos både arbetsgivare och anställda. Därför kan det bli aktuellt med åtgärder som bidrar till att förhindra ett fortsatt fall av den fackliga organisationsgraden. En annan utveckling som på sikt tenderar underminera den svenska modellen är den växande arbetslivskriminaliteten. Det gör det angeläget med ökad kontroll i samband med offentliga upphandlingar.

Utredningen utmynnar i slutsatsen att Sverige inte behöver vidta några åtgärder med anledning av minimilönedirektivet, förutom att säkerställa att nödvändiga uppgifter samlas in för att övervaka minimilöneskyddet angående minimilöner och kollektivavtalstäckning (artikel 10 i direktivet). Utredningen föreslår att detta uppdras åt Medlingsinstitutet som redan ansvarar för den officiella lönestatistiken och som på basis av denna planerar att utveckla beräkningarna av kollektivavtalens täckningsgrad och därvid inkludera fler variabler än vad som idag är fallet. Förslagsvis bör en av dessa variabler vara uppdelningen på arbetare och tjänstemän (inte upptagen i minimilönedirektivet).

Utredningsförslaget: Avsnitt 3.3 Kollektivavtalens täckningsgrad och arbetstagarnas organisationsgrad är hög (sid. 38–39)

Kollektivavtalens täckningsgrad

Utredningen anser att inga åtgärder behöver vidtas för att öka kollektivavtalstäckningen i Sverige eftersom den sedan länge ligger på omkring 90%. År 2021 var den 88% (Betänkandet sid. 38). Dessa beräkningar avseende anställda 16–64 år innebär en mindre överskattning av

täckningsgraden eftersom täljaren inkluderar personer äldre än 64 år när det gäller kollektivavtal slutna av arbetsgivarorganisationerna (de gör ingen åldersavgränsning), och dessutom personer som inte är folkbokförda i Sverige (t.ex. utstationerade), medan nämnaren som bygger på AKU endast avser anställda folkbokförda i Sverige och endast i åldersspannet 16–64 år.

En mer korrekt beräkning, där AKU 15–74 år används, ger en täckningsgrad på 87% för 2021.¹ Inom privat sektor var den 81% samma år. Om man i nämnaren inkluderar till Sverige utstationerade och så kallade falska egenföretagare blir andelen lägre, men det är svårt att beräkna hur mycket lägre.

Enligt minimilönedirektivets skäl 21 (SOU 2023:36, Bilaga 2, sid. 4) kan eller bör bland annat falska egenföretagare och odeklarerade arbetstagare (”papperslösa”) omfattas av direktivet.

I Sverige har antalet falska egenföretagare enligt direktivets definition ökat påtagligt sedan F-skattereglerna liberaliserades 2009 samt konkurrensen hårdnat inom inte minst transport- och byggbranscherna. Någon tillförlitlig statistik existerar dock inte, men minimilönedirektivet framhåller på flera ställen att där sådan saknas kan uppskattningar göras. Enligt den undersökning som TCO gjorde hösten 2017 fanns det då ca 9 000 falska egenföretagare i Sverige.

Frågan om vilka som rättsligt ska betraktas som arbetstagare respektive arbetsgivare är till följd av plattformsföretagens expansion en utmaning för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Det föreligger sedan december 2021 ett förslag till EU-direktiv om plattformsföretag som kan komma att utvidga arbetsgivarbegreppet och därmed också arbetstagarbegreppet. Av de som arbetar via plattformar inom EU uppskattas 5,5 miljoner vara felaktigt klassificerade som äkta egenföretagare, trots att de uppfyller alla kriterier för att klassificeras som arbetstagare. Direktivet ”syftar till att underlätta för personer som arbetar via digitala arbetsplattformar att få den rättsliga anställningsstatus som motsvarar deras faktiska arbetsformer.” Antalet ”unika individer” som under första halvåret 2023 var utstationerade till Sverige uppgick enligt utstationeringsregistret till 48 000, varav ca 23 600 inom byggbranschen.

Det råder dock ingen tvekan om att kollektivavtalens täckningsgrad fortfarande är mycket hög i Sverige trots frånvaron av allmängiltigförklaring. Även om falska egenföretagare, utstationerade och papperslösa skulle inkluderas i dessa beräkningar och täckningsgraden bli något lägre än 87% befinner den sig fortfarande långt över tröskelvärdet på 80%.

Som framgår ovan var kollektivavtalens täckningsgrad i privat sektor 81% 2021 (15–74 år). Enligt en beräkning baserad på registerdata som gjorts av utredningen för en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring redovisad i ett delbetänkande augusti 2023 (SOU 2023:41), omfattades drygt 77% av alla anställda i privat sektor av kollektivavtal år 2021. Till en del förklaras denna

¹ Anders Kjellberg (2023a) [Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund — Lunds universitet](#). Lund: sociologiska institutionen, tabell 11B och Appendix 22.

differens av att statliga bolag (t.ex. LKAB, SJ, Vattenfall, Systembolaget och Samhall) liksom kommunala bolag (t.ex. Tekniska Verken i Linköping) av denna utredning (SOU 2023:41) räknas till offentlig sektor, trots att de anställda inte är offentliganställda. Om de anställda i dessa företag förs över till privat sektor stiger täckningsgraden i denna till 79%, men en differens på 1,6 procentenheter består, vilket sannolikt kan tillskrivas olikheter i metod mellan beräkningssätten.

För arbetsmarknaden i sin helhet, var kollektivavtalens täckningsgrad 85,6% enligt utredningen om en kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring, jämfört med 87% enligt det ovan redovisade beräkningssättet, det vill säga en differens på 1,4 procentenheter).

Den fackliga organisationsgradens utveckling

Den svenska partsmodellen bygger på en hög organisationsgrad bland både arbetsgivare och fackföreningar. Arbetsgivarnas organisationsgrad brukar såväl i Sverige som internationellt sett definieras som andelen anställda som arbetar i företag och andra verksamheter som är anslutna till en arbetsgivarorganisation. Med facklig organisationsgrad avses andelen anställda som är anslutna till en fackförening. Medan arbetsgivarnas organisationsgrad under flera decennier varit stabilt hög (87% 2021), har den fackliga organisationsgraden minskat och allra mest på arbetarsidan (Kjellberg 2023a-b). År 2006 var både tjänstemännens och arbetarnas organisationsgrad (årsgenomsnitt anställda 16–64 år) 77%, vilket 2022 minskat till 73% bland tjänstemän och 59% bland arbetare (för anställda i genomsnitt 69%).

I den privata sektorn är arbetarnas organisationsgrad lägre (56%). Särskilt låg är den i de privata tjänstenäringarna (50%) och inom dessa i synnerhet bland den växande andelen utrikes födda arbetare (42%). År 2006 var organisationsgraden 77% bland både utrikes och inrikes födda arbetare. Sedan dess har denna andel minskat kraftigt hos båda grupperna samtidigt som en klyfta uppstått dem emellan: 51% bland utrikes födda och 63% bland inrikes födda. Genomsnittet för arbetare var, som framgått, 59% 2022.

Utredningsförslaget: Avsnitt 4.5 Direktivets syfte uppfylls i Sverige genom den svenska modellen för lönebildning (sid. 55–57)

Säkrandet av goda arbets- och lönevillkor

Det ligger mycket i att den svenska partsmodellen främjar goda arbets- och lönevillkor, vilket framgår tydligt om man jämför med länder där fackföreningarna har en avsevärt svagare ställning. Det betyder dock inte att alla arbetstagare i Sverige omfattas av ”goda arbets- och lönevillkor”.

Förutsättningarna har försämrats genom den fallande fackliga organisationsgraden bland framför allt arbetare, och att det inom vård och omsorg numera är relativt vanligt med timanställda som inte kan förutse sin löneinkomst under månaden ifråga. Andra utvecklingar som går i samma riktning är tillväxten av falska egenföretagare, och den tilltagande arbetslivskriminaliteten som framför allt drabbar utrikes födda – främst

asylsökande, arbetskraftsmigranter från tredje land, och till Sverige utstationerade arbetare.

Möjligheterna att kontrollera kollektivavtalens efterlevnad – skälen 14 och 31 i direktivet

Av betydelse för arbets- och lönevillkoren är inte bara andelen arbetstagare som omfattas av kollektivavtal (täckningsgraden). På vissa delar av den svenska arbetsmarknaden förekommer även brister i *efterlevnaden* av kollektivavtalen. I skäl 14 pekar minimilönedirektivet på att kollektivavtalens efterlevnad brister i några medlemsstater med *lagstadgade minimilöner*.

Detta problem finns – om än i mindre omfattning – också i Sverige, framför allt i restaurangbranschen och hos underentreprenörer i byggbranschen. Arbetsrättsjuristen Erik Sjödin konstaterar att bundenhet av kollektivavtal inte alltid innebär att de efterlevs och menar att det finns skäl att återigen utreda om det behövs åtgärder för att säkra kollektivavtalens efterlevnad:

”Om kollektivavtalen inte också efterlevs och normerar arbets- och anställningsvillkor på arbetsplatsen kan det inte påstås att det skydd som den svenska modellen garanterar är sådant att andra lösningar som allmängiltig förklaring av kollektivavtal och lagstadgad minimilön inte är alternativ. För dem som månar om den svenska modellen för arbetsrättslig reglering finns anledning att utreda om det behövs åtgärder som säkrar kollektivavtalens efterlevnad. Efterlevnaden av kollektivavtal och även annan arbetsrätt framstår som en prioriterad fråga i svensk arbetsrätt på 2020-talet.” (Sjödin 2019/20: 695)²

För att å ena sidan förekomma ett framtida scenario där allmängiltigförklaring och lagstadgad minimilön blir nödvändiga, eller krävs av EU-domstolen, kan det finnas anledning att redan idag överväga andra åtgärder för att komma till rätta med de växande problemen med kollektivavtalens efterlevnad. Å andra sidan garanterar inte allmängiltigförklaring eller lagfäst minimilön att kollektivavtalen efterlevs. Den svenska modellen bygger på att det primärt är de fackliga organisationerna, och i viss utsträckning även arbetsgivarorganisationerna, som kontrollerar efterlevnaden. I takt med ökande arbetslivskriminalitet, osund konkurrens och sjunkande facklig organisationsgrad har arbetsgivarorganisationernas kontroller, och inte minst samverkan mellan fackföreningar och arbetsgivarorganisationer blivit allt viktigare. Ett sådant initiativ är Bygghandelskommissionen och senare års centrala byggavtal som ställer krav på att huvudentreprenörer kontrollerar underentreprenörer. Därtill kommer olika former av myndighetssamverkan.

Sveriges Radio rapporterade 7 september 2023 att ”Allvarligt våld på byggarbetsplatser gör att fackförbund avstår kontroller”³ utifrån en

² Erik Sjödin (2019/20) ”Arbetslivets skuggsida - rättsföljder vid för låga löner”. *Juridisk Tidskrift* 2019/20 nr 3, sid. 671–695.
<https://arbetsratt.juridicum.su.se/Filer/PDF/ErikSjoedin/Sjodin%20Skuggsida%20Sattryck%20JT.pdf>

³ [Allvarligt våld på byggarbetsplatser gör att fackförbund avstår kontroller - P1 Morgon | Sveriges Radio](#)

granskning som tidningarna Byggnadsarbetaren och Arbetet gjort tillsammans. Av de 30-tal personer ”med mycket god insyn i Stockholms byggbransch” som intervjuats uppger mer än varannan att de någon gång blivit hotade i sitt arbete. Ekobrottsmyndigheten bekräftar att oseriösa byggbolag är beredda att gripa till våld när de kommer i konflikt med den svenska modellen, såsom när facket ställer frågor eller vill förmå dem att teckna kollektivavtal.⁴ Denna utveckling är exempel på en av flera som på sikt kan hota den svenska arbetsmarknadsmodellen om inget görs för att vända utvecklingen.

Än så länge ser bilden dock inte så mörk ut om man ser till hela arbetsmarknaden, men det förekommer också paradoxer. Medlingsinstitutets nationalekonomer Petter Hällberg och Christian Kjellström har i en studie visat att:

”De kollektivavtalade lägstalönerna förefaller i praktiken påverka lönenivån för alla anställda, också hos arbetsgivare utan kollektivavtal” (Hällberg & Kjellström 2020).⁵

Eftersom det i vissa branscher finns många företag som tecknat kollektivavtal men som inte efterlever dem, framträder en motsägelsefull bild med å ena sidan *avtalslösa företag som följer avtalens lönenivåer*, medan det å andra sidan finns *företag med kollektivavtal som inte tillämpar avtalen* i verkligheten. Man bör då tänka på att ett kollektivavtal innehåller betydligt mer än lönen och att Medlingsinstitutets undersökning endast omfattar lönenivån.

Av genomgången ovan framgår att kollektivavtalen har ett starkt normativt inflytande på lönesättningen även på arbetsplatser utan kollektivavtal men naturligtvis inte överallt. Problemet med kollektivavtalens efterlevnad borde ges ökad uppmärksamhet. Angående kollektivavtalens efterlevnad vid offentliga upphandlingar, se nedan under betänkandets kapitel 8.

Främjande av kollektivavtalsförhandlingar (kapitel 5) och Information till arbetstagare och arbetsgivare (kapitel 10)

Artikel 4.1 i minimilönedirektivet: åtgärder för att öka kollektivavtalstäckningen

Artikel 4.1, i minimilönedirektivet berör kollektivavtalstäckningen, men avser inte specifikt åtgärder för att öka täckningsgraden om den *understiger* 80%, utan i stället hur medlemsstaterna med deltagande av arbetsmarknadens parter *rent allmänt* ska främja

⁴. Tomas Andersson, polisoperativ chef på Ekobrottsmyndigheten med ansvar för underrättelsearbete när det gäller arbetslivskriminalitet. Se Mårten Martos Nilsson & Cenneth Niklasson ”Laglöst land”, Arbetet nr 10, september 2023, sid, 12–13. I digitala tidningen: ”Kriminella tvingar bort facket från byggen: ’Knäckte revben’” <https://arbetet.se/2023/08/24/kriminella-tvingar-bort-facket-fran-byggen-knackte-revben/>

⁵. Petter Hällberg & Christian Kjellström (2020) *Kollektivavtalen och de lägsta lönerna. En rapport om hur kollektivavtalen påverkar de lägsta lönerna på arbetsmarknaden*. Stockholm: Medlingsinstitutet.

https://www.mi.se/app/uploads/L%C3%A4gstl%C3%B6ner_200120_v3.pdf

kollektivavtalsförhandlingar och öka kollektivavtalens täckningsgrad. Istället ska detta ske genom att främja uppbyggnaden och stärka arbetsmarknadens parter kapacitet att bedriva kollektivavtalsförhandlingar.

Utredningens slutsats är att Sverige redan uppfyller de krav som finns i artikel 4.1. genom att arbetsmarknadens parter har en stark ställning, vidare genom Medlingsinstitutets verksamhet, lagstiftningen (Medbestämmandelagen och Förtroendemannalagen) samt regeringsformen.

I direktiven till utredningen anges att ”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” (Kommittédirektiv 2022:140, återges i SOU 2023:36 sid. 126). Vad som kan anses nödvändigt är emellertid något som kan diskuteras och om vilket det kan råda delade meningar.

Enligt minimilönedirektivets artikel 4.1 föreslås åtgärder i fyra punkter (4.1 a-d) med ”syfte att öka kollektivavtalstäckningen och underlätta rätten till kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning”. Här gäller det således att *öka* kollektivavtalstäckningen och underlätta löneförhandlingar. Däremot krävs inte lagstiftning eller upprättandet av en handlingsplan förrän kollektivavtalstäckningen understiger 80% (artikel 4.2), men det utesluter inte att åtgärder i överensstämmelse med artikel 4.1 ändå bör vidtas för att öka kollektivavtalstäckningen eller för förhindra att den sjunker. Det gäller naturligtvis också att *undvika* reformer som kan medverka till en sjunkande täckningsgrad med risk för att Sverige snabbare skulle närma sig tröskelvärdet på 80% än vad som annars hade varit fallet. Därför är det önskvärt med konsekvensbedömningar av reformer. Artikel 4.2 berör således endast medlemsstater där kollektivavtalstäckningen understiger 80%, medan artikel 4.1 inte innehåller någon sådan begränsning.

I utredningens direktiv anges vidare 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.” Tanken är att undvika ny lagstiftning för att implementera minimilönedirektivet i Sverige. Ett införande av exempelvis lagfästa minimilöner eller allmängiltigförklaring av kollektivavtal skulle utan tvekan strida mot den svenska partsmodellen där parterna själva förhandlar om kollektivavtal (inklusive minimilöner) och bestämmer vilka de ska omfatta. Som utredningen själv visar behöver emellertid inte all lagstiftning komma i konflikt med den svenska partsmodellen. Således åberopar utredningen bland annat Förtroendemannalagen som en lag som bidrar till att upprätthålla den svenska arbetsmarknadsmodellen (sid. 70–71).

Betydelsen av en hög organisationsgrad – den sjunkande fackliga organisationsgraden hos arbetare

Värnandet av den svenska arbetsmarknadsmodellen, eller den svenska partsmodellen som den ofta kallas, förutsätter att båda parter har en hög organisationsgrad och här har, som framgått ovan, en negativ utveckling skett genom den kraftigt sjunkande andelen fackligt anslutna arbetare. Inom privat sektor var andelen fackligt anslutna arbetare år 2022 nere på 56%, vilket kan jämföras med 74% 2006, medan organisationsgraden bland tjänstemän var 69% såväl 2006 som 2022. Om utvecklingen fortsätter

kommer bara varannan arbetare att vara medlem av en fackförening inom en inte avlägsen framtid. Inom vissa privata tjänstenärningar är den fackliga organisationsgraden redan idag långt under 50%. Man kan därför inte bortse från att ”arbetsmarknadens parter kapacitet att bedriva kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning” inom vissa branscher kan komma att äventyras långt innan kollektivavtalens genomsnittliga täckningsgrad sjunker under 80%.

I samband med förhandlingarna om det nya huvudavtalet framhöll Mattias Dahl, vice vd i Svenskt Näringsliv och ansvarig för arbetsgivarfrågor, i en intervju att den sedan länge sjunkande organisationsgraden på den fackliga sidan är en svag punkt som ”kan göra parterna mindre relevanta”. Enligt Dahl är problemet att ”Det finns sektorer, som hotell- och restaurangbranschen, med väldigt låg organisationsgrad.” På frågan om modellen där ändå bär svarade han:

”– Inte fullt ut. I vissa skiktningar är det för låg organisationsgrad, där kan man egentligen inte säga att vi har en fullgod modell. Systemet håller ihop, men knakar väsentligt.” (Arbetet 1/3 2021).

Med beaktande av detta uttalande av Svenskt Näringslivs huvudansvarige för arbetsgivarfrågor är det inte självklart att det svenska förhandlingssystemet även i framtiden kommer att fungera väl, bara för att arbetsgivarnas organisationsgrad och kollektivavtalens täckningsgrad är hög. Dessutom kan kollektivavtalstäckningen komma att undermineras om andelen fackligt organiserade arbetare fortsätter att sjunka och speciellt i vissa privata tjänstenärningar. Det fordras att även den *fackliga* organisationsgraden är hög för att modellen ska fungera fullt ut.

En studie av Calmfors et al (2019) antyder vad som skulle kunna hända inom vissa branscher vid en försvagning av de fackliga organisationerna.⁶ Inom såväl byggbranschen som uthyrning och fastighetsservice skulle vart femte företag med kollektivavtal inte längre ”vilja ha avtal om fackets möjligheter att tvinga fram avtal försvagades”. Detta skulle kunna bli aktuellt vid en fortsatt fallande facklig organisationsgrad och/eller förändrade konfliktregler. Mellan 2006 och 2022 föll andelen fackligt anslutna arbetare inom bygg- och anläggningsbranschen från 81% till 56% och blir ännu lägre om de till Sverige utstationerade byggnadsarbetarna inkluderas.⁷

Om arbetsgivarna allmänt skulle bli missnöjda med hur den svenska modellen fungerar kan det inte uteslutas att de, i likhet med i Tyskland, i relativt stor utsträckning skulle lämna sina organisationer eller upphöra med att teckna centrala kollektivavtal i likhet med de brittiska arbetsgivarna i privat sektor, vilket för övrigt var vad Svenska Arbetsgivarföreningen

⁶ I genomsnitt för samtliga branscher svarade dock 61 procent ja till kollektivavtal i fortsättningen medan endast 15 procent svarade nej och 24 procent inte visste. Lars Calmfors, Simon Ek, Ann-Sofie Kolm och Per Skedinger (2019) *Kollektivavtal och lönebildning i en ny tid*. Stockholm: Dialogos, sid. 121–123.

⁷ Anders Kjellberg (2023b) *Den svenska modellen ur ett nordiskt perspektiv: facklig anslutning och nytt huvudavtal*. Stockholm: Arena Idé juni 2023, sid. 217.
[https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/148881382/Arena_Idé 2023 Kjellberg 4 juni SI utvers.pdf](https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/148881382/Arena_Id%C3%A9_2023_Kjellberg_4_juni_SI_utvers.pdf)

eftersträfvade före Industriavtalet 1997. Utan branschavtal skulle det inte längre finnas några centralt kollektivavtalade minimilöner. I Storbritannien löstes problemet genom införande av lagstiftade minimilöner.

På sikt finns risken att om kollektivavtalens täckningsgrad väsentligt skulle understiga 80%, skulle det eventuellt kunna få EU-domstolen att exempelvis kräva svensk lagstiftning om minimilöner med hänvisning till att den svenska partsmodellen inte längre fungerar tillfredsställande, och av egen kraft inte bedöms få upp täckningsgraden till i närheten av 80%.

Det svenska förhandlingssystemet förutsätter att de centrala avtalen (branschavtalen) implementeras lokalt genom förhandlingar ute på arbetsplatserna. Det försvåras om alltför många arbetsplatser saknar fackrepresentanter. Visserligen kan de regionala ombudsmännen förhandla i sådana fall, men med sjunkande organisationsgrad minskar de ekonomiska förutsättningarna för sådan verksamhet. Det finns här anledning att erinra om minimilönedirektivets artikel 4.1 om att medlemsstaterna, med deltagande av arbetsmarknadens parter ska ”främja uppbyggnaden och stärkandet av arbetsmarknadens parter kapacitet att bedriva kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning, särskilt på sektornivå eller branschövergripande nivå.” Eftersom den svenska förhandlingsmodellen på en och samma gång både är centraliserad (stark samordning, branschavtalen kvar även i privat sektor till skillnad från i exempelvis Storbritannien) och decentraliserad (den lokala lönebildningen allt viktigare), fordras det tillräcklig förhandlingskapacitet både centralt och lokalt.

De fackliga organisationernas möjligheter att nå ut till arbetstagarna – skäl 24 i direktivet

Betydelsen av den lokala fackliga representationen understryks i skäl 24 till minimilönedirektivet (SOU 2023:36, Bilaga 2, sid. 5)

Skyldigheten att vidta åtgärder för att underlätta för fackliga företrädares möjligheter att nå ut till arbetstagarna nämns på sidan 61 i utredningen, men kommenteras sedan inte vidare trots att denna fråga i hög grad är aktuell också i ett land som Sverige. I kapitel 10 nämns att ”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”, vartill kommer Medlingsinstitutets informationsverksamhet (sid. 116).

Till denna problematik hör fackklubbarnas minskade täckningsgrad och det minskade antalet förtroendevalda⁸, den växande andelen arbetstagare i privata tjänstenärningar med låg eller relativt låg facklig organisationsgrad och den ökande andelen utrikes födda arbetstagare vilket kan begränsa de fackliga organisationernas möjligheter att nå ut till alla arbetstagargrupper. Det senare gäller särskilt på arbetarsidan där numera var tredje arbetare är född utomlands, ofta med bakgrund i länder utanför EU.

Särskilt låg är den fackliga organisationsgraden bland utrikes födda arbetare i privata tjänstenärningar där den 2022 var 42%, vilket hänger samman med

⁸. Anders Kjellberg (2023b) *Den svenska modellen ur ett nordiskt perspektiv: facklig anslutning och nytt huvudavtal*. Stockholm: Arena Idé juni 2023, sid. 62–63.

deras överrepresentation i de mest osäkra anställningsformerna, att många vistats kort tid i Sverige med allt vad det innebär för kunskaperna om fackföreningar och kollektivavtal, samt i svenska språket. En rapport från Inspektionen för vård och omsorg (Ivo) påvisar bristande språkkunskaper som ett stort problem inom äldreomsorgen⁹, vilket indikerar att samma brist gäller exempelvis bland många utrikesfödda städare eller köks- och restaurangbiträden. På arbetsplatser där det saknas utrikes födda förtroendevalda begränsas chanserna att komma i kontakt med facket, samt att det ofta gäller ensamarbete för stora grupper som städare, hemtjänstpersonal, personliga assistenter med flera.

Låg facklig organisationsgrad och frånvaro av fackklubbar eller arbetsplatsombud begränsar i sig möjligheterna att nå ut med information respektive bli kontaktad av de som upplever problem på arbetsplatsen.

Enligt svensk lagstiftning äger de regionala skyddsombuden inte tillträde till arbetsplatser med kollektivavtal men utan fackmedlemmar, vilket inte är ovanligt i utstationeringsföretag.

Åtgärder med anledning av den fallande fackliga organisationsgraden och behovet av informationsinsatser rörande den svenska arbetsmarknadsmodellen

Utredningen presenterar inga förslag på hur nedgången i facklig organisationsgrad skulle kunna stoppas eller vändas i en uppgång. Inte heller på hur de fackliga organisationerna bättre ska kunna nå ut till arbetstagarna. För att värna den svenska arbetsmarknadsmodellen och i framtiden undvika lagfästa minimilöner eller allmängiltigförklaring av kollektivavtal bör en del åtgärder övervägas i samarbete med arbetsmarknadens parter, exempelvis:

- Återinföra skattereduktion för fackavgiften
- Förbättrad information om den svenska arbetsmarknadsmodellen inklusive om fackföreningar, arbetsgivarorganisationer och kollektivavtal. Behovet av sådan information kan bedömas vara som störst för ungdomar, nyanlända immigranter och till Sverige utstationerad arbetskraft. Lämpliga spridningsvägar är genom skolan, vuxenutbildningen, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Medlingsinstitutet.
- Förbättrad språkundervisning för immigranter så att kontakterna med chefer, arbetskamrater och fackrepresentanter underlättas.
- Ge de regionala skyddsombuden rättighet att besöka arbetsplatser med kollektivavtal men utan fackmedlemmar.
- Införa de av parterna avtalade etableringsjobben. Det skulle motverka arbetslivskriminalitet och främja kollektivavtalens täckningsgrad.
- Förbättra möjligheterna för myndigheter att samverka för att bekämpa arbetslivskriminalitet.

⁹. Tillsyn av medicinsk vård och behandling vid särskilda boenden för äldre Delredovisning av resultat på nationell nivå avseende kommunernas hälso- och sjukvård. Stockholm: IVO 2022:7. <https://www.ivo.se/globalassets/dokument/publikationer/rapporter/rapporter-2022/sabo/ivo-tillsyn-av-medicinsk-var-d-och-behandling-vid-sarskilda-boenden-for-aldre.pdf>

Åtgärder om kollektivavtalstäckningsgraden understiger 80 procent (kapitel 6)

Den viktigaste grunden för slutsatsen att Sverige inte behöver göra något, utöver att löpande producera viss statistik och rapportera denna till EU-kommissionen, är att kollektivavtalens täckningsgrad (andelen arbetstagare som omfattas av kollektivavtal) sedan länge ligger högt över tröskelvärde på 80%, närmare bestämt omkring 90%. Utredningens slutsats är således att det inte är aktuellt att vidta några åtgärder så länge kollektivavtalsgradens täckningsgrad inte understiger 80% (artikel 4.2 i minimilönedirektivet). Om så skulle ske ska en handlingsplan upprättas i samarbete med arbetsmarknadens parter för att främja kollektivavtalsförhandlingar. Utarbetandet av en sådan kan också helt överlämnas till parterna.

Även om det inte är aktuellt med åtgärder i enlighet med artikel 4.2 i minimilönedirektivet kan det ändå, som framgått ovan, vara relevant med åtgärder utifrån artikel 4.1 i direktivet.

Uppgiftsinsamling och rapportering (betänkandets kapitel 7)

Statistikinsamling och utveckling av statistiken – artikel 10 i direktivet

Medlingsinstitutet planerar att utveckla beräkningarna av kollektivavtalens täckningsgrad och därvid inkludera fler variabler (till exempel bransch, kön och ålder) än vad som idag är fallet (endast uppdelning på privat och offentlig sektor). Artikel 10 i minimilönedirektivet anger ett antal variabler för de medlemsstater där minimilöneskyddet enbart ges genom kollektivavtal (SOU 2023:36 Bilaga 2, sid. 13)

Med tanke på den framträdande roll som indelningen i arbetare och tjänstemän har på den svenska arbetsmarknaden, och för den fackliga organisationsstrukturen är det önskvärt att kollektivavtalens täckningsgrad beräknas även med avseende på arbetare respektive tjänstemän.

Utredningen anser att Medlingsinstitutet är bäst skickat att själva avgöra vilka variabler som är lämpliga att använda (sid. 92–93), vilket vi instämmer i, men vill ändå framhäva betydelsen som uppdelningen mellan arbetare och tjänstemän har i Sverige och förekomsten av stora skillnader i kollektivavtalstäckningen. Det senare antyds av att flera branscher som domineras av tjänstemän har en låg kollektivavtalstäckning.¹⁰

Social- och arbetsrättsliga skyldigheter i samband med offentlig upphandling (kapitel 8)

Kollektivavtalens efterlevnad vid offentliga upphandlingar

Enligt minimidirektivets artikel 9 ska upphandlande myndigheter säkerställa att leverantörer och deras underleverantörer fullgör gällande social- och

¹⁰. SOU 2023:41 *Förutsättningarna för en ny kollektivavtalad arbetslöshetsförsäkring*, tabell 10.5.

arbetsrättsliga skyldigheter vad gäller bland annat lönen (SOU 2023:36 Bilaga 2, Artikel 9, sid. 13).

Frågan är således hur leverantörer ska förmås att efterleva kontrakten med de upphandlande myndigheterna och hur detta kan säkerställas genom en effektiv kontroll och andra lämpliga åtgärder.

I skäl 31 till direktivet behandlas överträdelser av kollektivavtal som föreskriver minimilöneskydd (lagfäst sådant eller som följer av kollektivavtal) i samband med offentliga upphandlingar (SOU 2023:36 Bilaga 2, Skäl 31, sid. 7).

Sådana krav finns redan i LOU (Lagen om offentlig upphandling), men den springande punkten är *efterlevnaden*. I skäl 30 framhålls vikten av ”övervakning, kontroller och fältinspektioner” men det avser endast efterlevnad av *lagstadgade* minimilöner (SOU 2023:36 Bilaga 2, Skäl 30, sid. 6).

Oaktat denna begränsning till lagfästa minimilöner förefaller mycket av den beskrivna problematiken i tilltagande grad gälla också på delar av den svenska arbetsmarknaden. Hit hör offentliga upphandlingar som till betydande del sker inom branscher där risken för dåliga arbets- och anställningsvillkor är särskilt stor.¹¹

Eftersom offentliga upphandlingar ofta sker till lägsta pris finns en risk för osund konkurrens, medan utredningen framhåller att den svenska arbetsmarknadsmodellen är ”en sund konkurrens på lika villkor” (sid. 120). Det är sant att kollektivavtal eller kollektivavtalsliknande villkor främjar en konkurrens på lika villkor, men denna sätts ur spel om upphandlarna genom att låta lägsta pris vinna pressar företagen så att anbudet knappast låter sig uppfyllas inom ramen för de villkor som kontraktet innehåller. Som utredningen påpekar är dessa villkor (som avser lön, semester och arbetstid) lågt satta, närmare bestämt som ”den lägsta nivå som följer av ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen” och enligt lag – LOU och i tillämpliga fall utstationeringslagen (sid. 103–104).

Många myndigheter kontrollerar emellertid inte att de arbetsrättsliga villkoren uppfylls. Enligt en nationell enkät som Upphandlingsmyndigheten genomförde 2022 ställer 77% av myndigheterna i hög utsträckning krav på arbetsrättsliga villkor, men endast 32 procent anger att de i hög utsträckning följer upp dessa krav.¹²

För de myndigheter som genomför kontrollerna är sekretessregler och restriktioner för informationsutbyte mellan myndigheter svåra hinder. Följaktligen föreligger ett betydande behov av reformerad lagstiftning och andra åtgärder.

¹¹. *Vägledning. Förebygg arbetslivskriminalitet genom upphandling*. Ekobrottsmyndigheten 2022, sid. 5. <https://www.ekobrottsmyndigheten.se/wp-content/uploads/2022/08/vagledning-forebygg-arbetslivskriminalitet-genom-upphandling-anpassad.pdf>

¹². *Nationella upphandlingsrapporten 2023*. Stockholm: Upphandlingsmyndigheten RAPPORT 2023:1. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/nationella-upphandlingsrapporten-2023.pdf> sid. 122–123

I Sverige finns inte någon särskild myndighet som i likhet med det norska *Arbeidstilsynet* utövar kontroll av kollektivavtalens efterlevnad. Det är huvudsakligen parterna själva som utövar tillsynen, men de växande problemen med regelefterlevnad och arbetslivskriminalitet har skärpt kraven på flera myndigheter att utöva viss kontroll.¹³ Det gäller exempelvis Migrationsverket som 2022 gavs ökade kontrollmöjligheter. Upphandlande myndigheter har emellertid *ingen skyldighet* att kontrollera att de arbetsrättsliga villkoren.

Det finns således ett växande behov av att myndigheter genomför kontroller av de lönevillkor som tillämpas i praktiken – i likhet med exempelvis Polisen (vid misstanke om exploatering av arbetskraft), av Migrationsverket (vid förlängning av arbetstillstånd) samt av upphandlande myndigheter. Det finns ett betydande utrymme för att utvidga och effektivisera sådana kontroller.

Kontroller må göras bäst av arbetsmarknadens parter men de behöver kompletteras med myndighetskontroller. Sekretessregler lägger ofta hinder i vägen, vilket kräver en förändrad lagstiftning. Mycket talar också för att det är dags att tillsätta en ny utredning om kollektivavtalens efterlevnad. Den förra kom med sitt betänkande 2005.¹⁴

Konsekvensbeskrivning (kapitel 12)

Utredningens slutsats är att inga åtgärder alls behöver vidtas med anledning av minimilönedirektivets artiklar 4 (främjande av kollektivavtalsförhandlingar) eller 9 (social- och arbetsrättsliga skyldigheter i samband med offentlig upphandling). Som framgår av detta remissyttrande föreslår samhällsvetenskapliga fakulteten vid Lunds universitet att ett antal åtgärder bör övervägas för att förhindra att kollektivavtalens täckningsgrad faller och för att slå vakt om den svenska arbetsmarknadsmodellen där en fortsatt nedåtgående facklig organisationsgrad bland arbetare utgör ett potentiellt hot.

¹³. Anders Kjellberg (2023c) *Kollektivavtalens täckningsgrad och vita fläckar*. Stockholm: Arena Idé (kommande).

¹⁴. SOU 2005:89. *Bevakning av kollektivavtals efterlevnad*. Stockholm.

<https://www.regeringen.se/contentassets/92912ab3dc4b467c9c97270ef00ff528/bevakning-av-kollektivavtals-efterlevnad/>