Notat

til

CO-industri

om

Kommissionens forslag til et direktiv om passende mindstelønninger

1. Indledning

CO-Industri har ved brev af 30. oktober 2020 anmodet mig om at vurdere Kommissionens direktivforslag om passende mindstelønninger.

I forbindelse med sin tiltræden som formand for Kommissionen tilkendegav Ursula von der Leyen, at hun inden for de første 100 dage af sin embedsperiode ville tage et initiativ til at få gennemført en retsakt, der sikrer enhver lønmodtager i Unionen en mindsteløn ("*En mere ambitiøs Union*", side 10). Kommissionen sendte i januar 2020 en første konsultation og i juni 2020 en anden konsultation om et muligt EU-initiativ om mindsteløn til arbejdsmarkedets parter på EU-plan. Den 28. oktober 2020 fremlagde Kommissionen et forslag til et direktiv om passende mindstelønninger i den Europæiske Union.

CO-industri anmoder om at få besvaret følgende tre spørgsmål:

(1) Vil EU have kompetence efter TEUF artikel 153 til at vedtage Kommissionens direktivforslag om passende mindstelønninger?

(2) Giver direktivforslaget en sikkerhed for, at lønfastsættelse fortsat udelukkende vil være et anliggende for arbejdsmarkedets parter i Danmark?

(3) Har Danmark efter tiltrædelsesloven overladt beføjelser til EU til at vedtage et direktiv om passende mindstelønninger?

I det følgende behandler jeg først spørgsmålene i den anførte rækkefølge (afsnit 2-4) og runder dernæst af med en kort, sammenfattende besvarelse af spørgsmålene (afsnit 5).

2. EU's kompetence til at vedtage direktivforslaget

Det er en grundpræmis for det europæiske samarbejde, at EU alene kan vedtage regler, i det omfang der er hjemmel til det i traktatgrundlaget, jf. TEU artikel 5, stk. 1 og 2. En udvidelse af EU's kompetence kan alene ske efter proceduren om traktatændringer i TEU artikel 48.

Kommissionen finder det traktatmæssige grundlag for direktivforslaget i TEUF artikel 153, stk. 2, smh. med stk. 1, litra b, om "*arbejdsvilkår*". Efter bestemmelsen kan EU vedtage regler med kvalificeret flertal i Rådet og almindeligt flertal i Parlamentet. Ifølge TEUF artikel 153, stk. 5, er det dog ikke muligt for EU at vedtage regler om bl.a. "*lønforhold*". Kommissionen har følgende korte begrundelse for, hvorfor forslaget ikke vedrører "*lønforhold*" (side 6):

"*Eftersom det ikke indeholder foranstaltninger, der direkte påvirker lønniveauet, overholder det fuldt ud de grænser for Unionens handlinger, der er fastsat i artikel 153, stk. 5, i TEUF.*"

EU-Domstolens Store Afdeling har udtalt følgende om udtrykket "*lønforhold*" i TEUF artikel 153, stk. 5, i dom af 15. april 2008 i C-268/06, *Impact* (præmis 124):

"*Således som Kommissionen har gjort gældende, skal den nævnte undtagelse følgelig forstås således, at den sigter til foranstaltninger, der – såsom en ensretning af alle eller en del af de bestanddele, der indgår i lønningerne og/eller deres niveau i medlemsstaterne, eller indførelsen af en mindsteløn på fællesskabsplan – indebærer, at fællesskabsretten direkte griber ind i fastsættelsen af lønningerne i Fællesskabet.*"

Som det fremgår af dommen, afskærer bestemmelsen EU fra at vedtage regler efter TEUF artikel 153, hvis reglerne "*direkte griber ind i fastsættelsen af lønningerne i Fællesskabet*". Som eksempler på regler, der griber direkte ind i fastsættelsen af lønningerne, nævner dommen "*en ensretning af alle eller en del af de bestanddele, der indgår i lønningerne og/eller deres niveau i medlemsstaterne, eller indførelsen af en mindsteløn*". Det vil således ikke være muligt at vedtage direktivforslaget, hvis det ensretter lønningerne eller lønniveauet i medlemsstaterne.

Direktivforslaget har titlen "*passende mindstelønninger i Den Europæiske Union*" og fastsætter efter artikel 1 en ramme for "*fastsættelse af passende mindstelønninger*" og

"*arbejdstageres adgang til beskyttelse af mindstelønninger i form af lønninger fastsat ved kollektive overenskomster eller i form af en lovbestemt mindsteløn, hvor en sådan findes*". Forslaget indeholder bestemmelser om bl.a. "*fremme af kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse*" (artikel 4) samt "*tilstrækkelighed*" og "*varierende og nedsatte satser*" for lovbestemte mindstelønninger (artikel 5 og 6).

Bestemmelsen i artikel 5 stiller krav til fastsættelsen af en passende lovbestemt mindsteløn, herunder de kriterier der skal danne grundlag for fastsættelsen af mindstelønnens størrelse. Det fremgår af stk. 3, at: "*Medlemsstaterne anvender vejledende referenceværdier som rettesnor for deres vurdering af de lovbestemte mindstelønningers tilstrækkelighed i forhold til det generelle bruttolønniveau, f.eks. dem, der normalt anvendes på internationalt plan.*" I betragtning nr. 21 er anført følgende herom: "*Anvendelsen af indikatorer, der er almindeligt anvendt på internationalt plan, såsom 60 % af bruttomedianlønnen og 50 % af den gennemsnitlige bruttoløn, kan være en rettesnor for vurderingen af mindstelønningernes tilstrækkelighed i forhold til bruttolønningerne.*"

Ifølge Kommissionens begrundelse for direktivforslaget "*fastsættes der i forslaget en ramme til forbedring af mindstelønningernes tilstrækkelighed og forbedring af arbejdstagernes adgang til beskyttede mindstelønninger*" (side 2). Det er tillige et formål at forbedre mindstelønningers tilstrækkelighed "*ved i videst muligt omfang at begrænse anvendelsen af varierende satser for lovbestemte mindstelønninger for særlige grupper af arbejdstagere eller af nedsættelser af lønnen*" (side 3). Forslaget vil også "*bidrage til at sikre lige konkurrencevilkår i det indre marked ved at hjælpe med at imødegå store forskelle i mindstelønningernes dækning og tilstrækkelighed, som ikke er begrundet i de underliggende økonomiske forhold*" (side 7).

Ifølge et arbejdsdokument (SWD (2020) 246 final, side 2f), der knytter til direktivforslaget, forventer Kommissionen, at forslaget "*vil føre til højere mindstelønninger i omkring halvdelen af medlemsstaterne*", og at stigningen i mindstelønnen "*kan overstige 20 % i en række medlemsstater*". Kommissionen forventer tillige en øget overenskomstdækning vil være til gavn for lønmodtagerne, "*fordi det fremmer lønstigninger i alle medlemsstater*".

Direktivforslaget har således både som sit formål og sin forventede virkning at gribe ind i lønfastsættelsen i medlemsstaterne, herunder ensrette lønningerne og lønniveauet. Forslaget er således omfattet af TEUF artikel 153, stk. 5, og EU er dermed afskåret fra at vedtage forslaget efter TEUF artikel 153, stk. 2, smh. med stk. 1, litra b.

3. Direktivforslaget og den danske forhandlingsmodel

Kommissionen har løbende givet udtryk for, at et EU-initiativ ikke vil antaste den danske (nordiske) model for lønfastsættelse som et anliggende for arbejdsmarkedets parter.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at hverken Kommissionen, Rådet eller Parlamentet kan sikre den danske forhandlingsmodel, hvis Kommissionen har ret i, at det er muligt at vedtage direktivforslaget efter TEUF artikel 153, stk. 2, litra b. En naturligvis konsekvens af Kommissionens syn på hjemmelsgrundlaget er, at det også vil være muligt for EU efterfølgende at vedtage ændringer i direktivet med kvalificeret flertal i Rådet og almindeligt flertal i Parlamentet, f.eks. indføre en ret for enhver lønmodtager til en (lovbestemt) mindsteløn på et passende niveau.

I det følgende vurderer jeg, om direktivforslaget i den foreliggende skikkelse giver en sikkerhed for, at lønfastsættelse fortsat vil være et eksklusivt anliggende for arbejdsmarkedets parter på det danske arbejdsmarked.

3.1. Forslagets sondring mellem lov- og overenskomstbestemt mindsteløn

Baggrunden for direktivforslaget er ifølge Kommissionen, at mange lønmodtagere i EU ikke er beskyttet af passende mindstelønsregler. I de fleste medlemsstater med lovfastsatte mindstelønninger er mindstelønningerne således ofte "*for lave i forhold til andre lønninger eller til at sikre en værdig tilværelse*". Medlemsstater med en høj overenskomstdækning har dog "*som regel en lav andel af lavtlønnede arbejdstagere samt høje mindstelønninger*" (side 2).

Ifølge forslagets artikel 1, stk. 1, fastlægger direktivet en ramme for fastsættelse af passende mindstelønninger og arbejdstageres mindstelønsbeskyttelse i form af lønninger

fastsat ved overenskomster eller en lovbestemt mindsteløn. Ingen bestemmelser i direktivet kan ifølge artikel 1, stk. 3, fortolkes således, at en medlemsstat er forpligtet til at indføre en lovbestemt minimumsløn eller gøre overenskomster almengyldige, *"hvor lønfastsættelsen udelukkende sikres via kollektive overenskomster"*. Det er således ikke intentionen med forslaget at få indført en lovbestemt mindsteløn i de 6 lande, der udelukkende benytter kollektive overenskomster til at fastsætte lønninger (Danmark, Sverige, Finland, Østrig, Italien og Cypern).

Bestemmelserne om fastsættelse af en passende mindsteløn i artikel 5-8 omfatter på linje hermed kun medlemslande, der i forvejen har en lovbestemt mindsteløn. Bestemmelserne omfatter ikke de 6 medlemslande, hvor lønfastsættelsen udelukkende er et anliggende for kollektive overenskomstforhandlinger. Det er således ikke intentionen med bestemmelserne, at kollektive overenskomster skal fastsætte en mindsteløn efter de kriterier, der er fastlagt i artikel 5. Det er heller ikke intentionen med forslaget, at f.eks. lavere mindstelønssatser for unge i en overenskomst skal opfylde kravene efter artikel 6.

Direktivforslaget indgår imidlertid i et juridisk system, der er defineret af en række grundlæggende værdier og rettigheder. Formålet med forslaget er *"at sikre, at arbejdstagerne i Unionen er beskyttet af passende mindstelønninger, der giver mulighed for en værdig tilværelse, uanset hvor de arbejder"* (side 2). Forslagets betragtning 2 henviser på linje hermed til EU-charterets artikel 31, stk. 1, om *"enhver arbejdstagers"* ret til værdige arbejdsforhold. Betragtning 3 henviser til socialpagtens artikel 4 om *"alle arbejderes"* ret til en rimelig løn og betragtning 4 til artikel 6 i den europæiske søjle for sociale rettigheder om *"arbejdstageres"* ret til en rimelig løn. EU-charterets artikel 31, stk. 1, om værdige arbejdsforhold indgår tillige i et nært samspil med TEU artikel 1 og EU-charterets artikel 1 om *"menneskelig værdighed"* som en grundlæggende værdi og rettighed i EU.

Der er en iøjnefaldende uoverensstemmelse i forslaget mellem den markante betoning af mindstelønnens forankring i grundlæggende rettigheder og den måde, som de grundlæggende rettigheder er udmøntet på. Det er således ikke enhver lønmodtager, der vil være sikret en passende mindsteløn med en vedtagelse af forslaget, selv om EU-charterets artikel 31, stk. 1, giver *"enhver"* lønmodtager ret til værdige arbejdsforhold. Bestemmelserne i forslagets artikel 5-9 om fastsættelse af en passende lovbestemt mindsteløn vil f.eks. ikke omfatte den betydelige gruppe af lønmodtagere på det danske arbejdsmarked,

som enten ikke er omfattet af en overenskomst eller som er omfattet af en overenskomst uden en fastsat mindsteløn.

Det er usikkert, om det vil være foreneligt med EU-charterets artikel 31, stk. 1, at holde en række lønmodtagere (delvist) uden for et direktivs regler. Den forskellige behandling af lønmodtagere i forskellige medlemsstater rejser også juridiske spørgsmål i forhold til EU-charterets artikel 20 og 21 om forbud mod forskelsbehandling af borgerne.

Der er en risiko for, at det ikke vil være muligt at holde Danmark og de 5 andre lande uden for reglerne om en passende lovbestemt mindsteløn, hvis spørgsmålet bliver genstand for en sag ved EU-Domstolen, jf. til illustration dom af 1. marts 2011 i C-236/09, *Test-Achats*. Sagen vedrørte ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser (direktiv 2004/113). Medlemsstaterne har pligt til at sikre, at anvendelse af køn ikke fører til forskelle i forsikrede personers præmier og ydelser (artikel 5, stk. 1). Som et politisk kompromis fik medlemsstaterne imidlertid adgang til at tillade en vis anvendelse af kønsrelaterede aktuarmæssige faktorer, da en række medlemslande fortsat benyttede køn som en aktuarmæssig faktor (artikel 5, stk. 2). To privatpersoner og en forbrugerorganisation anfægtede efterfølgende undtagelsen ved en belgisk domstol, der spurgte EU-Domstolen, om undtagelsen var forenelig med EU-charterets forbud mod forskelsbehandling. Kommissionen og Rådet støttede under sagen, at undtagelsen var forenelig med EU-charteret. Domstolen tilsidesatte imidlertid bestemmelsen som ugyldig, da den var uforenelig med forbuddet mod forskelsbehandling (på grund af køn) i EU-charterets artikel 21 og 23. Sagen resulterede således i, at medlemsstaterne ikke kunne benytte køn som en aktuarmæssig faktor, selv om det modsatte udtrykkeligt fremgik af direktivets ordlyd.

3.2. Fremme af kollektive lønforhandlinger

a) Den generelle pligt til at udbrede overenskomstdækningen

Alle medlemsstater har pligt til at fremme kollektive forhandlinger om lønfastsættelse. Ifølge betragtning nr. 18 er velfungerende kollektive overenskomstforhandlinger og en høj overenskomstdækning et vigtigt middel til at sikre, at arbejdstagerne er beskyttet af passende mindstelønninger, og at mindstelønningerne er tilstrækkelige.

Ifølge artikel 4, stk. 1, skal medlemsstaterne "*som minimum træffe (...) foranstaltninger*" til "*fremme af opbygningen og styrkelsen af arbejdsmarkedets parters evne til at indgå i kollektive overenskomstforhandlinger om lønfastsættelse på sektorplan eller tværfagligt plan*" og "*tilskyndelse til konstruktive, meningsfulde og informerede forhandlinger om lønninger blandt arbejdsmarkedets parter*". Ifølge den generelle bestemmelse i artikel 17 "*træffer*" medlemsstaterne "*de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme dette direktiv*".

Medlemsstaterne skal ifølge artikel 4, stk. 1, træffe foranstaltninger "*i samråd med arbejdsmarkedets parter*". Det er til gengæld usikkert, om foranstaltningerne blot kan bestå i uforpligtende opfordringer til parterne om at fremme overenskomstdækningen, om der skal være tale om forpligtende trepartsdrøftelser, eller der skal gennemføres lovgivning med sigte på at fremme og facilitere overenskomstindgåelse.

Den vage udformning af pligterne vil i første omgang overlade et skøn til den danske stat, men det er i sidste ende EU-Domstolen, der konkretiserer det nærmere indhold af pligterne, og den måde pligterne skal gennemføres på. Det er nærliggende, at Domstolens fortolkning af bestemmelsen vil være influeret af, at den er et led i at fremme værdige arbejdsforhold efter EU-charterets artikel 31, stk. 1, og at den indgår i et samspil med EU-charterets artikel 28 om ret til at forhandle og indgå kollektive overenskomster. Det er velkendt, at EU-Domstolens inddragelse af grundlæggende rettigheder i fortolkningen af vage udtryk i et direktiv kan skabe pligter, som det på forhånd ikke var muligt at forudse.

Ved dom af 14. maj 2019 i C-55/18, *CCOO*, pålagde EU-Domstolen således medlemsstaterne at pålægge arbejdsgivere at indføre et system, der registrerer den enkelte medarbejders daglige arbejdstid med det formål at sikre, at arbejdsgiveren overholder arbejdstidsdirektivets regler. Arbejdstidsdirektivet indeholder ikke en specifik regel om registrering af den daglige arbejdstid, men pålægger i generelle vendinger medlemsstaterne "*at træffe de nødvendige foranstaltninger*" til at sikre de daglige og ugentlige hviletider samt en maksimal ugentlig arbejdstid på 48 timer. Domstolen fortolkede imidlertid direktivet i lyset af, at dets bestemmelser udmønter EU-charterets artikel 31, stk. 2, der giver "*enhver arbejdstager*" ret til "*en begrænsning af den maksimale ugentlige arbejdstid, til daglige og ugentlige hvileperioder samt til årlig ferie med løn*". En gennemførelse af dommen vil som minimum kræve ny lovgivning om arbejdsgiveres kontrol med den daglige

arbejdstid, men vil formentlig også kræve en mere grundlæggende revision af den måde, som arbejdstidsdirektivet er gennemført på i Danmark.

b) De særlige pligter ved en overenskomstdækning under 70 %

Ifølge artikel 4, stk. 2, skal en medlemsstat tage særlige skridt, hvis overenskomstdækningen er under 70 %. Overenskomstdækning er defineret som "*andelen af arbejdstagere på nationalt plan, som er omfattet af en kollektiv overenskomst*", jf. artikel 3, nr. 5.

Det fremgår ikke af bestemmelsen, om en medlemsstat kan opgøre overenskomstdækningen under ét for hele arbejdsmarkedet, eller om det skal ske sektor for sektor. Medlemsstaterne skal ved den årlige afrapportering til Kommissionen opgøre overenskomstdækningen efter bl.a. sektortilhør, jf. forslagets artikel 10, stk. 2, litra b. Det vil spille en væsentlig rolle for anvendelsen af bestemmelsen i Danmark, om opgørelsen skal ske for arbejdsmarkedet som helhed eller for den enkelte sektor. Det er velkendt, at der er dele af det private arbejdsmarked, som har en overenskomstdækning under 70 %.

Det fremgår heller ikke af artikel 3, nr. 5, hvorledes opgørelsen af overenskomstdækningen skal foregå i praksis. Medlemsstaterne er imidlertid underlagt en pligt efter artikel 10, stk. 1, til "*at udvikle effektive dataindsamlingsværktøjer til at overvåge mindstelønningernes dækning og tilstrækkelighed*". I betragtning nr. 25 er det anført, at "*Pålidelig overvågning og dataindsamling er afgørende for at sikre en effektiv beskyttelse af mindstelønninger*".

Der er ikke i Danmark et register over antallet af overenskomstdækkede arbejdsgivere og lønmodtagere. Når f.eks. Dansk Arbejdsgiverforening har opgjort antallet af overenskomstdækkede lønmodtagere på det danske arbejdsmarked til 83 %, beror det således til dels på et skøn, der nok er til den optimistiske side. Opgørelsen af overenskomstdækningen vil formentlig skulle foregå på en mere præcis måde, hvis forslaget vedtages, og det kan meget vel resultere i, at overenskomstdækningen på det danske arbejdsmarked viser sig at være lavere end hidtil antaget.

Ved en overenskomstdækning på under 70 % skal medlemsstaten sørge "*for en ramme af grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger, enten ved lov efter hø-*

ring af arbejdsmarkedets parter eller efter aftale med dem, og udarbejder en handlingsplan til fremme af kollektive overenskomstforhandlinger". Det følger således udtrykkeligt af bestemmelsen, at medlemsstaten skal gennemføre lovgivning eller indgå en aftale med arbejdsmarkedets parter om de grundlæggende vilkår for kollektive aftaleforhandlinger. Ifølge betragtning nr. 19 indebærer bestemmelsen, at medlemsstaten skal "*indføre eller styrke en eksisterende ramme for fremmende procedurer og institutionelle ordninger, der gør det muligt at føre kollektive overenskomstforhandlinger*".

Der er ingen tvivl om, at staten ved en overenskomstdækning på under 70 % vil være forpligtet til at tage retlige skridt til fremme af kollektive aftaleforhandlinger. Bestemmelsen fastsætter ikke præcise forpligtelser for staten, men taler om "*en ramme for grundforudsætninger for kollektive overenskomstforhandlinger*". Denne vending peger umiddelbart i retning, at der kan blive tale om at udforme en væsentligt mere formaliseret ramme for overenskomstforhandlinger på det danske arbejdsmarked, end den mere formløse ramme, der kendetegner aftalesystemet i dag.

Det vil i sidste ende være EU-Domstolen, der konkretiserer kravene til såvel den måde, som overenskomstdækningen på det danske arbejdsmarked skal opgøres på, som de skridt, den danske stat skal tage, hvis overenskomstdækningen kommer under 70 %. Det er nærliggende, at EU-Domstolens fortolkning af artikel 4, stk. 2, i endnu højere grad end fortolkningen af artikel 4, stk. 1, vil blive influeret af, at bestemmelsen er et led i at fremme værdige arbejdsforhold efter EU-charterets artikel 31, stk. 1, og at EU-charteret også indeholder en bestemmelse i artikel 28 om ret til at forhandle og indgå kollektive overenskomster.

3.3. Håndhævelse af rettigheder

Ifølge forslagets artikel 11 skal staten sikre, at lønmodtagere "*har adgang til effektiv og upartisk tvistbilæggelse og en ret til genoprejsning, herunder til passende kompensation, i tilfælde af krænkelser af deres rettigheder i forbindelse med lovbestemte mindstelønninger eller beskyttelse af mindstelønninger gennem kollektive overenskomster*". Bestem-

melsens ordlyd er ikke klar, og det vil være overladt til EU-Domstolen at afklare bestemmelsens nærmere indhold, herunder om lønmodtagere skal have en individuel ret til at påtale og kræve kompensation for en underbetaling i forhold til en overenskomst.

Bestemmelsen giver anledning til usikkerhed i forhold til den proces- og sanktionsordning, der karakteriserer det fagretlige system i Danmark. Hverken en organiseret eller en uorganiseret lønmodtager kan selv håndhæve et krav på en mindsteløn efter en overenskomst ved Arbejdsretten eller en faglig voldgiftsret. Et medlem af den overenskomstbærende fagforening kan indbringe kravet for byretten, hvis medlemmet kan godtgøre, at fagforeningen ikke agter at forfølge kravet. En uorganiseret lønmodtager kan altid indbringe et lønkrav for byretten, men kan ikke umiddelbart støtte en ret til en bestemt mindsteløn på overenskomsten. I det indbyrdes forhold mellem en arbejdsgiver og en uorganiseret lønmodtager gælder den løn de to parter har aftalt i ansættelseskontrakten. Det er kun den faglige organisation, der er part i overenskomsten, der kan påtale, at den aftalte løn i ansættelseskontrakten udgør et brud på overenskomsten. En eventuel bod for underbetaling vil ligeledes tilfalde den faglige organisation og ikke den enkelte (underbetalte) lønmodtager.

Spørgsmålet er bl.a. relevant i forhold til håndteringen af en række sager om udenlandske serviceyderes underbetaling af udstationerede medarbejdere i henhold til indgåede overenskomster med danske fagforeninger, jf. f.eks. Arbejdsrettens dom af 8. december 2017 i en sag mellem LO for 3F og Solesi. I dommen blev Solesi pålagt at betale en bod til 3F på 14 mio. kr. for ikke at have betalt den løn til medarbejderne, som selskabet havde forpligtet sig til at betale i overenskomsten. Bodsbeløbet fremkom dels som virksomhedens besparelse på lidt over 13 mio. kr., dels som et "pønalt" tillæg på lidt under 1 mio. kr.

4. Overladte beføjelser efter tiltrædelsesloven

De retlige rammer for Danmarks deltagelse i EU-samarbejdet er fastlagt i grundlovens §§ 19 og 20 og lov om tiltrædelse af Den Europæiske Union (tiltrædelsesloven).

Efter § 19, stk. 1, skal regeringen have samtykke fra Folketinget til at påtage sig en international forpligtelse, som det vil kræve Folketingets medvirken at gennemføre. Det er

kun muligt at overlade (lovgivende) beføjelser til en international organisation ved lov, og loven skal være vedtaget af fem sjettedele af samtlige medlemmer af Folketinget, jf. grundlovens § 20, stk. 2. Et lovforslag, der ikke kan opnå tilslutning fra fem sjettedele af alle medlemmer, kan sendes til folkeafstemning, jf. grundlovens § 20, stk. 2.

Højesteret har ved dom af 6. april 1998 (trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 1998, s. 800) i en sag om Maastricht-traktaten fastslået, at det afgørende efter § 20 er, om EU får overladt beføjelser til "*at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning her i landet eller at udøve andre beføjelser, som efter grundloven tilkommer rigets myndigheder, herunder beføjelse til at indgå traktater med andre stater*". Højesteret har efterfølgende ved dom af 20. februar 2013 (trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2013, s. 1451) i en sag om Lissabon-traktaten tilføjet, at § 20 også finder anvendelse, når EU "*overlades yderligere beføjelse til at udøve lovgivende, administrativ eller dømmende myndighed med direkte virkning i Danmark, hvad enten udvidelsen angår sagsområderne eller karakteren af de overladte beføjelser*". Ifølge dommene har regeringen pligt til at modvirke, at EU vedtager retsakter, der forudsætter yderligere suverænitetsafgivelse efter grundlovens § 20.

EU har efter tiltrædelseslovens § 2 fået overladt beføjelser, i det omfang EU er tillagt en kompetence i medfør af de EU-traktater, der er opregnet i § 4. Ifølge Højesterets dom af 6. december 2016 (trykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2017, s. 824) er det de danske domstole (og ikke EU-Domstolen), der afgør om en EU-retsakt befinder sig inden for rammerne af tiltrædelsesloven. I den konkrete sag fandt Højesteret, at der ikke var den fornødne hjemmel i tiltrædelsesloven til at anvende et generelt EU-princip om forbud mod forskelsbehandling på grund af alder og EU-charterets artikel 21 om forbud mod forskelsbehandling direkte over for en privat virksomhed med den følge, at virksomheden ikke kunne støtte ret på en bestemmelse i funktionærloven.

TEUF artikel 153 blev – i en stort set enslydende version – gennemført ved Maastricht-traktaten (i en protokol til traktaten). Spørgsmålet om EU's kompetence på arbejdsmarkedsområdet og aftalesystemets position på det danske arbejdsmarked spillede en væsentlig rolle i den politiske og folkelige debat ved folkeafstemningen i 1992.

I den politiske aftale af 30. oktober 1992 om Danmark i Europa ("Det nationale kompromis"), som blev indgået i forlængelse af forkastelsen af Maastricht-traktaten ved den første folkeafstemning, er bl.a. anført følgende om aftalesystemet:

"For Danmarks vedkommende har det afgørende betydning at bevare aftalesystemets styrke på det danske arbejdsmarked."

Aftalen betonede tillige arbejdsdelingen mellem Unionen og medlemsstaterne:

"*Som retsprincip og som politisk rettesnor vil nærhedsprincippet spille en vigtig rolle for Fællesskabets fremtidige udformning. Det lægger op til en hensigtsmæssig afgrænsning af Fællesskabets og medlemsstaternes opgaver og skal derfor respekteres af fællesskabsorganerne på alle Fællesskabets aktivitetsområder.*"

Den politiske aftale er gengivet i fuld tekst i det efterfølgende lovforslag om Danmarks tiltrædelse af Edinburgh-Afgørelsen og Maastricht-Traktaten (Folketingstidende 1992-93, tillæg A, sp. 6706-10). I lovforslagets gennemgang af Maastricht-traktaten blev der redegjort nøje for kompetencedelingen mellem Unionen og medlemsstaterne på arbejdsmarkedsområdet. I forarbejderne er bl.a. anført følgende (Folketingstidende 1992-93, tillæg A, sp. 6722):

"*Det siges udtrykkeligt i den pågældende bestemmelse i Traktaten om den såkaldte sociale dimension, at den ikke gælder for lønforhold, organisationsret, strejkeret eller ret til lockout.*"

Det fremgår således af tiltrædelsesloven og dens forarbejder, at EU ikke har fået overført en beføjelse til at lovgive om lønforhold med direkte virkning i Danmark. Der er ingen tvivl om, at spørgsmål om fastsættelse af en passende mindsteløn og fremme af kollektive forhandlinger om lønfastsættelse befinder sig i kernen af det, man i almindelighed forstår ved lønforhold. En udvidelse af EU's beføjelser til også at omfatte lønforhold skal ske ved lov og med stemmerne fra fem sjettedele af samtlige medlemmer af Folketinget eller et flertal af stemmerne ved en folkeafstemning.

Ifølge tiltrædelseslovens § 6, stk. 2, skal regeringen underrette Folketingets Europaudvalg om forslag til rådsvedtagelser, der bliver umiddelbart anvendelige i Danmark, eller til hvis opfyldelse Folketingets medvirken er nødvendig. Et direktiv om passende mindstelønninger vil efter al sandsynlighed kræve lovgivning at gennemføre og vil formentlig

også kunne have direkte virkning over for offentlige arbejdsgivere. Regeringen skal derfor efter fast praksis have godkendt sit forhandlingsmandat af Folketingets Europaudvalg i forbindelse med kommende rådsmøder om direktivforslaget. Tiltrædelsesloven sætter en retlig ramme for det mandat, som Folketingets Europaudvalg kan give regeringen til at forhandle om direktivforslaget.

Folketinget kan efter en protokol til Lissabontraktaten om anvendelse af nærheds- og proportionalitetsprincippet selv give Kommissionens direktivforslag "det gule kort". Det gjorde Folketinget over for Kommissionens forslag til forordning om udøvelsen af konfliktretten inden for rammerne af fri bevægelighed (KOM (2012) 130). Kommissionen havde henvist til TEUF artikel 352 om Unionens generelle formål som muligt hjemmelsgrundlag (som kræver enstemmighed i Rådet). Folketinget anfægtede i en begrundet udtalelse af 3. maj 2012, at forslaget var i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og at der var hjemmel i traktaten til at vedtage forslaget. I udtalelsen anførte Folketinget bl.a. følgende:

"*Endelig bemærker Folketinget, at artikel 153, stk. 5, i TEUF, udtrykkeligt udelukker lovgivning om strejkeretten på EU-plan. Uanset at forslaget ikke i sig selv lægger op til at indføre nye mekanismer til bilæggelse af arbejdstvister, er det Folketingets opfattelse, at traktaten heller ikke giver EU kompetence til at lovgive om eksisterende nationale ordninger på området.*"

Kommissionens forslag fik "det gule kort" af et kvalificeret mindretal af de nationale parlamenter, og Kommissionen gik ikke videre med forslaget.

5. Sammenfattende bemærkninger

De tre spørgsmål, som CO-industri har stillet, kan sammenfattende besvares således:

1. EU har ikke hjemmel til at vedtage direktivforslaget om passende mindstelønninger efter TEUF artikel 153, stk. 2, litra b. Forslagets regler griber ind i lønfastsættelsen ved at ensrette lønningerne og lønniveauet i medlemsstaterne. Forslaget vedrører således "*lønforhold*" og falder dermed ifølge TEUF artikel 153, stk. 5, uden for EU's kompetence.

2. Direktivforslagets indhold giver ikke sikkerhed for, at lønfastsættelse fortsat vil være et eneanliggende for parterne på det danske arbejdsmarked. Forslaget gør lønfastsættelse og indretning af overenskomstsystemet til et EU-anliggende, herunder et anliggende for EU-Domstolen.

   Danmark er ikke omfattet af forslagets regler om fastsættelse af en lovbestemt mindsteløn på et passende niveau. Det er imidlertid muligt, at EU-Domstolen vil anse undtagelsen for at være uforenelig med EU-charterets bestemmelser om værdige arbejdsforhold og forbud mod forskelsbehandling, hvis spørgsmålet bliver forelagt for Domstolen.

   En vedtagelse af forslaget vil i alle tilfælde kunne få væsentlige konsekvenser for indretningen af overenskomstsystemet på det danske arbejdsmarked. Alle medlemsstater har efter forslaget pligt til at fremme kollektive forhandlinger om lønfastsættelse og skal tage særlige skridt ved en overenskomstdækning under 70 %. Det vil være overladt til EU-Domstolen at fastlægge det nærmere indhold af de vagt beskrevne pligter og den måde, som medlemsstaterne skal gennemføre pligterne på.

3. Tiltrædelsesloven overlader ikke en beføjelse til EU til at vedtage et direktiv om passende mindstelønninger. Folketinget kan give direktivforslaget "det gule kort" for at krænke nærhedsprincippet på samme måde som det skete med Kommissionens forslag til en forordning om udøvelse af konfliktretten inden for rammerne af den frie bevægelighed.

København, den 11. november 2020

Professor, dr. jur. Jens Kristiansen