

Postadress: Mäster Samuelsgatan 60, 111 21 Stockholm
Telefon: 08-700 13 00
E-post: registrator@arbetsgivarverket.se

Arbetsmarknadsdepartementet
Karin Sandkull
103 33 Stockholm

EU-kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner i EU

Arbetsgivarverket gör följande analys av EU-kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner i EU och önskar framföra följande synpunkter.

Arbetsgivarverkets grundläggande kritik mot förslaget är att EU inte har befogenhet att reglera minimilöner. Det framgår med tydlighet av EU-fördraget (artikel 153.5) att lönebildningsfrågor inte omfattas av EU:s lagstiftningskompetens utan ska hanteras på nationell nivå. Förslaget strider därmed också mot den grundläggande närhetsprincipen som klargör att frågor ska beslutas på lägsta ändamålsenliga nivå.

Det är därför enligt Arbetsgivarverket synnerligen allvarligt att kommissionen lägger förslag till bindande reglering på ett område som EU inte har behörighet att reglera. Förslaget innebär ett hot mot den svenska arbetsmarknadsmodellen där arbetsmarknadens parter självständigt ansvarar för lönebildningen.

Kommissionen hänvisar till att förslaget ingår i planen för ett fullständigt genomförande av den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Den sociala pelaren är dock ett politiskt och icke-bindande dokument som varken utgör ett mandat för eller uppdrag till EU-kommissionen att lämna förslag om bindande reglering på EU-nivå.

Om direktivförslaget skulle antas är risken stor att det utgör ett första steg i en rad initiativ till EU-reglering på lönebildningsområdet. Det faktum att kommissionen hävdar att direktivförslaget syftar till att främja den sociala

dialogen och kollektivavtalsförhandlingar berättigar inte ett förslag som går utanför EU:s kompetens.

Direktivförslaget kan som det ser ut nu uppfattas som tämligen ofarligt av medlemsstater som redan har en nationellt reglerad minimilön. Även om många medlemsstater skulle föredra en icke-bindande reglering finns en risk att förslaget inte uppfattas som värt att ta strid emot. Regleringen kan dock komma att bli än mer långtgående vid EU-parlamentets behandling av förslaget och den därpå följande förhandlingen mellan parlamentet och rådet. Genom EU-domstolens rättspraxis kan tolkningen av bestämmelsernas materiella innehåll komma att skärpas ytterligare.

Förutsättningarna för den svenska arbetsmarknadsmodellen påverkas i grunden

Kommissionen har vid flera tillfällen uttalat garantier för att ett kommande förslag om minimilöner inte skulle störa medlemsstater som Sverige med ett väl fungerande partssystem och en väl fungerande lönebildning baserad på kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter.

I det lagda förslaget anges visserligen att vissa bestämmelser enbart avser minimilöner som regleras genom nationell lagstiftning men direktivförslaget som sådant gäller samtliga medlemsstater. Det betyder att direktivförslagets syfte och definitioner av begrepp som kollektivavtalsförhandling och kollektivavtal, vilket vi inte önskar ha definierat på EU-nivå, gäller även för Sverige. Därtill kommer långtgående återrapporteringskrav, avseende bland annat lönenivåer för arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtalade minimilöner.

Kommissionen slår i förslaget fast att ”detta direktiv ska inte utgöra ett giltigt skäl för att sänka den allmänna skydds nivå som arbetstagarna i medlemsstaterna redan åtnjuter”. En sådan reglering innebär ett ingrepp i parternas autonomi eftersom den svenska arbetsmarknadsmodellen innebär att parterna självständigt avgör och värderar det materiella innehållet i en överenskommelse. Det står parterna fritt att komma överens om villkorsändringar som ur kommissionens perspektiv kan uppfattas som försämringar för arbetstagarna. Parternas möjlighet att utifrån en helhetsbedömning utforma avtalslösningar skulle begränsas om förslaget blev verklighet.

Något undantag från direktivet för Sverige finns inte. De utfästelser som kommissionen gjort om att förslaget inte ska påverka den svenska

lönebildningsmodellen kan inte garanteras då EU-samarbetet hålls samman av rättsliga regler som gäller alla unionsmedborgare. Det förslag som lagts innehåller dessutom de facto en rad komponenter som skulle störa svensk lönebildning och i grunden påverka förutsättningarna för den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Risk att rättspraxis skärper regleringens materiella innebörd

I de inledande allmänna bestämmelserna i direktivförslaget anges att ”ingenting i detta direktiv får tolkas som en skyldighet för de medlemsstater där lönesättning säkerställs uteslutande genom kollektivavtal att införa en lagstadgad minimilön eller att göra kollektivavtal allmänt tillämpliga”. Det kan konstateras att löner på den svenska arbetsmarknaden inte sätts uteslutande genom kollektivavtal. Även om arbetsmarknadens parter ansvarar för lönebildningen på svensk arbetsmarknad omfattas inte alla arbetstagare av kollektivavtal.

Kommissionens intyganden om att förslaget inte ska innebära ett krav på Sverige att införa lagstadgade minimilöner eller allmängiltigförklaring av kollektivavtal korresponderar därmed inte med den faktiska utformningen av direktivförslaget. Risker är påtagliga att EU-domstolen skulle göra en mer långtgående tolkning av kravet på reglerad minimilön än den som kommissionen framhåller.

Kollektivavtalade minimilöner täcker inte alla arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden. Utöver det faktum att alla arbetstagare inte omfattas av kollektivavtal om löner finns avtalsområden där parterna inte funnit anledning att reglera minimilöner. Ett exempel på det sistnämnda är att på det statliga avtalsområdet finns ingen reglering av minimilöner i de centrala löneavtalen.

I parlamentets behandling av förslaget och genom framtida rättspraxis finns en uppenbar risk att kraven på reglering vidgas till att alla arbetstagare ska vara garanterade en explicit minimilön.

Direkt påverkan på lönenivåer

Den analys av den rättsliga grunden för förslaget, subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen som kommissionen presenterar tar påtagligt lättvindigt på de begränsningar som finns för vilka förslag kommissionen har rätt att lägga fram.

Kommissionen hävdar att förslaget inte går utanför EU:s befogenheter eftersom ”det inte innehåller några åtgärder som direkt påverkar lönenivån” men det är uppenbart att förslaget syftar till att påverka lönenivåer. I artikel 5, punkt 3 anges att medlemsstater ska använda vägledande referensvärden för minimilönenivån såsom exempelvis de som vanligen används på internationell nivå. I preambeln, punkt 21, anges dessa mått explicit som 60 procent av bruttomedianlönen eller 50 procent av bruttomedellönen. Härigenom skapas en kedja som de facto anger vilken minimilönenivå som ska gälla i respektive medlemsstat.

Även om det i texten läggs in formuleringar som att dessa mått ”kan användas som vägledning” är risken uppenbar att EU-domstolen skulle använda denna hänvisningskedja i bedömningen av vilka minimilöner som ska gälla i respektive medlemsstat.

Återrapporteringskrav utgör underlag för nya initiativ

Som konstaterats avser de långtgående återrapporteringskraven i direktivförslaget både medlemsstater med lagreglerad minimilön och medlemsstater som inte har en sådan reglering. Utöver att vissa av de föreslagna återrapporteringskraven avser variabler som inte är önskvärda att ta fram, är det uppenbart att återrapporteringskravens syfte är att fungera som underlag för att vidta åtgärder mot medlemsstater vars återrapporterade lönenivåer inte anses motsvara regelverkets krav.

Återrapporteringen kommer därmed att utgöra underlag för ytterligare initiativ från kommissionen. Även på detta sätt kommer direktivförslaget om det genomförs med stor sannolikhet att få mer långtgående konsekvenser än vad kommissionen hävdar och stå i strid med EU-fördraget.

Förslaget riskerar att förvärra de problem det är avsett att lösa

De sociala utmaningar som kommissionen avser att lösa med direktivförslaget riskerar snarare att förvärras om förslaget genomförs. Ett exempel på detta är kommissionens motvilja mot lägre ingångslöner för unga vilket riskerar att försvåra etablering på arbetsmarknaden. För kommissionens argumentation om att en reglerad minimilön skulle bidra till en snabbare återhämtning efter pandemin saknas belägg.

Kommissionen pekar på att förslaget syftar till att minska låglönekonkurrens inom EU. Ett minskat inslag av låglönekonkurrens bör istället åstadkommas

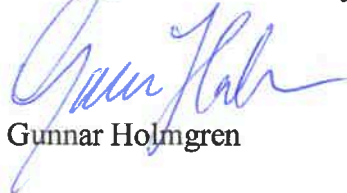
genom tillväxtfrämjande insatser som leder till ett jämnare ekonomiskt välstånd inom EU.

De syften kommissionen säger sig ha med förslaget bör istället hanteras genom den europeiska planeringsterminen och åtgärder på nationell nivå, inte genom bindande minimilönereglering på EU-nivå.

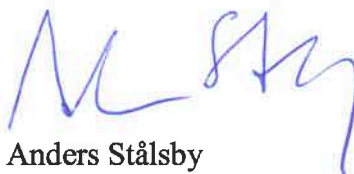
Bygg allianser baserat på initiativets långsiktiga konsekvenser

Det är enligt Arbetsgivarverket av stor vikt att regeringen verkar för att få det fastställt att förslaget inte är förenligt med EU:s befogenheter. Arbetet med att nå samsyn med andra medlemsstater om de risker förslaget innebär på sikt, till exempel avseende oviss framtida rättspraxis, bör intensifieras. Den gräns som passeras genom detta initiativ och de långsiktiga konsekvenserna av initiativet om förslaget blir verklighet bör kunna utgöra grund för att bygga allianser med andra medlemsstater mot förslaget.

Beslut i detta ärende fattas av generaldirektör Gunnar Holmgren. I den slutliga handläggningen deltog kommunikationschef Lars André och förhandlare Anders Stålsby, föredragande.



Gunnar Holmgren



Anders Stålsby