

# Vind i seglen för Norden om minimilöner – men utgången långt ifrån given

Förra året vände sig Danmark och Sverige till EU-domstolen för att få direktivet om minimilöner ogiltigförklarat – och nu får de medhåll från generaladvokaten. En del talar dock för att domstolen drar en annan slutsats. Det menar **Joakim Zander**, lektor vid institutionen för handelsrätt vid Lunds universitet och forskare i juridik vid Sieps.

En av de EU-lagar som väckt störst politiskt intresse i Sverige de senaste åren är EU:s så kallade [minimilönedirektiv](#) (2022/2041).

Direktivet sätter varken lönenivåer eller kräver att EU:s medlemsländer lagstadar om minimilöner. Ändå har det i Sverige allmänt uppfattats som att det utmanar den svenska arbetsmarknadsmodellen. Danmark, med ett system liknande det svenska, överklagade direktivet till EU-domstolen i januari 2023 och hävdade att det bör ogiltigförklaras då EU inte har kompetens att lagstifta om löneförhållanden. Senare samma år intervenerade Sverige i målet till stöd för Danmark.

Den 14 januari kom den första indikationen på hur EU-domstolen kan komma att resonera när generaladvokat Emiliou publicerade sitt förslag på avgörande.<sup>1</sup> Efter ett långt och juridiskt invecklat resonemang landade generaladvokaten i att minimilönedirektivet ligger utanför EU:s kompetens och ska ogiltigförklaras.

I Sverige mottogs yttrandet föga förvånande triumferande av både fackförbund och representanter för arbetsgivare.<sup>2</sup> Men det finns anledning för de nordiska länderna att vänta aningen med att fira alltför yvigt.

## Vilken betydelse har generaladvokaten?

Rollen ”generaladvokat” är hämtad från franska Conseil d’État och är ett uttryck för den multinationella hybrid den europeiska rättsordningen utgör. En generaladvokat är både en del av domstolen och oberoende från den. Generaladvokatens förslag till avgöranden kan vara av stor betydelse för tolkningen av EU-rätten eller helt irrelevanta. Ibland följer domstolen förslaget till punkt och pricka. Ibland går den på diametralt motsatt linje. Ofta hamnar domar någonstans mitt emellan.

Inom EU-rätten har generaladvokaten ansetts betydelsefull av flera anledningar.

- För det första har den haft stor betydelse för att skapa legitimitet för EU-domstolen som helhet. Genom att bygga sina yttranden på domstolens tidigare avgöranden har den bidragit till rättssystemets trovärdighet.
- För det andra har generaladvokatens förslag till avgöranden bidragit till förutsebarhet och stabilitet. I de fall där domstolen följer eller hänvisar till ett förslag till avgörande kan ett domslut få tydligare konturer genom generaladvokatens ofta mer omfattande resonemang.
- För det tredje, och kanske viktigaste, bidrar förslagen till den dialog som är hjärtat i hela EU-samarbetet. Genom att testa och utmana juridiska resonemang bidrar generaladvokaten till djupet i, och kvaliteten på, avgöranden från domstolen. Även i de fall där domstolen väljer en annan linje skiner delar av resonemanget ofta igenom i den slutliga domen.

## Hur påverkas den svenska modellen?

Syftet med direktiv 2022/2041 är att alla arbetstagare ska ha rätt till minimilön och att den ska vara tillräcklig för att täcka grundläggande levnadskostnader och upprätthålla en anständig levnadsstandard. Direktivet är tydligt med att minimilön inte behöver etableras i lag, utan uppmuntrar istället medlemsländer att använda kollektivavtal. Bara i medlemsländer där kollektivavtal är ovanliga eller inte täcker hela arbetsmarknaden ska lagstadda minimilöner införas.

Minimilönedirektivet påverkar därmed inte den svenska modellen för lönesättning genom förhand-

<sup>1</sup> Opinion of Advocate General Emiliou in Case C-19/23 *Denmark v European Parliament and Council* ECLI:EU:C:2025:11.

<sup>2</sup> Generaladvokat säger EU-direktiv – går på dansk-svensk linje, Europaportalen, 14 januari 2025. <https://www.europaportalen.se/2025/01/generaladvokat-sagar-eu-direktiv-gar-pa-danmark-och-sveriges-linje>

ling mellan arbetsmarknadens parter. Det svenska motståndet mot minimilönedirektivet har inte heller primärt med enskilda bestämmelser att göra, utan är principiellt.<sup>3</sup> Både Sverige och Danmark stöder sig på subsidiaritetsprincipen och anser att frågor om löner ska regleras på nationellt, inte av EU.<sup>4</sup>

### Generaladvokatens förslag till avgörande

Danmarks talan bygger på att minimilönedirektivet anses strida mot artikel 153.5 i fördraget om EU:s funktionssätt som specifikt undantar ”löneförhållanden” från EU:s kompetens. Danmark klargjorde den inställningen redan under omröstningen i ministerrådet, då Danmark och Sverige var de enda medlemsländer som röstade emot antagandet.

Innebörden av artikel 153.5 är följaktligen central för generaladvokatens resonemang och det huvudsakliga fokuset i förslaget till avgörande.<sup>5</sup>

Just innebörden av ordet ”löneförhållanden” utgör den springande punkten i generaladvokatens resonemang. Frågan är om undantaget för ”löneförhållanden” ska tolkas som att ha med harmonisering av ”lönenivåer” att göra eller om det ska tolkas bredare och även inkludera mekanismer för att sätta löner. För att tolka ordets innebörd söker han stöd i förarbeten till fördragen (utan framgång) och i domstolens tidigare praxis.

Från tidigare domar står det klart att vissa aspekter av ”lön” kan falla inom ramen för artikel 153. Exempelvis ger artikeln EU möjlighet att reglera ”arbetsförhållanden”, något som samtliga parter i målet är överens om berör lön på ett eller annat sätt (punkt 56). Både domstolen och tidigare generaladvokater har vagt hänvisat till att det är ”lönenivåer” och inte lönesättning som åsyftas i artikel 153.5 (punkt 52). Domstolen har dessutom varit tydlig med att undantag i fördragen ska tolkas snävt.

Trots detta anför generaladvokaten att undantag inte kan tolkas så snävt att de förlorar sin effektivitet. Om artikel 153.5 ska tolkas som kopplat till ”lönenivåer” skulle EU kunna lagstifta om alla aspekter av lönesättning förutom just summan som lönen utgör. Det, menar generaladvokaten, skulle strida mot syftet med undantaget.

### Långt ifrån självklara resonemang

Generaladvokatens förslag på avgörande ger vind i seglen för den svenska regeringen och dess ovilja att låta EU på något vis bli involverat i nationell lönesättning. Frågan är hur långvarig denna bris blir.

Resonemanget i förslaget på avgörande vrider och vänder på domstolens resonemang i tidigare domar, i flera viktiga led och på ett sätt som tycks långt ifrån självklart. Exempelvis pekar generaladvokaten på att EU-domstolen generellt och konsekvent ansett att den typ av undantag som det är frågan om här ska tolkas restriktivt. Men skulle generaladvokatens resonemang anammats vore det en signal om motsatsen, det vill säga att undantaget vad gäller ”lönesättning” i artikel 153.5 ska tolkas brett.

Det bör också nämnas att EU-domstolen varit mån om att respektera den institutionella balansen sedan termen myntades i *Meroni* 1958.<sup>6</sup> Den är således normalt försiktig med att på kompetensgrunder ogiltigförklara rättsakter.

Generaladvokatens yttrande är inte bindande och den rättsliga frågeställningen är långt ifrån självklar. Det är därför för tidigt att sia om utgången i målet. Vad som står klart är däremot att innebörden i ordet ”löneförhållanden” är avgörande. Kommer domstolen att gå på generaladvokatens expansiva tolkning av begreppet eller hålla sig till en striktare variant? I ljuset av EU:s institutionella balans och det överväldigande stöd direktivet har bland medlemsländerna bör det hur som helst inte överraska om domstolen kommer till en annan slutsats än sin generaladvokat.

<sup>3</sup> Riksdagskrivelse 2020/21:138. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_14108\\_2020\\_INIT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_14108_2020_INIT)

<sup>4</sup> Se även det danska resonemanget som sammanfattas av generaladvokaten i Mål C-19/23, punkt 14.

<sup>5</sup> En aspekt av undantaget är att ordalydelsen skiljer sig aningen åt mellan olika språkversioner av fördraget. I den svenska och den danska versionen används som sagt ordet ”löneförhållanden”, medan den engelska versionen använder ”pay” och den franska ”rémunération”, exempelvis. Detta nämns inte av generaladvokaten, men det går inte att utesluta att den svenska och den danska översättningen kan leda till en mer expansiv tolkning än andra språkversioner, som leder tankarna till ”lön” snarare än det mer omfattande ”löneförhållanden”.

<sup>6</sup> Mål 9/56 *Meroni* ECLI:EU:C:1958:7.