



Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Förfrågan om yttrande gällande EU-kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner i EU

Med anledning av kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen har regeringen frågat efter ett yttrande med analys av förslaget. LO vill med anledning av förfrågan skicka nedanstående synpunkter och kommentarer.

Sammanfattning

- LO anser att kommissionen förslag utgör ett mycket allvarligt angrepp på den svenska kollektivavtalsmodellen. Långsiktigt står den kollektiva självregleringsmodellen – där parterna ges det primära ansvaret att självständigt reglera villkoren på arbetsmarknaden – på spel.
- LO vill erinra om att kompetens att lagstifta om löneförhållanden, föreningsrätt, strejk och lockout inte överlåtits till EU. LO anser att kommissionens förslag strider mot fördraget. LO anser att regering och riksdag måste vara tydliga i att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen.
- Det har hävdats att Sverige är undantaget från direktivet. Det stämmer inte. Alla medlemsstater omfattas av direktivets skyldigheter på ett likvärdigt sätt. Däremot uppstår inom ramen för direktivet vissa olikheter mellan medlemsstater beroende på om de har lagstadgade minimilöner och/eller system för allmängiltigförklaring av kollektivavtal. I detta sammanhang har kommissionen på ett ofullkomligt sätt försökt att ge Sverige ett visst skydd från direktivets verkningar.
- LO anser att direktivförslaget skapar en oacceptabel osäkerhet på flera för den svenska kollektivavtalsmodellen fundamentala områden.

- LO vill erinra om att direktivförslaget består av allmänt formulerade principartiklar som kommer att behöva tolkas och fyllas ut av EU-domstolen. Direktivet måste på det sättet också förstås som en allmän inbjudan till EU-domstolen på ett område där domstolen tidigare varit försiktig.
- LOs analys är inte en uttömmande analys av förslaget. LO kommer i olika sammanhang att återkomma till regeringen med ytterligare och fördjupade analyser och argument.

Några allmänna överväganden med anledning av direktivförslaget

LO vill redan inledningsvis betona att förslaget utgör ett mycket allvarligt angrepp på den svenska kollektivavtalsmodellen. Långsiktigt står den kollektiva självregleringsmodellen – där parterna ges det primära ansvaret att självständigt reglera villkoren på arbetsmarknaden – på spel. Skulle förslaget förverkligas enligt kommissionens förslag riskerar makten över arbetsmarknaden på sikt att bli europeisk. Den svenska lagstiftaren, tillsammans med arbetsmarknadens parter, kan komma att successivt förlora kontrollen över de regler som bygger upp kollektivavtalsmodellen och som ger förutsättningarna för svensk lönebildning.

LO förväntar sig att regeringen mobiliserar alla resurser för att hindra att direktivet antas. Endast på ett sådant sätt kan EU-fördragets skydd för den kollektiva självregleringen långsiktigt säkerställas. Kan regeringen inte lyckas med detta och EU tar sig ny kompetens på löneområdet måste ett nationellt fullständigt undantag utverkas. Bara så kan skadeverkningar på den svenska kollektivavtalsmodellen åtminstone för stunden undvikas och förutsättningarna för en fortsatt stabil lönebildning säkerställas.

LOs yttrandes analys diskuterar först och främst konsekvenserna av kommissionens förslag på den kollektiva självregleringsmodellen. Analysen utgår ifrån tre frågeställningar:

- För det första, är kommissionens förslag förenligt med EU:s fördrag?
- För det andra, det har hävdats att Sverige tillsammans med Danmark är undantagna från direktivets tillämpningsområde, innebär förslaget ett undantag för kollektiva självregleringsmodeller som den danska och svenska?
- För det tredje, vilka är de viktigaste konsekvenserna av förslaget för den svenska kollektivavtalsmodellen?

LO förväntar sig att det fortsatta arbetet med kommissionens direktivförslag kommer att åskådliggöra ytterligare problem. Även argumenten emot förslaget kan bli fler och mer preciserade framöver.

LO arbetar också inom ramen för Arbetsmarknadens EU-råd med en partsgemensam rättsanalys som beräknas bli klar inom kort. LOs yttrande bör således betraktas som ett inledande ställningstagande. LO utgår ifrån att regeringens arbete kommer att ske i mycket nära samverkan med arbetsmarknadens parter och att synpunkter även kan utvecklas och fördjupas i den kontexten.

Kommissionens förslag i korthet

I ett yttrande till regeringen saknas normalt anledning att gå igenom förslagets artikeltexter. Men för att åskådliggöra de risker som kommissionen direktivförslag utlöser krävs i det här fallet en viss genomgång av artikeltexterna.

Artikel 1 fastslår att arbetstagare inom EU ska ha rätt till skydd i form av en minimilön. Från den skyldigheten ges medlemsstaterna inga undantag. Skyddet ska vara i form av en skälig minimilön i lag eller kollektivavtal. I artikel 1 framgår även att direktivet ska respektera arbetsmarknadsparternas autonomi och deras rätt att förhandla och ingå kollektivavtal. Men det är viktigt att notera att respekten för partsautonomin inte fastställs enligt nationell rätt. Samma sak gäller för innebörden av ”kollektivavtal” som definieras i artikel 3.4. Kommissionen föreslår att flera begrepp som är centrala för den kollektiva arbetsrätten får en EU-rättslig definition. Det innebär att det är EU-domstolen som i slutänden bestämmer vad som avses med dessa begrepp. Definitionerna skiljer sig mellan svensk rätt och kommissionens förslag. LO anser att det är ytterst allvarligt med sådana dubbla definitioner som riskerar att skapa en oacceptabel osäkerhet.

Enligt artikel 1.2 kan medlemsstaterna välja mellan att skydda arbetstagarna genom att se till att de har rätt till minimilön enligt kollektivavtal eller i lag. Målet behöver inte uppnås genom att lagstadgade minimilöner inrättas i lag eller genom att kollektivavtalen utsträcks, artikel 1.3. Direktivet ska inte heller tolkas så att dessa effekter behöver uppnås. Detta förhållande har felaktigt beskrivits som att Sverige fått ett undantag i vissa sammanhang. LOs bedömning är att Sverige inte på något sätt undantagits från direktivets tillämpningsområde.

I artikel 2 fastslås att direktivet är tillämpligt på arbetstagare inom EU. Arbetstagardefinitionen hänvisar till nationell rätt samt till EU-domstolens praxis. I praktiken innebär detta en EU-rättslig definition av vem som är arbetstagare. I skäl 17 utvecklas vikten av att atypiska anställda omfattas av reglerna och att nationell definition gäller så länge EU-rättens arbetstagarbegrepp respekteras.

Artikel 3 innehåller en rad definitioner av begrepp som tidigare inte definierats av EU-rätten. Som nämnts ovan innebär detta att grundläggande frågor om vad som är kollektivavtalsförhandlingar, kollektivavtal och fackföreningar kan bestämmas av EU-domstolen. LO anser att dessa EU-rättsliga begrepp riskerar att underminera grunderna för svensk kollektiv arbetsrätt.

I artikel 4 åläggs medlemsstaterna att vidta åtgärder för att stärka kapaciteten för parterna att förhandla löner på sektors- eller branschöverskridande nivå. Ett tröskelvärde på 70 % för kollektivavtalens täckningsgrad föreslås. Underskrider täckningsgraden 70 %, på nationell nivå, tillkommer krav på ramverk för att förbättra förutsättningarna för kollektivavtalen. En handlingsplan ska upprättas och delges kommissionen. LO anser att den praktiska innebörden av bestämmelsen är oklar.

Artiklarna 5 till 8 gäller endast för medlemsstater där lön sätts genom lagstadgade minimilöner. Bestämmelserna har inga omedelbara konsekvenser för de nordiska länderna men det kan noteras att avsnittet innehåller långtgående regler om bland annat utifrån vilka kriterier löner ska sättas och hur de ska revideras. Inte heller kan det uteslutas att bestämmelserna kan bli tolkningsdata för det fall EU-domstolen i ett framtida mål ska pröva skäligheten av svenska kollektivavtals minimilöner.

I artikel 9 åläggs medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att offentliga kontrakt förenas med krav på löner i kollektivavtal i relevant sektor och geografiskt område och lagstadgade minimilöner. Det är viktigt att klargöra att detta alltså inte innebär en skyldighet för medlemsstaterna att ställa upp krav på att villkoren i det kollektivavtal, enligt nationell definition, som är tillämpligt på det arbete som ska upphandlas ska följas. Istället definierar här EU-rätten ur vilket kollektivavtal villkoren ska hämtas. Det är inte på något sätt rimligt och innebär att EU lägger sig i vilket kollektivavtal som är tillämpligt på ett visst arbete.

Artikel 10 ålägger medlemsstaterna att bland annat redovisa kollektivavtalstäckning och skälighetsnivån på lönerna. Medlemsstaterna ska också säkerställa att kollektivavtalen är transparenta både när det gäller löner och andra bestämmelser. Lönerna ska sedan granskas av kommissionen och rådets arbetsgrupp EMCO. LO anser att det är orimligt att en myndighet ska överpröva om nivån på kollektivavtalade löner är skälig och att medlemsstaterna ska vara skyldiga att redovisa in både nivå på minimilöner och, ännu värre, nivå på minimilöner för de arbetstagare som inte täcks av kollektivavtal.

Artikel 11 syftar till att ge arbetstagare rätt till tvistelösning och rättvis behandling. En arbetstagare ska även enligt bestämmelsen kunna åberopa

rättigheter ur ett kollektivavtal, oavsett om han eller hon är medlem i den avtalsslutande organisationen. LO anser att bestämmelsen innebär att direktivet är avsett att ge enskilda arbetstagare en rätt till minimilön och att bestämmelsen dessutom strider mot grunderna för den svenska kollektivavtalsmodellen.

I artikel 16 fastslås att direktivet inte hindrar att medlemsstaterna har lagstiftning som ger mer förmånliga regler för arbetstagare eller att kollektivavtal som är mer förmånliga för arbetstagare kan upprättas. Tankefiguren om att fackliga förhandlingar och kollektivavtal endast kan leda till förbättringar för arbetstagarna (och motsatsvis endast till försämringar för arbetsgivarna) är främmande för svenska förhållanden. LO anser att artikeln riskerar att helt omöjliggöra fackliga förhandlingar och omkullkasta förutsättningarna för kollektivavtalsmodellen.

Förslagets förenlighet med EU:s fördrag

Artikel 153.5 i Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) undantar uttryckligen "löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller lockout" från EUs lagstiftningskompetens inom det socialpolitiska området. Dessa frågor är alltså helt och hållet nationell kompetens. Kommissionen argumenterar för att fördragets förbud mot lagstiftning endast omfattar lönenivåer och att det är fullt möjligt att lagstifta om att alla arbetstagare ska ha rätt till minimilön. LO anser att problemet med argumentationen är att förslagets konsekvenser i praktiken sträcker sig långt bortom rätt till minimilön. Det förslag som ligger på bordet innebär en långtgående och detaljerad reglering av att en minimilön ska vara skälig och, när det gäller löner i lag, långtgående regler om vilka kriterier som ska beaktas när nivån bestäms och hur lönerna ska uppdateras. Eftersom förslaget ger arbetstagare rätt till "rättvisa" minimilöner kan det inte heller uteslutas att nivåerna på kollektivavtalens löner kommer att prövas.

Kommissionens förslag innebär även att frågor om föreningsrätt berörs. I förslaget definieras vad som utgör ett kollektivavtal och förhandlingar om kollektivavtal. Vilka frågor som är förhandlingsbara mellan parterna, autonomins utsträckning om man så vill, beror ytterst på föreningsrättens utsträckning. Vad parterna kan förhandla om och reglera genom kollektivavtal kan variera från land till land. I Sverige kan exempelvis, enligt 23 § MBL, parterna förhandla och träffa kollektivavtal "om anställningsvillkor för arbetstagare eller om förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare". Kommissionens definition är betydligt snävare: "working conditions and terms of employment". Förutom att det uppstår en betydande rättslig osäkerhet om hur partsautonomin kan förstås så är det uppenbart att kommissionens förslag har återverkningar på föreningsrätten i strid med artikel 153.5 i FEUF. En liknande konsekvens för föreningsrätten uppstår även genom förslagets artikel 16 som förpliktigar medlemsstaterna till en kollektiv arbetsrätt som enbart tillåter kollektivavtal

som ger mer förmånliga villkor för arbetare. Förslaget utgör ett grundskott mot kollektivavtalsförhandlingar som innebär att förbättringar på vissa områden kan medföra försämringar på andra områden. Även här blir det uppenbart att konsekvenserna för föreningsrätten blir långtgående på ett sätt som inte är förenligt med artikel 153.5 i FEUF.

När det gäller kollektiva rättigheter, till exempel de regler i förslaget till direktiv som innebär att kollektivavtal på olika sätt ska uppmuntras, finns dessutom i fördraget en särskild rättslig grund i artikel 153.1 f. Företrädande och kollektivt tillvaratagande av arbetstagarnas och arbetsgivarnas intressen, inbegripet medbestämmande, kan regleras av EU men endast genom enhälliga beslut. Även i den del tycks direktivförslaget strida mot fördraget eftersom förslaget felaktigt grundats på en annan grund i fördraget.

En viktig konsekvens av att kommissionens förslag går utöver den kompetens som överlåtits till EU är att den så kallade närhetsprincipen (eller subsidiaritetsprincipen) får anses ha överträtts. Subsidiaritetsprövningen har egentligen till syfte att avgöra gränsdragningen i frågor där EU och medlemsstaterna har delad kompetens. Frågan ställs också om en fråga verkligen behöver regleras på EU-nivå eller om den bättre kan regleras på nationell nivå. När det gäller löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt och lockout är dock kompetensen exklusivt medlemsstaternas. Utgången blir här given, i frågor där EU inte ens har kompetens finns såklart ingen anledning att reglera på EU-nivå. Förslaget ska då avvisas som stridande mot närhetsprincipen. En annan viktig komponent i en subsidiaritetsprövning är att den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna. I Sverige får vi således fråga oss om vi är oförmögna att säkerställa ett grundläggande löneskydd för arbetstagare och om vi behöver kommissionens hjälp för att uppnå detta mål. För LO är det självklara svaret på den frågan nej. LO anser att regering och riksdag måste vara tydliga i att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen.

LO vill erinra om att kompetens att lagstifta om löneförhållanden, föreningsrätt, strejk och lockout inte överlåtits till EU. Det är frågor som ska regleras i varje land. Fördraget skyddar på så sätt kollektiva självregleringsmodeller som det svenska. I sammanhanget kan det vara värt att erinra om att fördragsskyddet var avgörande för LO och LO-förbundens i huvudsak positiva grundsyn på EU-samarbetet i samband med folkomröstningen om medlemskapet i mitten på 90-talet. De så kallade Flynnbrevens som uppfattades som garantier för kollektivavtalsmodellen.

Inget undantag för Sverige från direktivet

Sverige har inget undantag från direktivet. Alla medlemsstater omfattas av direktivets skyldigheter på ett likvärdigt sätt. Däremot uppstår inom ramen för direktivet vissa olikheter mellan medlemsstater beroende på om de har

lagstadgade minimilöner och/eller system för allmängiltigförklaring av kollektivavtal.

Kommissionen har försökt att upprätta ett skydd Sverige. I artikel 1.3 anges att direktivet inte medför skyldighet för medlemsstater med enbart kollektivavtal att införa allmängiltigförklaring eller lagstadgad minimilön. Sverige är således inte direkt förpliktigade att införa lagstadgad minimilön eller allmängiltigförklaringssystem som konsekvens av direktivförslaget. Men motsatsvis innebär detta att alla andra rättsliga konsekvenser som kan tänkas uppstå på grundval av direktivet omfattar Sverige och att direktivets syften måste uppfyllas på andra sätt.

I artikel 1.b anges att arbetstagare ska ha "access to minimum wage protection". Artikel 2 och 11 ger arbetstagare rättigheter enligt direktivet. Direktivet kan inte tolkas på annat sätt än att alla medlemsstater måste se till att *alla* arbetstagare ska omfattas av en minimilön. Enligt allmän rättslära finns inte heller något annat sätt att förstå lagstiftning. Ett direktivs förpliktelser är generella, om ingenting annat sägs.

För svenska förhållanden innebär detta betydande osäkerhet. Många grundläggande och viktiga frågor uppstår. Exempelvis, vad innebär kravet om "rättvis lön" (eller "adequate wage") praktiskt för den kollektiva självregleringen? Kan kollektivavtalens lönenivåer prövas rättsligt av EU-domstolen? Från ett fackligt perspektiv är det principiellt oacceptabelt att kollektivavtalens lönenivåer granskas politiskt. Än mindre acceptabelt är det att enskilda arbetstagare ges möjlighet att få prövat kollektivt förhandlade lönenivåer i domstol. LO anser att förslaget riskerar helt att slå undan förutsättningarna för parternas självständighet och att urholka parternas autonomi. Det är heller inte förenligt med den svenska modellen att arbetstagare får rätt att åberopa rättigheter enligt ett kollektivavtal när de inte är medlemmar av den avtalsslutande organisationen.

LO vill i sammanhanget också erinra om den fundamentala osäkerhet som också uppstår för nationell kollektiv arbetsrätt när det i ett direktiv upprättas ett ramverk för en parallell kollektiv arbetsrätt på EU-nivå. Det måste förutsättas att direktivet ger enskilda möjlighet att åberopa direktivets rättigheter. Sverige kan inte sägas skyddas från att en enskild arbetstagare som omfattas av direktivet hävdar rättigheter enligt direktivet. Eftersom det rör sig om EU-reglering som Sverige som land har en skyldighet att följa kan det antas att rättigheterna enligt direktivet kommer att ha företräde framför nationell rätt.

Några praktiska problem för självreglerande kollektivavtalsmodeller

LO anser, som nämnts ovan, att det inte kan uteslutas att direktivet ger enskilda rättigheter. När arbetstagare får möjlighet att åberopa direktivets

rättigheter gentemot nationella bestämmelser uppstår oräkneliga frågeställningar. Detta är också den allvarligaste konsekvensen av att kommissionen valt att gå vidare med direktiv som rättsligt instrument. Hade kommissionen valt en rekommendation hade de rättsliga frågeställningarna inte uppstått, eftersom enskilda inte kan grunda någon rätt på en rekommendation och därmed inte heller kan hävda rättigheter gentemot medlemsstaten eller i domstol.

LO vill i detta sammanhang lyfta några exempel på grundläggande frågor som kan skapa osäkerhet för den kollektiva självregleringsmodellen. Kollektivavtalet binder parternas medlemmar. I svensk rätt framgår detta grundläggande förhållande i 26-27 §§ MBL. Inom kollektivavtalets tillämpningsområde binds medlemmarna. Oorganiserade har som huvudregel inte rätt att åberopa kollektivavtalets bestämmelser. En organiserad arbetsgivare har skyldighet att tillämpa kollektivavtal på oorganiserade arbetstagare, men bara i förhållande till den fackliga motparten. Exempelen på tänkbara ingrepp från EU-domstolen i dessa relationer kan göras lång. Direktivförslaget förhindrar inte att EU-domstolen beslutar att fastslå att möjligheten att åberopa kollektivavtal inte enbart ska tillkomma medlemmar i fackliga organisationer.

Ett annat exempel handlar om direktivförslagets möjliga effekter på kollektivavtalens tillämpningsområde. Det kan inte uteslutas att direktivet kan leda till mål där EU-domstolen bestämmer vad som överhuvudtaget utgör en fackförening som kan ingå kollektivavtal (och därmed reglera minimilön). Det kan också väckas talan om vad som händer när två eller flera kollektivavtal konkurrerar om att reglera samma arbete. Med nuvarande skrivning i artikel 1 skulle EU-domstolen oförhindrat kunna tolka vilket kollektivavtals löner som ska tillämpas, vilket i Sverige kan riskera LOs organisationsplan eller för den del, gränsdragningen mellan avtal på tjänstemanna- och arbetarsidan. Direktivförslaget öppnar alltså upp för att frågor om tillämpligt kollektivavtal på LO-området kan komma att fastställas av EU-domstolen istället för i LOs styrelse. Ett likartat resonemang gäller för offentlig upphandling i artikel 9. Även där ger direktivförslaget EU-domstolen möjlighet att peka ut kollektivavtal, eller delar av avtal, som normalt inte skulle var det tillämpliga kollektivavtalet.

LO anser att direktivförslaget skapar en oacceptabel osäkerhet på flera för den svenska kollektivavtalsmodellen fundamentala områden. De frågor som diskuterats i LOs yttrande är endast ett axplock av tänkbara frågeställningar som kan komma att beslutas av EU-domstolen. LO vill erinra om att direktivförslaget består av allmänt formulerade principartiklar som kommer att behöva tolkas och fyllas ut av EU-domstolen. Direktivet måste på det sättet också förstås som en allmän inbjudan till EU-domstolen på ett område där domstolen tidigare varit försiktig.

Några iakttagelser i övrigt

LO stödjer kommissionens beskrivning av problemen inom EU. I allt för många länder är arbetsvillkoren dåliga. Att arbeta är inte tillräckligt lönsamt. Lönerna måste höjas. Löftet om en bättre framtid måste restaureras, inte minst i Öst- och Sydeuropa. Men medicinen – bindande EU-regler om lön – är fel väg framåt.

LO inser att kommissionen försökt konstruera ett skydd för Sverige och Danmark. Men skyddet är rättsligt verkningslöst och utgör i praktiken en politisk pamflett. I sammanhanget är det viktigt att erinra om att EU-samarbetet hålls samman av rättsliga regler. Direktiv omfattar alla unionsmedborgare och skapar rättigheter även för inhemska löntagare. För den svenska kollektivavtalsmodellen, där fack och arbetsgivare förhandlar om löner och anställningsvillkor, skapas en fundamental osäkerhet.

Problemet med kommissionens medicin – bindande regler om lön – är att den får olika konsekvenser i olika länder. Sverige, med snart tjugo år av reallöneökningar och i huvudsak välfungerande lönebildning underkastas i väsentliga delar samma regler som länder där lönebildningen inte fungerar alls. Arbetsmarknaden ser väldigt olika ut i olika delar av Europa. I bästa fall har medicinen verkan i vissa medlemsstater. Men en säker effekt är att fungerande arbetsmarknader som de nordiska riskerar att få allvarliga men.

Genom direktivförslaget tar EUs institutioner ett stort kliv mot ökad överstatlighet på områden som parterna i Sverige i huvudsak sköter själva och EU tar sig ny kompetens på områden som enligt fördraget aldrig ska regleras på EU-nivå. Förslaget lägger grunden till en EU-rättslig arbetsmarknadsmodell genom de regler som finns rörande kollektivavtal och att staterna ska främja kollektiva förhandlingar. Direktivförslaget strider mot EU:s fördrag och skapar en betydande rättslig osäkerhet för grunderna i den svenska kollektivavtalsmodellen. LO anser att en viss grad av osäkerhet måste accepteras i en samverkansorganisation som EU. Men det här förslaget skapar en osäkerhet som inte går att leva med.

Med vänlig hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Susanna Gideonsson

Claes-Mikael Ståhl
Handläggare