



LUNDS
UNIVERSITET

VIEWPOINT EUROPE

LUNDS UNIVERSITET | CENTRUM FÖR EUROPAFORSKNING

No 1 | 2021

Förslaget om minimilön i EU
– en europeisk angelägenhet eller en svensk olägenhet?

Ann-Christine Hartzén & Jörgen Hettne



Viewpoint Europe publiceras av Centrum för europaforskning vid Lunds universitet
www.cfe.lu.se

© 2021 Ann-Christine Hartzén, Jörgen Hettne och CFE

ISBN: 978-91-519-4822-5



Layout och sättning av Media-Tryck, Lunds universitet
Lund 2021

Förslaget om minimilön i EU

– en europeisk angelägenhet eller en svensk olägenhet?

ANN-CHRISTINE HARTZÉN & JÖRGEN HETTNE
LUNDS UNIVERSITET

Hösten 2020 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till ett EU-direktiv om minimilön. Förslaget syftar till att etablera ett ramverk för att säkerställa att arbetstagare i hela EU har en lön som möjliggör en skälig levnadsstandard, men har kommit att bli kontroversiellt i den svenska politiska debatten. Många tror att direktivet ska bryta ner den svenska modellen och missgynna kollektivavtal. Men innebär förslaget verkligen ett hot mot den svenska modellen? I den här analysen redovisas hur förslaget förhåller sig till EU:s inre marknad och vilken betydelse det har för EU-samarbetet i stort. Det visar sig att det finns få saker att oroa sig över för de som slår vakt om den svenska modellen. Förslaget i sig är ett tydligt minimidirektiv som skyddar den svenska marknaden mot utländsk låglönekonkurrens. Dessutom visar det sig att förslaget inte bara tillåter, utan till och med kräver en utveckling av kollektivavtalssystem. Medlemsländer där täckningsgraden för kollektivavtal är mindre än 70 procent blir tvungna att lägga fram strategier för att säkerställa att landet främjar arbetsmarknadsreglering genom kollektivavtal. Förslaget, som har framställts i svensk debatt som ett hot, är snarare att betrakta som en uppmaning att sprida den svenska modellen till övriga Europa.

Den 28 oktober 2020 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag till ett EU-direktiv om minimilön. Direktivet tycks möta ett kraftigt motstånd i Sverige, bland annat manifesterat genom Arbetsmarknadsutskottets subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag.¹ EU ska hålla fingrarna borta från den svenska arbetsmarknadsmodellen heter det. Svenska politiker och arbetsmarknadens parter tycks helt överens om att direktivet innebär ett ovälkommet ingrepp i den nationella lönebildningen. På andra håll i Europa är tonläget ett annat: Äntligen går EU mot ett mer socialt Europa som bryr sig om socialt utsatta medborgare. Den sociala pelaren som lanserades i Göteborg 2017 bär tillslut frukt. I det följande går vi igenom kommissionens förslag och placerar det i sitt EU-rättsliga sammanhang. Är det så långtgående som hävdas och innebär det verkligen ett hot mot den svenska modellen? Gynnas inte Sverige av ett mer socialt Europa? Som titeln antyder ligger det något paradoxalt

i att en upplevd europeisk angelägenhet uppfattas som en olägenhet i Sverige. Även om det för närvarande pågår förhandlingar rörande direktivets utformning är det viktigt att diskutera förslaget i syfte att belysa denna paradox.

KOMMISSIONENS FÖRSLAG I KORTHET

Syftet med förslaget är att etablera ett ramverk för att säkerställa att arbetstagare i hela EU har en lön som möjliggör en skälig levnadsstandard. Förslaget grundas på artikel 153.1 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (Funktionsfördraget/FEUF)² och syftar till att reglera arbetsvillkor i medlemsländerna. Direktivet anger inga lönenivåer och är utformat så att de medlemsstater där löner sätts genom kollektivavtal fortsatt ska kunna tillämpa denna modell. Direktivet består därför av olika kapitel, där ett av kapitlen endast riktas till medlemsstater med lagstiftad minimilön.³ För dessa medlemsstater

1 Arbetsmarknadsutskottets utlåtande 2020/21:AU6 2020-12-08.

2 Europeiska Kommissionen (2020), COM(2020) 682 final, Förslag till Europaparlamentet och rådets direktiv om om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union), nedan direktivet om minimilön eller det föreslagna direktivet.

3 Artiklarna 5-8 i det föreslagna direktivet, s. 11 ff.

anges minimikrav i syfte att säkerställa att minimilöner sätts på skäliga nivåer.⁴ Sådana medlemsstater ska också säkerställa ett aktivt deltagande av arbetsmarknadens parter i processen,⁵ fastställa och uppdatera minimilöner samt vidta åtgärder för att säkerställa att arbetstagare kan åtnjuta det skydd som minimilöner ger.⁶

Härutöver innehåller förslaget målsättningar som alla medlemsstater ska sträva efter. Det föreslås att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att främja och utveckla kollektivavtalssystem och öka täckningsgraden för kollektivavtal, bland annat genom att medlemsstater där täckningsgraden för kollektivavtal är lägre än 70 procent ska upprätta handlingsplaner för att främja kollektivavtalssystemet på nationell nivå.⁷ Det föreslagna direktivet förtydligar även vikten av att minimilöner, såsom anges i lagstiftning eller i kollektivavtal, ska respekteras vid offentlig upphandling.⁸ Därtill införs krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att det finns ett effektivt system för kontroll och information rörande minimilöner i landet, med årlig information till kommissionen.⁹ Vidare behöver medlemsstaterna säkerställa att processer för tvistelösning och ersättning vid kränkning av arbetstagares rättigheter ska vara tillgängliga, effektiva och opartiska¹⁰ samt att sanktioner för brott mot minimilöneregler ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.¹¹

Det föreslagna direktivet innehåller med andra ord inte enbart krav på upprättandet av kriterier för att fastställa minimilöner, utan det finns tydliga ambitioner att stärka kollektivavtalssystem samt säkerställa att resultaten från nationella kollektivavtalssystem i fråga om minimilöner blir mer allmänt tillgängliga. Vad konsekvenserna av förslaget kan tänkas bli, för arbetstagare i EU i allmänhet och för den svenska modellen i synnerhet, finns anledning att reflektera över. Först ska emellertid det föreslagna direktivet placeras i sitt EU-rättsliga sammanhang.

EU:S INRE MARKNAD OCH LÖNEVILLKOR

I ett historiskt perspektiv kan ett förslag om minimilöner inom EU ses som banbrytande. Den inre marknaden, som ursprungligen kallades den gemensamma marknaden, skapades under en tid då handel med industrivaror var i fokus. Dåvarande Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) tog bort tullar och andra handelsrelaterade avgifter

inom EU, men det räckte inte för att få till stånd den mer omfattande fria rörligheten för produkter som eftersträvades. För detta krävdes också tillit mellan länder genom att de ömsesidigt erkände varandras produktlagstiftning och i vissa fall, när det till exempel fanns för stora skillnader i säkerhetsstandarder, infördes gemensamma (harmoniserade) produktkrav inom hela EU.¹²

EU:s inre marknad utvecklas på detta sätt genom ett växelspel mellan negativ och positiv integration. Den negativa integrationen innebär en marknadsorienterad avreglering av både nationella regler och andra hinder för rörlighet av varor och tjänster (produkter) eller arbetskraft och kapital (produktionsfaktorer). Poängen med den fria rörligheten är att sådana hinder eller restriktioner inte får förekomma annat än undantagsvis när viktiga samhällsintressen gör sig gällande, såsom hälsa, miljö eller konsumentskydd.

Positiv integration avser EU:s lagstiftningskompetens och tar sin utgångspunkt i dessa viktiga samhällsintressen. När medlemsstaterna upprätthåller restriktioner med hänvisning till ett samhällsintresse kan det skapa svårhanterliga hinder i den fria rörligheten. Den lösning EU-fördragen aviserar är då harmonisering av nationell lagstiftning, det vill säga positiv integration. Lagstiftningen antas då av EU för att undanröja olikheter mellan länderna som besvärar marknaden funktion. De tillåtna undantagen blir på detta sätt EU-gemensamma regler.

Från början inriktades harmoniseringsarbetet på produkters egenskaper. Det gällde att göra produkter tillräckligt säkra för att accepteras i alla EU-länder och säkerställa att deras förpackningar försågs med tillförlitlig konsumentinformation med mera. Så småningom kom harmoniseringen emellertid att inriktas även på sådant som inte påverkade produkterna i sig, utan mer allmänna villkor kring deras tillverkning, såsom den yttre miljön, arbetsmiljön och arbetsrättsliga villkor. Denna typ av produktionsvillkor påverkar konkurrensförhållanden på marknaden och det ansågs i längden inte acceptabelt att medlemsländer höll nere produktionskostnaden för företag genom att bortse från tillverkningsprocessens negativa påverkan på den yttre miljön eller arbetstagarnas villkor. Detta ledde till att nya rättsgrunder infördes i EU:s fördrag, bland annat miljö-, arbetsmarknads- och socialpolitik.¹³ Eftersom det inte handlade om att främja

4 Artiklarna 5-6 i det föreslagna direktivet.

5 Artikel 7 i det föreslagna direktivet.

6 Artikel 8 i det föreslagna direktivet.

7 Artikel 4 i det föreslagna direktivet.

8 Artikel 9 i det föreslagna direktivet.

9 Artikel 10 i det föreslagna direktivet.

10 Artikel 11 i det föreslagna direktivet.

11 Artikel 12 i det föreslagna direktivet.

12 Denna rättsutveckling inleddes i och med EU-domstolens dom i mål C-120/78, Rewe mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon), EU:C:1979:42.

13 Se Del 3, Avdelningarna X, XV och XX i Funktionsfördraget.

rörligheten av produkter och tjänster, utan miljömässiga och sociala förhållanden i varje land, räckte det att EU gavs möjlighet att besluta om en miniminivå. Länder med ambitiös miljö- och socialpolitik kunde därmed införa mer långtgående krav.

Just lönerna ansågs dock vara ett heligt konkurrensmedel. Det var tänkt att låglöneländer, där företagen i regel saknar mer kostnadseffektiva tillverkningsprocesser, fortsatt skulle kunna konkurrera med hjälp av lägre lönekostnader. Genom marknadsintegrationen antogs det att lönen sedan skulle öka i dessa länder och förhållandena på den inre marknaden successivt skulle utjämnas.¹⁴

Löner som konkurrensmedel blev omdiskuterat i början av 2000-talet. I samband med EU:s stora östutvidgning började frågan om laglig lönekonkurrens i stället kallas "social dumpning." Det nu aktuella förslaget om minimilön är intressant, eftersom det i viss utsträckning avser att utjämna förutsättningarna för lönekonkurrens inom EU. Det borde därför glädja höglöneländer, som Sverige, som försöker skydda sin arbetsmarknad från utländsk låglönekonkurrens.¹⁵

Det föreslagna direktivet om minimilön kompletterar därmed ett annat direktiv som också påverkar lönevillkor i medlemsländerna, det så kallade utstationeringsdirektivet.¹⁶ Det grundläggande syftet med utstationeringsdirektivet är att främja den fria rörligheten för tjänster över gränserna och därmed i viss utsträckning lönekonkurrens, vilket ska utvecklas i det följande.

OM UTSTATIONERING OCH LÖNEVILLKOR

Utstationering av arbetstagare är ur ett EU-rättsligt perspektiv ett tämligen svårbegripligt fenomen. EU:s inre marknad bygger som bekant på fyra grundläggande friheter: fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. Under personer döljer sig tämligen skilda ekonomiska aktiviteter som fri etableringsrätt för självständiga näringsidkare och företag samt den fria rörligheten för arbetstagare. Det som gör situationen för utstationerade arbetstagare speciell är att de i den nyss beskrivna inramningen inte utgör arbetstagare, utan är en del i en tjänsteutövers verksamhet.

Detta för i sin tur med sig att andra grundprinciper gäller för dessa arbetstagare än den fria rörligheten för arbetstagare. EU:s fyra friheter tillämpas nämligen inte på samma sätt. Det går en tydlig skiljelinje mellan fri

rörlighet för varor, tjänster och kapital, å ena sidan, och personer (etableringsfrihet och fri rörlighet för arbetskraft) å den andra. De tre förstnämnda friheterna är utpräglat gränsöverskridande och tolkas mot bakgrund av den ovannämnda *principen om ömsesidigt erkännande*, medan den fria rörligheten för personer som utgångspunkt grundas på *principen om nationell behandling*.

Detta leder i sin tur till skilda utgångslägen när rättsliga situationer ska bedömas. Om det rör principen om ömsesidigt erkännande blir *två skilda rättsordningar* tillämpliga, nämligen de två som ömsesidigt ska erkännas. Det innebär att hemstatens lagstiftning blir den naturliga utgångspunkten för vilket regelverk ett företag ska följa även då det bedriver ekonomisk verksamhet i ett annat EU-land. Endast då värdstatens lagstiftning är mer långtgående och grundas på EU-erkända skyddsstycken kan denna tillämpas framför hemstatens lagstiftning. Om det däremot handlar om den fria rörligheten för personer måste det företag eller den enskilda individ som etablerar sig eller tar anställning i det nya landet (som då blir mer än en värdstat) fullt ut respektera detta lands regelverk. Det blir då inte fråga om två rättsordningar som kan tillämpas samtidigt utan bara en rättsordning som ska tillämpas. Detta gäller med reservationen att det nya landets rättsordning inte får innehålla inslag som är direkt eller indirekt diskriminerande för de utländska rättssubjekten eller innehålla restriktioner som i ett gränsöverskridande perspektiv framstår som onödigt långtgående (oproportionella).

Om vi nu återgår till de utstationerade arbetstagarna är det därför av avgörande betydelse huruvida de betraktas som en del i en tjänst eller som arbetstagare som söker sig till ett annat EU-land. Om det handlar om en tjänst är det tjänsteföretagets hemlands lagstiftning som står i förgrunden och inte lagstiftningen i det land där arbetet faktiskt ska utföras. Att denna renodlade situation kan skapa oro är lätt att förstå. Det finns en uppenbar risk att arbetstagare (utstationerade och inhemska) konkurrerar på samma nationella arbetsmarknad under väldigt skilda arbetsvillkor, om utstationering blir vanligt förekommande. Detta är också bakgrunden till att man inom EU bestämde sig för att specialreglera situationen genom ett särskilt utstationeringsdirektiv.

Ett direktiv kan dock aldrig förändra grundpremisen i fördraget. Således kan direktivet inte ändra på förhållandet att utstationering är en del av en tjänst och att

¹⁴ Se Per Skedinger, *Reglering av minimilöner på EU-nivå – rätt väg att gå?*, Sieps 2020:4 epa, s. 6.

¹⁵ Se Jörgen Hettne, *Behöver EU en minimilön?*, Europakommentaren.eu 2020.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster, EGT L 18, 1997, s. 1, ändrat genom (EU) 2018/957 av den 28 juni 2018, EUT L 173, 2018, s. 16.

den övergripande och alltjämt tillämpliga principen är principen om ömsesidigt erkännande.¹⁷ I stället ringar utstationeringsdirektivet på förhand in frågor där det dels finns stora skillnader i medlemsstaternas arbetsvillkor, dels där medlemsstaterna i vilka arbetet utförs har skäl att tillämpa sin egen lagstiftning. Det senare gäller även om utgångspunkten fortfarande är att tjänsteföretaget omfattas av lagstiftningen i dess hemland (den så kallade hårda kärnan). Utrymme för medlemsstaterna att tillämpa nationell arbetsrättslig lagstiftning är enligt direktivet ganska omfattande, vilket gör att utstationering i praktiken blir ett mellanting mellan tjänst och etablering. Förflyttning av arbetskraft till värdlandet gör att verksamhet blir mer integrerad i detta land, men företaget är fortfarande inte "etablerat" vilket hade inneburit ett annat rättsligt utgångsläge.

Framväxten av utstationeringsdirektivet och den rättsliga grunden för det påverkar också hur detta direktiv tolkas. I kölvattnet på det så kallade Laval-målet som tas upp nedan, påstås ofta att EU-domstolens tolkning av direktivet har varit både oväntad och orimlig, eftersom minimikrav för arbetstagar skydd förvandlades till ett tak. Utifrån ett EU-konstitutionellt perspektiv är det emellertid mycket svårt att betrakta direktivet som ett minimidirektiv, eftersom det inte handlar om harmonisering av en viss social skyddsnivå. I stället handlar det om en schablonartad förenkling av avvägningen mellan principen om ömsesidigt erkännande och viktiga nationella arbetsrättsliga intressen. Direktivets funktion är att på förhand ringa in områden där presumtionen att skyddet enligt hemlandets lagstiftning är tillräckligt får brytas. Det är heller inte korrekt att betrakta direktivet som ett "tak" eller maximidirektiv, även om de flesta regleringsintressen där det är berättigat att tillämpa värdlandets lag sannolikt är omnämnda. Inget hindrar att ytterligare krav ställs av en värdstat om den kan visa att kraven är EU-rättsligt legitima, det vill säga berättigade och proportionella. Det illustreras av den allmänna hänvisningen till "ordre public" (särskilt angelägna samhällsintressen) som anges i direktivet och också följer direkt fördraget.¹⁸ Den viktigaste slutsatsen som man kan dra är att direktivet inte kan ses som något avskilt från de normhierarkiskt överordnade fördragsbestämmelserna.

Det syftar till en förenklad tillämpning av dessa, men tar aldrig bort betydelsen av dem.

LAVALMÅLET OCH DEN SVENSKA ARBETSMARKNADSMODELLEN

I Laval-målet¹⁹ konstaterade EU-domstolen att de svenska arbetstagarorganisationerna inte hade rätt att vidta fackliga stridsåtgärder som medförde att företag som var etablerade i andra medlemsstater kunde se sig tvingade att ansluta sig till svenska kollektivavtal. Det handlade om ett kollektivavtal (det dåvarande byggnadsavtalet) som innehöll arbets- och anställningsvillkor som inte var möjliga att uppställa enligt utstationeringsdirektivet. Rätten att vidta stridsåtgärder kunde därför göra det svårare för företag i andra medlemsstater att tillhandahålla tjänster i Sverige och utgjorde därmed en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF (dåvarande artikel 49 i EG-fördraget).

För domstolen var det besvärande att företag från andra medlemsstater, till följd av fackliga stridsåtgärder (blockad av företagets byggarbetsplats i Vaxholm/Stockholm), tvingades att förhandla med de svenska fackliga organisationerna för att få vetskap om vilken minimilön de var skyldiga att betala till de arbetstagare som de utstationerade.²⁰

Domstolen påpekade att friheten att tillhandahålla tjänster är en av EU:s grundläggande principer. Inskränkningar i denna frihet kan därför godtas endast om de har ett legitimt ändamål som är förenligt med fördraget och om de är motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset. Dessutom krävs att en inskränkning är ägnad att förverkliga det syfte som eftersträvas och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.²¹

Domstolen höll med om att rätten att vidta fackliga stridsåtgärder för att skydda arbetstagarna i värdmedlemsstaten mot eventuell social dumpning kunde utgöra tvingande hänsyn till allmänintresset och kunde därmed i princip motivera en inskränkning i en av de grundläggande friheter som garanteras enligt fördraget. Den ansåg dock att de hinder som de svenska stridsåtgärderna innebar inte kunde anses vara motiverade utifrån detta ändamål. Kraven gick utöver de krav som värdlandet fick uppställa enligt utstationeringsdirektivet. De

¹⁷ Noteras bör att utstationeringsdirektivet, i sin senaste lydelse, innebär en gradvis upptrappning vid tillämpningen av arbets- och anställningsvillkoren i värdmedlemsstaten, genom att med hjälp av införandet av en artikel 3.1a i direktiv 96/71 föreskriva att nästan alla dessa villkor ska tillämpas när utstationeringens faktiska varaktighet, i regel, överstiger 12 månader. EU-domstolen har uttalat att ett sådant system för långvarig utstationering framstår som nödvändigt, lämpligt och proportionerligt, för att säkerställa ett starkare skydd i fråga om arbets- och anställningsvillkor för arbetstagare som under en lång period är utstationerade till en värdmedlemsstat, samtidigt som det görs åtskillnad mellan dessa arbetstagarers situation och situationen för arbetstagare som har utövat sin rätt till fri rörlighet eller, mer allmänt, arbetstagare som är bosatta i denna medlemsstat och som är anställda av företag som är där. Se mål C-620/18, Ungern mot parlamentet och rådet, EU:C:2020:1001, punkt 156.

¹⁸ Se artikel 3.10 i utstationeringsdirektivet som lyder: "Detta direktiv ska inte hindra att medlemsstaterna, i enlighet med fördragen, i fråga om bestämmelser som avser *ordre public*, på samma villkor, tillämpar arbets- och anställningsvillkor på andra områden än de som avses i punkt 1 första stycket på nationella företag och företag från andra medlemsstater." Jfr artikel 52 och 62 i Funktionsfördraget. Kriteriet *ordre public* har emellertid tolkats strikt, se mål C-319/06, kommissionen mot Luxemburg, EU:C:2008:350.

¹⁹ C-341/05, Laval un Partneri, EU:C:2007:809.

²⁰ Se punkterna 71 och 110 i domen.

²¹ Punkt 101 i domen.

ifrågavarande stridsåtgärderna var heller inte förenliga med bestämmelserna i Funktionsfördraget, eftersom de syftade till att förmå ett företag som var etablerat i en annan medlemsstat att löneförhandla enligt ett nationellt sammanhang som kännetecknades av att det inte fanns några bestämmelser, av något slag, som var tillräckligt preciserade och tillgängliga. Domstolen menade att i ett sådant fall blir det omöjligt eller orimligt svårt att få kännedom om de skyldigheter som föreskrivs i fråga om minimilön.²²

Lavaldomen handlade alltså framför allt om förutsebarhet (transparens). Om ett utländskt företag som tillhandahåller tjänster i Sverige ska vara bundet av svenska lönevillkor, till exempel efter att ha vunnit en upphandling, måste företaget på förhand känna till villkoren. Det är mycket svårt för ett sådant företag att lägga ett anbud i en upphandling om villkoren för lönekostnaden vid utförandet av kontraktet är oklara.²³ Att utstationeringsdirektivet i sin nya lydelse anger att värdlandets "lön" (och inte bara minimilön) ska respekteras ger större utrymme för värdlandets arbetsvillkor, men minskar inte kravet på att lönen måste vara förutsebar.²⁴

KONSEKVENSER AV FÖRSLAGET

Vi ska nu återgå till kommissionens förslag till direktiv om minimilön och placera det i sin EU-rättsliga kontext, i synnerhet i förhållande till utstationering och lönekonkurrens inom EU.

Till att börja med ska påpekas att förslaget om minimilön inte utgör en särskilt ingripande EU-reglering. Det är ett socialpolitiskt initiativ för att införa en lägsta skyddsnivå inom hela EU som svar på ett utbreddt europeiskt problem med arbetsfattigdom, det vill säga arbetstagare som inte kan leva på sin lön. Det innebär inte en europeisk minimilön i kronor och ören, utan mer

övergripande kriterier som är anpassade till skilda arbetsmarknadspolitiska förhållanden i EU:s medlemsstater. En mer ingripande reglering är inte möjlig, eftersom EU saknar kompetens att av socialpolitiska skäl reglera löneförhållanden i medlemsländerna (artikel 153.5 FEUF). Att EU har en begränsad kompetens på området har bekräftats av EU-domstolen, som har slagit fast att införandet av en bindande minimilön inom EU (eller snarare bindande kriterier för en sådan) skulle innebära att EU direkt blandar sig i fastställandet av löner inom EU, vilket inte är möjligt enligt fördraget.²⁵

Det är däremot fullt möjligt att införa regleringar som *indirekt påverkar löne regleringen*. Det är tänkbart att den svenska språkversionen här leder till missförstånd. I denna anges nämligen att artikel 153 "inte ska tillämpas på löneförhållanden". På engelska sägs i stället att den "shall not apply to pay", vilket antyder att EU inte får lägga sig i fastställandet av löner.²⁶ Som tidigare tagits upp innehåller Funktionsfördraget dessutom andra rättsgrunder som ger utrymme för EU-lagstiftaren att påverka löneförhållanden. Detta gäller vid bland annat reglering av utstationering och då EU inför likalöneprinciper för olika kategorier av anställda.²⁷ EU-domstolen har betonat att eftersom det i artikel 153.5 FEUF föreskrivs ett undantag från unionens befogenheter enligt denna specifika artikel, är det inte fråga om en spärr för indirekt löne reglering baserad på andra rättsgrunder i fördraget.²⁸

Med tanke på att förslaget om minimilön är grundat enbart på artikel 153.1 b FEUF kan det naturligtvis tyckas förvånande att kommissionen föreslog ett direktiv och inte en rekommendation.²⁹ En rekommendation kan framstå som en mer avvägd åtgärd både i förhållande till befogenhetsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna i Funktionsfördraget och i förhållande till sub-

22 Punkterna 107-110 i domen. Begreppet minimilön, som nu har ersatts av "lön" i utstationeringsdirektivet har för övrigt gett upphov till tolkningsvärigheter i ett flertal medlemsstater, vilket medfört att EU-domstolen har tolkat begreppet i flera förhandsavgöranden. Domstolen gjorde en vid tolkning av detta begrepp i mål C396/13, *Sähköalojen ammattiliitto*, EU:C:2015:86, punkterna 38-70, och inkluderade, utöver den minimilön som föreskrivs i värdmedlemsstatens lagstiftning, ett antal andra komponenter. Domstolen fann således att "minimilönen" omfattar sättet att beräkna lön - timlön eller ackordslön - på grundval av klassificeringen av arbetstagarna i lönegrupper såsom föreskrivs i gällande kollektivavtal i denna medlemsstat, dagtraktamente, reseersättning och semesterlön.

23 Se för en utförlig analys, Angelica Ericsson, *The Many (Mis)readings of the Laval Case*, ERT 2016 s. 113-126.

24 Se artikel 3.1 första stycket c i direktiv 96/71, i dess lydelse enligt direktiv (EU) 2018/957, där begreppet "minimilön" ersatts med "lön".

25 Se mål C 307/05, *Del Cerro Alonso*, EU:C:2007:509, punkterna 40 och 46 och C-268/06, *Impact*, EU:C:2008:223, punkterna 123 och 124. Artikel 153.5 får emellertid inte tolkas så, att detta undantag innefattar alla frågor som har något som helst samband med löneförhållanden, eftersom vissa av de områden som anges i artikel 153.1 annars i stor utsträckning skulle förlora sitt innehåll. Jfr mål C-268/06, *Impact*, EU:C:2008:223, punkt 125.

26 På franska anges här "rémunérations" och på tyska "arbeitsentgelt", vilket ligger nära engelskans "pay". På danska talas däremot om "lønforhold". Samtliga språkversioner har samma giltighet enligt artikel 55 i Fördraget om Europeiska unionen. Vid oklarheter behöver språkversionerna jämföras och en tolkning göras utifrån bestämmelsens sammanhang och ändamål.

27 Den fördragsfästa likalöneprincipen i artikel 157 FEUF är ett tydligt exempel och därtill kommer ett flertal direktiv som innehåller likalöneprinciper för deltids-, visstids- och bemanningsanställda, utöver likalöneprinciperna i de olika likabehandlingsdirektiven, se direktiven 97/81/EG, 99/70/EG, 2008/104/EG, 2006/54/EG och 2000/78/EG. Värt att notera i anslutning till denna diskussion är vidare att flera av de överenskommelser som slöts mellan den så kallade Troika (bestående av Kommissionen, ECB och IMF) och krisdrabbade länder såsom Grekland och Irland, rörande finansiellt stöd i finanskrisens efterdyningar innehöll klausuler som direkt påverkade lönesättningen i länderna. För vidare diskussion kring detta se Andreas Fischer-Lescano, *Competencies of the Troika: Legal Limitations of the Institutions of the European Union*, i Niklas Bruun, Klaus Lörcher och Isabelle Schömann (red.) *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe* (2014), Hart Publishing, sid. 55-81.

28 Se mål C-620/18, *Ungern mot parlamentet och rådet*, EU:C:2020:1001, punkt 80.

29 Jfr rådets rekommendation av den 8 november 2019 om tillgång till socialt skydd för arbetstagare och egenföretagare, EUT C 387, 2019, s. 1. För en argumentation som stöder att artikel 153 FEUF likväl är en hållbar rättslig grund med hänsyn till den bredare EU-rättsliga kontexten (bl.a. artiklarna 2, 3, 6 FEU och artikel 9 FEUF samt princip nr 6 i den sociala pelaren och artikel 31 i rättighetsstadgan), se Giacomo Di Federico, *The Minimum Wages Directive Proposal and the External Limits of Art. 153 TFEU*, *Italian Labour Law e-Journal*, Issue 2, Vol. 13 (2020).

sidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (se artikel 5 FEU).³⁰ En rekommendation är dock juridiskt oförbindande och har därför varken samma rättsliga värde eller symbolvärde som ett direktiv. Det kan noteras att tre nationella parlament har gjort gällande att kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen: Sverige, Danmark och Malta. Alla tre länderna befarar att en europeisk reglering av minimilön inkräktar på deras arbetsmarknadspolitiska ordning. Det maltesiska parlamentet ser i direktivförslaget en risk att bli pådyvlat en kollektivavtalsbaserad reglering som leder till ökad grad av konflikt på arbetsmarknaden.³¹ Vi återkommer till valet av rättsligt instrument i våra slutsatser.

En ytterligare allmän reflektion är att det föreslagna direktivet skiljer sig från tidigare direktiv rörande arbetsvillkor på så sätt att vissa av artiklarna i direktivet enbart riktas mot medlemsstater där minimilöner regleras i lagstiftning.³² Även om det tidigare i direktiv som rör arbetsvillkor har funnits specificerade undantag kring hur medlemsstaterna kan gå tillväga för att säkerställa genomförandet³³ får denna konstruktion, där vissa artiklar klart och tydligt riktas enbart mot specifika medlemsstater, anses vara ny. Detta bör dock inte vålla några rättsliga problem, eftersom det inte finns något krav på att ett direktiv måste riktas till alla medlemsstater. Artikel 288 i Funktionsfördraget anger att direktiv är bindande avseende de resultat som ska uppnås för de medlemsstater till vilka direktivet är riktat och detta bör rimligen innebära att ett direktiv också i olika delar kan riktas mot olika medlemsstater.

När det gäller det substantiella innehållet kan det konstateras att direktivets centrala syfte är att införa en ram för fastställande av "skäliga minimilöner" i EU. Även om de artiklar som specifikt berör lagstadgade minimilöner inte riktas mot Sverige finns det goda skäl att reflektera över vilka konsekvenser dessa artiklar kan tänkas få i ett bredare europeiskt perspektiv. Artikel 5 i det föreslagna direktivet anger att medlemsstater där minimilöner fastställs genom lagstiftning ska vidta åtgärder för att säkerställa att minimilöner fastställs och

uppdateras utifrån specifika kriterier i syfte att uppnå skäliga nivåer för minimilöner.

De kriterier som sätts ska vara förutsebara och tydliga och måste inkludera följande fyra faktorer: minimilönernas köpkraft, med beaktande av levnadsomkostnader och effekter av skatter och sociala förmåner; bruttolönernas allmänna nivå och spridning; tillväxttakten för bruttolöner; samt utvecklingen avseende arbetsproduktivitet. I utvärderingen av huruvida minimilöner är skäliga ska referensvärden (i likhet med sådana som är vanligt förekommande på internationell nivå) användas som indikatorer. Exakt vilka indikatorer som ska användas anges inte, även om det hänvisas till 60 procent av medianlönen eller 50 procent av medellönen i direktivets ingress.³⁴ Hur minimilöner ska bedömas i förhållande till nämnda referensvärden anges inte heller och det förekommer inte någon gradering eller några definitioner av de olika faktorer som ska läggas till grund för de minimilöneparametrar som varje medlemsstat har att upprätta.

Med andra ord finns anledning att befara att den förbättring av minimilöner som kommissionen förutspår är överskattad.³⁵ Risken är stor att olika medlemsstater värderar olika faktorer olika högt när kriterierna fastställs och att de därmed också kommer fram till olika resultat i tolkningen av vad som utgör skäliga minimilöner. I formuleringarna finns inte heller något som utesluter att kriterierna utformas för att tillåta en gradvis justering av minimilöner, vilket kan medföra att vissa medlemsstater går långsammare framåt i processen att uppnå skäliga minimilöner.

I slutändan kan naturligtvis frågan om utformningen av kriterier för minimilöner bli föremål för prövning i EU-domstolen. Mot bakgrund av de vaga formuleringarna framstår behovet av klargörande förhandsavgöranden som stort. Att EU-domstolen utvecklar mer detaljerade regleringar som en följd av tolkningsfrågor för förhandsavgöranden har vi sett flera exempel på genom åren. Ett sentida sådant exempel rör krav på att säkerställa att arbetsgivare tydligt registrerar sina anställdas arbetstider och övertidsarbete, vilket knappast kan anses tydligt an-

30 Se för en diskussion härom Jörgen Hettne, Behöver EU en minimilön?, Europakommentaren 2020.

31 Reaktionen från de nationella parlamenten kan hittas på webbplatsen IPEX (The platform for EU Interparliamentary Exchange). See <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do>.

32 Artiklarna 5-8 i det föreslagna direktivet.

33 Det mest uppenbara exemplet på detta får anses vara art. 3.8 i utstationeringsdirektivet (direktiv 96/71/EG), vilken möjliggjorde för medlemsstater med kollektivavtalsbaserade minimilöner att välja ett specifikt tillvägagångssätt för att ange vad som skulle räknas såsom minimilön i förhållande till direktivet. Undantaget var riktat till bl.a. Sverige som dock hade valt att inte implementera detta undantag i lagstiftningen, vilket var en (av flera) bidragande orsaker till utfallet i Laval-målet. För diskussion om detta se Kerstin Ahlberg, Niklas Bruun och Jonas Malmberg, *The Vaxholm case from a Swedish and European Perspective*, i *Transfer* 12(2), s. 155-166 (2006).

34 Punkt 21 i det föreslagna direktivets ingress.

35 Kommissionens analys av direktivets genomslag bygger på antagandet att minimilöner höjs till 60 procent av medianlönen eller 50 procent av medellönen i respektive medlemsstat med lagstadgade minimilöner (Commission Staff Working Document, Impact Assessment, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on adequate minimum wages in the European Union. SWD(2020) 245 final. s. 71 ff). Att denna nivå utgör ett krav enligt direktivet framgår dock ej, vare sig artikel 5 eller i direktivets ingress, därtill specificeras i kommissionens analys av direktivets genomslag att det finns olika nivåer för referensvärden som medlemsstaterna kan välja att använda sig av (Ibid., s. 42 ff).

givet i arbetstidsdirektivet.³⁶ Tänkbara tvister angående minimilön i Sverige torde enligt vår mening framför allt röra situationer där det saknas kollektivavtal och där den lön som betalas ut är en bra bit under den för branschen kollektivavtalade lägсталönen. Det ter sig högst osannolikt att en facklig organisation skulle driva en tvist om skäligheten i en kollektivavtalad lönenivå vid domstol.

För svenskt vidkommande har de artiklar i direktivet som rör lagstadgade minimilöner naturligtvis en högst begränsad relevans. Betydelsen av dessa artiklar kan för svensk del främst få indirekta effekter i form av höjda minimilöner i låglöneländer, vilket i sin tur kan medföra en minskad låglönekonkurrens på svensk arbetsmarknad. Som nämnts ovan borde detta vara en välkommen konsekvens av direktivet för de svenska arbetstagarna.

Det är även värt att ta upp artikel 9 i det föreslagna direktivet. I denna artikel anges nämligen att medlemsstaterna ska vidta åtgärder i syfte att säkerställa att löner, i enlighet med vad som regleras i kollektivavtal för den aktuella branschen och det geografiska området, respekteras i samband med offentliga upphandlingar och tilldelning av koncessioner. EU-domstolen har tidigare utvecklat en strikt praxis rörande möjligheten att uppställa kollektivavtalsreglerade lönevillkor i samband med utstationering av arbetstagare. Samtidigt hänvisar artikel 9 i det föreslagna direktivet till bransch och geografiskt område avseende tillämpbara löner i kollektivavtal. Detta borde medföra att EU-domstolens tidigare nämnda praxis inte gäller när arbetet utförs inom ramen för kontrakt som erhålls genom offentlig upphandling eller tilldelning av koncessioner. Enligt EU-domstolens praxis kan en värdmedlemsstat endast ställa krav på lönenivåer i allmängiltiga nationella kollektivavtal eller representativa kollektivavtal som gäller inom hela det nationella territoriet,³⁷ medan det föreslagna direktivet indikerar att det även kan ställas krav på minimilöner i enlighet med lokalt tillämpbara kollektivavtal.³⁸

Utöver detta innehåller det föreslagna direktivet också andra aspekter som bör betraktas som en positiv utveckling i ett svenskt perspektiv. I arbetet med att ta fram för-

slaget har kommissionen konsekvent framhållit värdet av välfungerande kollektivavtalssystem för att åstadkomma en jämlik lönespridning. Kommissionen har bland annat framhållit att starka kollektivavtalssystem bidrar till en arbetsmarknad med lägre andel låginkomsttagare och minskad risk för arbetsfattigdom genom att införa skäliga löner som ger en anständig levnadsstandard.³⁹ Sambandet mellan en mer jämlik lönespridning och ett välfungerande kollektivavtalssystem som modell för lönesättningen lyfts också fram i forskning på området.⁴⁰

Kommissionen har således valt att i sitt förslag inkludera krav som syftar till att främja kollektiva förhandlingar om löner och öka täckningsgraderna för kollektivavtal i alla medlemsstater. Artikel 4 i det föreslagna direktivet ställer i detta avseende krav på att medlemsstaterna i samråd med arbetsmarknadens parter ska vidta åtgärder både för att förbättra arbetsmarknadsparternas kapacitet att utöva kollektiva förhandlingar om lönesättning på bransch- eller branschöverskridande nivå och att uppmuntra konstruktiva, meningsfulla och informerade förhandlingar om löner mellan arbetsmarknadens parter. Därutöver krävs att medlemsstater där kollektivavtal har en täckningsgrad som är under 70 procent, ska upprätta ramverk som möjliggör kollektiva förhandlingar i samarbete med arbetsmarknadens parter samt upprätta handlingsplaner för att främja kollektiva förhandlingar.

Detta fokus på lönebildning genom kollektivavtal på bransch- eller branschöverskridande nivå kan tolkas som en önskan från kommissionen om att sprida den nordiska modellen för kollektivavtalad lönebildning, inte minst mot bakgrund av att denna modell framhålls som ett föredömligt exempel i de dokument som föregått kommissionens förslag.⁴¹ Denna inställning kan ses som en ny fas eller en ändrad riktning i kommissionens förhållningssätt till nationella kollektivavtalssystem och dess funktion i förhållande till lönesättning.

Detta står i kontrast mot tidigare åtgärder vidtagna i samband med finanskrisen. Då riktades krav på att uppmuntra till decentralisering av kollektivavtalssystem mot flera av de värst drabbade länderna. Åtgärderna

36 Mål C-55/18, CCOO, EU:C:2019:402, och för kommentar se Erik Sjödin, *EU-domstolens stora avdelning: Daglig arbetstid måste registreras för varje arbetstagare*, i EU & Arbetsrätt nr 2, 2019.

37 Se mål C-346/06 Rüffert, EU:C:2008:189, punkterna 22 och 28.

38 Enligt kommissionen (artikel 9 och punkt 24 i ingressen till det föreslagna direktivet) är detta i linje med de senaste upphandlingsdirektiven: artiklarna 18.2 och 71.1 i direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling, artiklarna 36.2 och 88.1 i direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och artiklarna 30.3 och 42.1 i direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner.

39 Denna diskussion förekommer både i de två konsultationsdokumenten från kommissionen till de europeiska arbetsmarknadsparterna (se Consultation Document, *First phase consultation of the Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, C(2020) 83 final och Consultation Document, *Second phase consultation of the Social Partners on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, C(2020) 3570 final) och i motiven från kommissionen i det föreslagna direktivet.

40 För en diskussion kring detta se t.ex. Andrea Garnero, *The impact of collective bargaining on employment and wage inequality: Evidence from a new taxonomy of bargaining systems*, i *European Journal of Industrial Relations*, s. 1-18 (2020) och Gerhard Bosch & Claudia Weinkopf, *Reducing Wage Inequality: The Role of the State in Improving Job Quality*, i *Work and Occupations*, 44(1), s. 68-88, (2017).

41 Consultation Document, *First phase consultation of the Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, C(2020) 83 final och Consultation Document, *Second phase consultation of the Social Partners on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages*, C(2020) 3570 final.

kritiserades för att vara ett sätt att undergräva nationella kollektivavtalssystem.⁴² Skulle direktivet antas i sin nu aktuella lydelse kan det med andra ord inte ses som annat än ett regelrätt erkännande av den nordiska modellen som en förebild för andra länder, vilket måste ses som ett välkommet steg mot ett skifte i EU:s arbetsrättsliga ramverk.

Finns det då inget som kan tolkas som potentiellt negativt ur svensk synvinkel? Jo, i viss mån kan artikel 10 i det föreslagna direktivet utgöra fog för oro hos parterna på den svenska arbetsmarknaden. Artikel 10 i fråga ställer krav på att medlemsstaterna ska säkerställa information, kontroll och uppföljning av minimilöner i landet. Medlemsstaterna ska säkerställa att information om kollektivavtal och löneklausuler är transparent och allmänt tillgänglig.⁴³ De svenska kollektivavtalens innehåll är generellt sett inte allmänt tillgängliga idag. Artikel 10 skulle därför medföra nya krav på arbetsmarknadens parter om att tillgängliggöra sina avtal även för andra än de medlemmar som omfattas av avtalet.⁴⁴ Detta är dock inte något nytt under solen. Bristen på transparens hade som framgått ovan avgörande betydelse för EU-domstolens domslut i Laval-målet och Sverige har redan ökat tillgängligheten av kollektivavtalsvillkor som är aktuella i utstationeringssituationer. Vilken betydelse ökade krav på transparens och tillgänglighet kan tänkas få för den svenska modellen till följd av minimilönedirektivet är därför oklart, men som vi återkommer till i slutsatserna kan detta anses vara en rimlig utveckling i ett bredare EU-perspektiv.

Syftet med direktivförslaget krav på tillgänglig information är att möjliggöra en effektiv rättstillämpning och ett starkt minimilönestydd för arbetstagare.⁴⁵ Direktivet är med andra ord inte avsett att enbart bidra till förbättrade minimilöner på pappret utan ska också säkerställa efterlevnaden av minimilöneregleringar. I detta perspektiv finns ett behov av att säkerställa att arbetstagare kan få tillgång till information i syfte att kunna hävda sina rättigheter. I viss mån kan den oro som uttryckts från svenska fackliga organisationer angående de sifferlösa kollektivavtalen på SACO:s område (det

vill säga de kollektivavtal vari inga lönenivåer anges i siffror utan där i stället processen för lönesättning regleras i kollektivavtalen) anses befogad i förhållande till denna informationskyldighet. Det är dock fullt möjligt att också visa på statistik som styrker att löner inom dessa avtalsområden ligger på en nivå som klart överstiger de miniminivåer som kan härledas ur direktivet.⁴⁶ Därtill innehåller dessa kollektivavtal regleringar av lönesättningsprocessen, inklusive krav på upprättande av tydliga och mätbara kriterier för hur löner sätts. Att utgå ifrån att denna modell skulle betraktas som oförenlig med direktivet om minimilön är därför att dra förhastade slutsatser.

Slutligen ställer direktivet inte något krav på att minimilönestyddet i kollektivavtal ska omfatta arbetstagare på arbetsplatser där det saknas kollektivavtal. Det som föreskrivs är att medlemsstaterna i den rapport med statistik som årligen ska lämnas till kommissionen även ska redogöra för lönenivåer för arbetstagare som ej skyddas av kollektivavtal och hur dessa löner förhåller sig till kollektivavtalade minimilöner. Sådan statistik ska även kunna brytas ned i olika faktorer såsom kön, ålder, funktionsnedsättning, arbetsplatsens storlek och bransch.⁴⁷ För svensk del kommer detta sannolikt innebära ett ökat uppdrag för SCB där statistiken om löner sannolikt behöver utvecklas och tydliggöras.⁴⁸ Detta framstår som en välkommen utveckling, inte minst för att i framtiden kunna undersöka frågor om lönediskriminering, låglönebranscher och liknande samt kunna ta fram välgrundade förslag till åtgärder för att komma tillrätta med t ex fattigdomsproblem kopplade till arbetsmarknaden.

SLUTSATSER

Det finns goda skäl att se positivt på kommissionens förslag till direktiv ur såväl europeisk som svensk synvinkel. Trots detta har kritiken mot direktivet varit omfattande i Sverige. All osäkerhet kring den exakta betydelsen av enskilda direktivbestämmelser tycks tolkas som potentiella hot mot den svenska modellen. Vi har svårt att se att direktivet förändrar nuvarande rättsläge på ett sådant sätt. Rättsgrunden är, till skillnad mot till exempel utsta-

42 För vidare diskussion kring detta se Andreas Fischer-Lescano, *Competencies of the Troika: Legal Limitations of the Institutions of the European Union*, i Niklas Bruun, Klaus Lörcher och Isabelle Schömann (red.) *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe* (2014), Hart Publishing, s. 55-81.

43 Art. 10.3 i det föreslagna direktivet.

44 Alla som ägnar sig åt forskning där det finns behov av att granska innehållet i kollektivavtal kan vittna om att det särskilt för den privata sektorn krävs kontakter med fackförbund och/eller arbetsgivarorganisationer för att kunna få tillgång till sådana avtal.

45 Art. 11 i det föreslagna direktivet är direkt riktat mot detta och punkt 26 i ingressen hänvisar också till vikten av att arbetstagare ska kunna hävda sina rättigheter avseende minimilönestydd.

46 En snabb sökning i SACOs lönestatistik visar att de lägsta lönerna inom SACOs kollektivavtalsområden ligger runt 24.000 SEK per månad. Detta ligger klart över 60 % av den svenska medianlönen, som enligt SCB för närvarande är 31.700 SEK.

47 Art. 10.2 i det föreslagna direktivet.

48 I arbetet med att undersöka arbetsfattigdom på svensk arbetsmarknad inom ramen för projektet 'Working, Yet Poor' har avsaknaden av tillräckligt specificerad och tydlig statistik medfört problem att kunna skapa en detaljerad bild av fenomenet, dvs. vem som egentligen omfattas av problemet är en fråga som inte kan besvaras. Istället kan endast olika riskfaktorer för att en person ska falla inom riskzonen för arbetsfattigdom lyftas fram. Det medför stora svårigheter att ge förslag på policys eller regleringar i syfte att komma till rätta med problemet och mer detaljerad statistik om löner, inte minst i fråga om arbetsplatser där det inte finns kollektivavtal, vore ur det perspektivet välkommet.

tioneringsdirektivet, socialpolitiskt motiverad och syftar inte primärt till att få den inre marknaden att fungera. Direktivet är också otvetydigt ett minimidirektiv, vilket följer direkt av artikel 153.4 FEUF och har därför begränsade rättsverkningar. Det bör också vägas in i analysen att den svenska eller nordiska modellen nu föreslås exporteras till övriga EU, åtminstone till de länder som är öppna för ett kollektivavtalsbaserat system. På sikt kan det innebära en förändring av den alleuropeiska referensramen och en ökad förståelse och skydd för den svenska modellen.

Det tydligaste orosmolnet för den svenska modellen tycks vara kraven på transparens och allmän tillgänglighet för kollektivavtal. Dessa krav kan emellertid inte anses som orimliga på en marknad som består av 27 sammansmälta nationella marknader. Som framgått är det ett minimikrav att företag i hela EU kan få kännedom om lönevillkor i enskilda EU-länder om de är skyldiga att respektera dem. Kraven gäller redan i utstationeringssituationer och det borde inte vara alltför komplicerat att säkerställa en mer generell insyn i vilka minimivillkor som uppställs i kollektivavtal vad gäller lön. Den olägenhet detta innebär för svenska förhållanden måste vägas mot det socialpolitiskt angelägna i att förslaget genomförs i större delen av EU, vilket som sagt också dämpar social dumping mot den svenska arbetsmarknaden.

Slutligen ska sägas att om en kvalificerad majoritet av medlemsländerna inte ställer sig bakom nuvarande förslag till direktiv, finns flera alternativa scenarier. Ett alternativ som har använts för andra socialpolitiskt motiverade initiativ under sociala pelaren är som nämnts en juridiskt oförbindande rekommendation. Som framkommit ovan framstår ett sådant alternativ vara i överensstämmelse med den rådande befogenhetsfördelningen mellan EU och medlemsstaterna i Funktionsfördraget samt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det är dock ingen tvekan om att det eftersträvade målet med att införa minimilön inom EU inte kan uppnås lika effektivt med en rekommendation. Vidare kan en kombination av direktiv/rekommendation utgöra en möjlig kompromiss där de bindande direktivbestämmelserna kan begränsas till att omfatta enbart länder med redan lagstadgade minimilöner. Tänkbart är slutligen ett fördjupat samarbete mellan de medlemsstater som stödjer förslaget, vilket möjliggör att andra länder kan ställa sig helt utanför. Detta alternativ är dock en sista utväg som förutsätter att andra alternativ inte kan vinna tillräckligt politiskt stöd.⁴⁹ Det skulle också innebära ett misslyckande för den europeiska sammanhållningen och arbetet med den sociala pelaren.

För den fortsatta debatten är det under alla förhållanden viktigt att relevanta aktörer i Sverige lyfter blicken och ser frågan om europeisk minimilön i ett alleuropeiskt perspektiv (en europeisk angelägenhet). En enögd vetostrategi utifrån rent nationella utgångspunkter (en svensk olägenhet) är inte ett förtroendeskapande tillvägagångssätt från ett medlemsland som i andra sammanhang värnar om ett mer socialt Europa.⁵⁰ Beroende på vad de pågående förhandlingarna om direktivet resulterar i kan det mycket väl finnas skäl att återkomma till dessa frågor.

⁴⁹ Se Del 6, Avdelning III i Funktionsfördraget.

⁵⁰ Förutom att Sverige var värd för inrättandet av den sociala pelaren 2017 kan nämnas att svenska regeringen i en rättsprocess bestred Ungerns argument att införandet av begreppet lön i utstationeringsdirektivet stred mot artikel 153.5 FEUF. Ungern hävdade att detta innebar ett direkt unionsrättsligt ingrepp i fastställandet av löner, som alltså bl.a. Sverige tillbakavisade. Se mål C-620/18, Ungern mot parlamentet och rådet, EU:C:2020:1001, punkt 76.

Ann-Christine Hartzén

Ann-Christine 'Ankie' Hartzén är anställd som post-doktor i arbetsrätt vid Institutionen för handelsrätt. Hennes forskning är i nuläget fokuserad på arbetsfattigdom inom ramen för Horisont 2020-projektet Working, Yet Poor. Hon har ett stort intresse för kollektivavtalssystem som övergripande styrning och reglering av arbetsmarknadsförhållanden, särskilt i förhållande till utsatta grupper på arbetsmarknaden. Hennes tidigare forskning har fokuserat på den europeiska sociala dialogen och dess kapacitet att bidra till förbättrade arbetsvillkor och arbetsförhållanden för arbetstagare inom EU. Ankie disputerade 2017 vid Rättssociologiska institutionen och har varit verksam som lärare i arbetsrätt vid Linnéuniversitetet under många år.



Jörgen Hettne

Jörgen Hettne är professor i handelsrätt samt prefekt vid Institutionen för handelsrätt på Ekonomihögskolan vid Lunds universitet. Han är också föreståndare för Centrum för Europaforskning vid Lunds universitet. Hans forskning kretsar kring EU:s konstitutionella utveckling samt EU:s inre marknad och konkurrenspolitik, i synnerhet offentlig upphandling, statligt stöd och statliga monopol. Han har lett flera statliga utredningar om förhållandet mellan svensk rätt och EU-rätt, tjänstgjort som forskare och chef vid Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps) samt arbetat som rättssekreterare och kabinettschef vid EU:s tribunal.

