

Europeisk minimilön: rättslig grund och politiskt tryck

Europeiska kommissionen har på kort tid tagit idén om en minimilön från ord till handling. I Sverige har både arbetsmarknadsparter och politiska aktörer kommit med kritik och uttryckt oro för den svenska kollektivavtalsmodellen. Att EU har svaga befogenheter på området lär dock inte få frågan att försvinna från den politiska dagordningen. Det skriver **Anna Wetter Ryde**, forskare i juridik vid Sieps.

Tanken på en europeisk minimilön är inte ny. Redan innan finanskrisen bröt ut 2008, och innan Bulgarien och Rumänien blev EU-medlemmar 2007, diskuterades behovet av en minimilön inom EU. Även då hördes kritiska röster från bland annat de nordiska fackrepresentanterna. Men det var först när kommissionens tidigare ordförande **Jean-Claude Juncker uttryckte sitt stöd** 2014 som frågan fick verklig vind i seglen. Juncker tryckte framförallt på sociala rättviseaspekter och menade att EU bör kunna trygga värdiga löner för befolkningen, även om medlemsländerna har rätt att sätta egna lönenivåer.

För Juncker var tanken på en europeisk minimilön ett led i arbetet för ett bredare socialt skydd på EU-nivå. Det resulterade i den så kallade **sociala pelaren**, som antogs vid ett EU-toppmöte i Göteborg 2017 under Junckers och den svenske statsministern Stefan Löfvens ledning. Pelaren etablerar sociala rättigheter utifrån 20 principer. Enligt en av dem ska arbetstagare ha rätt till en rättvis lön som tillåter en skälig levnadsstandard.

I sina riktlinjer tryckte även den nya kommissionens ordförande Ursula von der Leyen på att alla arbetstagare i EU bör ha en rättvis minimilön, och nu har kommissionen inlett samråd med arbetsmarknadens parter.¹

Förslagets syfte

När det gäller gemensamma riktlinjer för minimilöner går det att se tre huvudsakliga argument från kommissionens sida. För det första vill den

bidra till utjämning av de socioekonomiska ojämlikheterna i EU:s medlemsländer. Syftet blir tydligt när arbetsmarknadskommissionären Nicolas Schmit motiverar förslaget. **I en intervju** säger han att ”*We forgot about the social and we focused on the market believing that the market would settle that. It has sadly not*”. Han gör också en koppling mellan finanskrisen och ökande socioekonomiska ojämlikheter i medlemsstaterna.

För det andra vill kommissionen motverka social dumpning. Detta syfte är också viktigt för vissa medlemsstater, däribland Frankrike. Social dumpning i detta sammanhang innebär att marknadsaktörer utnyttjar den inre marknaden och försöker få konkurrensfördelar genom att pressa det sociala skyddet i värdlandet.

För det tredje vill kommissionen se till att klimatomställning och anpassning till digitaliseringen inte kastar ut europeiska löntagare i ekonomisk otrygghet. Kommissionens oro är att medlemsländerna inte utnyttjar möjligheterna till omställning för arbetstagarna och vill uppmuntra dem till åtgärder som dels skapar stabilitet på arbetsmarknaden, dels inte leder till ännu större socioekonomiska ojämlikheter. Förslaget om minimilön bör ses mot bakgrund av den ambitionen.

Rättsliga förutsättningar

Hur kommissionen motiverar sitt förslag om minimilöner är avgörande för de rättsliga förutsättningarna att driva igenom förslaget. För att EU ska kunna anta lagstiftning krävs inte bara

¹ First phase consultation of Social Partners under Article 154 TFEU on a possible action addressing the challenges related to fair minimum wages, 14.1.2020.

lagstiftningskompetens – det vill säga en rättslig grund – EU måste också visa att syftet går att uppnå med den föreslagna åtgärden. Utöver detta ska målet inte gå att uppnå av medlemsländerna själva.

Inom socialpolitiken har EU huvudsakligen befogenhet att samordna, stödja och komplettera medlemsstaternas åtgärder. Detta är den svagaste formen av kompetens. Kommissionens ambitioner försvåras också av att artikel 153.5 i funktionsfördraget undantar lagstiftning om löneförhållanden. Därmed höjs ribban för vilka åtgärder som EU kan anta.

Mot den bakgrunden kommer EU-domstolen sannolikt inte att acceptera direktivformen för lagstiftning om minimilöner. För att ett direktiv ska bli aktuellt måste lagstiftaren i princip leda i bevis att lagstiftningens syfte både ryms inom fördraget och kan uppnås med riktlinjer om minimilön. Kommissionens slutliga rättsliga bedömning är ännu inte känd, men många menar att detta stöd saknas med hänsyn till kommissionens nuvarande politiska motiveringar. Denna tolkning skulle innebära att det snarast blir aktuellt med en rekommendation om minimilöner, vilket är i linje med den svenska ståndpunkten.

Samtidigt har EU-domstolen sagt att undantaget i artikel 153.5 inte får leda till att EU inte kan uppnå de övergripande socialpolitiska målen. Av domstolens rättspraxis att döma borde EU därför kunna lagstifta om vissa krav på formerna för hur medlemsstaterna ska ta fram rättvisa löner, till exempel i fråga om insyn och förutsägbarhet, men däremot inte harmonisera löner.

En alternativ rättslig grund skulle däremot kunna sökas utanför det sociala området, närmare bestämt inom sammanhållningspolitiken. Enligt funktionsfördragets artikel 175.3 har EU nämligen vissa möjligheter att vidta *särskilda åtgärder* för att stärka sin ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållning. Trots att det vore mycket kontroversiellt att lämna artiklarna på det sociala området – inte minst eftersom artikeln innebär

att det ordinarie lagstiftningsförfarandet skulle användas – öppnar experter för att denna väg är möjlig.² EU-lagstiftaren har nämligen ett brett utrymme att bedöma vilka åtgärder som krävs inom sammanhållningspolitiken.³ Kommissionen skulle dock fortfarande vara tvungen att visa att åtgärden skulle lösa problemet med de socioekonomiska ojämlikheterna.

Ett argument emot är att en lagreglerad minimilön på EU-nivån riskerar att slå ut låglönejobb, vilket skulle stå i direkt strid med kommissionens mål om ökad ekonomisk trygghet för alla arbetstagare. Ett annat argument är att det finns tendenser till att låglöneländernas minimilöner är på god väg att vända uppåt.⁴ Detta skulle i så fall peka på att medlemsländerna själva kan hantera situationen.

Högt upp på dagordningen

Den rättsliga analysen är inte det enda som avgör om en EU-lagstiftning blir av – det politiska stödet är också en viktig faktor. Både den förra och den nuvarande kommissionen har gjort starka politiska utfästelser om att EU ska lyssna mer på medborgarna, och där ingår socialpolitiken. Flera medlemsländer har också investerat politiskt kapital i frågan. Detta europeiska perspektiv bygger på att minimilön är en vanlig modell i EU, men också på att finanskrisen och den efterföljande statsskuldskrisen har drabbat andra länder hårdare än Sverige. Så trots den starka kritiken från främst nordiska företrädare – och även om forskare och andra kan visa att en europeisk minimilön inte kan lösa de beskrivna problemen – kommer frågan sannolikt att ligga högt på dagordningen.

Framöver kan man förvänta sig att kommissionen försöker ena medlemsstaterna med hjälp av garantier för de länder som har kollektivavtalsmodellen. Frågan för Sverige och andra är således om de kan acceptera garantierna. Den svenska regeringen måste också väga kostnaderna för att rösta emot EU-förslag mot vad det kostar att rösta för ett förslag som får stark kritik på hemmaplan.

² *Confronting the Competence Conundrum of an EU Directive on Minimum Wages: In Search of a Legal Basis*, CEPOB, Dec. 2019.

³ C-420/16 P, *Izsák and Dabis v Commission*, ECLI:EU:C:2019:177, para 68.

⁴ Se exempelvis Eurofound Research Report, *Industrial Relations, Statutory Minimum Wages* 2018, s. 8.