

arenaidé
Februari 2022

EU:s direktiv om minimilöner – ett hot mot den svenska modellen eller mot EU?

Carl von Scheele

EU:s direktiv om minimilöner
– ett hot mot den svenska modellen eller mot EU?
© Författaren och Arena Idé, Stockholm, februari 2022

Författare: Carl von Scheele
Omslagsfoto: Xavier Häpe, CC BY 2.0

<https://creativecommons.org/licenses/by/2.0>, via Wikimedia Commons

Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter



Carl von Scheele

Frilansjournalist bosatt i Paris, med lång erfarenhet av att bevaka arbetsmarknadsfrågor i Sverige och Europa.

– Alla arbetstagare i EU måste ha tillgång till minimilöner, antingen genom kollektivavtal eller genom lagstadgade minimilöner.

Ursula von der Leyen, ordförande EU-kommissionen.

– Varför ska vi acceptera försämringar för att andra ska få det bättre. Varför förstöra en modell som visat sig vara hållbar i över hundra år.

Therese Guovelin, förste vice ordförande LO

Innehåll

Inledning.....	6
Del 1: Striden om direktivet.....	8
1.1. Låsta positioner från start	8
1.1.1. EU-kommissionens position.....	8
1.1.2. De svenska parternas position.....	9
1.1.3. Resultatet av positioneringarna.....	10
1.2. Kommissionens och parternas respektive motiv.....	13
1.2.1. EU-kommissionens motiv	13
1.2.2. Europafackets motiv – en fördjupning av motivbilden	17
1.2.3. De svenska parternas motiv.....	20
1.3. Motgångarna för båda sidor.....	26
1.3.1. EU-kommissionens motgångar.....	26
1.3.2. De svenska parternas motgångar.....	28
1.4. Vad blir nästa steg?	39
1.4.1. EU-kommissionen: Svagt direktiv kan göda missnöjet	39
1.4.2. De svenska parterna: En viss framgång bland alla motgångar.....	42
Del 2: Fyra juridiska analyser av direktivet.....	47
2.1 Utländska analyser av direktivets hot mot Sverige.....	47
2.1.1 Professor Barnard, Cambridge: Garantin är stark.....	47
2.1.2 Professor Menegatti, Bologna: Sverige påverkas inte	50
2.2 Svenska oberoende analyser av direktivet.....	53
2.2.1. Professor Nyström: Detta kan skada vår modell.....	53
2.2.2. Professor Herzfeld Olsson: Sverige borde undantas	56

Inledning

När denna skrift författas är inte frågan om regleringen av minimilönerna på Europainivå avgjord. Europaparlamentet och ministerrådet hade just beslutat om sina respektive ståndpunkter när punkt sattes för texten. Dessa ståndpunkter ska vara utgångspunkten i slutförhandlingarna om direktivets utformning mellan dem samt EU-kommissionen. Än återstår alltså många rundor innan ett direktiv om minimilöner kan antas.

Redan nu kan vi dra slutsatsen att varken de svenska parterna på arbetsmarknaden eller EU-kommissionen når sina respektive mål.

Skriften har två syften. Den vill dels fördjupa perspektivet i den svenska rapporteringen om frågan, dels tillföra ett internationellt perspektiv.

Redan nu kan vi dra slutsatsen att varken de svenska parterna på arbetsmarknaden eller EU-kommissionen når sina respektive mål. Parterna önskade stoppa direktivet. EU-kommissionen önskade införa ett minimilöneskydd som omfattar alla löntagare inom unionen.

Däremot kan man hävda att ingen av de båda stridande sidorna ännu är förlorare. Sverige kan komma att få vissa garantier som skyddar den svenska kollektivavtalsmodellen. Tillsammans med Danmark har Sverige lyckats få ett förhållandevis stort gehör för sina synpunkter, trots att ländernas krav gäller två i EU-sammanhang särpräglade arbetsmarknadsmodeller, dessutom i relativt små medlemsstater.

EU-kommissionen har med direktivet lyckats lyfta fram de sociala frågorna i ljuset och sätter genom direktivet ett visst tryck uppåt på de lägsta lönerna.

Den som vill ha en bättre förståelse av den strid som fortfarande pågår kring direktivet mellan å ena sidan Sverige och dess allierade Danmark, och å andra sidan EU-kommissionen, bör försöka se den i ett internationellt perspektiv.

Syftet med EU-kommissionens initiativ är förbättrad levnadsstandard för de miljontals europeiska arbetstagare som är fattiga eller ligger på gränsen till fattigdom. De ska kunna försörja sig på sin lön när de har heltidsarbete. Detta välkomnas av flera tunga medlemsstater i EU, som sätter in direktivet i kampen mot lönedumpning och för schysta konkurrensvillkor på den inre marknaden.

På europeisk nivå finns också andra bedömningar av hur direktivet påverkar den svenska modellen än vad parterna i Sverige redovisar. Förhoppningsvis kan skriftens intervjuer med två internationella experter på EU-rätt tillföra den svenska debatten fler nyanser.

Professor Catherine Barnard, Cambridge, och professor Emanuele Menegatti, Bologna, ger en annan bild av rättsläget än de svenska parterna. Oavsett vems analys som väger tyngst tillför dessa intervjuer kunskaper om varför det svenska motståndet får så lite gehör inom EU.

Del 1: Striden om direktivet

1.1. Låsta positioner från start

Striden om minimilönedirektivet började med dunder och brak. Först gav EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen ett mycket skarpt löfte för att bli godkänd av Europaparlamentet. Alla arbetstagare i unionen skulle ha ett minimilöneskydd och det skulle vara på en nivå som gav skälig levnadsstandard. De svenska parterna på arbetsmarknaden svarade strax efteråt. Den svenska modellen skulle skyddas till varje pris. Alla politiska och rättsliga medel tänkte de använda i kampen mot ett direktiv.

1.1.1. EU-kommissionens position

Ursula von der Leyen var inte påtänkt som EU-kommissionens ordförande när posten skulle tillsättas 2019. Hon kom in från sidan när den socialdemokratiska kandidaten inte kunde accepteras av de högerpopulistiska regeringarna i Ungern och Polen. Med skicklig list spelade då den dåvarande tyska förbundskanslern Angela Merkel in kortet Ursula von der Leyen i förhandlingarna om hur EU-ledningens poster skulle fördelas.¹

På toppmötet denna sommar lyckades hon ena EU-ländernas ledare kring denna kristdemokratiska kandidat, men för att kunna tillträda måste von der Leyen också godkännas av Europaparlamentet.

Inte minst inom den stora socialdemokratiska S&D-gruppen i parlamentet var misstänksamheten mot henne stor, liksom besvikelsen över hur deras egen kandidat hade blivit förbigången.²

Genom ett antal löften lyckades von der Leyen få stöd även i S&D-gruppen. Ett av dem rörde minimilönerna. Hon lovade att varje medborgare som arbetade heltid skulle tjäna åtminstone motsvarande en minimilön, och den skulle ge en anständig levnadsstandard. I sitt politiska program låste hon fast sig ännu hårdare vid löftet. Det skulle förverkligas inom 100 dagar efter den nya EU-kommissionens tillträde.

1. Förloppet är väl dokumenterat av Pia Gripenberg på DN, se: "Slugt spel av Merkel ledde fram till Ursula von der Leyen" 2019-07-02, <https://www.dn.se/nyheter/varlden/slugt-spel-av-merkel-ledde-fram-till-ursula-von-der-leyen/>.

2. Se DN 2019-07-16: "von der Leyen får svagare mandat än företrädaren Juncker", <https://www.dn.se/nyheter/varlden/pia-gripenberg-von-der-leyen-far-svagare-mandat-an-foretradaren-juncker/>.

Ett år senare när hon höll sitt första linjetal och beskrev tillståndet i Europeiska unionen höll hon lika hårt som tidigare fast vid löftet.

– Alla arbetstagare i EU måste ha tillgång till minimilöner, antingen genom kollektivavtal eller genom lagstadgade minimilöner, sa hon,³ men hade redan misslyckats med en del av löftet. Långt över hundra dagar hade redan gått sedan kommissionen tillträdde.

von der Leyen är inte bara låst vid löftet om en reglering av minimilönerna på Europainivå. Hon har också lovat parlamentet mer inflytande över lagstiftningsprocessen. Detta, och ambitionen att regelverket skulle vara juridiskt bindande, gjorde att kommissionens ordförande valde att förorda ett direktiv, vars slutliga utformning avgörs i förhandlingar mellan ministerrådet, EU-parlamentet och EU-kommissionen.

Om von der Leyen i stället skulle gå fram med en rådsrekommendation får inte parlamentet något formellt inflytande över formen. Till skillnad från direktiv är rådsrekommendationer inte bindande för medlemsländerna och beslutas av ministerrådet utan förhandlingar med parlamentet.

Något annat förslag än ett direktiv skulle vara politiskt omöjligt för von der Leyen och enbart leda till en hård svekdebatt.

1.1.2. De svenska parternas position

När frågan om en reglering av minimilönerna på Europainivå seglade upp hösten 2019 blev detta det första riktigt stora ärendet för Arbetsmarknadens EU-råd, som hade bildats året före av Svenskt Näringsliv, PTK och LO.⁴

Redan ett par veckor innan Europaparlamentet hade godkänt den nya kommissionen och den hade börjat sitt arbete gjorde parterna ett gemensamt utspel på DN Debatt.⁵

Huvudbudskapet var:

Vi parter kommer att med alla till buds stående politiska och rättsliga medel försvara vår modell.

I debattartikeln låste de fast sig mycket hårt vid ett antal ståndpunkter:

3. von der Leyen, linjetal inför EU-parlamentet 16 sep. 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_20_1655.

4. När ordet parterna används i denna skrift syftar det på de tre aktörerna Svenskt Näringsliv, PTK och LO.

5. DN Debatt 2019-11-11: "Regeringen måste stoppa EU-förslaget om minimilön", <https://www.dn.se/debatt/regeringen-maste-stoppa-eu-forslaget-om-minimilon/>.

- Ett direktiv om minimilöner bryter mot EU:s fördrag och förbudet för EU att lägga sig i ländernas löneförhållanden.
- Alla rättsliga initiativ på det lönepolitiska området, oavsett utformning, riskerar att allvarligt störa vår modell med kollektivavtal och autonoma parter.
- Det avgörande är att det inte blir ett direktiv.
- Det får heller inte bli ett tvång att allmängiltigförklara kollektivavtal.
- I förlängningen kan utvecklingen leda till att den svenska modellen ersätts av en arbetsmarknadsmodell som styrs av EU från Bryssel.
- Ett direktiv om minimilöner skulle öppna för EU-domstolen att tolka och bestämma över den svenska avtalsmodellen.

Parterna beskrev hotet mot den svenska modellen som långsiktigt. Debattinlägget lämnade få öppningar för kompromisser.

Den svenska positionen blev än mer fastlåst när arbetsmarknadsminister Eva Nordmark i en replik två dagar senare förklarade:

”Jag kommer likt arbetsmarknadens parter att med alla tillgängliga medel försvara vår modell.”

1.1.3. Resultatet av positioneringarna

Redan innan den nya EU-kommissionen hade inlett sitt arbete den 1 december 2019 fanns två svårförenliga positioneringar i frågan om minimilönerna.

von der Leyen hade låst sig fast vid sitt löfte om en juridiskt bindande reglering och en metod som skulle ge Europaparlamentet inflytande över lagstiftningen. Dessutom hade hon lovat att alla arbetstagare skulle omfattas av minimilöneskyddet. Hon hade kopplat ärendet till genomförandet av den sociala pelaren. Minimilönerna skulle vara det första viktiga steget i detta arbete.

I Sverige hade däremot parterna låst sig fast vid motsatt position. Enligt parterna var regleringen av minimilönerna omöjlig, eftersom det skulle bryta mot EU:s fördrag. Vad EU än gör på löneområdet skulle det hota den svenska modellen. Låt bli lönefrågor, var budskapet.

Dessutom skickade parterna och den svenska regeringen ut budskap med få öppningar för kompromisser. De skulle med ”alla till buds stående medel” respektive ”alla tillgängliga medel” bekämpa direktivet om minimilöner.

Faktaruta: EU-direktivet om minimilöner (ursprungligt förslag)

Förslaget till direktiv om minimilöner är unikt i sin tredelade konstruktion. Det innehåller regler som gäller alla 27 medlemsstater, andra regler som gäller enbart de 21 länderna med lagstadgade minimilöner och några regler som gäller enbart de 6 länderna med kollektivavtalad reglering av de lägsta lönerna. Sverige tillhör den sista kategorin.

Artikel 1 förklarar syftet med direktivet. Det fastställer en ram för hur man sätter tillräckliga minimilöner. Artikel 1 säger också att arbetstagare ska ha minimilöneskydd i avtal eller genom lag. Observera att ordet "alla" inte används i artikeln.

Här finns den viktiga garantin till kollektivavtalsländerna. Garantin lyder:

Detta direktiv ska inte påverka den fullständiga respekten för arbetsmarknadsparternas självständighet eller deras rätt att förhandla om och ingå kollektivavtal.

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.

Några andra regler i direktivet har också betydelse för Sverige. Om kollektivavtalens täckningsgrad sjunker under 70 procent av arbetskraften på nationell nivå – täckningsgraden är i dag 90 procent – måste staten bland annat ta fram en handlingsplan för stärkande av kollektivavtalsförhandlingar. Detta regleras i artikel 4.

Artikel 9 gäller offentlig upphandling. I medlemsländerna åläggs upphandlaren att följa de löner som sätts i kollektivavtal för den berörda branschen. Detta regleras redan i tre andra direktiv från 2014, som artikeln hänvisar till.

Artikel 10 säger att länder ska ha en myndighet som samlar in information om minimilönerna i landet och årligen rapporterar till EU. En särskild punkt gäller vad kollektivavtalsländerna ska rapportera. Informationen ska bland annat innehålla nivån på de kollektivavtalade minimilönerna, men också nivån på lönerna för de arbetstagare som inte omfattas av det avtalade skyddet och hur de oskyddade arbetstagarnas löner förhåller sig till de som skyddas av kollektivavtal.

Varken här eller i någon annan av direktivets regler finns krav på åtgärder om de oskyddades löner skulle ligga under de lägsta lönerna i kollektivavtal.

Artikel 10 punkt tre säger att medlemsstaterna ska säkerställa att bestämmelser om minimilöner i avtal ska vara offentliga och allmänt tillgängliga, vilket är kontroversiellt för de svenska parterna, eftersom de avgör vad som ska vara offentligt i avtalen.

Artikel 11 säger att arbetstagarna ska ha rätt till en opartisk tvistelösning i frågor om minimilöner. Men artikeln säger också att detta inte ska påverka de former för tvistelösning som parterna kommit överens om och som föreskrivs i kollektivavtal. Arbetstagarna ska också ha skälig ersättning om deras rättigheter till minimilön åsidosätts enligt lag eller avtal. Även denna artikel är kontroversiell för de svenska parterna, eftersom tvister om kollektivavtal sköts av dem. En enskild individ kan inte tvista om avtalens innehåll.

1.2. Kommissionens och parternas respektive motiv

EU-kommissionen vill genom direktivet bekämpa lönedumpning, ökade klyftor och en växande fattigdom bland många lågavlönade. Bakom detta agerande finns rädsla för vad ett ökat misstroende mot EU kan leda till. Bränd av brexit önskar EU-kommissionen införa regleringen av minimilönerna som ett första viktigt steg i förverkligandet av den sociala pelaren.

De svenska parterna ser däremot hur en reglering på Europeanivå rimmar synnerligen illa med den svenska modellens konstruktion. Lönebildningen är parternas ansvar och de vill inte se några begränsningar i sin autonomi eller möjligheter för EU-domstolen att tolka svenska avtal.

1.2.1. EU-kommissionens motiv

Frågan om en reglering av minimilönerna på Europeanivå är inte ny. Kommissionen har ett par gånger tidigare försökt sig på projektet, men inte kommit särskilt långt med planerna någon av gångerna. När EU-ledarna under Sveriges ordförandeskap på toppmötet i Göteborg 2017 beslutade om den sociala pelaren fick frågan förnyad aktualitet.

I pelaren har minimilönerna en framskjuten plats. Arbetstagarna har rätt till en rättvis lön som tillåter en skälig levnadsstandard, och minimilönen ska ligga på en nivå som täcker de behov en arbetstagare med familj har. Fattigdom bland förvärvsarbetande ska förhindras.⁶

Den sociala pelaren är inte juridiskt bindande utan en slags kompass för EU:s politik på det sociala området. När dokumentet undertecknades var syftet att på sikt höja EU:s förtroende bland medborgarna.⁷ För många medborgare är unionen ett organ som enbart förstärker marknadskrafterna.⁸

Därför är införandet av den sociala pelaren ett prioriterat område.

6. Se EU:s beskrivning av den sociala pelaren, Kapitel I: Lika möjligheter och tillgång till arbetsmarknaden, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_sv.

7. Se TCO, "Vad innebär den sociala pelaren". <https://www.tco.se/globalassets/2019/19-04-12-sociala-pelaren.pdf>.

8. Se debattinlägg av LO: "Den sociala pelaren — ett välbehövligt komplement i EU", <https://www.svt.se/opinion/therese-guovelin-monika-arvidsson-om-eu>.

EU-ledningen sliter med ett på många håll lågt förtroende för unionen. De senaste tio åren har något fler EU-medborgare uppgett att de inte litar på unionen än de som har förtroende för den. Vid mätningen 2019 saknade 47 procent förtroende, medan 43 procent hade det.⁹

I sammanhanget med minimilönerna bör nog siffrorna i mätningarna 2018 och 2019 samt åren dessförinnan vara de som man fäster avseende vid. Ett rimligt antagande är att dessa fanns i bakgrunden när Ursula von der Leyen utvecklade sitt politiska program.¹⁰

I Sverige litade en majoritet (53 procent) på EU, medan i stora länder som Frankrike, Italien och Spanien saknade en majoritet förtroende för organisationen (mellan 51 och 58 procent).

Men dessa data är inte bara siffror i opinionsundersökningar, utan speglar också krafter som kan slå håll i unionen.

I Storbritannien, som nu har lämnat EU, saknade 53 respektive 56 procent av medborgarna förtroende för EU i mätningarna 2018 och 2019.

Brexit har varit en skräckupplevelse för EU:s ledning. Britternas utträde visar hur lätt en missnöjesrörelse kan sättas i gång och börja rulla som en lavin. När kommissionen tillträdde var förhandlingarna om utträdet inte klara och brexit en het långkörare i nyhetsmedierna.

För att förstå det komplexa sammanhang som frågan om minimilöner drivs i bör man nog beakta hur majoriteten bakom brexit såg ut.

De fattigaste hushållen, lågutbildade, personer med manuella yrken, arbetslösa och individer som upplevde hur deras ekonomi hade urholkats röstade i högre utsträckning än andra för ett utträde. Allra mest benägna att rösta för brexit var invånare på nedläggningsorter och orter som lämnats på efterkälken i den ekonomiska utvecklingen. Många av dem var så utsatta att de beskrev sin situation som om de berövats sina medborgerliga rättigheter.¹¹

9. Standard Eurobarometer 92, Autumn 2019, sid. 51, T 50. (Finns tillgänglig på: [Standard Eurobarometer 92 - Autumn 2019 - december 2019 -- Eurobarometer survey \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurobarometer/surveys/t19/92).)

10. Under coronapandemin ökade däremot förtroendet för EU och fler invånare hade förtroende än hyste misstroende för unionen. Standard Eurobarometer 94 Winter 2020/2021, publicerad feb.-mars 2021, sid. 72, tabell T71. (Finns tillgänglig på [Standard Eurobarometer 94 - Winter 2020-2021 - april 2021 -- Eurobarometer survey \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurobarometer/surveys/t19/94).)

11. Prof. Matthew Goodwin, prof. Oliver Heath: "Brexit vote explained: poverty, low skills and lack of opportunities", <https://www.jrf.org.uk/report/brexit-vote-explained-poverty-low-skills-and-lack-of-opportunities>, och Sascha O. Becker, Thiemo Fetzer and Dennis Novy: "Who Voted for Brexit?", <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/181252/1/dice-report-2017-4-5000000000852.pdf>.

EU-kommissionens förslag till direktiv om minimilöner riktar sig i stor utsträckning till sådana grupper. I nio av de nuvarande medlemsländerna ger minimilönerna inte tillräckliga inkomster för ensamstående arbetstagare, utan de hamnar under gränsen för fattigdomsrisk.¹² Regleringen ska ge en anständig levnadsstandard och förhindra fattigdom bland de lägst avlönade arbetstagarna.¹³

Förslaget till direktiv framhåller just detta och innehåller i den inledande texten en konsekvensbedömning som visar hur miljontals av de sämst avlönade får nytta av direktivet. Beräkningarna bygger på ett riktvärde som bland andra Europafacket, ETUC, förordar som en nedre gräns för nivån på minimilönerna.¹⁴

I beräkningarna sattes minimilönen till 60 procent av varje enskilt lands medianlön, och resultatet visade på stora positiva effekter. Om nivån blir riktmärke i hela EU skulle det leda till ökade minimilöner i hälften av länderna. Mellan 10 och 20 miljoner arbetstagare skulle gynnas av förbättringarna, konstaterade kommissionen.

Regleringen av minimilönerna behövs också på grund av strukturella trender på arbetsmarknaden. Globalisering och digitalisering samt atypiska anställningsformer¹⁵ och gigjobb¹⁶ har vidgat klyftorna mellan inkomsttagarna. Utvecklingen går på flera

Regleringen ska ge en anständig levnadsstandard och förhindra fattigdom bland de lägst avlönade arbetstagarna.

12. EU:s definition: Fattigdomsrisk definieras som andelen personer med en ekvivalerad disponibel inkomst under fattigdomsgränsen, som har fastställts till 60 % av den nationella ekvivalerade disponibla medianinkomsten. Enligt ett beslut från Europeiska rådet mäts fattigdomsrisk i förhållande till situationen i varje EU-land, i stället för att tillämpa en gemensam fattigdomsgräns (https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Income_poverty_statistics/sv&oldid=501597#Fattigdomsrisk_och_fattigdomsgr.C3.A4ns).

13. Se Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=SV>.

14. ETUC har länge krävt att EU-regleringen ska innebära att minimilönerna måste vara minst 60 procent av det enskilda landets medianlön eller 50 procent av det enskilda landets genomsnittslön. Se till exempel: "ETUC calls for improvements to the directive to achieve fair minimum wages & collective bargaining", <https://www.etuc.org/sites/default/files/page/file/2021-02/ETUC%20calls%20for%20improvements%20to%20the%20Directive%20on%20adequate%20minimum%20wages%20to%20achieve%20fair%20minimum%20wages%20and%20collective%20bargaining.pdf>.

15. Hit räknas olika typer av lösa anställningsformer som tillfälliga arbeten och visstidsanställningar, arbete genom bemanningsföretag, egenföretagande som även kan vara ofrivilligt, frilans- och distansarbete med mera.

16. Gigjobb är olika typer av mycket tillfälliga anställningar/uppdrag. Ofta får uppdragstagaren detta genom en applikation i mobilen eller datorn. Ordet gig är hämtat från musikbranschen där det är slang för en enskild spelning.

sätt mot fler lågavlönade och lågkvalificerade arbetstillfällen, argumenterar EU-kommissionen i direktivet.

Men bakom kravet på reglering av minimilönerna finns också ett storpolitiskt spel av de två tyngsta aktörerna i EU. Både Tyskland och Frankrike är starka förespråkare av reformen, men på olika sätt.

I Tyskland har de båda koalitionspartierna i Angela Merkels sista regering skrivit in en punkt om minimilönerna i sin motsvarighet till det svenska januariavtalet. Att de ska regleras på EU-nivå bestämdes i koalitionsförhandlingarna.

Den som kämpar mot lönedumpning och sociala olikheter i ekonomiskt svagare länder i Europa säkerställer också välfärdsstaten och marknadsekonomi i Tyskland, skrev parterna i regeringsöverenskommelsen.¹⁷

Under våren och sommaren 2021 intog den sista Merkel-regeringen en avvaktande hållning i frågan i väntan på det tyska förbundsdagsvalet, som ägde rum i slutet av september samma år. Den trepartikoalition som tillträdde under ledning av den socialdemokratiska kanslern Olaf Scholz fortsatte på samma politiska väg. I hans 178-sidiga överenskommelse med De gröna och Liberalerna skriver partierna att de stöder EU-kommissionens förslag om direktiv. Partierna förespråkar bindande minimistandarder, men poängterar samtidigt sin respekt för olika system och traditioner för arbetsmarknadsrelationer i medlemsländerna.¹⁸

Frankrikes president Emmanuel Macron och hans regering ser minimilönerna som ett av de viktigaste inslagen i den sociala pelaren.¹⁹ När Frankrike tog över ordförandeskapet för EU i januari 2022 hade landet prioriterat genomförandet av minimilönerna i sitt program. Frankrike ska försöka nå enighet kring förslaget under sitt ordförandeskap, även om det blir svårt, tillkännagav

17. På tyska lyder stycket: *Wir wollen einen Rahmen für Mindestlohnregelungen sowie für nationale Grundsicherungssysteme in den EU-Staaten entwickeln. Wer konsequent gegen Lohndumping und soziale Ungleichheiten in wirtschaftlich schwächeren Ländern in Europa kämpft, sichert auch den Sozialstaat und die Soziale Marktwirtschaft in Deutschland.* (Citat ur: Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD.)

18. På tyska lyder stycket: *Wir unterstützen den Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie über angemessene armutsfeste Mindestlöhne zur Stärkung des Tarifsystems. Dabei setzen wir uns – unter Achtung der europäischen Kompetenzordnung sowie unterschiedlicher Systeme und Traditionen von Arbeitsbeziehungen in den Mitgliedstaaten – bei den Verhandlungen für verbindliche Mindeststandards ein, wie sie in Deutschland mit dem neuen Mindestlohngesetz nach Beschluss gelten werden.* (Citat ur MEHR FORTSCHRITT WAGEN – BÜNDNIS FÜR FREIHEIT, GERECHTIGKEIT UND NACHHALTIGKEIT, KOALITIONSVERTRAG ZWISCHEN SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN UND FDP.)

19. Se t.ex. Macrons uttalande, 2020-12-16, <https://www.vie-publique.fr/discours/277812-emmanuel-macron-16122020-union-europeenne>.

premiärminister Castex under ett tal till diplomatkåren redan i augusti 2021.²⁰

Frankrike har länge önskat se en reglering av minimilönerna. Någon månad innan von der Leyen föreslogs som EU-kommissionens ordförande höll president Macron ett tal inför ILO i Genève och efterlyste en reglering av minimilönerna på Europeanivå.²¹

För den ideologiskt färgade presidenten är kravet inte nytt. Han driver sedan 2017 sitt eget Europaprojekt med målen ett självständigt, enat och demokratiskt Europa. Minimilöneskydd för alla européer är en av punkterna i programmet.²²

När Frankrike och Tyskland driver frågan sätter det ytterligare tryck på EU-kommissionen. De två länderna, som båda har lagstadgade minimilöner på en relativt hög nivå, samlar en tredjedel av invånarna i EU. I kraft av sin gemensamma storlek både till invånarantal och ekonomi är de naturligtvis tunga opinionsbildare i unionen. Men regelverket i EU förhindrar enskilda länder från en fullständig dominans i arbetet. En blockerande minoritet kan stoppa förslag och ståndpunkter i ministerrådet, men måste bestå av minst fyra länder som samlar minst 35 procent av unionens invånare. Regelverket ska förhindra överkörningar av stora minoriteter som motsätter sig förslag, men också stoppa en alltför stor dominans från enskilda länder med stora invånarantal.

1.2.2. Europafackets motiv – en fördjupning av motivbilden

För att förstå svårigheterna för det svenska motståndet bör även det starka stödet för direktivet bland Europas arbetstagare tas med. Det är en del i motivbilden som driver EU-kommissionen. I den här frågan är Europafacket, ETUC, en tung lobbyist. I stort sett strävar de två åt samma håll även om ETUC vill gå betydligt längre i den tvingande regleringen än vad kommissionen önskar.

Inom Europafacket ETUC finns ett kompakt stöd för tanken om en reglering av minimilönerna. Vid en omröstning 2020 ställde sig

20. Discours de Jean Castex, à la rencontre avec les ambassadeurs et les ambassadrices, 2020-08-31, <https://www.gouvernement.fr/partage/12420-discours-de-jean-castex-a-la-rencontre-avec-les-ambassadeurs-et-les-ambassadrices>.

21. UN News 2019-06-11: Macron leads EU-wide minimum wage call as Merkel, Medvedev warn of global injustice, <https://news.un.org/en/story/2019/06/1040251>.

22. Initiative pour l'Europe - Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique> och https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/europe?utm_source=newsletter&utm_medium=political_newsletter&ope=eyJndWlkIjojODU0MzYwY2FmOWEzNzI3OTcwYjI5MjVlN2FjMjIzZDEiO%3D%3D.

85 procent av medlemmarna (europeiska fackliga centralorganisationer och tio europeiska fackliga federationer) bakom kravet på ett direktiv med den inriktning som EU-kommissionen föreslår, medan de svenska och danska centralorganisationerna röstade emot.²³

Organisationen vill nu se starkare skrivningar i direktivet än vad som finns i förslaget. På två väsentliga punkter kräver den en avsevärd skärpning av direktivet.

I den del av direktivet som omfattar enbart de 21 medlemsländer som har lagstadgade minimilöner vill Europafacket föra in ett tvingande golv. Minimilönen ska minst ligga på 60 procent av medianlönen och 50 procent av medellönen.

De vill också sätta en gräns på 90 procents täckningsgrad för kollektivavtalen i varje medlemsland. Om gränsen inte nås ska landets regering upprätta en handlingsplan för att främja kollektivavtalsförhandlingar. EU-kommissionen har satt gränsen till 70 procent och den ska beräknas på nationell nivå. Sverige klarar även den högre ribban mycket tack vare kollektivavtalens 100-procentiga täckningsgrad inom den offentliga sektorn.

Samtidigt som ETUC vill ha dessa skärpningar framhåller Europafacket vikten av en säkerhetsgaranti till de nordiska kollektivavtalsländerna "så att de skandinaviska partsförhållandena garanteras skydd".²⁴

I större delen av Europa är lagstadgade minimilöner en del av kulturen på arbetsmarknaden. I Frankrike är landets system SMIC en självklarhet sedan 1950-talet och i Tyskland är minimilönerna ett lagstadgat lönegolv sedan 2015.

Men i framför allt Öst- och Centraleuropa är behovet av en reglering skriande. Man vill se bindande verktyg på samma sätt som de används när den inre marknaden regleras, enligt fackliga företrädare i några av dessa länder.²⁵ De säger sig visserligen förstå den svenska positionen, men efterlyser en grundläggande solidaritet med de delar av Europa där många arbetstagare är rejält

23. Pressmeddelande från ETUC: Huge majority of trade unions call for EU law on fair wages, 2021-09-03, <https://www.etuc.org/en/pressrelease/huge-majority-trade-unions-call-eu-law-fair-wages>.

24. ETUC: ETUC calls for improvements to the directive to achieve fair minimum wages & collective bargaining, <https://www.etuc.org/sites/default/files/page/file/2021-02/ETUC%20calls%20for%20improvements%20to%20the%20Directive%20on%20adequate%20minimum%20wages%20to%20achieve%20fair%20minimum%20wages%20and%20collective%20bargaining.pdf>.

25. Intervjuer har gjorts med företrädare som har internationellt ansvar: Balázs Bábel från Metallfacket Vasas och LO, Ungern; Barbara Surdykowska, Solidarność, Polen; Lucie Studničná, Czech-Moravian confederation of trade unions, Tjeckien. Kontakter togs i juli 2020 och september 2021.

orättvist behandlade. De nordiska facken måste förstå att den europeiska fackföreningsrörelsen är större än de nordiska länderna, är en replik i samtal med dem.

I dessa länder strävar man efter kollektivavtalslösningar, men avtalens täckningsgrad är låg. I Centraleuropa täcks enbart 20 procent av arbetstagarna av kollektivavtal. Övriga måste själva förhandla sin lön. ”Därför är en obligatorisk minimilön mycket, mycket viktig. De har inte makt att få en bra lön på annat sätt”, uttryckte sig en av de fackliga källorna till denna rapport.

Här finns också exempel på hur ett golv för minimilönerna på 60 procent av medianlönen eller 50 procent av genomsnittslönen skulle ge kraftiga löneökningar. I Ungern skulle golvet 2020 ha inneburit 20-procentiga höjningar av minimilönerna.

Men verkligheten är en annan. Samma år var minimilönen i Tjeckien 38 procent av medianlönen i landet. I Polen och Tjeckien ökade minimilönerna mycket blygsamt, under 1 procent, mellan åren 2020 och 2021, medan den sjönk i Ungern med 4 procent, visade en kartläggning av utvecklingen mätt i euro av Eurofound.²⁶

En ungersk facklig källa beskriver situationen i sitt land: ”Eftersom systemet för kollektivavtalsförhandlingar är svagt både på sektornivå och på nationell nivå, är obligatoriska minimilöner viktiga för oss. Det finns inte några tecken från staten eller arbetsgivarna på att de vill ändra situationen.”²⁷

Samtidigt är man naturligtvis medveten om hur viktig medlemsvärningen är. Endast 20 till 25 procent av löntagarna arbetar på företag där facket finns representerat. ”Men i länder där man avsiktligt förminskar kollektivavtalsförhandlingarna, och fackföreningar och kollektiva rättigheter ständigt utsätts för attacker, skulle en knuff i rätt riktning bidra till en förändring av situationen”, uppger samma källa.

I direktivförslaget anges dessutom regler som skulle driva på kollektivavtalsförhandlingarna i dessa länder. När avtalens täckningsgrad är under 70 procent ska medlemslandet enligt artikel 4 upprätta en handlingsplan som främjar kollektivavtalsförhandlingar. EU-länderna ska också genom lagstiftning eller överenskommelser med parterna sätta upp en ram som förbättrar förutsättningarna för förhandlingarna. Ett viktigt syfte med direktivet är stärkandet av kollektivavtalsförhandlingar inom hela EU, enligt kommissionen.

26. Eurofound: Minimum wages in 2021: Annual review, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2021/minimum-wages-in-2021-annual-review>.

27. Mejlsvar från Bábel Balázs, Metallfacket Vasas och ungerska LO, 2021-09-22.

1.2.3. De svenska parternas motiv

I Sverige håller sig staten borta från lönebildningen. Den sker via kollektivavtal mellan parterna i alla sektorer. Via fackligt medlemskap och kollektivavtal skyddas arbetstagarna mot lönedumpning, vilket främst sker genom ingångslöner och de lägsta tillåtna lönerna på avtalsområdet.

För löntagare utan fackligt medlemskap har vi ingen annan lagstiftning som skyddar mot orimligt låga löner än avtalslagens paragraf 36 och möjligtvis den relativt nya lagen om arbetskraftsexploatering.²⁸

Genom kollektivavtalens höga täckningsgrad i Sverige normerar de lönerna även hos de allra flesta arbetsgivare som saknar avtal. Medlingsinstitutet har i en studie visat att strax under 1 procent av svenska arbetstagare har löner under EU:s fattigdomsgräns eller riskerar fattigdom. Om de yngsta arbetstagarna under 20 år och de som jobbar deltid eller har lönetillägg av olika slag ovanpå grundlönen räknas bort blir enbart 0,3 procent av arbetstagarna kvar i riskgruppen.^{29 30}

Parterna kan sägas ha hela ansvaret för lönebildningen och är själva måna om sin autonomi.³¹ Även om man via ett tvingande direktiv på EU-nivå inför ett skydd som ligger under den lägsta tillåtna lönenivån i vårt land och regleringen därmed inte påverkar skyddet som kollektivavtalen ger kan regleringen få oönskade konsekvenser.

Vad parterna främst fruktar är sådana ingripanden från EU-domstolen som skulle begränsa parternas autonomi i avtalsfrågor. Parterna värnar om sitt självbestämmande. Varken den svenska staten eller EU ska lägga sig i lönebildningen i Sverige, enligt parternas synsätt.

Det är alltså en sak vad som står i direktivet och en annan sak hur EU-domstolen tolkar skrivningarna, vilket sker i förhållande till

28. Lagreglerna infördes 2018 i brottsbalken. Lagen har prövats två gånger, ingen fällande dom.

29. Medlingsinstitutet, jan. 2020: Kollektivavtalen och de lägsta lönerna.

30. Inom EU redovisas andra siffror för Sverige. I den årliga rapporten från Eurofound om minimilöner konstateras att omkring 3 procent av svenska arbetstagare har inkomster runt minimilönen (+/- 10 proc.), se Industrial relations, Minimum wages in 2020: Annual review, sid.

12, <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2021/minimum-wages-in-2021-annual-review>.

31. Lärarmiljarderna för över fem år sedan kan nog ses som ett undantag för statlig inblandning i lönebildningen. Utanför skolområdet mötte satsningen hård kritik. Både LO och Svenskt Näringsliv markerade kraftfullt mot den statliga pengarullningen. Se t.ex. Skolvärlden, 5 nov.

2014 "Kraftig kritik mot lärarmiljarder". Men även Medlingsinstitutets förre vd Claes Stråth var kritisk till inblandningen. Se: <https://skolvärlden.se/artiklar/kraftig-kritik-mot-lararmiljarder>.

<https://arbetet.se/2015/12/18/miljarder-lyfter-lararna/> och

<https://www.arbetsvarlden.se/claes-strath-lararlonelyftet-beredde-mark-for-politisk-inblandning/>.

EU:s grundfördrag. Först efter en dom kan man möjligen vara säker på var gränsen går för den reglering som prövas. Det kan emellertid dröja mycket länge innan en viss regel tolkas av domstolen, om det någonsin sker i just det avsnittet av direktivet. Man kan därför säga att osäkerheten ligger och guppar i bakgrunden även efter att ett direktiv blivit antaget.

Parternas motstånd handlar dock inte om att EU-domstolen skulle tvinga fram lagstadgade minimilöner i Sverige. Den risken finns inte med direktivets nuvarande skrivningar. I stället finns andra juridiska faror med direktivet för vår kollektivavtalsmodell, framhåller parterna i sin juridiska analys av förslaget. EU-domstolen skulle bland annat kunna tolka vem som omfattas av ett avtal eller vilket avtal som ska gälla på en sektor med flera olika kollektivavtal, exempelvis där både LO-förbund och PTK-förbund har avtal. Därmed skulle parternas autonomi i avtalsfrågor och gränsdragningsfrågor mellan förbund begränsas. På flera sätt är förslaget till direktiv svårförenligt med den svenska modellen och dess mycket självständiga parter. Här följer några exempel:

Det sker en krock redan i direktivets första artikel, enligt parterna. Artikeln säger att arbetstagare ska omfattas av minimilöneskyddet. Parterna hävdar att detta inte kan tolkas på annat sätt än att **alla** arbetstagare ska skyddas. Om tolkningen är riktig skulle den svenska kollektivavtalsäckningen på 90 procent inte vara tillräcklig för att uppfylla direktivets krav på ett skydd för alla arbetstagare. Ytterst är det EU-domstolen som kan avgöra en sådan fråga om en tvist uppstår i Sverige.

En annan fråga som parterna inte vill ha prövad i EU-domstolen är om enbart parterna får tvista om avtalets innehåll i nationell domstol. I Sverige kan individer inte själva driva tvister när arbetsgivare bryter mot kollektivavtalet, utan måste vända sig till sitt fackförbund. Parterna vill inte ha en annan ordning, men i direktivets artikel 11 regleras individens rätt till tvistelösning i de fall när minimilöneskyddet åsidosätts. Vad detta innebär för oorganiserade arbetstagare och arbetstagare på avtalslösa företag i Sverige är inte klarlagt.

Parternas oro grundar sig inte bara på hypotetiska resonemang om framtida risker, utan också på erfarenheter av hur EU-domstolen tolkat direktiv i förhållande till EU:s grundfördrag om den fria rörligheten på den inre marknaden. EU-domstolens avgöranden är dessutom inte möjliga att överklaga utan slutgiltiga. De ligger fast även när de får kraftig kritik, som när FN-organet ILO kritiserade Lavaldomen.

För den fackliga sidan är en av orsakerna till oron Lavaldomen, från EU-domstolen 2007.³² Tvisten gällde om Byggnads hade rätt att sätta ett lettiskt företag i blockad vid ett skolbygge i Vaxholm. Förbundet krävde de lägsta Stockholmslönerna i sitt avtal för de utstationerade arbetarna. I ett förhandsavgörande konstaterade EU-domstolen att den fria rörligheten för tjänster, enligt EU:s fördrag, stod över konflikträtten, som är en rättighet enligt ILO:s konvention 87 om föreningsfrihet och organisationsrätt. Den till delar av Europa begränsade EU-rätten stod över FN:s globala konvention. Detta skulle senare ILO starkt reagera emot i en rapport.³³

EU-domstolen förde också en principdiskussion om skyddet av utstationerade arbetstagare. Den begränsade de minimivillkor som värdlandet kan sätta upp och som arbetsgivarna i den utstationerades hemland måste följa.

EU-domstolen värderade aldrig innehållet i de svenska avtalen utan fastställde enligt vilka kriterier minimivillkor enligt utstationeringsdirektivet fick uppställas och konstaterade att inget av dessa hade följts av Sverige.

Även om den fackliga sidan ser Lavaldomen som ett varnande exempel har Svenskt Näringsliv en annorlunda syn på händelsen. På den tiden fallet var aktuellt stödde organisationen en prövning i domstol. Arbetsgivarna ställde ut ekonomiska garantier som möjliggjorde Lavals stämning i Arbetsdomstolen³⁴ och motsatte sig också den kritik som ILO senare framförde mot EU-domstolen.³⁵

Men parterna (Svenskt Näringsliv, LO och PTK) är eniga om att svenska löneuppgörelser inte ska prövas i EU-domstolen, utan parternas autonomi i lönefrågor ska respekteras av EU även om unionen vill reglera minimilönerna.

Det finns en rad exempel på när EU-domstolen har tolkat hur kollektivavtal står sig mot EU-rätten och EU:s grundfördrag. EU-domstolen har till exempel förklarat att EU-rätten inte är ett hinder för ett spanskt kollektivavtal som gav mer ledighet än vad arbetsrättsdirektivet föreskrev.³⁶ I ett annat mål förklarade EU-

32. Domen beskrivs utförligt i SOU 2008:123 Förslag till åtgärder med anledning av Lavaldomen (Särskild utredare Claes Stråth), <https://www.regeringen.se/49baee/contentassets/20c749d8e3ea4573b2b179aad421795c/forslag-till-atgarder-med-anledning-av-lavaldomen-sou-2008123>.

33. Se ILO: Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations 2013 (sid. 176), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_205472.pdf.

34. SvD 2005-05-14: Svenskt Näringsliv backar upp lettiska Laval (av Anna Danielsson), <https://www.svd.se/svenskt-naringsliv-backar-upp-lettiska-laval>.

35. Se i EU & Arbetsrätt nr 1/2013 (där beskrivs också ILO:s kritik kortfattat): <http://arbetsratt.juridicum.su.se/earb/13-01/default.asp>.

36. Mål C-588/18.

domstolen att kollektivavtalad föräldraledighet som enbart omfattade kvinnor inte var diskriminerande mot män.³⁷

Ett svenskt mål handlade om blockad av ett norskt fartyg i syfte att få kollektivavtal. Till en viss gräns var konfliktåtgärder förenliga med EU-rätten även om dessa inskränkte den fria rörligheten för tjänster, konstaterade EU-domstolen i ett förhandsavgörande. Efter utslaget gick Arbetsdomstolen vidare med sin bedömning. Stridsåtgärder för skäliga anställningsvillkor var tillåtna, men i detta fall ansågs facket ha ställt för höga krav. Med hänvisning till EU-domstolen ansågs blockaden strida mot EU-rätten, enligt AD:s dom.³⁸

EU-domstolen drar sig alltså inte för att bedöma kollektivavtalens förenlighet med EU:s lagstiftning och grundfördrag, men de svenska parterna hyser också oro för andra konsekvenser av direktivet.

Svenskt Näringsliv har tryckt väldigt hårt på att direktivet om minimilöner flyttar makt från nationell nivå till EU:s institutioner i Bryssel. Arbetsgivarorganisationen vänder sig inte bara mot minimilönedirektivet, utan även mot nya initiativ som förslagen på direktiv för lönetransparens och om bättre arbetsvillkor för plattformsarbetare. Man anser att dessa förslag inte kan betraktas som en "à la carte-menü", där det går att välja vad som skulle vara acceptabelt för den svenska modellen. I så fall etableras en princip som innebär att EU i Bryssel får legal rätt att komma med idéer för arbetsmarknaden, menar man. I praktiken skulle vi då lämna den svenska modellen, där riksdagen stiftar relativt allmänt hållna arbetsmarknadslagar och parterna i avtal kommer överens om mer detaljerade regler för olika områden. En förändring skulle leda till en problematisk och tidskrävande anpassning i Sverige, varnar Svenskt Näringsliv.³⁹

I grunden är arbetsgivare och fack överens om farorna med en ökad detaljstyrning av den svenska arbetsmarknaden från Bryssel, även om man inte från den fackliga sidan kategoriskt avvisar direktiv om lönetransparens och arbetsvillkor för plattformsarbetare.

Svårigheten med att förena minimilönedirektivet med den svenska modellen illustreras också av parternas inställning till reglerna som avser kollektivavtalens täckningsgrad i direktivförslaget. EU-kommissionen ser välfungerande

37. Mål C-463/19.

38. Mål C-83/13 (Fonship).

39. Intervju med Mattias Dahl, vice vd Svenskt Näringsliv, på Sveriges ambassad i Paris, 15 dec. 2021.

kollektivavtalsmodeller som ett viktigt verktyg för att minska andelen låginkomsttagare som riskerar fattigdom. Den ser också Sverige som en förebild i detta hänseende.⁴⁰ Medlemsländerna ska därför sträva efter att öka kollektivavtalens täckningsgrad, enligt artikel 4 i direktivförslaget. De ska bland annat stärka parternas förhandlingskapacitet och främja konstruktiva och meningsfulla löneförhandlingar mellan parterna. De svenska parterna frågar sig emellertid om regeringen på grund av direktivet kan tvingas lägga sig i upplägget av avtalsförhandlingarna.

Om kollektivavtalens täckningsgrad på nationell nivå understiger 70 procent av arbetstagarna ska medlemsstaten bland annat upprätta en handlingsplan för att främja förhandlingar, och den ska anmälas till EU-kommissionen.

Parterna tar detta som ett konkret exempel på hur respekten för parternas autonomi inte upprätthålls av EU, trots kommissionens försäkringar om det motsatta.

De ser flera risker för inskränkningar av sin autonomi och självreglering, alltså själva kärnan i den svenska modellen. Enbart det faktum att direktivet är bindande för medlemsstaterna innebär en sådan risk.⁴¹

Parterna har fler brännande frågor. De kan tvingas offentliggöra de delar av sina kollektivavtal som rör de lägsta lönerna.

Medlemsstaterna ska samla in uppgifter om minimilönernas nivåer och täckningsgrad och redovisa dessa årligen för EU, enligt artikel 10 i direktivet. Uppgifter om avtalens minimilöner ska även vara offentligt tillgängliga.

Enligt parterna är detta främmande för den svenska modellen.

”På samma sätt är det inte förenligt med den svenska modellen att kollektivavtalen ska göras tillgängliga och transparenta på ett allmänt sätt. Avtalen ägs av parterna och kan tolkas ytterst av partsavsikten vid ingången av avtalen och de är inte utformade för att användas som allmän information till oorganiserade”, skriver parternas jurister i en analys.⁴²

40. Se debattartikel av Ursula von der Leyen: ”EU kommer inte att tvinga Sverige att införa minimilöner”, DN Debatt 2020-09-13, <https://www.dn.se/debatt/eu-kommer-inte-att-tvinga-sverige-att-infora-minimiloner/>.

41. Analys – Partsgemensam rättslig analys av EU-kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner. Claes-Mikael Ståhl, LO, Hedvig Forsselius, PTK, John Wahlstedt, Svenskt Näringsliv. November 2020.

42. Analys – Partsgemensam rättslig analys av EU-kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner. Claes-Mikael Ståhl, LO, Hedvig Forsselius, PTK, John Wahlstedt, Svenskt Näringsliv. November 2020.

Faktaruta: EU:s fördrag styr direktivet

Alla EU-direktiv måste ha en rättslig grund. Möjligheterna att skriva ett direktiv om minimilöner utgår från fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF, som i dagligt tal kallas EU:s grundlag. Här regleras bland annat unionens mål, vad EU:s institutioner får och inte får göra och förhållandet mellan medlemsländerna.

EU:s mandat i arbetsmarknadsfrågor tas upp i det sociala avsnittet, artiklarna 151–161.

Direktivet om minimilöner har sin juridiska grund i artikel 153 punkt 1 a–k. Punkt 1b gäller arbetsvillkor. EU-kommissionen ser reglerna kring hur minimilönerna ska sättas och skydda arbetstagarna som ett arbetsvillkor. I och med denna definition kan frågan regleras i direktiv. De svenska parterna anser däremot att den juridiska utgångspunkten för direktivet är fel och hävdar att EU inte kan ta fram ett direktiv på området. De hänvisar till punkt 5 i artikel 153, som lyder: "Bestämmelserna i denna artikel ska inte tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout." EU-kommissionens val av juridisk grund får betydelse för hur beslutet tas om ett antagande av direktivet. Konsekvensen blir att beslut i ministerrådet sker med så kallad kvalificerad majoritet, som kräver ja-röster från minst 15 av medlemsstaterna som tillsammans representerar minst 65 procent av invånarna. I direktivets slutliga utformning har även EU-parlamentet inflytande. Rådet och Europaparlamentet måste vara överens, annars blir inte direktivet antaget. Det regleras i artikel 153 punkt 2.

I Europaparlamentet antas direktiv i två steg när det är färdigförhandlat. Först i berört utskott med enkel majoritet. Därefter i plenum. Om inga krav på avvisande eller ändring finns konstaterar talmannen att direktivet är antaget utan omröstning. I annat fall röstar parlamentet och enkel majoritet gäller, alltså hälften av ledamöterna plus en röst.

Fler detaljer om lagstiftningsförfarande, och förfarandet med förlikning mellan rådet och Europaparlamentet, se "Handbok om det ordinarie lagstiftningsförfarandet",

https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/215142/OLP_2020_SV.pdf

1.3. Motgångarna för båda sidor

Varken EU-kommissionen eller de svenska parterna har lyckats genomföra sina mål. EU-kommissionen får inte fram ett direktiv som ger alla löntagare ett minimilöneskydd med god levnadsstandard, och de svenska parterna måste acceptera en tvingande lagstiftning på Europainivå.

EU-kommissionen har ändå försökt hitta juridiska möjligheter till en så omfattande reglering som möjligt på Europainivå och för de svenska parterna handlar det om fortsatt lobbyarbete för att minimera eventuella skador på den svenska modellen.

1.3.1. EU-kommissionens motgångar

Målet om ett grundläggande minimilöneskydd för alla arbetstagare genom direktivet kommer inte att uppnås.

Målet var mycket tydligt definierat ett flertal gånger. Det har skett i valplattformen för EU-kommissionens ordförande Ursula von der Leyen, vilket var vägen till Europaparlamentets acceptans av henne.⁴³

I ett instruktionsbrev till ansvarig kommissionär, den luxemburgska socialdemokraten Nicolas Schmit, samma dag som den nya kommissionen tillträdde den 1 december 2019 upprepas frasen.⁴⁴

I sitt tal om tillståndet i unionen året därpå säger von der Leyen att alla måste ha tillgång till minimilöner antingen genom kollektivavtal eller genom lagstiftning.⁴⁵

Även i de konsultationer som genomförts med bland andra arbetsmarknadens parter på Europainivå understryks målet. Kommissionen vill se rättvisa minimilöner för alla arbetstagare. För att nå dit behövs politiska åtgärder, betonas i underlaget för konsultationerna.

Men när förslaget till direktiv publicerades hösten 2020 var frasen "alla arbetstagare" nedtonad. I stället beskrevs direktivets mål utan ordet "alla". Målet med det nya direktivet var nu "att säkerställa att arbetstagarna i unionen skyddas med tillräckliga minimilöner som tillåter en skälig levnadsstandard var de än arbetar".

43. A Union that strives for more – My agenda for Europe, By candidate for President of the European Commission Ursula von der Leyen.

44. Mission letter, Nicolas Schmit, Commissioner for Jobs and Social Rights, Brussels, 1 December 2019.

45. von der Leyen, linjetal inför EU-parlamentet 16 sep. 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_20_1655.

Meningen därefter lyder: "För att detta allmänna mål ska nås upprättas i förslaget en ram för att förbättra nivån på minimilönerna och öka arbetstagarnas tillgång till minimilöneskydd."

Observera att målet nu är att öka arbetstagarnas tillgång till skydd, inte att alla arbetstagare ska omfattas av skyddet.⁴⁶

Direktivet framställs vidare som ett ramverk för arbetstagarnas tillgång till minimilöneskydd.

Förslaget till direktiv har två gånger granskats av jurister i EU-administrationen. Innan det alls lades fram granskades det av Nämnden för lagstiftningskontroll, som kan liknas vid ett lagråd. Där fick texten kraftig kritik. Granskningsorganet sammanfattade utlåtandet i ett ord: Negativt.

Först efter en omarbetning och ny prövning av juristerna publicerades förslaget.

Men jurister inom EU-administrationen skulle göra direktivförslaget än mer uddlöst. Ett halvår senare prövade ministerrådets rättstjänst hur direktivet stod sig gentemot EU:s fördrag och dess förbud för EU att lägga sig i medlemsländernas löneförhållanden.⁴⁷ Det skedde på begäran av bland andra Sverige.

Direktivet tvingar inte medlemsländerna att skydda alla arbetstagare med minimilöner, förklarade dessa höga jurister och hade det som utgångspunkt i sitt utlåtande. Om det vore tvärtom skulle direktivet strida mot fördraget och förbudet, sa de också.⁴⁸

Juristerna fann ytterligare ett skäl till att det inte stred mot fördraget. Direktivet lägger inte fast några nivåer på minimilönernas storlek. Medlemsländerna behöver till exempel inte sätta minimilönerna över EU:s fattigdomsgräns.

EU kan lägga fast en ram för hur minimilöner ska fastställas och hur de ska täcka fler, men det får bara göras om direktivet inte påverkar nivån på lönerna, klargjorde juristerna. Inte ens ramarna för hur minimilönerna ska sättas får vara sådana att de direkt påverkar nivåerna.⁴⁹

46. Se sjunde stycket sid 3, svenska upplagan av förslaget till direktiv: Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen, Bryssel den 28.10.2020.

47. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Artikel 153 (5) lyder: "Bestämmelserna i denna artikel ska inte tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout." <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

48. Opinion of the Legal Service: Commission proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union - Legal basis, Brussels, 9 March 2021. (Ej offentlig handling.)

49. Se stycke nr 69 i utlåtandet.

Men de slog ner på en av artiklarna i den avdelning som enbart gäller för EU:s 21 länder med lagstadgade minimilöner. Artikeln bedömdes strida mot förbudet för EU att lägga sig i löneförhållanden.⁵⁰ Med en lättare omskrivning kan emellertid även den artikeln ingå i direktivet, enligt rättstjänsten.

I övrigt förordade juristerna en del språkliga korrigeringar. Det borde vara tydligare att direktivet enbart är ett ramverk, som inte ger individuella rättigheter. Särskilt rubrikerna i olika avsnitt av direktivet speglade inte detta tillräckligt tydligt.

När förslaget till direktiv i dag är författat, juridiskt bedömt och publicerat återstår en produkt som står långt ifrån de mål som von der Leyen satte upp när hon blev vald till kommissionsordförande.

Bakom motgången ligger en missbedömning av de juridiska möjligheterna att garantera alla EU:s invånare skydd av en anständig minimilön. EU-kommissionen insåg ganska tidigt att fördraget satte käppar i hjulet. Även om de ekonomiska klyftorna mellan unionens invånare ökar, liksom fattigdom bland de som arbetar, kan kommissionen inte reglera några lönenivåer, inte ens de lägsta lönerna.

Kvar är ett direktivförslag som ger medlemsländerna ett ramverk för att jobba med frågan om minimilöner, men inte tvingar upp dem på en anständig nivå.

Ändringar av direktivets titel eller förslag till sådana visar hur kommissionen har tvingats backa. Först hette det "direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen". I det förslag som ligger hos ministerrådet när detta skrivs heter det "direktiv om ett ramverk för tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen". Bland alla de ändringsförslag som lämnats in av Europaparlamentariker finns det svenska förslaget till titel. Där heter det "direktiv om ett ramverk som främjar tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen".

von der Leyen kan sägas ha lovat för mycket när hon skulle väljas och låste fast sig och EU-kommissionen i en position som de nu tvingas överge steg för steg.

1.3.2. De svenska parternas motgångar

Ett direktiv om minimilöner blir bindande för EU:s medlemsländer, som måste implementera det i sin nationella lagstiftning. De svenska parterna ville på alla sätt undvika en sådan utveckling och

50. Det gäller artikel 6, som rör länder med lagstadgade minimilöner, och tar upp att dessa får ha olika nivåer för olika grupper av arbetstagare och att avdrag från minimilönerna tillåts.

satte tidigt målet att stoppa direktivet, men det kommer inte att uppnås.

Efter utspelet på DN Debatt hade parterna små möjligheter till kompromisser om de inte skulle förlora ansiktet. De har således konsekvent avvisat alla förslag till skyddsåtgärder för den svenska modellen. Den garanti som EU-kommissionen skrivit in i direktivet är inte tillräcklig, enligt parterna. Enligt texten i direktivet behöver Sverige inte införa lagstadgade minimilöner eller på annat sätt ändra kollektivavtalssystemet.

”Kommissionen har försökt konstruera ett skydd för Sverige och Danmark. Men skyddet är rättsligt verkningslöst och utgör i praktiken en politisk pamflett”, skrev parternas jurister i en analys av förslaget hösten 2020.⁵¹

Tidigt ansåg Europafacket den svenska positionen som problematisk. Dess generalsekreterare Luca Visentini vädjade om en mjukare och mer nyanserad hållning. ”Vi bör alla avstå från ett ideologiskt krig om EU:s behörighet att lagstifta på detta område, och från att bråka om ett direktiv kontra en rekommendation. Låt oss koncentrera oss på innehållet”, bad han de svenska parterna.⁵²

Inför starten av förhandlingarna om direktivets slutliga utformning under 2022 har parterna varken lyckats stoppa direktivet eller fått gehör för sin grundläggande invändning mot en reglering av minimilönerna. En sådan reglering skulle enligt de svenska parterna strida mot EU:s fördrag och förbudet mot lagstiftning som berör ländernas löneförhållanden.

Alternativt hävdade parterna att delar av direktivet reglerar hur fackföreningar företräder sina medlemmar och hur medlemmarnas kollektiva intressen tillvaratas. I denna del måste EU:s medlemsländer fatta beslut med enhällighet enligt fördraget. Om denna tolkning hade accepterats skulle Sverige fått vetorätt mot direktivet.⁵³

Men när parterna för fram dessa argument lyssnar inte EU på det örat. Juridiken handlar ofta om hur bra en part argumenterar, säger en källa. Fler intressenter ser direktivet som en reglering av arbetsförhållanden, snarare än löneförhållanden, och detta har inte

51. Analys – Partsgemensam rättslig analys av EU-kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner. Claes-Mikael Ståhl, LO, Hedvig Forsselius, PTK, John Wahlstedt, Svenskt Näringsliv. November 2020.

52. Luca Visentini, DN Debatt Repliker. ”Fel information om EU-förslaget om minimilöner”, 2019-11-14, <https://www.dn.se/debatt/repliker/fel-information-om-eu-forslaget-om-minimiloner/>.

53. Analys – Partsgemensam rättslig analys av EU-kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner, Claes-Mikael Ståhl, LO, Hedvig Forsselius, PTK, John Wahlstedt, Svenskt Näringsliv. November 2020.

parterna lyckats ändra på. Därmed krävs enbart majoritet i ministerrådet när länderna beslutar om direktivet.

Den svenska positionen har emellertid lett till ett stort hänsynstagande från EU-kommissionens sida. I den högsta ledningen har ansvarig kommissionär Nicolas Schmit och andra höga representanter, enligt uppgift, spenderat timmar med svenska företrädare.

Inom kommissionen ses den svenska hållningen som utpräglat ideologisk, och man anser sig ha gjort flera anpassningar i direktivet för att tillfredsställa specifikt de svenska önskemålen. Man anser sig heller inte ha skapat rättigheter för någon enskild individ i de länder som sätter löner enbart genom kollektivavtal. I Sverige kommer rättigheter till minimilön enbart genom kollektivavtalen, säger källor inom kommissionen.⁵⁴ Alla de anpassningar som kommissionen har gjort för att de svenska parterna ska känna sig trygga med direktivet har dessa emellertid underkänt.

Hoppet om att kunna avstyra direktivplanerna levde förmodligen en bit in i mars 2021. Ministerrådets rättstjänst skulle juridiskt analysera hur direktivet stod sig mot EU:s fördrag. Den svenska regeringen var en av initiativtagarna till uppdraget.

Från svensk sida fanns stora förhoppningar om ett utlåtande som skulle stoppa direktivet, men utlåandet från rättstjänsten blev en motgång.

Från svensk sida fanns stora förhoppningar om ett utlåtande som skulle stoppa direktivet, men utlåandet från rättstjänsten blev en motgång.

Eftersom direktivet inte reglerar nivåerna på lönerna eller innebär några individuella rättigheter är det en reglering av arbetsvillkor och faller under den delen av EU:s fördrag, konstaterade rättstjänsten.

Både parterna och den svenska regeringen framställer utlåandet som om det var ett misslyckande för deras linje. De lyfter fram hur rättstjänsten riktade kritik mot direktivet på flera punkter. Kommissionen borde utifrån kritiken dra tillbaka sitt direktiv och komma tillbaka med någon annan form av initiativ, hävdade man.⁵⁵

54. Detta stycke bygger på uttalanden våren 2021 inifrån kommissionen av tjänstemän som inte vill bli citerade.

55. Arbetsvärlden: Europeiska rådets jurister ger grönt ljus för minimilöner, 2021-03-12, <https://www.arbetsvarlden.se/europeiska-radets-jurister-ger-gront-ljus-for-minimiloner/>.

Ett problem är att rättstjänstens analys inte har offentliggjorts. Den svenska regeringen har visserligen begärt det, men utan framgång. När parterna gjorde en andra rättslig analys hänvisade man i den till pressuppgifter om utlåtandet.⁵⁶ Parternas jurister såg det som en självklar åtgärd för EU-kommissionen att utifrån rättstjänstens yttrande dra tillbaka förslaget.⁵⁷

Efter att ha haft tillgång till och läst rättstjänstens utlåtande, som ännu inte är offentliggjort, får man en annan och ljusare bild än de parternas jurister fått genom sin läsning av medierna.

Medlemsländerna är enligt direktivförslaget inte skyldiga att ge alla arbetstagare minimilöneskydd, slår rättstjänsten fast. Detta är själva utgångspunkten för dess bedömning av direktivets rättsliga status. Om motsatsen skulle råda är direktivet inte förenligt med EU:s fördrag.

För svensk del skulle denna tolkning kunna ses som ett stöd för vår kollektivavtalsmodell. Oorganiserade arbetstagare på företag utan kollektivavtal skulle med direktivets nuvarande utformning inte kunna gå till domstol och klaga på bristande minimilöneskydd. Svenska staten kan hävda att minimilöneskyddet inte omfattar dem i enlighet med rättstjänstens utlåtande.

Direktivet varken påverkar fastställandet av lönerna eller fastställer olika nivåer på delar av lönerna och är därför förenligt med fördraget, säger rättstjänsten också. Även detta skulle kunna ses som ett stöd för de svenska parterna och deras autonomi och självständighet i lönesättningen.

De svenska parterna håller emellertid fast vid sin ursprungliga position även efter rättstjänstens utlåtande. Deras jurister har vid två tillfällen gemensamt bedömt direktivets rättsliga status ur ett svenskt partsperspektiv.

”Hur man än vill beskriva saken blir existensen av ett EU-direktiv på området redan i sig ett ingrepp i partsautonomin”, skriver juristerna våren 2021 efter rättstjänstens utlåtande. Kommissionen måste dra tillbaka förslaget om de menar allvar med att inte vilja skada den svenska modellen, säger juristerna också.⁵⁸

56. Ur Partsgemensam fördjupad analys av EU-kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner med beaktande av yttrande från rådets rättstjänst, fotnot nr 1 sid. 4: ”Rättstjänstens yttrande har beklagligt nog (vid tidpunkten för denna rapportens författande) ännu inte offentliggjorts av rådet trots att flera medlemsstater begärt detta. Vi har tagit del av yttrandet från rådets rättstjänst som spridits i viss media och refererar vissa delar och de slutsatser som rättstjänsten drar.”

57. Partsgemensam fördjupad analys av EU-kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner med beaktande av yttrandet från rådets rättstjänst. Hedvig Forsselius, PTK, Hanna Björknäs, LO, Karolina Löf, Svenskt Näringsliv, april 2021.

58. Partsgemensam fördjupad analys av EU-kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner med beaktande av yttrandet från rådets rättstjänst. Hedvig Forsselius, PTK, Hanna Björknäs, LO, Karolina Löf, Svenskt Näringsliv, april 2021.

Ett halvår efter ministerrådets rättstjänsts utlåtande kom en ny juridisk bedömning av direktivets juridiska status, nu från parlamentets rättsliga tjänst, vilket inte har uppmärksammat i den svenska debatten. Även denna gång var slutsatsen ett godkännande av direktivförslaget rättsliga grund såsom den definierats av EU-kommissionen. Direktivförslaget strider inte heller mot förbudet för EU att lägga sig i medlemsländernas löneförhållanden, enligt utlåtandet.⁵⁹

Och även i detta utlåtande finns slutsatser som är gynnsamma för den svenska modellen. Bland annat skriver juristerna att i direktivförslagets artikel 1 finns flera skyddsåtgärder som på ett övergripande sätt gäller för hela direktivet. Här bekräftas att medlemsländerna själva bestämmer vilken modell som ska användas och omfattningen av sättandet av minimilönerna. Direktivet kan inte lägga sig i eller reglera detta, eftersom det då skulle strida mot förbudet, enligt parlamentets jurister.⁶⁰

De svenska arbetsmarknadsparterna har inte offentligt reagerat på eller kommenterat detta andra rättsliga utlåtande. Å ena sidan måste det nog anses som en motgång att parlamentets jurister ser direktivet som förenligt med EU:s fördrag. Å andra sidan finns även i detta utlåtande en juridisk bedömning som beskriver ett starkt skydd för kollektivavtalsmodeller. Minimilönerna behöver dessutom inte omfatta alla arbetstagare, är en annan framträdande slutsats.

Vid sidan av parternas agerande har även Sveriges regering och riksdag försökt stoppa förslaget om ett bindande direktiv utan framgång. Ett sådant tillfälle var när EU-kommissionen vände sig till medlemsstaternas parlament för den sedvanliga prövningen av förslaget mot subsidiaritetsprincipen. Enligt EU:s fördrag måste alla utkast till direktiv skickas till parlamenten.⁶¹ De ska pröva hur förslaget stämmer överens med närhetsprincipen. Beslut inom unionen ska fattas på lägsta ändamålsenliga nivå. Om medlemsstaterna själva kan uppnå målen i tillräcklig omfattning ska inte EU gripa in med överstatlig lagstiftning.

Strax före jul 2020 höll den svenska riksdagen upp ett gult kort i sin prövning av subsidiaritetsprincipen. Verket gult kort är ett inslag i EU-byråkratin och ett sätt för medlemsländer att komma med invändningar mot ny EU-lagstiftning (egentligen avger man en

59. Opinion of the Legal Service: Subject: Legal basis of the Proposal for a Directive on adequate minimum wages, 28 September 2021.

60. Se stycke 45 i Opinion of the Legal Service.

61. EU:s fördrag artikel 352 och Protokoll (nr 1) Om de nationella parlamentens roll i Europeiska unionen (Bilaga till fördraget).

så kallad *reasoned opinion*). Om nio länder invänder på detta sätt måste EU-kommissionen antingen dra tillbaka förslaget eller mycket noga förklara varför man går vidare med det.⁶²

Skillnaden mellan EU:s medlemsländer är så stora att direktivets mål uppnås bättre på nationell nivå än på unionsnivå, framhöll Sveriges riksdag när den höll upp sitt gula kort. Lönebildning är en nationell angelägenhet. I utlåtandet beskriver riksdagen också hur direktivet strider mot EU:s fördrag och hur de svenska parterna är helt eniga i sitt motstånd.

Vid sidan av Sverige invände enbart Danmark och Malta. Tre länder var alltför få. Invändningarna fick därför inget genomslag och processen kunde fortsätta i samma hastighet som tidigare.

Det är emellertid mycket svårt att nå framgång med ett gult kort. Hittills har aldrig ett förslag stoppats den vägen. Det kan vara en orsak till att inte fler nationella parlament invände vid subsidiaritetsprövningen. Förmodligen ansåg de inte vägen som framkomlig.⁶³

Strax efter motgången tog regeringen ett initiativ som visar att motståndet var större än de tre parlament som visat gult kort. Regeringen samlade en grupp länder bakom ett gemensamt brev till EU-kommissionen och det portugisiska ordförandeskapet i EU.⁶⁴ Länderna önskade stoppa direktivet och i stället få en reglering via en icke bindande rådsrekommendation.⁶⁵

*Regeringen
samlade en
grupp länder
bakom ett
gemensamt
brev.*

De undertecknande nationerna drevs av vitt skilda skäl. I gruppen samarbetade Sverige och Danmark med bland andra de båda högerpopulistiska regeringarna i Polen och Ungern. De två sistnämnda motsätter sig varje utvidgning av EU:s mandat och går genom ställningstagandet emot fackföreningsrörelsen i sina länder.

Inte heller nu uppnåddes något resultat. Brevet kan ses som ett alternativt agerande när de nio länderna insåg att de inte var tillräckligt många för att bilda en blockerande minoritet. Länderna hade tillsammans 22 procent av EU:s invånare. Men de som vill

62. EU-kommissionen: Subsidiaritetsprövning. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_sv.

63. Under gula kortets tioåriga historia har medlemsländerna endast tre gånger visat upp kortet. Två gånger har EU-kommissionen ändå beslutat att behålla sitt förslag. En tredje gång intog kommissionen samma ståndpunkt men drog tillbaka förslaget, eftersom det inte kunde samla en majoritet och bli antaget.

64. Portugal var EU:s ordförandeland första halvåret 2020.

65. Brev ställt till Ms. Ana Mendes Godinho och Mr. Hubertus Heil, 2021-01-30. Undertecknat av Österrike, Danmark, Estland, Ungern, Irland, Malta, Nederländerna, Polen och Sverige.

blockera förslaget måste representera över 35 procent av befolkningen.⁶⁶

Hösten 2021 verkar både arbetsmarknadens parter och regeringen ha accepterat tanken på ett direktiv. En lagstiftning som blir bindande för medlemsländerna kan inte längre stoppas. I stället har parterna inriktat sig på ett undantag för Sverige från direktivet, men även den vägen blev en enda lång uppförsbacke.

Först lades ett så kallat geografiskt undantag för Sverige och Danmark åt sidan. Ett geografiskt undantag skulle innebära att direktivet riktar sig till alla medlemsländer utom de länder som namnges som undantagna. Metoden har använts i några enstaka direktiv med tekniska regleringar. Ett sådant är direktivet om inhemska vattenvägar, där länder som undantagits inte har sådan sjötrafik.⁶⁷ Ett annat gäller hamnsäkerhet där bland andra Österrike, Tjeckien och Ungern har undantagits eftersom de inte har några hamnar med regelbunden sjöfartstrafik.⁶⁸

Inom EU vill man inte öppna dörren för undantag i mer än mycket speciella fall. Hittills har undantagen använts vid tekniska regleringar där de undantagna länderna saknat föremålet eller företeelsen för regleringen.

Även de som beundrar de skandinaviska arbetsmarknadsmodellerna är emot undantag för våra länder. "Om vi börjar med sådant finns inget slut på den vägen", konstaterade till exempel den nederländska socialdemokraten Agnes Jongerius i Europaparlamentet.⁶⁹ Hon är en av två ledamöter som har utsetts till parlamentets förhandlare i frågan om ett minimilönedirektiv när parlamentets och ministerrådets ståndpunkter ska förenas.

När utsikterna för ett geografiskt undantag var obefintliga föreslogs från svensk sida (men också dansk) att själva kollektivavtalsmodellen ska kunna undantas från direktivet i de länder där minimilöner uteslutande regleras via avtal. Ett sådant systemundantag skulle bygga på en gemensam begäran av arbetsmarknadens parter. Om en anhållan lämnas in till landets regering ska medlemsstaten inte behöva tillämpa direktivet, enligt

66. Se: <https://www.consilium.europa.eu/sv/council-eu/voting-system/qualified-majority/> eller: <http://eu.riksdagen.se/vad-ar-eu/eus-institutioner/ministerradet/#Regeringen-har-personal-i-Bryssel>.

67. Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2016/1629 av den 14 september 2016 om tekniska krav för fartyg i inlandssjöfart.

68. Europaparlamentets och Rådets direktiv 2005/65/EG av den 26 oktober 2005 om ökat hamnskydd.

69. Arbetsvärlden: EU-parlamentet avvisar svenskt undantag från minimilöner, 2021-04-22, <https://www.arbetsvarlden.se/eu-parlamentet-avvisar-svenskt-undantag-fran-minimiloner/>.

förslagsställarna.⁷⁰ Den typen av systemundantag stänger ute länder som Polen och Ungern från möjligheten till undantag. De båda högerpopulistiska länderna har nämligen lagstadgade minimilöner.

Inte heller denna variant möttes dock av något positivt mottagande inom EU-sfären. Ett hopp ställdes därför till Europafacket. Ett stöd därifrån skulle möjligen underlätta bildandet av en majoritet för systemundantaget i parlamentet och underlätta för de svenska ledamöterna i förhandlingarna om parlamentets ståndpunkt. Men efter ETUC:s sammanträde i oktober 2021 föll även denna förhoppning.

När parlamentet i slutet av november 2021 röstade för kraftiga skärpningar av EU-kommissionens förslag till direktiv kallade Europafacket ETUC detta för en milstolpe, men underströk också i sitt uttalande att Sverige och Danmark måste garanteras skydd för sina väl fungerande system för kollektiva avtalsförhandlingar.⁷¹ För svenska LO räckte det dock inte med ett utpekande av Sverige och Danmark av ETUC. Besvikelsen är stor över att Europafacket inte stöder ett undantag för den svenska modellen. Medlemsförbunden anser att organisationen motarbetar Sverige i frågan om minimilönerna och LO har brutit med ETUC på obestämd tid.⁷²

Omröstningen i Europaparlamentet blev även den en stor motgång. Parlamentets båda rapportörer om minimilöner, tillika förhandlare i frågan, ville inte ta med ett systemundantag i sitt slutförslag till ändringar av direktivförslaget. Argumentet är detsamma som mot geografiskt undantag, man vill inte öppna den porten.⁷³ Parlamentets sysselsättningsutskott antog förslagen och skärpningarna, och röstade ner de svenska förslagen om undantag. Utskottets majoritet ville dessutom inleda förhandlingarna med ministerrådet direkt, utan en diskussion om parlamentets ståndpunkt i plenum.⁷⁴

Den svenska socialdemokraten Helene Fritzson, ordinarie ledamot i utskottet, gjorde ett sista försök på sittande sammanträde. Hon begärde att få lägga fram förslaget om undantag

⁷⁰ Amendments 80 – 918, Draft report Dennis Radtke, Agnes Jongerius (PE689.873v02-00) Adequate minimum wages in the European Union, Proposal for a directive.

⁷¹ ETUC: Minimum wages vote: Critical milestone but not end of the road, 2021-11-25, <https://www.etuc.org/en/pressrelease/minimum-wages-vote-critical-milestone-not-end-road>.

⁷² Arbetet: Minimilönerna: LO bryter med Europafacket, 2021-12-23, <https://arbetet.se/2021/12/20/minimilonerna-lo-drar-in-sitt-stod-till-europafacket/>.

⁷³ Arbetsvärlden: EU:s minimilönförhandlare har börjat ledsna på svenska parlamentariker, 2021-10-06, <https://www.arbetsvarlden.se/eus-minimilonforhandlare-har-borjat-ledsna-pa-svenska-parlamentariker/>.

⁷⁴ Arbetsvärlden: Svenskt Näringsliv: Kan bli möjligt att trotsa EU-direktivet, 2021-11-11, <https://www.arbetsvarlden.se/svenskt-naringsliv-kan-bli-mojligt-att-trotsa-eu-direktivet/>.

som ett muntligt ändringsförslag, men stoppades när ett antal ledamöter motsatte sig en ny fråga på dagordningen.⁷⁵ Efter denna motgång startade svenska och danska ledamöter en namninsamling för att få upp frågan i plenum. Man lyckades samla erforderligt antal namn, men när parlamentets plenum i ett första steg röstade om huruvida sysselsättningsutskottets underlag skulle sakbehandlas stödde en majoritet direkta förhandlingar utan någon diskussion i plenum.⁷⁶

Ännu ett försök som så småningom misslyckades var när den svenska ledamoten Sara Skyttedal (KD) tillsammans med två tyska kollegor i ett brev till talmannen begärde en rättslig prövning av sysselsättningsutskottets förslag till skärpningar av direktivet. De menade att parlamentets ståndpunkt kunde strida mot EU:s grundfördrag.⁷⁷ Redan efter några dagar avvisade talmannen deras förfrågan.⁷⁸

Den svenska regeringen driver inte längre linjen om undantag.

Den svenska regeringen driver inte längre linjen om undantag. I stället koncentrerar den sig i ministerrådets överläggningar på två andra frågor tillsammans med den danska regeringen. Den vill inte se några individuella rättigheter i direktivet och ha försäkringar om en stark begränsning av EU-domstolens möjligheter att ingripa mot den svenska modellen.⁷⁹

I detta sammanhang bör skillnaderna mellan undantag och garanti poängteras. Med ett undantag behöver Sverige inte tillämpa direktivet eller implementera reglerna i lagstiftningen. Med en garanti måste direktivet tillämpas i de delar som omfattar kollektivavtalsländer, men modellen ska inte behöva förändras på grund av direktivet. En förändring som till exempel inte behöver genomföras är allmängiltigförklaring av kollektivavtal.

Vid ministerrådets möte i början av december 2021 kom medlemsländerna fram till ett kompromissförslag om hur direktivet skulle utformas. Medan Danmark röstade nej ställde sig Sverige bakom kompromissförslaget, men med ett protokollsuttalande. Förslaget som ligger på bordet är den yttersta

75. Ibid.

76. Arbetsvärlden: Dansksvensk insats mot minimilöner röstades ner av EU-parlamentet, 2021-11-25, <https://www.arbetsvarlden.se/dansksvensk-insats-mot-minimiloner-rostades-ner-av-eu-parlamentet/>.

77. Arbetsvärlden: Beslutet om minimilöner kan strida mot EU-lag, 2021-11-12, <https://www.arbetsvarlden.se/beslutet-om-minimiloner-kan-strida-mot-eu-lag/>.

78. Brev från talman David Maria Sassoli, D 307834, 2021-11-18.

79. Video: Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Public session. Monday, 14 June 2021, <https://video.consilium.europa.eu/event/en/24651>.

gränsen för oss, deklarerade arbetsmarknadsminister Eva Nordmark på mötet.^{80 81}

Målet med den svenska ståndpunkten är att få inflytande i förhandlingarna om direktivets slutliga utformning. Nordmark följde upp mötet med en resa till Paris och ett möte med den franska arbetsmarknadsministern Élisabeth Borne veckan efter. Det svenska statsrådet ville då försäkra sig om ett tätt samarbete i förhandlingarna när Frankrike blev ordförandeland efter årsskiftet 2021/22.⁸²

Motivet till den danska nej-rösten i ministerrådet var att sända en viktig signal även om det inte får så stor betydelse, förklarade den danska arbetsmarknadsministern Mattias Tesfaye (S) för medierna.⁸³

Frågan är varför Sverige har så svårt att få gehör för sina krav när EU-kommissionen och Europapolitiker säger sig ha så stor respekt för den svenska modellen och till och med säger sig beundra den.

En förklaring är att Sverige och Danmark aldrig lyckats få med sig de andra fyra kollektivavtalsländerna, Finland, Italien, Cypern och Österrike, i ett gemensamt motstånd mot direktivet.

För Sverige och Danmark är det kanske allvarligaste problemet med splittringen de skilda synsätten mellan de skandinaviska EU-länderna. I Europa talar man ofta om den skandinaviska arbetsmarknadsmodellen, eftersom det finns stora likheter mellan ländernas system.

Medan Sverige och Danmark bildar den hårda kärnan i motståndet är Finland anhängare av tanken på en reglering.⁸⁴ Emellertid vill inte heller de finländska facken se regler som inskränker på den nationella lönesättningen, men direktivförslaget uppfyller villkoret, är deras slutsats.⁸⁵

80. Arbetsvärlden: Regeringens motstånd mot minimilöner har tonats ner, 2021-12-06, <https://www.arbetsvarlden.se/regeringens-motstand-mot-minimiloner-har-tonats-ner/>.

81. Arbetsvärlden: EU-nämnden ger klartecken åt Sveriges ja till minimilönedirektiv, 2021-12-03, <https://www.arbetsvarlden.se/eu-namnden-ger-klartecken-at-sveriges-ja-till-minimilonedirektiv/>.

82. Arbetet: LO: EU:s förslag om löner är som "cyanid" för den svenska modellen, 2021-12-15, <https://arbetet.se/2021/12/15/lo-eu-forslag-om-loner-ar-som-cyanid-for-den-svenska-modellen/>.

83. Politiken: Regeringen får opbakning til et nej til EU-bestemt mindsteløn, 2021-11-18, <https://politiken.dk/indland/art8484883/Regeringen-f%C3%A5r-opbakning-til-et-nej-til-EU-bestemt-mindstel%C3%B8n>.

84. Video: Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council Public session. Monday, 14 June 2021, <https://video.consilium.europa.eu/event/en/24651>.

85. Arbetsvärlden: Finska fack positiva till direktiv om minimilöner, 2020-11-06, <https://www.arbetsvarlden.se/finska-fack-vill-se-direktiv-om-minimiloner/>.

Ett direktiv hotar inte det finländska systemet för kollektivavtalsförhandlingar eller innehåller åtgärder som direkt påverkar lönenivåerna, skriver SAK och STTK (finländska LO och TCO) i en gemensam analys. Förslaget stör inte heller parternas uppgift att reglera arbetsvillkoren självständigt i avtal, säger de finländska facken.

Tvärt emot de svenska parternas analys anser de finländska centralorganisationerna att direktivet håller sig inom EU:s jurisdiktion.⁸⁶ De finländska arbetsgivarna motsätter sig däremot förslaget på samma grunder som de svenska.

Inte heller har Sverige och Danmark kunnat gå i armkrok med Italien, som är det största kollektivavtalslandet med nära 14 procent av unionens befolkning.

I både Italien och Cypern, det minsta kollektivavtalslandet, diskuteras införandet av lagstadgade minimilöner. Diskussionerna har hunnit längre i Italien än på Cypern. Ett lagförslag om minimilöner finns i det italienska parlamentet och lagstadgade minimilöner kan vara ett viktigt instrument när landet ska återhämta sig från coronapandemin, anser många.⁸⁷

Däremot hör Österrike till motståndarna om än med en mycket mjukare attityd än Sverige och Danmark. Landet förordar visserligen en icke bindande rådsrekommendation, men ser inte någon större påverkan på landets arbetsmarknadsmodell av direktivet.^{88 89}

86 FinUnion: The European Commission's minimum wage proposal would promote sectoral collective agreements. <https://finunions.org/en/minimumwage/>.

87. Eurofound: Minimum wages in 2021: Annual review.

88. Brev ställt till Ms. Ana Mendes Godinho och Mr. Hubertus Heil, 2021-01-30. Undertecknat av Österrike, Danmark, Estland, Ungern, Irland, Malta, Nederländerna, Polen och Sverige.

89. FH: Mindsteløn kan være en fordel for Østrig – uden for Østrig, 2019-12-01, <https://fho.dk/blog/2019/12/01/mindsteloen-kan-vaere-en-fordel-for-oestrig-uden-for-oestrig/>.

1.4. Vad blir nästa steg?

Utan tvekan går utvecklingen mot ett antagande av direktivet om minimilöner, även om dess slutliga utformning inte är klar i skrivande stund. Eftersom de största länderna, Tyskland, Frankrike, Italien och Spanien, med 58 procent av unionens invånare, tillhör supporterskaran lär direktivet antas.

Dessutom verkar de svenska och danska regeringarna ta antagandet av direktivet för givet. De inriktar sig sedan sommaren 2021 på att direktivet inte ska innehålla några individuella rättigheter eller kunna leda till en prövning av våra länders kollektivavtalsmodeller i EU-domstolen.

Redan nu förefaller det sannolikt att både Sverige och EU-kommissionen har missat sina mål. För unionen kan det i värsta fall spå på missnöjet med EU, för Sverige är det förmodligen mindre dramatiskt, även om det råder delade meningar om konsekvenserna.

1.4.1. EU-kommissionen: Svagt direktiv kan göda missnöjet

Ett direktiv om minimilönerna kommer sannolikt antas, men vara avsevärt svagare i sitt innehåll än vad EU-kommissionen aviserade vid arbetets start. I dokumentets 19 artiklar finns ingen garanti om en godtagbar levnadsstandard för dem som försörjer sig på minimilön. Direktivet kan inte och får inte innehålla några bestämmelser om nivån på minimilönen. Det sätter EU:s fördrag stopp för. Löneförhållanden är varje medlemslands eget beslutsområde, som ska vara fredat från EU:s inblandning.

Arbetet med direktivet har blivit en balansgång för EU-kommissionen. Möjligheterna till en reglering har varit små. Ju längre arbetet fortskridit, desto mer uppenbart har detta blivit.

Diskussionen om direktivets titel och inriktning är exempel på detta. Från att vara ett direktiv om minimilöner går det mot ett direktiv med enbart ett ramverk som främjar sättandet av minimilöner.

Politik kan visserligen ses som det möjligas konst. I ett sådant perspektiv har EU-kommissionen kanske nått så långt som är praktiskt möjligt. von der Leyen kommer förmodligen att framhålla detta som en politisk framgång även om direktivet är svagt.

EU-kommissionen har lanserat direktivet som det första viktiga steget i ett förverkligande av den sociala pelaren. Men om allmänheten hyser sådana förväntningar, och särskilt om dessa är

speciellt utbredda hos dem som tjänar minst, riskerar direktivet att ses som en besvikelse av många.

Den sociala pelaren var bland annat tänkt att motverka den utbredda misstron mot unionen. Före coronapandemins utbrott var skeptikerna under lång tid fler än de som hade förtroende. I Storbritannien har misstron gått längst och lett till landets utträde. Just i de sociala grupper som hade lägst inkomster, högst arbetslöshet och bodde i områden med avindustrialisering och få ersättningsjobb var antipatierna mot EU som störst.

Högerpopulisterna i UKIP (United Kingdom Independence Party) utnyttjade detta missnöje i sin långa kampanj för brexit. Faran är överhängande för liknande högerpopulistiska rörelser i andra medlemsländer, vilket är något som EU-ledningen och EU-anhängare i hela det övriga politiska spektret vill undvika till varje pris.

Sverigedemokraterna är ett exempel på hur högerpopulister låter hotet om utträde guppa i bakgrunden i sin EU-politik. Partiet vill minimera EU:s inflytande i medlemsländerna och menar att politikerna bör överväga det fortsatta svenska medlemskapet om detta inte sker. I Europaparlamentet kommer SD följaktligen rösta nej till direktivet.⁹⁰

Ett svagt direktiv kan skapa besvikelse och en ökad misstro mot EU.

Ett svagt direktiv kan skapa besvikelse och en ökad misstro mot EU bland alla dem som lever under knappa förhållanden och kanske hade hoppats på förbättrade villkor tack vare regleringen av minimilönerna. Direktivet kan alltså få motsatt effekt mot dess syfte och stärka misstron mot EU och möjligen också extremhögern.

Frågan är emellertid hur stora förväntningar som vanliga EU-medborgare har på direktivet. Rapporteringen om arbetet har varit ringa i Europas ledande nyhetsmedier. Andra ämnen som krispaketen under coronapandemin, diskussionerna kring hur Polen och Ungern upprätthåller rättsstatsprinciperna och migrationsfrågan har varit mycket större ämnen i mediernas EU-bevakning.

Men nyttan av direktivet måste också bedömas i ljuset av minimilönerna i Öst- och Centraleuropa. Framför allt i dessa länder skulle ett starkt direktiv kunna vara verkningsfullt. Lönerna är lägre än i västra Europa, facken svaga och kollektivavtalens täckningsgrad låg.

90. Sverigedemokraternas politik – EU, <https://sd.se/our-politics/eu/>.

Situationen skulle kunna vara ett argument för en direkt reglering av minimilönernas nivåer. EU-kommissionen avstår dock från sådana förslag eftersom det skulle strida mot EU:s fördrag. I parlamentet vill starka krafter däremot ha en fastställd minsta nivå för minimilönerna i direktivet. Den skulle ligga på 60 procent av medianlönen och 50 procent av medellönen i respektive medlemsland.

Om ett sådant krav förs in i slutförhandlingarna om direktivets lagtekniska utformning skulle det inte bara ge nytt bränsle till debatten om huruvida direktivet strider mot fördraget, det skulle också visa sig att dessa riktmärken inte är särskilt vassa i ett flertal av länderna i Öst- och Centraleuropa.

Bulgarien uppfyller kriteriet vad gäller medianlönen, men inte medellönen. Slovenien är i närheten av att uppfylla båda kriterierna. Länder som Polen, Rumänien och Kroatien ligger inte långt ifrån åtminstone det ena av två kriterier. Lika blandad är situationen bland Västeuropas länder. Bara Frankrike uppfyller båda kriterierna, medan till exempel Irland ligger i botten på båda områdena.⁹¹

Desto intressantare för den framtida utvecklingen på Europas arbetsmarknader är andra delar av direktivet. Dess skrivningar om fack och arbetsgivares inflytande över minimilönerna i länder där de bestäms i lagstiftningen är viktiga. Parterna ska antingen delta i beslutet om nivån eller konsulteras av regeringen när minimilönerna sätts.

Än viktigare än detta kan reglerna till stöd för kollektivavtalsförhandlingar bli. Målet är att öka förutsättningarna för väl fungerande avtalsförhandlingar på branschnivå eller branschövergripande nivå. Medlemsländerna ska främja och stödja uppbyggnaden av förhandlingar mellan parterna. I länder där kollektivavtalen täcker mindre än 70 procent av arbetskraften måste dessutom regeringarna upprätta handlingsplaner för hur förhandlingarna ska stärkas och redovisa detta för EU.

Ett är säkert, den fackliga rörelsen på EU-nivå kommer driva på utvecklingen. I en omröstning i Europafacket stödde 85 procent av medlemsförbunden en reglering av minimilönerna på EU-nivå. För många förbund i Europa kan direktivet bli ett viktigt stöd för stärkandet av det egna landets förhandlingssystem och inte bara ett stöd för minimilöneskyddet.

Visar sig denna del av direktivet fungera kan det på lång sikt leda till starkare parter och höjda lönenivåer på ett helt annat sätt än

91. ETUC: EU must follow Germany on minimum wages, 2021-09-27, <https://www.etuc.org/en/pressrelease/eu-must-follow-germany-minimum-wages>.

enbart en reglering av minimilönerna. Framför allt löntagare i Öst- och Centraleuropa skulle stärkas av en sådan utveckling i det egna landet.

Även om EU-kommissionen missar målen nu och det leder till en besvikelse kan von der Leyen och hennes vapendragare så småningom få revansch när fack och arbetsgivare i länder med svaga parter får större inflytande.

I framtiden är det möjligt att direktivet mer ses som en reglering för främjande av kollektivavtalsförhandlingar än för främjande av minimilöner.

1.4.2. De svenska parterna: En viss framgång bland alla motgångar

Den svenska arbetsmarknaden måste nog bereda sig för en reglering av minimilönerna på Europeanivå. Krafterna som stöder förslaget är alldeles för starka för att kunna hejdas. I 21 medlemsländer, inklusive tungviktarna Tyskland och Frankrike, är lagstadgade minimilöner ett naturligt inslag och ett golv i lönebildningen. För många av dem, men även för ett kollektivavtalsland som Finland, är direktivet ett steg på vägen mot att utjämna levnadsvillkoren inom EU och minska lönekonkurrensen på den inre marknaden.

I detta sammanhang är Sverige ett litet land, drygt 2 procent av EU:s invånare, med en udda, men mycket respekterad modell för regleringen av vår arbetsmarknad. Beroende på det starka svenska motståndet från första stund har EU-kommissionen lagt fram ett förslag som enligt många bedömare ordentligt dämpar risken för skada på den svenska modellen.

Enligt det nu liggande förslaget kommer Sverige inte under några omständigheter tvingas införa lagstadgade minimilöner. Inte ens om kollektivavtalens täckningsgrad kraftigt sjunker och regeringen enligt direktivets regler måste agera för att stärka förhandlingssystemet tvingas vi införa lagstadgade minimilöner. Det garanteras i direktivets inledning.

Sverige behöver inte heller allmängiltigförklara kollektivavtal, vilket kunde ha varit en metod för att de avtalade minimilönerna skulle täcka 100 procent av arbetstagarna inom en viss sektor vare sig arbetsgivaren har avtal eller inte.

Dessa två delar i garantin skulle kunna ses som en acceptans i EU för att alla arbetstagare i kollektivavtalsländer inte åtnjuter ett minimilöneskydd. Detta synsätt förstärks av utlåtandet från ministerrådets rättstjänst. Direktivet innehåller inte några

individuella rättigheter, enligt rättstjänsten. Om det skulle finnas sådana i direktivet hade det stridit mot förbudet för EU att lägga sig i medlemsländernas löneförhållanden, förklarade juristerna också.

Även utlåtandet från Europaparlamentets rättstjänst ett halvår senare går i linje med detta synsätt.

Men det finns ytterligare ett stycke i direktivet där EU:s acceptans av ett ofullständigt minimilöneskydd i kollektivavtalsländer framgår, även om det sker indirekt. Detta finns uttryckt i artikel 10 om medlemsstaternas skyldighet att årligen lämna in uppgifter till EU-kommissionen och har inte uppmärksammats i den svenska debatten.

Kollektivavtalsländerna ska lämna in uppgifter om lönenivån för arbetstagare som inte omfattas av minimilöneskydd i kollektivavtal. De ska också visa hur dessa löner förhåller sig till lönenivån för de löntagare som omfattas av skyddet. Det finns inget i artikeln som säger att kollektivavtalsländerna måste vidta åtgärder om lönenivån i den oskyddade gruppen skulle vara lägre än minimilönerna i avtal. Därmed finns en indirekt acceptans av att alla arbetstagare i vårt land inte har minimilöneskydd.

Detta kan jämföras med hur direktivförslaget är utformat kring kollektivavtalens täckningsgrad. Om avtalen inte täcker 70 procent av arbetskraften på nationell nivå ska medlemsstaten agera och förbättra förutsättningarna för dem samt upprätta en handlingsplan. Inga liknande skyldigheter finns beskrivna i direktivet i det fall oskyddade löntagare i kollektivavtalsländer har lägre löner än de som skyddas av avtalen.

En lag gäller alla, men på en arbetsmarknad utan lagstadgade minimilöner där löner regleras via avtal kan dessa inte ha en hundraprocentig täckning så länge friheten att ansluta sig till organisationer och avtal respekteras. Det verkar EU-kommissionen ha insett i sitt förslag till direktiv.

Steg för steg har utformningen av direktivet flyttats allt längre från de värsta farhågorna i parternas utspel på DN Debatt. Slutresultatet kan mycket väl bli en produkt som den svenska modellen kan leva med. I den meningen har Sveriges och parternas omfattande insatser för att påverka processen faktiskt burit frukt.

Även om parterna inte är nöjda har EU-kommissionen ansträngt sig på vissa punkter och försökt vara tillmötesgående mot svenska och danska krav. Ett sådant exempel är allmängiltigförklaring, som inte behöver

*Slutresultatet
kan mycket väl
bli en produkt
som den
svenska
modellen kan
leva med.*

användas i Sverige och Danmark eller något annat kollektivavtalsland. I Finland har skrivningen ingen betydelse, eftersom systemet redan finns där, och knappast heller i Österrike där arbetsgivarna inte kan kringgå kollektivavtalen utan att bryta mot lagen och 98 procent av arbetstagarna därför omfattas av dem. Och i Italien och Cypern diskuteras ändå ett införande av lagstadgade minimilöner.

I direktivets artikel 3, som bland annat definierar kollektivavtal och kollektivavtalsförhandlingar, finns skrivningar som liknar den svenska medbestämmandelagens definitioner.

Enligt mbl är ett kollektivavtal ett "skriftligt avtal mellan arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare".

I direktivet är ett kollektivavtal ett "skriftligt avtal om arbetsvillkor och anställningsvillkor som ingåtts av arbetsmarknadens parter som ett resultat av kollektivförhandlingar".

När detta skrivs i slutet av 2021 är fortfarande mycket oklart kring direktivets slutliga utformning, men det lär inte innehålla någon form av undantag för Sverige. Lyckas regeringen tillsammans med Danmark hålla direktivet rent från individuella rättigheter och begränsa möjligheterna för EU-domstolen att ingripa mot de svenska och danska modellerna har man kommit långt i skyddet av våra modeller.

Men det finns problem som kvarstår och behöver lösas. Det allvarligaste gäller just en individuell rättighet. En person vars rättigheter i minimilönefrågan har försumrats ska kunna klaga och få skälig kompensation för detta. För länder med lagstadgade minimilöner är denna regel i artikel 11 inget problem, men däremot passar inte regelns utformning det svenska systemet.

För en individ som är medlem i facket fungerar artikel 11. Då tar facket striden i förhandlingar och Arbetsdomstolen, och kan utverka skadestånd både till individen och till organisationen för avtalsbrott.

För individer som valt bort fackligt medlemskap och kanske dessutom arbetar på ett avtalslöst företag finns små om ens några möjligheter att rättsligt klaga på sin lönenivå. Man kan klaga på utebliven lön, men knappast på att den är för låg, om det inte rör sig om så låga löner att det blir fråga om oskäligen villkor i anställningsavtalet eller människoexploatering.

Frågan är hur EU-domstolen skulle se på ett system med dessa skilda förutsättningar för olika individer, även om det beror på deras eget val av fackligt medlemskap. Ingen kollektivavtalsmodell omfattar eller skyddar alla löntagare, det är en grundläggande skillnad mellan kollektivavtalsmodeller och lagstiftning.

Det bör emellertid understrykas att EU-domstolen i ett eventuellt mål ska ta ställning till om staten har sett till att det finns mekanismer för opartisk tvistelösning för arbetstagarna. Det kommer alltså inte handla om den enskilda individens lön.

Däremot träffar denna problemställning kring artikel 11 i direktivet hjärtat på den svenska modellen. Det är parterna som tolkar avtalen och företräder sina medlemmar i tvister som gäller avtalens regleringar, inte enskilda individer.

Ett annat kvarstående problem, om än av mindre natur, är vissa skrivningar i artikel 10 om medlemsländernas årliga rapportskyldighet om minimilönerna till EU-kommissionen. Problemet är inte att behöva rapportera statistik om minimilönerna. Medlingsinstitutet gjorde en sådan sammanställning i januari 2020 som bakgrundsmaterial i minimilönefrågan och har därmed visat att det är möjligt.⁹²

Problemet är artikelns tredje punkt, som anger att staten ska se till att minimilönerna i avtalen är offentliga och allmänt tillgängliga. Detta bryter mot den svenska principen att avtalen är parternas egendom. Parterna avgör alltså om något ska offentliggöras utanför medlemskretsen. Man kan därför fråga sig hur punkt tre rimmar med artikel 1:s skrivningar om "den fullständiga respekten för arbetsmarknadsparternas självständighet" när man inte låter dem avgöra ifall ett offentliggörande av avtalsinnehåll ska ske.

Å andra sidan kan detta kanske ses som ett mindre problem mot bakgrund av den flitiga medierapporteringen om avtalens innehåll under våra avtalsrörelser, inklusive ingångslöner och lägstalöner. Många kollektivavtal redovisas dessutom öppet på arbetsgivarnas och fackens hemsidor. Dessutom finns en lång rad avtal om minimivillkor för utstationerad arbetskraft publicerade på Arbetsmiljöverkets hemsida. Invändningarna mot rapportskyldigheten ska möjligen ses som mer av principiell natur än en reaktion mot något som skulle få stora konsekvenser för hur den svenska modellen fungerar.

Än finns inte ett antaget direktiv och en hel del kan ändras innan regleringen av minimilönerna är ett faktum. Men en rimlig bedömning är att de svenska parterna hittills har haft större

92. Medlingsinstitutet, jan. 2020: Kollektivavtalen och de lägsta lönerna.

framgångar med sitt motstånd än vad EU-kommissionen har haft med sina föresatser.

De analyser som gjorts i detta avsnitt av farorna med direktivet har främst utgått från ett svenskt perspektiv. Internationella bedömare med djupa kunskaper om EU-domstolens rättsskipning ser en betydligt ljusare framtid för den svenska modellen i ett EU med reglering av minimilönerna. Garantierna i direktivet till kollektivavtalsländerna är så starka som de kan bli och dess påverkan på den svenska modellen är nära noll, anser juridikprofessorerna Barnard och Menegatti, som intervjuats för denna rapport. Läs mer om dessa och andra akademiska juristers analyser nedan.

Del 2: Fyra juridiska analyser av direktivet

I den svenska mediebevakningen av direktivet har mestadels svenska röster och analyser refererats. För att vidga perspektivet har ett par utländska experter på EU-rätt intervjuats för rapporten. Deras analyser ställs mot två svenska experters bedömningar i följande avsnitt.

2.1 Utländska analyser av direktivets hot mot Sverige

Varken professor Catherine Barnard, universitet i Cambridge, eller professor Emanuele Menegatti, universitetet i Bologna, ser på riskerna med samma ögon som de svenska parterna. Direktivets garanti för den svenska modellen är så stark som den kan bli, enligt de två. Möjligen kan dess innehåll förtydligas än mer genom förklaringar i direktivets förord. De anser också att regleringen knappast påverkar den svenska modellen. För kollektivavtalsländer som Sverige är direktivets materiella innehåll starkt begränsat.

2.1.1 Professor Barnard, Cambridge: Garantin är stark

På det klassiska universitetet i Cambridge sitter professor Catherine Barnard, en av Europas tyngsta specialister på EU-lagstiftning. EU-kommissionen har gjort sitt bästa för att skydda kollektivavtalssystem som det svenska genom garantin i direktivets första artikel, konstaterar hon.⁹³

Däremot vill hon inte använda liknelsen en vattentät garanti, "a waterproof firewall". Frasen myntades av kommissionär Nicolas Schmit när han beskrev skyddet för den svenska modellen.⁹⁴

– Men enligt min mening skickar garantin en tydlig signal till EU-domstolen att den ska hålla sig borta från EU-kommissionens domäner.

93. Intervju 21-02-17, professor Catherine Barnard. För hennes forskningsområden se: <https://www.law.cam.ac.uk/people/academic/cs-barnard/9>.

94. Uttrycket refereras ofta av svenska partsföreträdare, till exempel Therese Guovelin, LO, i intervjuer eller Martin Linder, PTK, i pressmeddelanden och kommentarer. Det har skett i både svenska och utländska medier, se till exempel <https://euobserver.com/opinion/150145>, <http://paper.headnet.dk/prince/f9b9035af6ef92e0d563298f7124353372354935.pdf>, <https://www.ptk.se/om-ptk/press/Djupt-oroande-att-EU-kommissionen-presenterar-forslag-till-direktiv-om-minimiloner/>.

*En vattentät
garanti
existerar
knappast
inom
juridiken.*

EU-domstolen lärde sig en läxa av Laval- och Vikingdomarna från 2007, resonerar professor Barnard.⁹⁵ De togs emot som enorma bakslag och detta har domstolen insett.

– Jag vill lyfta fram två saker: Den ena är skrivningarna i Artikel 1, som antyder att EU-kommissionen gör sitt bästa för att skydda system som det svenska. För det andra, domarna i målen mot Laval och Viking Line gjorde en hel del skada på den svenska modellen. Dessa är de mest ogillade domarna inom det sociala området. Det vet domstolen.

I EU-domstolen förstår man nu mycket bättre än 2007 hur känsliga dessa frågor om partssystemen är, hävdar professor Barnard.

– Jag skulle bli mycket förvånad om domstolen trampade på det svenska systemet igen.

Emellertid kan man aldrig i förväg veta vad en stämning i EU-domstolen leder till. En vattentät garanti existerar knappast inom juridiken, understryker professor Barnard.

– Nej, man kan omöjligen säga att något är vattentätt, men jag kan säga att detta är en stark

garanti.

Kan därmed de svenska parterna nöja sig med garantin som den är utformad i dag?

– Ur deras perspektiv skulle de nog inte bara nöja sig med skrivningarna i Artikel 1, utan också ha ett uttalande i inledningen⁹⁶ till direktivet som flaggar upp det svenska systemets särart. I appendix bör de kanske också ha en förtydligande anteckning, som säger att det svenska systemet med kollektivavtalsförhandlingar inte ska undermineras av detta direktiv, säger professor Catherine Barnard.

När detta skrivs är det inte riktigt klart om Sverige kan få någon typ av undantag, utan de svenska ledamöterna i EU-parlamentet

95. Lavaldomen innebar att utstationeringsdirektivet tolkades som ett tak för vad som får krävas av facket i förhållande till utstationerade arbetstagare. Möjligheterna att använda stridsåtgärder begränsades. Se till exempel SOU 2008:123 sid. 26:

<https://www.regeringen.se/49baee/contentassets/20c749d8e3ea4573b2b179aad421795c/forslag-till-atgarder-med-anledning-av-lavaldomen-sou-2008123>. Domen mot färjebolaget Viking Line gällde vilka stridsåtgärder ett fack kan vidta för att motverka social dumpning vid utflaggning till annat EU-land. Domstolen konstaterade att stridsåtgärder kan innebära vissa inskränkningar av etableringsfriheten. Se EU & arbetsrätt, nr 4/2007, "Viking Line-målet: Stridsrätten en del av EG-rätten men möjligheten att angripa stridsåtgärderna utvidgas", <http://arbetsratt.juridicum.su.se/euarb/07-4/02.asp>, eller Web Journal of Current Legal Issues: "The Viking and Laval Cases in the context of European enlargement" <https://dspace.stir.ac.uk/bitstream/1893/6003/1/WebJCLI.pdf>.

96. Professor Barnard använder ordet preambeln.

driver fortfarande förslaget om ett systemundantag för den svenska kollektivavtalsmodellen.

Professor Catherine Barnard tror inte att en begäran om ett sådant totalt undantag är den bästa vägen för Sverige.

– Nej, det skulle bli en svår förhandling, inte minst mot bakgrund av den rättsliga grund som förslaget till direktiv står på. Denna rättsliga grund tillåter inte undantag för Sverige.

Hon nämner EU-fördragets artikel 114, som under vissa omständigheter ger medlemsstater rätt att behålla nationella bestämmelser trots en reglering på EU-nivå.⁹⁷ När det gäller minimilönerna är artikeln inte tillämplig, eftersom direktivet har utarbetats utifrån fördragets artikel 153 om arbetsmarknadsfrågor. Därmed finns inte den möjligheten, enligt professor Barnard.

– Redan ett klagande för Sverige är tillräckligt. Dessutom kan det nog vara bra för Sverige att inte ha ett undantag, eftersom domstolen gör snäva tolkningar av undantag. Det är dess roll.

En intressant skrivning, som inte uppmärksammas i Sverige, finns i minimilönedirektivets Artikel 10 punkt 3. Den säger att kollektivavtalsländer årligen ska rapportera till EU-kommissionen hur många arbetstagare som inte omfattas av avtalens minimilöner och hur deras löner står i relation till de löner som arbetstagare med kollektivavtal har. Skrivningarna verkar visa att EU accepterar löner som är lägre än minimilönerna i avtalen.

– Detta är intressant. Förmodligen har punkten satts in där för att visa just detta. Staterna ska enbart rapportera till kommissionen och skicka in data, men punkten förpliktigar inte staterna att göra något åt situationen. Den sattes in för att samla in uppgifter om hur många arbetstagare som är oskyddade.

En viktig fråga för de svenska parterna är om direktivets innehåll kan prövas i EU-domstolen. Man fruktar till exempel avgöranden av vad som är en skälig minimilön genom tolkningar av nivåerna i svenska kollektivavtal.

Professor Barnard nämner en helt annan fråga när hon bedömer om direktivet kan hamna i domstolen.

– Fackförbunden skulle kunna ifrågasätta valet av rättslig grund för direktivet. Frågan om EU har befogenhet att anta direktivet kan bli en av de hetaste frågorna i framtiden, säger Catherine Barnard.

Hon hänvisar till den femte punkten i EU-fördragets artikel 153 och dess förbud mot EU-lagstiftning i löneförhållanden,

97. Artikel 114 i FEUF ger länderna rätt att undantas under vissa förhållanden som bland annat omfattar skydd av konstföremål, bevarandet av växter eller miljö- eller arbetsmiljöskydd.

föreningsfrihet eller strejkrätten och lockouträtten.⁹⁸ Samtidigt konstaterar professorn att EU-kommissionen har starka argument på sin sida när det gäller om direktivet ska kunna antas trots EU-fördragets utformning.

– Detta är inte ett direktiv som sätter nivåer på löner. Det finns ett antal direktiv som redan är antagna och ligger nära löneförhållanden, till exempel direktivet om jämställdhet, och det har inte ifrågasatts.

2.1.2 Professor Menegatti, Bologna: Sverige påverkas inte

Utanför Norden ser inte bara professor Barnard ringa hot mot den svenska modellen från minimilönedirektivet.

På universitetet i Bologna görs en liknande bedömning av professor Emanuele Menegatti, vars nuvarande forskningsområde är EU:s minimilöner.⁹⁹

– Med nuvarande skrivningar ligger direktivets påverkan på Sverige mycket nära noll, säger han i en intervju via mejl.

Länder med kollektivavtalslösningar i stället för lagstadgade minimilöner har definitivt mindre omfattande skyldigheter i direktivet. De behöver till exempel inte kontrollera om minimilönerna i landet är tillräckligt höga, utan måste enbart stödja systemet med kollektivavtalsförhandlingar, förklarar professor Menegatti.

– Vilket betyder nästan ingenting om man läser Artikel 4 i direktivet, säger han och tillägger:

– Skyldigheterna är ganska vaga och kunde inte ha skrivits annorlunda, eftersom en mer strikt skyldighet skulle ha inkräktat på parternas autonomi och även behövt en annan rättslig grund än vad direktivet har i dag.

Om kommissionen hade föreslagit mer långtgående skyldigheter skulle direktivet ha behövt grundas på en punkt i fördraget som gett enskilda länder vetorätt när beslut fattas i ministerrådet, enligt professor Menegatti.^{100 101}

98. 153.5 lyder: "Bestämmelserna i denna artikel ska inte tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout."

99. Intervju via mejl, start 2021-02-16, professor Emanuele Menegatti. För hans forskningsområden, se: <https://www.unibo.it/sitoweb/e.menegatti/en>.

100. Den del som professor Menegatti syftar på är FEUF Artikel 153.1f, som lyder: "Företrädande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen, inbegripet medbestämmande, om inte annat följer av punkt 5." (I punkt 5 förbjuds EU att lägga sig i löneförhållanden, föreningsrätt och strejkrätt.)

101. I FEUF, Artikel 153 punkt 5 förbjuds EU lägga sig i ländernas löneförhållanden. I den svenska översättningen används ordet löneförhållanden, i den engelska versionen ordet pay vars

Med direktivets nuvarande rättsliga grund räcker ett majoritetsbeslut i ministerrådet för ett antagande av regleringen.

I stället för att måla in sig i ett hörn och få problem med vetorätten har alltså kommissionen valt en lättare väg med mer vaga skyldigheter för medlemsländerna i direktivet.

– Det finns ingenting vid denna tidpunkt och i denna version av förslaget som Sverige behöver frukta. Med ett välutvecklat och effektivt system för löneförhandlingar skulle ett införlivande av direktivet i svensk lagstiftning förmodligen inte medföra någon viktig förändring, säger professor Menegatti.

Direktivet är inte heller särskilt förpliktigande för de 21 länder som har lagstiftade minimilöner. Regleringen kan därför inte bli särskilt effektiv för sitt syfte, som är att skapa anständiga inkomster för de lägst betalda jobben genom att pressa upp de nationella minimilönerna, bedömer professorn.

– Jag undrar om inte syftet hade uppnåtts på ett bättre sätt med ett mjukt instrument, till exempel i form av landsspecifika rekommendationer inom den europeiska terminen, inklusive det nya systemet för sociala indikatorer.¹⁰²

Han ser heller inget större hot mot den svenska modellen från EU-domstolen. Orsaken är de ringa förpliktelser som kollektivavtalsländerna har. De är tre, enligt Emanuele Menegatti:

- Vid offentliga upphandlingar ska utförare respektera de lägsta lönerna i avtalen.
- Länderna ska rapportera läget för minimilöner och kollektivavtalsäckning till EU-kommissionen.
- Man ska kunna klaga om man anser sig ha rätt till minimilön, kunna få rättelse och ersättning vid överträdelser.

– Ingen av dessa bestämmelser verkar särskilt farlig för den svenska modellen, säger Emanuele Menegatti.

EU-domstolen skulle enbart kunna bedöma en enda del av direktivet och den frågan gäller länder med lagstadgade minimilöner, enligt professor Menegatti. Dessa länder ska när de bestämmer minimilönens storlek vägledas av referensvärden som är kopplade till den normala nivån på löner i landet, enligt direktivet.

I dess inledande text förklarar EU-kommissionen vad den syftar på i bestämmelsen. Vid en inkomst som ligger under 60 procent av

grundbetydelse är lön, betalning och i den franska versionen ordet rémunération, vars grundbetydelse är ersättning, lön, betalning.

102. Se Europaportalens beskrivning: <https://www.europaportalen.se/teman/europeiska-planeringsterminen>.

medianlönen eller 50 procent av medellönen i landet löper arbetstagaren risk för fattigdom. Dessa gränser är ett ofta använt ekonomiskt mått för fattigdomsrisk.

– Det skulle kunna hända att EU-domstolen gör denna bedömningsgrund obligatorisk, vilket skulle göra tröskeln bindande för medlemsländerna. Men återigen skulle detta enbart beröra länder med lagstadgad minimilön, säger professor Emanuele Menegatti.

2.2 Svenska oberoende analyser av direktivet

Svenska oberoende experters bedömningar ligger nära parternas syn på hoten mot den svenska modellen, till skillnad från de båda utländska professorernas slutsatser. Professor Birgitta Nyström, Lunds universitet, konstaterar att den svenska modellen kan skadas av direktivet. Professor Petra Herzfeld Olsson, Stockholms universitet, säger att direktivet inte löser problemen med de osäkra anställningsformer som skapar fattigdom hos oss.

2.2.1. Professor Nyström: Detta kan skada vår modell

De svenska partsjuristerna får stöd för sina slutsatser av professor Birgitta Nyström, Lunds universitet.

– Om vi ser på detta ur den svenska modellens synvinkel bedömer jag att arbetsmarknadens parter är rätt ute. Detta kan skada den svenska modellen.¹⁰³

Professor Birgitta Nyström är en av landets främsta experter på arbetsrätt. Hon har bland annat forskat på området i ett europeiskt perspektiv och bland mycket annat varit ledamot i Europarådets sociala kommitté under tolv år.¹⁰⁴

– Jag tycker att arbetsmarknadens parter har all anledning att protestera mot detta direktiv, säger hon.

Samtidigt finns en svårighet för det svenska motståndet. Syftet med regleringen av minimilönerna på Europeanivå är en höjning av levnadsstandarden för miljontals européer med mycket låga löner.

– Hur kan man vara negativ till att människor ska ha en anständig lön? Det kan man inte vara, men sen är frågan hur detta ska utformas i praktiken.

Det går inte utan stora svårigheter att skapa ett direktiv som stöder arbetstagare med oacceptabelt låga inkomster ute i Europa utan att skada den väl fungerande svenska modellen, konstaterar professor Nyström. Ett problem är jämförelser av levnadsstandarden i olika länder, ett annat hur man sätter gemensamma gränser för vad som är tillräcklig inkomst för en godtagbar levnadsstandard.

103. Intervju den 9 mars 2021.

104. Se Norstedts juridik: <https://www.nj.se/expert/birgitta-nystrom> eller Studentlitteratur: <https://www.studentlitteratur.se/person/kapitelforfattare/birgitta-nystrom/>, sammanställning av forskning, se: [https://portal.research.lu.se/portal/sv/persons/birgitta-nystroem\(db4e3f5f-d14b-4e00-8134-d84b212766dc\).html](https://portal.research.lu.se/portal/sv/persons/birgitta-nystroem(db4e3f5f-d14b-4e00-8134-d84b212766dc).html).

Professor Birgitta Nyström hänvisar till erfarenheterna från Europarådets sociala kommitté. Även där behandlades regler om levnadsstandard och lön. Hon har insett hur osäkra jämförelser på detta område blir. Olika länder räknar på olika sätt.

I fallet med EU:s reglering av minimilönerna har både EU-kommissionen och andra talat om riktmärken och ser 60 procent av varje lands medianlön eller 50 procent av medellönen som en lämplig nivå.

– Siffror har svårt att visa hur verkligheten ser ut. Man kan ifrågasätta hur meningsfulla sådana räkneövningar är, säger Birgitta Nyström.

Framgångarna med industriavtalet är nog det starkaste beviset på senare tid för hur lyckosam vår partsmodell är,¹⁰⁵ med genomsnittliga reallöneökningar på nära 2 procent om året sedan 1997 då industriavtalet sjösattes.¹⁰⁶ Resultatet visar vilken kraft som parterna har i ett höglöneland om politiker och lagstiftare lämnar lönebildningen i fred.¹⁰⁷

Kollektivavtalen är en central regleringsform på arbetsmarknaden, men det finns ingen lagstiftning som ålägger parterna att sluta avtal eller tvingar en enskild arbetsgivare att bli en del av avtalsområdet. Lagstödet för parterna är av en annan sort, som professor Nyström själv beskriver systemet i en text:¹⁰⁸

För att uppnå kollektivavtal finns lagregler om förhandlingsrätt och i vilken utsträckning påtryckningar får användas i förhandlingarna i form av stridsåtgärder. Några andra medel för att få kollektivavtal till stånd finns inte.

Garantin i direktivet till Sverige och andra länder som reglerar minimilönerna via avtal är otillräcklig, enligt Birgitta Nyström. Det

105. Ända sedan Saltsjöbadsavtalet undertecknades 1937 har den svenska modellen ofta lyfts fram som föredöme i internationella sammanhang. Se till exempel Eurofound "Saltsjöbaden agreement", <https://www.eurofound.europa.eu/efmiredictionary/saltsbaden-agreement> eller Nordinfo: <https://nordics.info/show/artikel/swedens-saltsjoebaden-agreement/> eller Financial Times: "Global threat fails to break spirit of Sweden's labour model", <https://www.ft.com/content/4c887088-683f-11e3-8ada-00144feabdc0>.

106. Se Ekonomifakta om real löneökning före och efter industriavtalet:

<https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Loner/market-och-industriavtalet/>.

107. Se Ekonomifakta Reallöneutveckling EU. Sverige har tillsammans med Finland och i viss mån Österrike och Malta haft en betydligt bättre reallöneutveckling än EU i genomsnitt. Ett flertal nya medlemsstater, som tidigare låg bakom järnridån, har brantare kurvor uppåt, men från en mycket låg lönenivå, och har fortfarande låga löner jämfört med Sverige. Just detta visar vilka svårigheter som uppstår när verkligheten ska beskrivas med statistik.

<https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Loner/Realloneutveckling---internationellt/>.

108. Detta och nästa stycke är hämtade från ett remissyttrande till lex Laval från Lunds universitet som Birgitta Nyström ligger bakom. På sidan 1 i yttrandet beskrivs den svenska modellen.

https://portal.research.lu.se/portal/files/62828307/SOU_2015_83_versyn_av_lex_Laval.pdf.

kanske starkaste skälet till hennes bedömning är EU-domstolens oförutsägbarhet.

- Det finns risker när EU-kommissionen ska reglera en sak och försäkrar att andra delar inte ska röras. Efteråt kan ändå en reglering eller bedömning från EU-domstolen komma in genom bakdörren. Det såg vi i Lavaldomen.

Twisten i Lavalmålet handlar om de stridsåtgärder som Byggnads vidtog när ett lettiskt byggföretag vägrade betala Stockholmslöner på ett skolbygge i Vaxholm.

Enligt EU:s fördrag är reglering av stridsåtgärder ett beslutsområde för varje medlemsland. EU får inte lägga sig i detta eller reglera dem.

- Men en sådan bedömning kom in bakvägen genom att EU-domstolen vägrade den grundläggande rättigheten att vidta stridsåtgärder mot den i EU grundläggande rättigheten med fri rörlighet för tjänster, säger professor Nyström.

Om direktivet antas kan en prövning i EU-domstolen komma upp på olika vägar. Ett sätt är om EU-kommissionen är missnöjd med hur ett land följer direktivet eller implementerar det i sin lagstiftning. Efter en skriftväxling i flera steg är sista steget en stämning av landet i EU-domstolen.

- Ett land stäms. Domen blir utförlig och konkret och kan senare användas för att hävda rättigheter, säger professor Nyström.

En annan väg till prövning är om direktivet ger anledning till ett mål i svensk domstol.

- Den svenska domstolen ställer en fråga till EU-domstolen, som ger sig in och reglerar något som vi inte vill ha reglerat, säger professor Nyström.

Ett särskilt problem är de definitioner som finns i direktivet.

- I den svenska modellen aktar vi oss väldigt noga för att definiera alltför mycket. Vår modell bygger på en balans och är känslig för yttre påverkan.

Begrepp som kollektivavtal och kollektivavtalsförhandling definieras i direktivet, men med paketet av definitioner följer också frågor som vem kan anses vara en part eller fackförening eller vad som är en tillräcklig minimilön.

EU-domstolens tolkningar av direktiv kan överraska. Helt oväntade tillägg införs ibland av domstolen.

- Vi ser hela tiden hur sådana problem uppstår. Ta arbetstidsdirektivet. Enligt EU-domstolen i en dom från 2019 är

*Om direktivet
antas kan en
prövning i
EU-domstolen
komma upp
på olika vägar.*

arbetsgivaren skyldig att ha någon form av registrering och rapportering av arbetstiden för var och en av de anställda. Detta kan man inte utläsa av direktivet.

Efter årsskiftet, någon gång våren 2022, inleds sannolikt förhandlingarna om direktivets slutliga utformning. Sverige måste bestämma sig för vilken position landet ska inta i dem. I ett par år har parterna, men också regeringen, försökt få gehör i EU för den svenska modellens särart.

Frågan är hur Sverige nu ska gå vidare när förhandlingar om direktivets slutliga utformning närmar sig.

– Man ska satsa på att förklara, förklara och förklara och sedan förklara ännu mer. Och göra det i så många sammanhang som möjligt, säger Birgitta Nyström.

Den svenska modellen speglar en kultur på arbetsmarknaden som är väsensskild från hur arbetslivet fungerar i de 21 medlemsländer som har lagstadgade minimilöner. Den pedagogiska uppgiften för Sverige blir särskilt svår mot bakgrund av splittringen bland kollektivavtalsländerna där till exempel Finland och Italien välkomnar direktivet.

Ett undantag för Sverige från direktivet kan vara en utväg för vårt land, konstaterar professor Birgitta Nyström.

– Möjligheterna till undantag är nog mer en politisk än en juridisk fråga. Man kan också tänka sig att EU väljer en annan typ av rättsakt än ett direktiv. Regleringen av minimilönerna skulle kunna ske i en radsrekommendation.

Men ytterst handlar detta om politik, om vad von der Leyen lovat och om Europaparlamentets inflytande. Det skulle gå förlorat om EU svängde in på rekommendationsvägen.

– Ja, när det går en massa politik och prestige i frågan kommer man ofta inte särskilt långt med juridiken.

2.2.2. Professor Herzfeld Olsson: Sverige borde undantas

De problem som EU-kommissionen önskar lösa genom direktivet existerar knappast alls i Sverige. Över 9 procent av arbetstagarna i EU riskerar fattigdom trots att de har arbete.¹⁰⁹ I Sverige är motsvarande siffra 0,3 procent, man kan räkna dessa arbetstagare till några tusen.¹¹⁰

109. Second phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages, 3 juni 2020, sid. 5.

110. Kollektivavtalen och de lägsta lönerna, Medlingsinstitutet, jan. 2020.

Mellan 10 och 20 miljoner européer som omfattas av direktivet kan få bättre lön genom regleringen, bedömer EU.¹¹¹

Problemen på den svenska arbetsmarknaden är annorlunda än i EU i stort. Petra Herzfeld Olsson, professor i arbetsrätt vid Stockholms universitet, har studerat grupper som hamnar utanför det skydd som finns inom ramen för den svenska kollektivavtalsmodellen. Hennes intresse för internationella aspekter på arbetsrätten har lett till forskning om arbetskraft från tredje land och hur dessa medborgare från länder utanför EU påverkas av de regleringar som finns i unionen.^{112 113}

– Direktivet är inte svaret på våra problem. De täcks inte av förslagen från kommissionen. Våra problem är specifika för vår modell och måste därför lösas inom ramen för den, konstaterar professor Herzfeld Olsson.

I Sverige beror fattigdom till stor del, men inte uteslutande, på timanställningar och andra otrygga anställningsformer. Högutbildade migranter från länder utanför EU är en grupp som uppmärksammas på senare tid. Dataspecialister från Indien kan hamna långt under 30 000 kronor i månadslön, medan en nyutbildad svensk specialist ganska lätt förhandlar till sig den lönen på sitt första jobb.

EU vill införa ett direktiv som löser andra problem än vad Sverige har behov av att lösa, medan de problem som behöver lösas i Sverige inte påverkas av direktivet.

Professor Herzfeld Olsson har två kommentarer:

– Den svenska modellen passar inte in i de distinktioner som EU-kommissionen har gjort i förslaget. Den har inte riktigt förstått hur vårt kollektivavtalssystem fungerar.

Men hon understryker också:

– Som forskare måste man ställa sig frågan hur konkret hotet mot den svenska modellen är i relation till de vinningar som fattiga arbetstagare i Europa kan göra genom detta direktiv. Om man lyfter blicken lite grann är utgångspunkten i förslaget till direktiv att det finns ett problem med fattigdom för européer med arbete, och till exempel Europafacket bedömer att regleringen kan minska fattigdomen i Europa.

De problem som uppstår i Sverige på grund av direktivet kan förhandlas bort när den slutliga texten ska antas, är hennes slutsats.

111. Europaparlamentets och rådets direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen, COM (2020) 682 final, sid. 10.

112 Se: <https://www.su.se/profiles/herzf-1.363858>.

113 Se till exempel: *Arbetskraft från hela världen*, Delmi 2015, redaktörer är Catharina Calleman och Petra Herzfeld Olsson. <https://arenaide.se/wp-content/uploads/sites/2/2015/12/arbetskraft-fran-hela-varlden.pdf>.

– Men själva idén med direktivet får inte undermineras, alltså att människors levnadsförhållanden ska förbättras i övriga europeiska länder, understryker professor Herzfeld Olsson.

Artikel 11, som ger individer rätt till opartisk tvistlösning i frågor om minimilöner, är särskilt problematisk för Sverige, enligt henne.

– Frågan är vad artikeln egentligen innebär i det svenska systemet när många kollektivavtal inte innehåller individuella rättigheter. Kollektivavtalen är inte konstruerade på det sättet eftersom lönen är en förhandlingsfråga. Innebär det att artikeln inte är tillämplig i dessa fall? Måste kollektivavtalet ha individuella rättigheter för att artikeln ska vara tillämplig?

Sverige riskerar en tolkning av artikel 11 i EU-domstolen som påverkar de svenska kollektivavtalen. Liksom professor Birgitta Nyström och de svenska partsjuristerna ser hon EU-domstolen som oförutsägbar.

Problemet är att EU-domstolen är oförutsägbar i sitt agerande.

– Ja, problemet är att EU-domstolen är oförutsägbar i sitt agerande. Därför finns skäl att tydligare exkludera den svenska kollektivavtalsmodellen från direktivets tillämpningsområde.

Vilka tips kan professor Petra Herzfeld Olsson ge inför de stundande förhandlingarna om direktivets slutliga utformning?

– En möjlighet skulle vara att exkludera den svenska kollektivavtalsmodellen helt och hållet. Att man skapar en opt-out, ett undantag, för länder där lönesättningen regleras via kollektivavtal.

De sifferlösa avtalen är en konstruktion som inte passar i direktivets utformning. De innehåller beskrivningar av hur själva löneprocessen ska gå till på den enskilda arbetsplatsen, men inga garantibelopp eller lägstralöner. Ändå har arbetstagare som omfattas av dessa avtal betydligt högre löner än de nivåer på minimilönerna som EU-kommissionen efterlyser och som den hoppas att direktivet ska bidra till.

Ett annat alternativ till undantag för hela det svenska kollektivavtalssystemet skulle kunna vara en kompletterande skrivning i direktivets artikel 11. Avtalsområden med ett lönespann över en viss nivå skulle kunna undantas från artikeln och den individuella rättigheten att klaga på sin lön. Det är en väg att gå, men även andra lösningar är tänkbara.

– Det är artikel 11 som jag tycker kan vara mest problematisk, säger Petra Herzfeld Olsson.

Men även artikel 4 behöver diskuteras, tillägger professorn. Den säger att 70 procent av löntagarna ska omfattas av kollektivavtal, annars måste landet vidta åtgärder för att stimulera partsförhandlingar och avtalstecknande. Det handlar om en kollektivavtalsäckning på nationell nivå, inte i enskilda branscher eller sektorer.

– När man talar om 70 procent av arbetstagarna är det viktigt med ett förtydligande som gäller system som det svenska. Det ska inte spela någon roll hur avtalen är konstruerade eller i vilken mån de har minimilöner eller inte, säger Petra Herzfeld Olsson, men understryker att hennes resonemang säger vad man ska uppnå med en förändrad skrivning av artikel 4, inte hur förtydligandet ska formuleras juridiskt.

– Man får inte skapa undantag som underminerar stödet till löntagare i länder som behöver direktivet. Det är utmaningen.

arenaidé