

Arbetsmarknadsutskottets utlåtande 2020/21:AU6

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 3 § riksdagsordningen. Utskottet anser att kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen.

Ett enigt utskott framhåller att åtgärder som rör lönebildning bäst regleras på nationell nivå.

I utlåtandet finns tre särskilda yttranden (M, SD, C, KD).

Prövade förslag

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen (COM(2020) 682).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Ärendet och dess beredning.....	4
Kommissionens förslag	4
Bakgrund.....	4
Förslagets syfte och huvudsakliga innehåll.....	5
Utskottets prövning.....	7
Inledning.....	7
Förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen	7
Kommissionens bedömning	7
Regeringens bedömning.....	8
Utskottets ställningstagande.....	10
Särskilda yttranden	13
1. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen (M, KD).....	13
2. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen (SD).....	13
3. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen (C)	14
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över prövade förslag	16
<i>Bilaga 2</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	17

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 2.

Stockholm den 8 december 2020

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Arman Teimouri

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Arman Teimouri (L), Mats Green (M), Anna Johansson (S), Patrik Björck (S), Saila Quicklund (M), Magnus Persson (SD), Helén Pettersson (S), Martin Ådahl (C), Ali Esbati (V), Ann-Sofie Lifvenhage (M), Ebba Hermansson (SD), Johan Andersson (S), Serkan Köse (S), Leila Ali-Elmi (MP), Malin Danielsson (L), Désirée Pethrus (KD) och Ludvig Aspling (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 28 oktober 2020 presenterade kommissionen ett förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen (COM(2020) 682).

Den 6 november 2020 hänvisade kammaren förslaget till arbetsmarknadsutskottet för subsidiaritetskontroll. Åttaveckorsfristen för att lämna ett motiverat yttrande går ut den 20 januari 2021.

Regeringen lämnade muntlig information om förslaget vid utskottets sammanträde den 3 november 2020 och informerade riksdagen skriftligt om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen den 17 november 2020 (dnr 635–2020/21). Regeringen lämnade också information om förslaget muntligt vid utskottets sammanträde den 24 november 2020.

Förslaget som provas anges i bilaga 1. Utskottets förslag till motiverat yttrande finns i bilaga 2.

Kommissionens förslag

Bakgrund

Enligt kommissionen är en förutsättning för EU:s ekonomi att alla medborgare har skäliga löner. Kommissionen beskriver hur de lägsta lönerna i många länder halkat efter samtidigt som allt fler människor har lågavlönade jobb. Det ökar klyftorna och skapar fattigdom. Kommissionen menar att frågan om minimilöner är en jämställdhetsfråga då fler kvinnor än män har löner på miniminivå.

Vidare anser kommissionen att medlemsländerna inte själva har gjort tillräckligt för att åtgärda problemen med låga löner. I flera länder är nivåerna för de lägsta lönerna alldeles för låga och dessutom omfattas inte alla arbetstagare av det skydd som finns. En anledning att hålla löner på en alltför låg nivå kan enligt kommissionen vara att det ger länderna en konkurrensfördel. Därför menar kommissionen att det är nödvändigt att ha ett gemensamt ramverk i EU för att skydda arbetstagarna.

Den 14 januari 2020 inledde kommissionen ett första samråd med arbetsmarknadens parter på EU-nivå om vilka behov som fanns på området. 23 parter svarade på samrådet. Kommissionen tolkade svaren i samrådet som att det fanns behov av ytterligare åtgärder på EU-nivå och inledde den 3 juni 2020 ett andra samråd som fokuserade på vilken typ av rättsakt som skulle kunna bli aktuell. Samrådet pågick till den 4 september 2020 och resulterade i 19 svar. De fackliga organisationerna på Europainivå ville se ett direktiv med bindande minimikrav, medan arbetsgivarorganisationerna var emot bindande lagstiftning.

Kommissionens samlade bedömning av samråden var att ett rättsligt bindande initiativ på EU-nivå var nödvändigt. Kommissionen konstaterade även att arbetsmarknadens parter inte var överens om att inleda förhandlingar för att ingå ett avtal på unionsnivå, enligt artikel 155 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Därmed gick kommissionen vidare med att förbereda ett förslag.

Den nuvarande kommissionen under ledning av Ursula von der Leyen har lyft fram frågan om minimilöner som en av sina viktigaste prioriteringar. I sitt linjetal om tillståndet i unionen den 16 september 2020 underströk von der Leyen vikten av skäliga löner för alla medborgare i EU och deklarerade att kommissionen skulle stödja medlemsstaterna genom att inrätta ett ramverk för minimilöner.

Kommissionen ser de negativa effekterna av covid-19-pandemin på EU-ländernas ekonomier som ytterligare ett argument för att garantera skäliga minimilöner. Om ländernas ekonomier ska kunna återhämta sig är det enligt kommissionen viktigt att alla arbetstagare har en lön som de kan leva på. Om minimilönerna sätts på lämpliga nivåer och med hänsyn till ländernas ekonomiska förhållanden kan de både stödja utsatta arbetstagare och bidra till att bevara arbetstillfällena samtidigt som de säkrar företagets konkurrenskraft, menar kommissionen. Kommissionen bedömer att en reglering av minimilönerna på så vis gör att medlemsstaterna kan bygga upp rättvisa och motståndskraftiga ekonomier.

Den 28 oktober 2020 presenterade kommissionen sitt förslag om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen i form av ett direktiv (COM(2020) 682).

Förslaget syfte och huvudsakliga innehåll

Förslaget syftar enligt kommissionen till att se över de nationella regelverken för minimilöner så att de blir tydligare och omfattar fler löntagare än i dag. Kommissionen skriver att en reformering av minimilönerna helst ska ske genom kollektiva förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter.

Målet med direktivet är att säkerställa att arbetstagare får löner som tillåter en skälig levnadsstandard var de än arbetar i unionen.

Systemen för minimilöneskydd ser olika ut i de olika länderna. Medan 6 länder, däribland Sverige, har kollektivavtalsmodeller har 21 medlemsstater lagstadgade minimilöner. Kommissionen riktar därför förslaget olika till olika medlemsstater, beroende på vilka system de har i dagsläget.

I förslaget finns det även bestämmelser som riktar sig till alla medlemsstater. Det handlar t.ex. om hur begrepp som minimilön, kollektivavtal och kollektivförhandlingar ska definieras och om hur medlemsstaterna ska främja kollektiva förhandlingar om lönesättning. Det finns även bestämmelser om övervakning och uppgiftsinsamling, om rätt till prövning och skydd mot ogynnsam behandling samt om sanktioner vid överträdelse av nationella bestämmelser.

Den del i förslaget som gäller lagstadgade minimilöner riktar sig endast till de medlemsstater som i dag har system med lagstadgade minimilöner. För dessa länder syftar förslaget till att minimilönerna ska fastställas på tillräckliga nivåer samtidigt som man tar hänsyn till socioekonomiska förhållanden och skillnader mellan regioner och sektorer.

Kommissionen framhåller att ramen på unionsnivå inte inkräktar på medlemsstaternas frihet att fastställa tillgången till minimilöneskydd enligt kollektivavtal, i enlighet med nationella traditioner och med full respekt för arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet. I förslaget anges vidare att direktivet inte föreskriver någon skyldighet att införa någon lagstadgad minimilön i de medlemsstater där det inte förekommer, och inte heller att göra kollektivavtal allmängiltiga.

Kommissionen konstaterar att minimilönerna i regel är högre i de länder som har kollektivavtalsmodeller och att det där även finns färre låginkomsttagare. Kommissionen vill därför uppmuntra till partsförhandlingar i alla medlemsländer och kräver att de medlemsstater där mindre än 70 procent av arbetstagarna täcks av kollektivavtal upprättar en handlingsplan för att främja kollektivavtalsförhandlingar.

Kommissionen understryker vikten av kontroll och övervakning av minimilöneskyddet. I förslaget ingår att medlemsländerna varje år ska rapportera hur minimilöneskyddet i respektive land garanteras. Kommissionen ser detta som ett sätt att säkerställa att minimilöneskyddet följs på ett ändamålsenligt sätt och anser att det skyddar företagen mot illojal konkurrens.

Utskottets prövning

Inledning

Subsidiaritetsprincipen regleras i artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (nedan EU-fördraget). Enligt denna artikel ska unionen, på de områden där den inte har exklusiv befogenhet, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. Unionens institutioner ska tillämpa subsidiaritetsprincipen i enlighet med protokollet om tillämpning av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. De nationella parlamenten ska se till att subsidiaritetsprincipen följs i enlighet med det förfarande som anges i protokollet.

Enligt nämnda protokoll ska Europaparlamentet, rådet och kommissionen översända sina utkast till lagstiftningsakter till de nationella parlamenten för att dessa ska kunna ta ställning till om förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Riksdagen ska i enlighet med 9 kap. 20 § riksdagsordningen pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen.

Förslagets förenlighet med subsidiaritetsprincipen

Kommissionens bedömning

Kommissionen anger artikel 153.1 b i EUF-fördraget som rättslig grund. Enligt denna artikel ska unionen stödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom området arbetsvillkor. Eftersom förslaget inte innehåller några åtgärder som direkt påverkar lönenivån menar kommissionen att förslaget fullt ut följer gränserna för unionens befogenhet som sätts i artikel 153.5 i EUF-fördraget, där det anges att bl.a. löneförhållanden inte ingår i unionens befogenheter.

Kommissionen anser att en avgörande faktor för rimliga arbetsvillkor är att ha en minimilön som garanterar en skälig levnadsstandard. Även om löner på nationell nivå otvetydigt faller under medlemsstaternas behörighet, ingår de stora skillnaderna i standarder för tillgång till en rimlig minimilön i arbetsvillkoren. Dessa skillnader skapar enligt kommissionen stor ojämlikhet på den inre marknaden och det kan bäst åtgärdas på unionsnivå. Kommissionen skriver vidare:

I de flesta medlemsstaterna påverkas arbetstagarna av otillräckliga nivåer på minimilönerna och/eller av brister i vilka som omfattas av minimilöneskyddet. De här problemen påverkar arbetstagare både i länder med lagstadgad minimilön och i länder med kollektivförhandlingar. Dessutom riskerar fler arbetstagare att påverkas i framtiden på grund av

den långvariga nedgången i andelen som omfattas av kollektivförhandlingar och på en ökad polarisering på arbetsmarknaden. När man tittar framåt skapar detta utmaningar när det gäller att skapa lika villkor på den inre marknaden och säkerställa att konkurrensen bygger på höga sociala standarder, innovation och produktivitetsförbättringar.

Minimilönepolitiken har varit föremål för multilateral övervakning i den europeiska planeringsterminen, och EU har utfärdat politiska riktlinjer till utvalda medlemsstater. Även om många medlemsstater på senare år har vidtagit åtgärder för att förbättra sina system för minimilöner, har de nationella åtgärderna inte varit tillräckliga för att motverka problemet med för låg nivå på och/eller att alltför få omfattas av minimilöneskyddet. Utan politiska åtgärder på EU-nivå kan enskilda länder vara mindre benägna att förbättra sina minimilöner på grund av uppfattningen att detta kan inverka negativt på deras kostnadskonkurrenskraft utåt.

Åtgärder på EU-nivå kommer att vara mer verkningsfulla än åtgärder på nationell nivå när det gäller att stärka systemen för fastställande av minimilöner. Det kommer att skapa tydligare förväntningar, säkerställa att framstegen inte blir ofullständiga eller ojämna och stärka förtroendet mellan medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter. Det kommer att bidra till att ge den impuls som krävs för att reformera mekanismerna för att fastställa minimilöner på nationell nivå. Åtgärder på EU-nivå kommer därför att bidra till att säkerställa lika villkor på den inre marknaden genom att motverka stora skillnader i hur många som omfattas av minimilönerna och vilken nivå de ligger på, när det gäller skillnader som inte motiveras av underliggande ekonomiska villkor. Detta skulle inte kunna uppnås i tillräcklig grad genom icke samordnade åtgärder i medlemsländerna.

Det föreslagna direktivet anger en ram för minimistandarder och respekterar medlemsstaternas behörighet att fastställa högre standarder, utan att det påverkar den roll som medlemsstaterna kan anförtro arbetsmarknadens parter, i enlighet med nationella traditioner och med full respekt för arbetsmarknadsparternas avtalsfrihet. I enlighet med artikel 153.2 b i EUF-fördraget stöder och kompletterar det föreslagna direktivet medlemsstaternas åtgärder genom minimikrav som genomförs successivt.

Regeringens bedömning

Regeringen informerade i en promemoria till riksdagen den 17 november 2020 om sin bedömning av tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i direktivförslaget. Regeringen anser att det i nuläget är tveksamt om direktivförslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Regeringen skriver:

Regeringen noterar att kommissionen har uppmärksammat att EU:s befogenheter på området är begränsade. Regeringen delar den bedömningen. Förslag om lönenivåer ligger utanför EU:s befogenhet. EU:s möjligheter att föreslå åtgärder för att skapa minimikrav om arbetsvillkor gällande lön är därmed begränsade. En åtgärd på EU-nivå har redan av det skälet begränsade förutsättningar att på ett effektivt och träffsäkert sätt bidra till att lönerna på nationell nivå är skäliga och tillräckliga. Redan detta förhållande gör att det kan ifrågasättas om målet för de planerade åtgärderna bättre kan genomföras på gemenskapsnivå.

Regeringen noterar vidare att det angivna syftet med förslaget är att förbättra arbets- och levnadsvillkoren i unionen. I sin subsidiaritetsprövning motiverar dock kommissionen förslaget främst med att åtgärder på EU-nivå kommer att bidra till att säkerställa lika villkor på den inre marknaden. Regeringen delar visserligen kommissionens

uppfattning att det är viktigt att undvika osund lönekonkurrens på den inre marknaden. De argument som används vid en subsidiaritetsprövning bör som utgångspunkt dock vara sådana som tar sikte på att uppfylla syftet med den föreslagna åtgärden. Andra aspekter kan anföras men inte i sig motivera att en åtgärd vidtas på EU-nivå. Vad gäller argumentet om att föreslagna åtgärder skulle stärka lika villkor på den inre marknaden menar regeringen för övrigt att direktivförslaget kriterier för lagstadgade minimilönens tillräcklighet riskerar att öka skillnaderna mellan minimilönenivåerna i medlemsländerna. En sådan konsekvens kan utläsas i kommissionens egna beräkningar i konsekvensbedömningen. Regeringen menar att det visar hur svårt det är att få träffsäkra och adekvata åtgärder på EU-nivå vad gäller lönebildning och att de därför är mindre lämpliga än åtgärder på nationell nivå.

Regeringen anser att betydelsen av en välfungerande lönebildning inte har kommit tillräckligt till uttryck i kommissionens bedömning. Särskilt gäller detta arbetsmarknadens parter roll för en balanserad lönebildning. För arbetsmarknadens funktionssätt, såväl nationellt som på EU-nivå, liksom för den inre marknaden, är det viktigt att beslut fattas av de intressenter som är mest insatta och närmast berörda. Detta skapar nödvändig flexibilitet balanserat med ett adekvat skydd för arbetstagares villkor och sysselsättning. I Sverige, liksom i varierande grad i andra medlemsländer, är det arbetsmarknadens parter som har bedömts vara de som är bäst lämpade att göra avvägningar vad gäller lönebildning.

I sammanhanget finns det anledning att beakta erfarenheterna från direktiv 2003/88/EG (arbetstidsdirektivet). Detta direktiv reglerar också förhållanden som i Sverige, liksom i många andra medlemsstater, i stor omfattning hanteras av arbetsmarknadens parter. Direktivet har genom senare tolkningar av EU-domstolen skapat ett svårtillämpat system. Varken medlemsstaterna, arbetsmarknadens parter eller kommissionen är nöjda med situationen. Regeringen menar att det är av stor vikt att ett direktiv om tillräckliga minimilöner inte skapar motsvarande problem och lösningar för lönebildningen.

Enligt kommissionen skulle direktivförslaget bl.a. stärka förtroendet mellan medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter. Visserligen innehåller förslaget åtgärder för att främja kollektivförhandlingar. Regeringen är dock tveksam till att förslaget skulle leda till att förtroendet mellan medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter skulle stärkas. Regeringen menar att det i länder som Sverige snarare finns risk för att förslaget skapar spänningar mellan staten och arbetsmarknadens parter. De föreslagna åtgärderna för att främja kollektivförhandlingar och om rapporteringskrav är känsliga utifrån arbetsmarknadens parter autonomi. De olika arbetsmarknadsmodellerna ska respekteras och samverka med arbetsmarknadens parter måste utgå ifrån de olikheter som finns mellan olika länders system. Det kan därför ifrågasättas om målet för de planerade åtgärderna bättre kan genomföras på gemenskapsnivå.

Direktivförslaget innehåller också definitioner av flera begrepp såsom minimilön, kollektivförhandlingar och kollektivavtal. Regeringens preliminära bedömning är att dessa bäst kan utvecklas i förhållande till de olika systemens särart på nationell nivå.

Regeringen konstaterar att det återstår arbete med att analysera förslaget och att dess närmare innebörd för närvarande inte är helt klarlagd. Å ena sidan presenteras förslaget som ett ramverk som tar hänsyn till olika arbetsmarknadsmodeller. Å andra sidan innehåller förslaget bestämmelser som även för ett medlemsland med en arbetsmarknadsmodell som den svenska kan tolkas så att de handlar om enskilda arbetstagares rättigheter. Konsekvenserna av förslaget är i nuläget svåra att överblicka.

Regeringen konstaterar att flera av de åtgärder som föreslås inte är bäst lämpade att hanteras på EU-nivå då förutsättningarna och systemen skiljer sig åt väsentligt mellan EU:s medlemsstater. Det finns inte heller någon tydlig gränsoverskridande dimension i de frågor som avses regleras. Sammanfattningsvis anser regeringen att det i nuläget är tveksamt om direktivförslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar inledningsvis att kommissionen anger att direktivförslaget grundas på artikel 153.1 (b) i EUF-fördraget. Enligt denna artikel ska EU understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom bl.a. området arbetsvillkor för att uppnå målen i artikel 151 som bl.a. innefattar att förbättra levnads- och arbetsvillkor. Bestämmelsen ska dock inte tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout (artikel 153.5). Utskottet konstaterar vidare att kommissionen menar att förslaget respekterar gränserna för EU:s befogenheter eftersom det inte innehåller krav på åtgärder som direkt påverkar lönenivåerna.

Utskottet finner denna tolkning anmärkningsvärd. Fördraget är tydligt med att det är medlemsländerna själva som reglerar frågor inom området löneförhållanden och att EU saknar befogenhet att lagstifta på området. Eftersom delar av direktivet föreslås vara bindande för alla medlemsstater är det ett ingrepp i de nationella modellerna för lönebildning. Det råder vidare ingen tvekan om, menar utskottet, att frågor om minimilöner faller inom ramen för fördraget uttrycker som löneförhållanden.

En åtgärd på EU-nivå har redan av dessa skäl begränsade förutsättningar att på ett effektivt och träffsäkert sätt bidra till att lönerna på nationell nivå är skäligen och tillräckliga, anser utskottet.

Utskottet övergår nu till frågan om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i förslaget, som är det som utskottets prövning avser. Utskottet konstaterar att subsidiaritetsprövningen endast kan omfatta kommissionens översända befintliga förslag, något som konstitutionsutskottet i andra sammanhang har förtydligat (bl.a. i ett yttrande över formerna för motiverat yttrande vid subsidiaritetsprövning, se konstitutionsutskottets prot. 2011/12:27). Subsidiaritetsprincipen innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om målen för åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva. Det ska med andra ord finnas ett mervärde med åtgärden på unionsnivå.

Utskottet menar att en viktig utgångspunkt i sammanhanget är att medlemsstaterna i EU har olika modeller för att hantera lönebildningsfrågor. Medan en del länder har kollektivavtalsmodeller har andra länder lagstadgade minimilöner. Även mellan de länder som har liknande modeller finns det skillnader. En förutsättning för att den svenska arbetsmarknadsmodellen ska fungera är t.ex. att arbetsmarknadens parter har frihet att förhandla utan inblandning av staten. Lönerna i en sådan arbetsmarknadsmodell blir rimliga just genom att de förhandlas mellan två jämnstarka parter, fack och arbetsgivare. Om EU blandar sig i dessa frågor riskerar det att urholka

modeller som den svenska. Vidare har medlemsländerna olika ekonomiska och sociala förutsättningar vilket påverkar arbetsmarknaderna och lönenivåerna.

Skillnaderna som råder mellan medlemsländerna gör att utskottet kraftfullt ifrågasätter om målet för de planerade åtgärderna bättre kan uppnås på gemenskapsnivå än på nationell nivå. Det är svårt att finna träffsäkra åtgärder på EU-nivå som fungerar för alla medlemsländer. Det finns inte heller någon tydlig gränsoverskridande dimension i de frågor som avses regleras.

Kommissionen motiverar framför allt förslaget med att åtgärder på EU-nivå kommer att bidra till att säkerställa lika villkor på den inre marknaden. Dessa aspekter är inte oviktiga, men eftersom syftet med förslaget anges vara att förbättra arbets- och levnadsvillkoren i unionen hör nämnda argument inte hemma i detta sammanhang. De argument som används vid en subsidiaritetsprövning bör som utgångspunkt vara sådana som tar sikte på att uppfylla syftet med den föreslagna åtgärden. Dessutom delar utskottet regeringens bedömning att förslaget, tvärt emot vad kommissionen bedömer, riskerar att öka skillnaderna mellan minimilönenivåerna i medlemsländerna.

Direktivförslaget innehåller också definitioner av begrepp som minimilön, kollektivförhandlingar och kollektivavtal. Utskottet håller med regeringen om att sådana centrala arbetsrättsliga begrepp bäst utvecklas i förhållande till de olika systemens särart på nationell nivå.

Utskottet vill framhålla att parterna på den svenska arbetsmarknaden, såväl arbetstagar- som arbetsgivarorganisationerna, uttryckt en stark oro och frustration över att kommissionen går fram med ett förslag om bindande regler om minimilöner. Utskottet noterar att Svenskt Näringsliv stod bakom Business Europe i samrådsförandet och var mycket kritiskt till ett direktiv på området. De fackliga organisationerna i Sverige skickade tillsammans med sina kollegor i Norge, Danmark och Island ett öppet brev till kommissionen i samband med det första samrådet och ytterligare ett brev i samband med det andra. I breven beklagade de nordiska fackförbunden att Europafacket ställt sig positivt till åtgärder om minimilöner och uttryckte särskilt kritik mot bindande lagstiftning på EU-nivå. De nordiska fackförbunden förklarade bl.a. att de ansåg att det saknades rättslig grund för EU-lagstiftning på området och att ett direktiv skulle vara ett allvarligt hot mot de nordiska arbetsmarknadsmodellerna.

Det råder alltså en stor och bred samsyn i Sverige om att lönebildningen är en nationell angelägenhet som med kraft måste värnas. Den svenska lönebildningsmodellen som bygger på förhandlingar mellan fack och arbetsgivare måste också erkännas som ett fullgott sätt att åstadkomma tillräckliga minimilöner. Betydelsen av en väl fungerande lönebildning måste stå i fokus när nya åtgärder diskuteras.

Vidare anser utskottet att konsekvenserna av förslaget är mycket svåra att överblicka. I slutändan är det EU-domstolen som tolkar de direktiv som EU antar, och det är därför inte möjligt att förutse hur direktivet i fråga kommer att tillämpas i olika situationer. Förslaget innebär ett verkligt hot mot den

svenska arbetsmarknadsmodellen eftersom såväl lönerna i Sverige som den svenska kollektivavtalsmodellen kommer att kunna prövas av EU-domstolen.

Utskottet oroas också över att en sådan extensiv tolkning av EU:s befogenheter enligt EUF-fördraget som kommissionen gör i det nu aktuella fallet kan leda till att kommissionen även fortsättningsvis kommer att föreslå gemensamma åtgärder på det arbetsrättsliga området. Utskottet understryker att det är centralt att medlemsstaternas befogenheter på detta område värnas i EU-arbetet. Det har varit en grundbult i det svenska förhållningssättet till EU ända sedan vi gick med i unionen. Utgångspunkten måste således även i fortsättningen vara att frågor inom det arbetsrättsliga området som saknar en tydlig gränsöverskridande dimension i första hand bör hanteras på nationell nivå.

Sammanfattningsvis är det utskottets bestämda uppfattning att åtgärder som rör lönebildning bäst regleras på nationell nivå. Målet med direktivet är att säkerställa att arbetstagare får löner som tillåter en skälig levnadsstandard var de än arbetar i unionen. Detta kan enligt utskottet uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsländerna själva eftersom förutsättningarna och systemen för lönebildning skiljer sig åt väsentligt mellan de olika länderna. Det finns inte heller någon tydlig gränsöverskridande dimension i de frågor som avses regleras. Det finns alltså inget mervärde i åtgärder på EU-nivå i lönebildningsfrågorna.

Utskottet har tidigare framhållit vikten av att förhandlingen om förslag till rättsakter inte inleds innan tidsfristen för subsidiaritetsprövningen har gått ut (bet. 2017/18:AU17). Detta har även uppmärksammats av konstitutionsutskottet (bet. 2017/18:KU5). Utskottet har inte ändrat uppfattning i den frågan och beklagar att förhandlingarna inom rådet om förslaget om tillräckliga minimilöner redan har inletts, alltså långt innan medlemsländernas subsidiaritetsprövningar är avslutade.

Utskottet anser mot denna bakgrund att kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande i enlighet med 10 kap. 3 § riksdagsordningen.

Särskilda yttranden

1. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen (M, KD)

Mats Green (M), Saila Quicklund (M), Ann-Sofie Lifvenhage (M) och Désirée Pethrus (KD) anför:

Vi är starkt kritiska till kommissionens förslag som otvetydigt saknar rättslig grund och som helt och hållet omfattar åtgärder som ska hanteras på nationell nivå. Eftersom vi ser stora fördelar med ett enigt utskott kring ett motiverat yttrande till EU-kommissionen i denna subsidiaritetsprövning har vi valt att ställa oss bakom utskottets motiverade yttrande.

Vi vill dock framhålla att vi alltså är mycket kritiska till att regeringen varit pådrivande i antagandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Att EU:s medlemsländer 2017 undertecknade pelaren har lett till en rad rättsligt bindande initiativ från kommissionen på det social- och arbetsmarknadspolitiska området. Flera av förslagen är numera antagna och utgör rättsligt bindande rättsakter. Detta var något vi förutsåg redan från början och vi kan inte annat än beklaga att regeringen inte såg detta komma. Vi menar att förslaget om minimilöner är ett direkt resultat av pelaren och vi är djupt oroad över de senaste årens utveckling.

Vi är vidare starkt kritiska till regeringens oförmåga och dubbla budskap när det gäller förslaget om minimilöner. Regeringens strategi för att motverka förslaget har trots regeringens redovisade förhoppningar om motsatsen uppenbarligen misslyckats. Regeringen försvarar inte den svenska modellen när det som bäst behövs och vi tror inte att regeringen inser vidden av konsekvenserna detta kommer att få.

Avslutningsvis, när det gäller förhandlingen i rådet om förslaget, återkommer vi med synpunkter i kommande överläggningar med regeringen.

2. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen (SD)

Magnus Persson (SD), Ebba Hermansson (SD) och Ludvig Aspling (SD) anför:

Förslaget om minimilöner innebär ett direkt och allvarligt hot mot den svenska modellen för lönesättning. För att värna Sveriges intresse i frågan om subsidiaritet är det av största vikt att utskottet enas kring en text; det får inte finnas några skäl att tro att det finns splittring vad gäller frågan i sak.

Vi vill däremot kritisera hur frågan hanterats från regeringens sida. Bakgrunden till det aktuella förslaget är framförallt den europeiska pelaren för sociala rättigheter som är ett politiskt inriktningsdokument som antogs under ett toppmöte i Göteborg år 2017 på initiativ av bland andra statsminister Stefan Löfven. Punkt 6 i deklARATIONEN om den sociala pelaren innehåller en uttrycklig hänvisning till frågan om minimilöner och utkastet till direktiv om minimilöner hänvisar till den deklARATIONEN på inte mindre än åtta ställen. Kopplingen mellan dessa två dokument är glasklar.

Redan vid pelarens undertecknande påpekade vi de risker som initiativet kunde medföra. I en intervju kort efter toppmötet påstod statsministern att det var en skröna att pelaren skulle leda till ökad överstatlighet, något vi nu vet inte stämmer.

Företrädare för regeringspartierna har vid ett flertal tillfällen understrukt att frågan om EU-reglering av minimilöner diskuterats innan toppmötet i Göteborg, varför pelaren i sig inte är förslaget ursprung. Det argumentet är uppenbarligen oriktigt. Tvärtom framstår det som relativt självklart att i en situation där starka intressen vill se ett förslag som är skadligt för Sverige bör den svenska regeringen göra allt för att hålla den frågan borta från den lagstiftande agendan. Statsminister Stefan Löfven valde att göra det motsatta.

3. Subsidiaritetsprövning av kommissionens förslag till direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen (C)

Martin Ådahl (C) anför:

Eftersom jag ser stora fördelar med ett enigt utskott kring ett motiverat yttrande till EU-kommissionen i denna för Sverige så viktiga fråga har jag valt att ställa mig bakom utskottets motiverade yttrande. Det motiverade yttrandet innehåller tillräckliga skrivningar om att det saknas rättslig grund för förslaget och tillräckligt tydliga och skarpa skrivningar om att förslaget omfattar åtgärder som bäst hanteras på nationell nivå.

Jag hade dock gärna sett ännu skarpare skrivningar om avsaknad av rättslig grund och vill i sammanhanget framhålla att jag fortfarande är kritisk till den europeiska pelaren för sociala rättigheter. Den sociala pelaren har lett till en rad rättsligt bindande initiativ från kommissionen på det social- och arbetsmarknadspolitiska området och flera av förslagen är numera antagna och utgör bindande lagstiftning för medlemsstaterna. Det nu aktuella lagförslaget om minimilöner är också ett exempel på förslag som hänvisar till och tar sin utgångspunkt i den sociala pelaren. Jag beklagar denna utveckling och är oroad över att kommissionen kommer att fortsätta på samma spår. Det är i sammanhanget olyckligt att regeringen var pådrivande för antagandet av den sociala pelaren 2017 och Centerpartiet varnade då för negativa konsekvenser, farhågor som nu tyvärr besannats.

Avslutningsvis, när det gäller förhandlingen i rådet om förslaget, återkommer jag med synpunkter i kommande överläggningar med regeringen.

BILAGA 1

Förteckning över prövade förslag

*Kommissionens förslag om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen
(COM(2020) 682).*

BILAGA 2

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen har prövat om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillräckliga minimilöner i Europeiska unionen (COM(2020) 682) strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen anser att förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen av de skäl som redovisas i detta motiverade yttrande.

Riksdagen konstaterar inledningsvis att kommissionen anger att direktivförslaget grundas på artikel 153.1 (b) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Enligt denna artikel ska EU understödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet inom bl.a. området arbetsvillkor för att uppnå målen i artikel 151 som bl.a. innefattar att förbättra levnads- och arbetsvillkor. Bestämmelsen ska dock inte tillämpas på löneförhållanden, föreningsrätt, strejkrätt eller rätt till lockout (artikel 153.5). Riksdagen konstaterar vidare att kommissionen menar att förslaget respekterar gränserna för EU:s befogenheter eftersom det inte innehåller krav på åtgärder som direkt påverkar lönenivåerna.

Riksdagen finner denna tolkning anmärkningsvärd. Fördraget är tydligt med att det är medlemsländerna själva som reglerar frågor inom området löneförhållanden och att EU saknar befogenhet att lagstifta på området. Eftersom delar av direktivet föreslås vara bindande för alla medlemsstater är det ett ingrepp i de nationella modellerna för lönebildning. Det råder vidare ingen tvekan om, menar riksdagen, att frågor om minimilöner faller inom ramen för vad fördraget uttrycker som löneförhållanden.

En åtgärd på EU-nivå har redan av dessa skäl begränsade förutsättningar att på ett effektivt och träffsäkert sätt bidra till att lönerna på nationell nivå är skäliga och tillräckliga, anser riksdagen.

Riksdagen övergår nu till frågan om tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i förslaget, som är det som riksdagens prövning avser. Riksdagen konstaterar att subsidiaritetsprövningen endast kan omfatta kommissionens översända befintliga förslag, något som konstitutionsutskottet i andra sammanhang har förtydligat (bl.a. i ett yttrande över formerna för motiverat yttrande vid subsidiaritetsprövning, se konstitutionsutskottets prot. 2011/12:27). Subsidiaritetsprincipen innebär att EU ska vidta en åtgärd endast om målen för åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna själva. Det ska med andra ord finnas ett mervärde med åtgärden på unionsnivå.

Riksdagen menar att en viktig utgångspunkt i sammanhanget är att medlemsstaterna i EU har olika modeller för att hantera lönebildningsfrågor. Medan en del länder har kollektivavtalsmodeller har andra länder lagstadgade minimilöner. Även mellan de länder som har liknande modeller finns det skillnader. En förutsättning för att den svenska arbetsmarknadsmodellen ska fungera är t.ex. att arbetsmarknadens parter har frihet att förhandla utan

inblandning av staten. Lönerna i en sådan arbetsmarknadsmodell blir rimliga just genom att de förhandlas mellan två jämnstarka parter, fack och arbetsgivare. Om EU blandar sig i dessa frågor riskerar det att urholka modeller som den svenska. Vidare har medlemsländerna olika ekonomiska och sociala förutsättningar vilket påverkar arbetsmarknaderna och lönenivåerna.

Skillnaderna som råder mellan medlemsländerna gör att riksdagen kraftfullt ifrågasätter om målet för de planerade åtgärderna bättre kan uppnås på gemenskapsnivå än på nationell nivå. Det är svårt att finna träffsäkra åtgärder på EU-nivå som fungerar för alla medlemsländer. Det finns inte heller någon tydlig gränsöverskridande dimension i de frågor som avses regleras.

Kommissionen motiverar framför allt förslaget med att åtgärder på EU-nivå kommer att bidra till att säkerställa lika villkor på den inre marknaden. Dessa aspekter är inte oviktiga, men eftersom syftet med förslaget anges vara att förbättra arbets- och levnadsvillkoren i unionen hör nämnda argument inte hemma i detta sammanhang. De argument som används vid en subsidiaritetsprövning bör som utgångspunkt vara sådana som tar sikte på att uppfylla syftet med den föreslagna åtgärden. Dessutom bedömer riksdagen att förslaget, tvärt emot vad kommissionen säger, riskerar att öka skillnaderna mellan minimilönenivåerna i medlemsländerna.

Direktivförslaget innehåller också definitioner av begrepp som minimilön, kollektivförhandlingar och kollektivavtal. Riksdagen menar att sådana centrala arbetsrättsliga begrepp bäst utvecklas i förhållande till de olika systemens särart på nationell nivå.

Riksdagen vill framhålla att parterna på den svenska arbetsmarknaden, såväl arbetstagar- som arbetsgivarorganisationerna, uttryckt en stark oro och frustration över att kommissionen går fram med ett förslag om bindande regler om minimilöner. Riksdagen noterar att Svenskt Näringsliv stod bakom Business Europe i samrådsförfarandet och var mycket kritiskt till ett direktiv på området. De fackliga organisationerna i Sverige skickade tillsammans med sina kollegor i Norge, Danmark och Island ett öppet brev till kommissionen i samband med det första samrådet och ytterligare ett brev i samband med det andra. I breven beklagade de nordiska fackförbunden att Europafacket ställt sig positivt till åtgärder om minimilöner och uttryckte särskilt kritik mot bindande lagstiftning på EU-nivå. De nordiska fackförbunden förklarade bl.a. att de ansåg att det saknades rättslig grund för EU-lagstiftning på området och att ett direktiv skulle vara ett allvarligt hot mot de nordiska arbetsmarknadsmodellerna.

Det råder alltså en stor och bred samsyn i Sverige om att lönebildningen är en nationell angelägenhet som med kraft måste värnas. Den svenska lönebildningsmodellen som bygger på förhandlingar mellan fack och arbetsgivare måste också erkännas som ett fullgott sätt att åstadkomma tillräckliga minimilöner. Betydelsen av en väl fungerande lönebildning måste stå i fokus när nya åtgärder diskuteras.

Vidare anser riksdagen att konsekvenserna av förslaget är mycket svåra att överblicka. I slutändan är det EU-domstolen som tolkar de direktiv som EU antar, och det är därför inte möjligt att förutse hur direktivet i fråga kommer att tillämpas i olika situationer. Förslaget innebär ett verkligt hot mot den svenska arbetsmarknadsmodellen eftersom såväl lönerna i Sverige som den svenska kollektivavtalsmodellen kommer att kunna prövas av EU-domstolen.

Riksdagen oroas också över att en sådan extensiv tolkning av EU:s befogenheter enligt EUF-fördraget som kommissionen gör i det nu aktuella fallet kan leda till att kommissionen även fortsättningsvis kommer att föreslå gemensamma åtgärder på det arbetsrättsliga området. Riksdagen understryker att det är centralt att medlemsstaternas befogenheter på detta område värnas i EU-arbetet. Det har varit en grundbult i det svenska förhållningssättet till EU ända sedan vi gick med i unionen. Utgångspunkten måste således även i fortsättningen vara att frågor inom det arbetsrättsliga området som saknar en tydlig gränsöverskridande dimension i första hand bör hanteras på nationell nivå.

Sammanfattningsvis är det riksdagens bestämda uppfattning att åtgärder som rör lönebildning bäst regleras på nationell nivå. Målet med direktivet är att säkerställa att arbetstagare får löner som tillåter en skälig levnadsstandard var de än arbetar i unionen. Detta kan enligt riksdagen uppnås i tillräcklig utsträckning av medlemsländerna själva eftersom förutsättningarna och systemen för lönebildning skiljer sig åt väsentligt mellan de olika länderna. Det finns inte heller någon tydlig gränsöverskridande dimension i de frågor som avses regleras. Det finns alltså inget mervärde i åtgärder på EU-nivå i lönebildningsfrågorna.

Riksdagen har tidigare framhållit vikten av att förhandlingen om förslag till rättsakter inte inleds innan tidsfristen för subsidiaritetsprövningen har gått ut (bet. 2017/18:AU17). Detta har även uppmärksammats av konstitutionsutskottet (bet. 2017/18:KU5). Riksdagen har inte ändrat uppfattning i den frågan och beklagar att förhandlingarna inom rådet om förslaget om tillräckliga minimilöner redan har inletts, alltså långt innan medlemsländernas subsidiaritetsprövningar är avslutade.

Riksdagen anser mot denna bakgrund att kommissionens förslag strider mot subsidiaritetsprincipen och lämnar härmed detta motiverade yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande.