

Arbetsrättssektionen
Malin Looberger

Arbetsmarknadsdepartementet
10333 STOCKHOLM

EU-kommissionens förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen, COM (2020) 682 final

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) anser sammanfattningsvis följande.

- Direktivförslaget strider mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna, EU saknar förutsättningar för att införa ett minimidirektiv gällande tillräckliga minimilöner.
- SKR anser att lönebildning inte är EU-kompetens utan en nationell angelägenhet. Artikel 153 (5) i FEUF (fördraget) säger tydligt att bestämmelserna i artikel 153 inte ska tillämpas på löneförhållanden. EU saknar därmed kompetens på området, och det finns ingen rättslig grund för att föreslå ett EU-direktiv.
- SKR menar att det varken är rättsligt möjligt eller lämpligt med en ny gemenskapsrättslig tvingande reglering på unionsnivå om minimilön/lönesättning för arbetstagare, oavsett det undantag som föreslås i direktivförslaget.
- Det är problematiskt att EU på detta sätt påverkar svensk lönebildning. SKR uppmantrar riksdag och regering att agera snarast och begära subsidiaritetskontroll och ett motiverat yttrande av direktivs förslaget. SKR anser att riksdag och regering även bör agera för att få fler allierade medlemsländer att begära subsidiaritetsprövning. Det ska även i fortsättningen ska vara arbetsmarknadens parter i Sverige, oberoende av staten eller EU, som avtalar om villkor och löner på svensk arbetsmarknad.
- SKR som arbetsmarknadspart, anser att lagstiftning i form av ett rättsligt bindande direktiv är olämpligt och fel instrument att använda för att uppnå det syfte som önskas. Om ett direktiv antas innebär det enligt förbundets bedömning att EU överskrider sin kompetens och går in i lönefrågor som är nationell kompetens, på ett helt nytt sätt, vilket oaktat de undantag som föreslås, utgör en stor principiell förändring av den svenska modellen. Om detta minimidirektiv antas utgör det en grund för kommande rättsakter vars verkningar inte går att överblicka.

- Istället för att lagstadga om minimilöner anser SKR att EU bör främja en lönebildning som bygger på kollektivavtalslösningar mellan arbetsmarknadsparter i medlemsstaterna. Att stödja och utveckla den sociala dialogen på Europeisk såväl som nationell och lokal nivå genom kapacitetsbyggnad av parterna. I den mån arbetsrätten regleras på gemenskapsnivå bör det istället för att föreslå ny lagstiftning, istället främst ske genom generella principer och rekommendationer. Samt inom ramen av processen för samordning av den ekonomiska och sysselsättningspolitiken på Europeisk nivå, dvs inom ramen för den Europeiska Planeringsterminen.

Förbundets ställningstagande till direktivförslaget

Bakgrund till förslaget

Motiv och syfte presenteras i själva inledningen av direktivförslaget.

SKR tycker det är oroväckande att kommissionen motiverar direktivförslaget så starkt genom att hänvisa till den Europeiska Pelaren för Sociala Rättigheter. När Pelaren proklamerades på det sociala toppmötet 2017 i Göteborg, gjordes det tydligt att den skulle förverkligas inom gränserna för unionens befogenheter, inte utöka dessa. Samt att unionen skulle erkänna och främja arbetsmarknadsparternas betydelse på unionsnivå och därvid ta hänsyn till skillnaderna i de nationella systemen. Unionen ska underlätta dialogen mellan dem, med respekt för deras oberoende.

SKR vill därav påminna om den proklamation Europaparlamentet, rådet och kommissionen högtidligen gjorde i texten om den Pelaren.

Ett utdrag ur ingressen till proklamationen får här tjäna som exempel.

18. På unionsnivå leder den europeiska pelaren för sociala rättigheter inte till någon utökning av de befogenheter och uppgifter som unionen tilldelats genom fördragen. Den bör genomföras inom gränserna för de befogenheterna.

Att kommissionen presenterar sitt förslag i form av ett EU-direktiv med angivet syfte och innehåll anser SKR innebära att kommissionen inte lever upp till det som den sagt sig vilja göra vid proklamationen om pelaren.

Rättslig grund, subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

SKR anser att direktivförslaget strider mot subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. EU saknar förutsättningar för att införa ett minimidirektiv gällande lönesättning.

Kommissionen hävdar under kapitlet om laglig grund, i inledningen att ”*Eftersom direktivet inte innehåller åtgärder som direkt påverkar lönenivån, respekterar den fullständigt gränserna för unionsåtgärder enligt artikel 153.5 FEUF*”.

SKR delar inte den uppfattningen då det samtidiga tydliga syftet med direktivet är att uppnå rättvisa miniminivåer i lönesättningen i hela Europa. SKR menar att detta lagstiftningsförslag på så sätt är ett självklart direkt försök att påverka lönenivåerna i medlemsländerna. För svensk del innebär förslaget ett påtagligt ingrepp i den svenska arbetsmarknadsmodellen, där det är arbetsmarknadens parter i Sverige, helt oberoende av staten eller EU, som avtalar om anställningsvillkor och löner.

SKR vill även påminna om att i fördraget FEUF artikel 5 anges, *Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.*

SKR menar att vissa medlemsstater, bl.a. Sverige redan uppnått syftet och målet för den planerade åtgärden i tillräcklig utsträckning på nationell nivå vilket leder till att vi anser att EU inte har befogenhet och laglig grund för lagstiftningsförslaget.

I fördraget FEUF artikel 5 anges, *Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.*

SKR anser att lagstiftningsförslaget är en åtgärd utöver vad som är nödvändigt då valet av instrument är ett direktiv och att valet av instrument inte är rekommendationer, öppna samordningsmetoder, m.fl. trots att medlemsstater, såsom Sverige redan har ett gynnsammare utfall genom minimilöneskydd som uppnåtts genom kollektivavtal (vilket är fallet i 6 medlemsstater).

SKR menar att förslaget till direktiv i sin helhet inte heller tillför något annat av mervärde för den svenska arbetsmarknadsmodellen.

Förslagets olika delar kommenteras närmare nedan.

Kapitel I Allmänna bestämmelse

Artikel 1 Innehåll

SKR ställer sig inte bakom direktivets syfte att fastställa en ram på unionsnivå för att säkerställa sättande av tillräckliga minimilöner och arbetstagarnas tillgång till minimilöneskydd i form löner som fastställs i kollektivavtal eller i förekommande fall i form av lagstadgade minimilöner. I motsats till vad som sägs i texten menar förbundet att direktivet sammantaget kommer att/riskerar att påverka såväl respekten för arbetsmarknadsparternas självständighet och deras rätt att förhandla om och ingå kollektivavtal. (punkten 1)

SKR anser att de föreslagna försöken till förtydligandena och undantaget i punkterna 2 och 3 inte tillräckliga, varken på kort eller lång sikt, för att rättsligt säkerställa att

direktivet inte inkräktar på medlemsstaternas frihet att främja tillgången till minimilöneskydd enligt kollektivavtal, i enlighet med nationella traditioner och med full respekt för arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet. (punkten 2 och 3)

SKR vill även invända mot det undantag som punkten 3 anger, då ingen på förväg kan fastslå hur detta minimilöneskydd kommer att tolkas utav EU-domstolen vid en eventuell prövning. Exempelvis hur skulle en prövning av vårt skydd i enlighet med vår nationella avtalsfrihet (Svenska modellen) kunna vara ett tillräckligt minimilöneskydd enligt första punkten och den ram som fastslås vidare i direktivet för de arbetstagare som inte omfattas av kollektivavtal i Sverige. (punkten 3)

Undantaget som presenterats anger att det inte finns en skyldighet för medlemsstater att varken införa lagstadgade minimilöner eller att allmängiltigförklara kollektivavtal så länge lönesättningen sätts uteslutande via kollektivavtal i medlemsstaten. SKR menar att rättsosäkerheten är stor kring hur rekvisitet *uteslutande* ska tolkas. Vad händer om inte alla eller för få arbetstagare träffas av kollektivavtal i ett medlemsland? Det finns en stor risk att EU-domstolen kan komma att tolka denna artikel på ett sätt som inte är till gagn för vår modell. På längre sikt finns det dessutom stor risk för nya ännu skarpare direktiv som skulle kunna hindra svenska modellen för lönebildning ytterligare.

SKR vill peka på att undantaget, inte är ett fullt undantag från direktivet för ett medlemsland i sin helhet. Därav omfattas Sverige även av en eventuell skälighetsprövning kring för låga eller för höga minimilöner.

SKR ser med oro på kommissionens rundgång i resonemanget kring undantaget. Skrivningen om undantag i artikel 1.3 blir inget värd om medlemsstaten inte kan tillförsäkra artikel 1.1 ”*gällande arbetstagarnas tillgång till minimilöneskydd, i form av löner som fastställs i kollektivavtal eller i förekommande fall i form av en lagstadgad minimilön där den finns*”. SKR ställer sig då frågande till om arbetsmarknadsparterna kommer att bli tvungna att förhandla under tvång? Enligt sista meningen i artikel 1.1 klargörs det nämligen att; ”Detta direktiv ska inte påverka den fulla respekten för arbetsmarknadsparternas självstyre, liksom deras rätt att förhandla om och ingå kollektivavtal”. Hur går dessa skrivningar ihop med varandra?

Artikel 2 Tillämpningsområde

SKR ser med stor oro på artikel 2 som förtydligar direktivets tillämpningsområde, att omfatta arbetstagare som har ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande enligt definitionen i gällande rätt, kollektivavtal eller praxis i varje medlemsstat. Samtidigt anges det tydligt i den ingående redogörelsen att det skulle ske med beaktande av EU domstolens rättspraxis. Inte finns här heller något undantag för de 10

% av arbetstagarna i Sverige som inte omfattas av undantaget som föreslås i artikel 1. Det gör att SKR anser att finns en överhängande risk att EU-domstolen vid en prövning kan komma att tolka denna artikel på ett sätt som gör det tvunget att även för Sverige införa en lagstadgad minimilön eller göra kollektivavtal allmänt tillämpliga.

SKR menar även att det föreslagna tillämpningsområdet skulle kunna komma att ändra motsvarande gängse svenska definitioner av begreppet arbetstagare som spelar en viktig roll inom arbetsrätten, eftersom de anger de arbetsrättsliga lagarnas tillämpningsområde. I dessa avseendet har arbetstagarbegreppet hitintills främst definierats på nationell nivå inte på europeisk nivå. Inte bara arbetsrätten berörs av gränsdragningarna mellan arbetstagare, uppdragstagare och egenföretagare samt definitionen av arbetsgivare och anställningsförhållande. Även andra rättsområden såsom socialförsäkrings- och skatterätten, som är medlemsstaternas ansvarsområden, kan i förlängningen komma att beröras i och med prövningar i EU-domstolen gällande arbetstagarbegreppet vilket oroar SKR. Här kan även jämförelser göras med tillämpningsområdet i arbetsvillkorsdirektivet.

Artikel 3 Definitioner

SKR vill peka på olämpligheten av att införa definitioner gällande minimilön, lagstadgad minimilön, kollektivavtalsförhandlingar, kollektivavtal samt kollektivförhandlingarnas täckning som föreslås i artikel 3.

De nämnda föreslagna Europeiska definitionerna skulle även riskera att ändra motsvarande gängse svenska definitioner av dessa begrepp, och som spelar en viktig roll inom arbetsrätten och kollektivavtalsförhandlingar. I dessa avseenden har t.ex. kollektivavtalsförhandlingar och kollektivavtal främst definierats på nationell nivå. De föreslagna definitionerna är otydliga och leder till en rad juridiska frågor, samt kan förutses vara tvist drivande. SKR menar att detta inte skulle fungera i praktiken att ha en definition av detta i svensk rätt och en annan i europeisk rätt. Enligt gängse principer om EU-rättens företräde skulle de europeiska definitionerna riskera att ta överhand. Det finns även en uppenbar risk att dessa definitioner skulle påverka respekten för parternas självständighet och rätt att förhandla om och ingå kollektivavtal, i strid mot skrivningarna i artikel 1 punkten 1 sista stycket samt punkten 3.

Artikel 4 Främjande av kollektivförhandlingar om lönesättning

SKR ser positivt på själva grundsyftet med denna bestämmelse, att i samråd öka andelen som omfattas av kollektivavtalsförhandlingar. Att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att främja arbetsmarknadsparternas kapacitet att delta i kollektivavtalsförhandlingar, är positivt samt att medlemsstaterna samtidigt ska uppmuntra till konstruktiva, meningsfulla och väl underbyggda löneförhandlingar.

SKR är dock bekymrad över skrivningen i punkten 2 om att i medlemsstater där kollektivförhandlingarnas täckning är mindre än 70% av arbetstagarna, så ska medlemsstaterna upprätta en handlingsplan för att främja kollektivförhandlingar. Planen ska offentliggöras och anmälas till kommissionen. Det finns en uppenbar risk för inblandning i oberoende parter lönesättning från kommissionens och medlemsstaternas sida när dessa handlingsplaner ska upprättas och bedömas.

Ett bekymmer är också att om lönebildningen ska sättas via direktiv, lagstiftning eller allmängiltigförklaring av kollektivavtal kommer organisationsgraden bland de anställda samt organisationsgraden i arbetsgivarsamverkan troligen att sjunka. Det kommer inte behövs organisering i partssamverkan på samma sätt, dvs incitamentet för organisering kommer inte finnas kvar. När organisationsgraden då sjunker främjas inte parternas kapacitet och då främjas inte heller kollektivavtalsförhandlingar om lönesättning dvs effekten av detta direktiv främjar inte syftet med artikel 4.

SKR vill även påminna om att den formulering som nu föreslås i direktivet om främjande av kollektivförhandlingar om lönesättning, sannolikt inte blir den slutliga formuleringen av artikeln, då både Europaparlamentet och rådet kommer att lägga fram sina synpunkter i de kommande tri laterala (trilog) förhandlingarna.

Kapitel II Lagstadgade minimilöner

Artikel 5 Tillräcklighet, Artikel 6 Variationer och avdrag, Artikel 7 Arbetsmarknadsparternas deltagande i att sätta och uppdatera lagstadgade minimilöner samt Artikel 8 Arbetstagarnas faktiska tillgång till lagstadgade minimilöner

Artiklarna 5-8 i detta kapitel om lagstadgade minimilöner gäller endast medlemsstater som har lagstadgade minimilöner och träffar därav inte Sverige direkt, varav SKR ännu inte detaljanalyserat alla delar av dessa artiklar.

SKR är ändå bekymrat särskilt för artikel 5, då de medlemsländer som har lagstadgade minimilöner enligt denna bestämmelse är skyldiga att tillhandahålla nationella kriterier med vägledande referensvärden som vanligen används på internationell nivå för säkerställa tillräckligheten. I de nu gällande nationella lagstadgade minimilönerna ligger nästan alla medlemsstater lägre än 60 % av bruttomedianlönen och/eller 50 % av bruttogenomsnittlönen. Jämfört med andra löner i unionen är minimilönen i majoriteten av de medlemsstater med nationella lagstadgade minimilöner på så sätt för låga och räcker inte för att ge en skälig levnadsstandard. Så denna reglering kommer på så sätt, få en direkt och otillbörlig påverkan på lönesättningen.

SKR ser också med oro på att detta minimilöneskydd för att säkerställa tillräckligheten, även kan komma att användas vid en eventuell domstolsprövning för de ca 10 % på vår svenska arbetsmarknad som varken täcks av parternas

kollektivavtal, lagstadgad minimilön eller allmängiltigförklaring av kollektivavtal. Reglerna kan i vart fall riskera att få en normerande effekt. Artikel 1 punkten 3 talar om medlemsstater där lönesättning **uteslutande** säkerställs genom kollektivavtal.

Kapitel III Övergripande bestämmelser

Artikel 9 Offentlig upphandling

SKR noterar att kommissionen verkar här gå längre än bestämmelsen på samma tema i upphandlingsdirektivet 2014/24/EU, artikel 18.2. I den sistnämnda artikeln anges att medlemsstaterna ska säkerställa att ekonomiska aktörer iakttar tillämpliga arbetsrättsliga skyldigheter som fastställs i bl.a. kollektivavtal. I förslaget till artikel 9 i kommissionens förslag till minimilönedirektivet finns ordet tillämpliga inte med, utan det står att medlemsstaterna ska säkerställa att de ekonomiska aktörerna följer de löner som fastställs i kollektivavtal för branschen. SKR uppfattar därav det som att löner enligt kollektivavtal alltid ska krävas i offentlig upphandling.

SKR menar att detta vore en skärpning jämfört med vad som gäller idag och skulle kräva en lagändring i Sverige. Enligt 17 kap. 2 och 3 §§ LOU ska en upphandlande myndighet ställa krav på lön enligt kollektivavtal för branschen om det är behövligt och om det är möjligt att fastställa vad den kollektivavtalade lönen är. Många kollektivavtal är sifferlösa och det kan vara svårt att fastställa en lägsta lön enligt kollektivavtalet för branschen.

En relevant fråga blir om kommissionens avsikt är att gå längre än direktiv 2014/24/EU genom att alltid kräva lön enligt kollektivavtal i all upphandling?

I ingressen till förslaget om minimilön står det att avsikten bara är att förtydliga och hänvisa till upphandlingsdirektiven, men ändå går de längre i själva artikeltexten i art. 9. Samtidigt anges det vidare i artikel 1.3 att ingenting i direktivet ska tolkas som en skyldighet för medlemsstaterna att göra kollektivavtal allmänt tillämpliga.

Menar kommissionen då att kollektivavtalade löner ändå alltid ska tillämpas vid offentlig upphandling? Detta bör klargöras.

Förslagets konsekvenser är svåra att överblicka.

Artikel 10 Övervakning och uppgiftslämning

SKR anser att vissa av återrapporteringskraven är alltför detaljreglerande och omfattande och då särskilt utifrån de uppgifter som alla medlemsstater ska tillhandahålla, bl.a. gällande arbetstagares funktionsnedsättning. Detta skulle kunna strida mot svensk lagstiftning. SKR bedömer att dessa återrapporteringskrav även skulle kunna innebära en avsevärd administrativ och praktisk börda för alla företag och arbetsgivare. Om förslaget med dessa återrapporteringskrav genomförs, förutser SKR även att det skulle kunna komma att bli nationellt tvistedrivande.

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

SKR avstyrker artikel 11 i sin helhet.

Då denna artikel ligger under detta horisontella kapitel III, kan SKR inte göra annan bedömning än att den skulle gälla alla medlemsländer, oavsett undantaget i artikel 1.3. Dvs alla medlemsstater ska säkerställa att arbetstagare, inbegripet arbetstagare var anställningsförhållande har upphört, ges tillgång till ändamålsenlig och opartisk tvistlösning och ha rätt till prövning, inbegripet skälig kompensation, om deras rättigheter ifråga om lagstadgade minimilöner eller minimilöneskydd enligt kollektivavtal åsidosätts.

SKR menar att det skulle kunna leda till en mängd oskäligen domstolsprövningar både nationellt och på unionsnivå, där enskilda arbetstagare menar att deras rättigheter enligt kollektivavtal åsidosätts. Därav avstyrker SKR artikel 11 i sin helhet.

Artikel 12 Sanktioner

SKR avstyrker artikel 12 i sin helhet.

Denna artikel där medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner som ska gälla vid överträdelse av nationella bestämmelser, dvs i vårt fall parternas kollektivavtal, är ett direkt hot mot parternas autonomi. Att medlemsstaten dessutom ska fastställa sanktioner som är avskräckande menar SKR skulle gå helt emot den svenska partsmodellen där staten givit parterna förtroendet att förhandla om anställningsvillkor och löner samt ta hand om övervakningen på egen hand. Därav avstyrker SKR artikel 12 i sin helhet.

Kapitel IV Slutbestämmelser

Artikel 13 Genomförande, Artikel 14 Informationsspridning, Artikel 15 Utvärdering och översyn, Artikel 16 Bestämmelser om upprätthållande av skyddsnivån och förmånligare bestämmelser, Artikel 17 Införlivande, Artikel 18 Ikraftträdande samt Artikel 19 Adressater

Gällande artiklarna 13-19 i detta kapitel som handlar ovan rubricerade delar om slutbestämmelser föranleder SKR att påtala det olämpliga att påskynda processen att vidta nödvändiga åtgärder inom två år från ett eventuellt ikraftträdande.

Kommissionens förslag om att införa en miniminivå för minimilöner på 60 procent av medianlönen i de medlemsländer där lagstadgade minimilöner praktiseras innebär att minimilöner måste höjas inom en två-årsperiod. Detta är en strukturell förändring som kommer att drabba lågkvalificerad arbetskraft i låglönesektorer. I kommissionens första utkast visas data från olika medlemsländer över hur stor andel som har löner under 60 procentsnivån. I de nordiska länderna med kollektivavtalade löner är det

ytterst få som har en lön under den föreslagna nivån. Samtidigt är andelen lågkvalificerade jobb lägst i dessa länder och framhålls som ett bekymmer då det försvårar arbetsmarknadsinträde för ungdomar och utsatta grupper.

SKR anser att i ett läge med en djup lågkonjunktur, införa höjningar av de lägsta lönerna kommer att öka arbetslöshet, särskilt som många av de jobb som tillämpar minimilöner finns i de servicesektorerna som drabbats hårdast av den ekonomiska nedgången till följd av pandemin.

Till detta hävdar kommissionen att den kostnadsökning som höjningen av minimilöner innebär för arbetsgivare kan till 75 procent överföras till konsumentpriserna. Att i ett ekonomiskt svårt läge lägga merparten av kostnadsökningen på priserna, kommer ytterligare att bidra till svårigheter för servicesektorerna och därmed påverka antalet arbetstillfällen negativt. Detta i ett läge när behoven av det omvända är mycket stort.

För att motverka dessa konsekvenser kommer medlemsstaterna behöva subventionera lönekostnader för vissa yrkesgrupper, åldersgrupper, utsatta grupper och sektorer och branscher.

Avslutande kommentar

SKR bedömer att direktivförslaget skulle gripa in i den nationella svenska modellen för lönesättning på ett alltför kraftfullt sätt. Det skulle på sikt äventyra hela den svenska arbetsmarknadsmodellen samt vara tydligt tvistedrivande. Förslaget om tillräckliga minimilöner genom ett direktiv på detta sätt, skulle kunna få allvarliga konsekvenser för sårbara verksamheter i kommuner och regioner, som nu lider utav pandemins ekonomiska följder och som redan innebär en avsevärt minskad flexibilitet för arbetsgivares verksamheter.

Vidare menar SKR att förslagen griper in i befintlig kollektivavtalsreglering om anställningsvillkor och lönebildning på ett otillbörligt sätt, vilket i sig innebär en bristande respekt för parternas ansvar för anställningsvillkor och lönebildning.

Direktivförslaget äventyrar sammantaget den svenska arbetsmarknadsmodellen och de långsiktiga konsekvenser är mycket svåra att överblicka.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape
Ordförande