

# EU's magt over dansk lovgivning: Suverænitetsens glidebane?

**Jens Blom-Hansen, professor, Institut for Statskundskab,  
Aarhus Universitet, [jbh@ps.au.dk](mailto:jbh@ps.au.dk)**

**Mads Leth Jakobsen, lektor, Institut for Statskundskab,  
Aarhus Universitet, [mads@ps.au.dk](mailto:mads@ps.au.dk)**

EU-samarbejdet omfatter i dag stort set alle politikområder. Debatten om den rette fordeling af magt mellem EU og medlemsstaterne og om EU's betydning for dansk selvbestemmelse er derfor mere relevant end nogensinde. Det er imidlertid en debat præget af mange uklarheder. I artiklen søger vi at klargøre, hvilken indflydelse EU har på danske politiske beslutninger. Vi diskuterer, hvilke centrale spørgsmål debatten egentlig handler om, hvad vi forskningsmæssigt ved om sagen, og hvordan vi måske forskningsmæssigt kan bringe debatten videre. Artiklens centrale pointer er, at man i den offentlige debat ofte sammenblander EU's involvering i danske lovgivningsprocesser med EU's påvirkning af dansk lovgivning. På linje med Magtudredningen finder vi, at der også i dag er markant EU-involvering på særligt nogle politikområder, men at EU's påvirkning – i det omfang den kan måles – nok er ret begrænset.

Danmark har været medlem af EU siden 1973. EU-modstanderne pegede dengang på, at dansk medlemskab risikerede at udhule det nationale demokrati. Men for tilhængerne – som omfattede de centrale danske beslutningstagere – var spørgsmålet om national selvbestemmelse ikke et vigtigt hensyn. Til gengæld var økonomiske hensyn, især landbrugsøkonomiske, tungtvejende (Villaume, 2005). Som de danske chefforhandlere af indmeldelsen erindrer det:

Efterkrigstidens største problem i dansk økonomi var betalingsbalancen. Bortset fra et enkelt år havde der

altid været underskud, og det begyndte i 1960'erne at vokse faretruende. Det store valutaskabende erhverv var landbruget. ... Hvis vort største marked for landbrugsvarer, Storbritannien, havde tilsluttet sig EF og vi var forblevet udenfor, ville det for Danmark have været noget i retning af en valutarisk katastrofe, der ville have krævet drastiske økonomiske indgreb (Christensen og Ersbøll, 2003: 29).

I takt med EU-samarbejdets efterfølgende udbredelse til stort set alle politikområder er diskussionen om den rette fordeling af magt mellem EU og medlemsstaterne taget til i styrke. Som det blev formuleret af den danske Magtudredning, er det en væsentlig samfundsmæssig bekymring, om EU-medlemskabet har udviklet sig til en »suverænitetsens glidebane« (Togeby o.a., 2003: 306). Det vil sige en udvikling, hvor flere og flere beslutninger træffes af EU's institutioner i Bruxelles – hvor Danmark kun er et af mange små lande – mens spillerummet for Folketinget og den danske regering i København bliver mindre og mindre. Et skrækscenarie – set i lyset af ønsket om at bevare formel dansk selvbestemmelse – blev således formuleret af EU-Kommissionens formand Jacques Delors i 1988, hvor han spåede, at »80 pct. af den økonomiske lovgivning og måske også den skattemæssige og sociale lovgivning om ti år vil foregå på fællesskabsplan«.<sup>1</sup>

Sådan er det ikke gået. Men diskussionen om EU's betydning for dansk selvbestemmelse er stadig påtrængende. Det er imidlertid en debat præget af mange uklarheder. Eksempelvis kunne man for et par år siden læse i avisen, at »[i]ngen ved, hvor meget EU bestemmer i Danmark ... 11, 50 eller 70 procent. Vurderingerne er meget forskellige, når talen falder på EU's påvirkning af dansk lovgivning«. <sup>2</sup> Set med både samfunds- og forskningsbriller er sådanne forvirrende meldinger uheldige. Og spørgsmålet er, om forskningsverdenen ikke kan bidrage bedre til at kvalificere debatten. Formålet med denne artikel er derfor at klargøre, hvilken indflydelse EU har på danske politiske beslutninger, ved at spørge, hvilke centrale spørgsmål debatten egentlig handler om, hvad vi forskningsmæssigt ved om sagen, og hvordan vi måske forskningsmæssigt kan bringe debatten videre. Artiklens centrale pointer er, at man i den offentlige debat ofte sammenblander EU's involvering i danske lovgivningsprocesser med EU's påvirkning af dansk lovgivning. På linje med Magtudredningen finder vi, at der også i dag er markant EU-involvering på særligt nogle politikområder, men at EU's påvirkning – i det omfang den kan måles – nok er ret begrænset.

Artiklen er bygget op på den måde, at vi først søger at klargøre, hvad debattens centrale spørgsmål er. Det viser sig at være overraskende svært, for mange ting blandes ofte sammen. Dernæst redegør vi for, hvad forskningen på området viser. Særligt EU's påvirkning af (og ikke blot involvering i) dansk lovgivning er et svært spørgsmål at belyse forskningsmæssigt, da det metodisk er meget svært at måle en sådan effekt. Endelig diskuterer vi, hvad en forskningsdagsorden om EU's betydning for dansk lovgivning kunne indeholde, hvis den skal kvalificere debatten.

#### **Hvad handler debatten om?**

Den offentlige debat om EU's betydning for Danmark kan være som et stykke hånd-sæbe. Det smutter mellem hænderne, hvil-

ket spørgsmål der egentlig diskuteres. Man kan sondre mellem tre spørgsmål, der ofte diskuteres på én og samme gang, men som reelt er ganske forskellige – og i varierende grad mulige at besvare med den eksisterende forskning:

- Hvad betyder EU for Danmark? Dette spørgsmål er meget bredt – og dermed meget svært at besvare med blot nogen præcision. EU's betydning kan vedrøre alt fra sikkerhed, over demokrati til velstand og national identitet. Spørgsmålet kræver derfor megen afgrænsning, før det kan behandles nærmere. Når svarene på dette brede spørgsmål i den offentlige debat koges ned til, at EU betyder »meget« eller »rigtig meget«, er der således nok i højere grad tale om holdninger end egentlige analyser.
- Hvad betyder EU for reguleringen af danske borgere og virksomheder? Dette er et snævrere men stadig meget bredt spørgsmål. Det kræver ikke kun en belysning af de EU-direktiver, som omsættes i dansk ret, men også de langt talrigere EU-forordninger, som ikke kræver omsætning i dansk ret, inden de træder i kraft. Endvidere vil et fuldgyldigt svar kræve vurdering af domme fra EU-Domstolen, som kan have stor betydning for dansk regulering.
- Hvad betyder EU for dansk lovgivning? Dette spørgsmål er stadig bredt, men dog afgrænset til love vedtaget af Folketinget samt bekendtgørelser udstedt på baggrund af disse love. Noget af dansk lovgivning omsætter EU-direktiver til dansk ret. Det kan måles med en vis præcision. Men EU-regler har forrang for national ret, så al dansk regulering – også »rent« danske regler – skal udformes under hensyntagen til EU-regler. Derfor kræver et svar på spørgsmålet mere end blot at se på implementering af EU-direktiver.

Vores første pointe omkring debatten om

EU-medlemskabets betydning er altså, at det er vigtigt at klargøre, hvilket spørgsmål der diskuteres. Spørgsmålene om EU's generelle betydning for Danmark og for reguleringen af borgere og virksomheder er relevante både i forhold til en forskningsmæssig beskrivelse og forklaring af samfundets udvikling og sammenhænge samt den offentlige debat om betydningen af EU og Danmarks EU-medlemskab. Vi fokuserer dog på det sidste spørgsmål om EU's betydning for dansk lovgivning, da vi her rent faktisk har en vis empirisk forskning at trække på, og fordi dette spørgsmål er centralt for debatten om, hvorvidt det danske demokrati forankret i Folketinget presses gennem en udhuling af den formelle selvbestemmelse.

Selv med dette fokus er debatten dog ikke let at navigere i. Vores næste pointe er således, at man skal gøre sig klart, hvad man mener med udtrykket »EU-medlemskabets betydning«. Der kan nemlig ligge to forskellige ting i dette udtryk:

- Involvering: I hvor høj grad er EU involveret i de processer, hvor den danske lovgivning skabes?
- Påvirkning: Hvor stor er EU's påvirkning af den danske lovgivning?

Involveringsspørgsmålet er relativt ligetil. Det er et beskrivende spørgsmål, som kan besvares gennem beskrivelser af lovgivningen og lovgivningsprocesser. Det handler om at identificere EU-aktører og regler i de processer, hvor igennem den danske lovgivning opstår. Hvor mange af Folketingets love fører for eksempel EU-regler ind i dansk ret? Dette spørgsmål kan besvares med en vis præcision. For Folketinget skal med en note angive, om en lov indeholder bestemmelser, der gennemfører EU-direktiver. Derfor kan man optælle, i hvor mange love det er tilfældet – hvilket mange danske forskere da også har gjort (jf. næste afsnit). En unuanceret optælling kan dog nemt overdrive EU's betydning. Mange

danske love, der implementerer EU-regler, indfører samtidig rent danske regler. Eksempelvis er det kun otte ud af 162 paragraffer i lov om offentlige veje fra 2014, der indfører regler fra EU-direktiver i dansk ret.<sup>3</sup>

Påvirkningsspørgsmålet er langt sværere. Nu handler det ikke bare om at beskrive, men også forklare dansk lovgivning med EU. Teoretisk er der identificeret en række mekanismer, hvor igennem EU kan påvirke medlemsstaternes lovgivning (Knill og Lenschow, 2005): Tvang (f.eks. påbud via direktiver), ændring af mulighedsstrukturer (f.eks. påvirkning af magtbalancer mellem nationale politiske aktører) og ændring af idéer (f.eks. at nationale politikere opdager nye måder at regulere på som hidtil ikke er afprøvet nationalt). Udfordringen ved at undersøge påvirkning er primært metodisk og knytter sig til mulighederne for at foretage en kausal slutning. Det handler basalt set om, hvordan vi kan sammenligne den danske lovgivning, som den ser ud i dag, med den danske lovgivning i en kontrafaktisk situation, hvor EU enten ikke eksisterer eller – mere realistisk – Danmark ikke er medlem af EU (Exadaktylos og Radaelli, 2012; King o.a., 1994). I næste afsnit diskuterer vi, hvordan forskere i praksis har søgt at håndtere denne udfordring gennem sammenligninger, der tilnærmelsesvist minder om denne kontrafaktiske situation.

### **Hvad ved vi om EU's betydning for dansk lovgivning?**

Vi ser nu nærmere på, hvad forskningen har vist om EU's betydning for national og i særdeleshed dansk lovgivning. Vi inddeler gennemgangen af forskningen efter om den primært er relevant for spørgsmålet om EU's involvering i eller påvirkning af danske love.

*EU's involvering* i dansk lovgivning er i lighed med undersøgelser i andre EU-lande (Brouard o.a., 2012; Müller o.a., 2010) blevet undersøgt ved at tælle, hvor ofte love og bekendtgørelser omsætter EU-direktiver

i dansk ret (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 56-82; Christensen, 2010; Christiansen og Pedersen, 2012; Jakobsen og Mortensen, 2014: 91-105; Kelstrup o.a., 2012: 371-394; Pedersen og Christiansen, 2012; Tøgeby o.a., 2003: 115-135). Som nævnt ovenfor, skal Folketinget anføre med en note, når dette er tilfældet. Derfor er det muligt at lave en ret valid opmåling. Visse af de citerede studier laver ikke kun opgørelser af danske regler, der direkte implementerer EU-direktiver i dansk ret, men også opgørelser af danske love der har en anden baggrund i EU-regler, for eksempel tilpasser danske regler til nye domme fra EU-Domstolen. Den præcise opgørelsesmetode har ikke overraskende en vis betydning for resultatet.

Ser man alene på love fra Folketinget, der direkte implementerer EU-direktiver, viser opgørelserne, at disse loves andel af den samlede lovproduktion er stigende over tid og i dag ligger et sted mellem 10 og 20 pct. alt afhængigt af opgørelsesmetoden. Analyser, der inddrager mere end blot direkte implementering af EU-direktiver, når til en højere andel. For eksempel når Kelstrup o.a. (2012: 387-388) frem til, at danske love, som »i bredeste forstand« har en reference til EU,<sup>4</sup> udgør ca. 25 pct. af alle Folketingets love i perioden 1997-2011. Dette bruttomål kan sammenlignes med Jakobsen og Mortensens (2014: 102-104) nettomål, hvor de alene ser på de af Folketingets love, som har en »væsentlig relation« til EU,<sup>5</sup> og som viser, at andelen af EU-relaterede love svinger mellem 2 og 7 procent i perioden 1989-2006.

Selvom EU ikke efter noget mål er involveret i 80 procent af alle danske love, er der ikke tvivl om, at EU er involveret i en betydelig del af danske love. På visse områder – som fx miljø-, fødevarer-, energi- og transportområdet – er EU betydeligt mere involveret end på områder som kultur og sport, social- og uddannelsesområdet. De nævnte studier dokumenterer med andre ord, at EU er væsentligt

involveret i udformningen af danske regler, især på visse områder.

*EU's påvirkning* af dansk lovgivning kan man dog ikke sige noget klart om ud fra ovenstående opgørelser. En sådan konklusion kræver, at man kan vise, at danske regler havde set anderledes ud, hvis Danmark ikke havde været medlem af EU (eller EU ikke havde eksisteret). Vi skal med andre ord forsøge at håndtere den kontrafaktiske udfordring og finde meningsfulde sammenligninger mellem lande, sektorer og tidsperioder, hvor der er variation i medlemskabet af EU (eller omfanget af EU-integration).

En tilgang, som lægger vægt på, at den kontrafaktiske situation skal være historisk realistisk, er at sammenligne Danmark med lande, der ikke er medlem af EU, men som stadig har en væsentligt tilknytning til EU. Blom-Hansen og Christensen (2004: 95) argumenterer for, at det mest realistiske alternative historiske forløb for Danmark efter 1973 var fortsat EFTA-medlemskab samt tilknytning til EU's indre marked via aftalen om Europæisk Økonomisk Samarbejde (EØS). Det svarer delvist til Norges relation til EU, som i den danske debat ofte fremhæves som det mest nærliggende alternativ til dansk EU-medlemskab. Men ved nærmere eftersyn er den norske model ganske kompliceret. For Norge er ikke kun tilknyttet EU via EØS-aftalen, men også ved en lang række andre aftaler, der supplerer, udvider eller understøtter EØS-aftalen, fx Schengen-aftalen, Europol-aftalen, Dublin-aftalerne om asylsamarbejde, aftalen om EU's forskningssamarbejde, særlige handelsaftaler på landbrugs- og fiskeriområdet m.v. (NOU 2012: 2). Og Norge er ikke den eneste model, man kunne sammenligne dansk EU-medlemskab med. En anden vidtgående model repræsenteres af Schweiz, der ligesom Norge er et EFTA-land, men i modsætning til Norge ikke tilknyttet EU via EØS-aftalen, men ved en serie bilaterale traktater. En helt tredje og minimal model udgør

res af Tyrkiet, der primært er tilknyttet EU via en fælles toldunion. Vores ærinde er ikke at afgøre, hvad alternativet til dansk EU-medlemskab er eller kunne have været, men alene at påpege, at overvejelser herom er nødvendige for at kunne forholde sig til spørgsmålet om EU-medlemskabets påvirkning af dansk lovgivning.

En række studier har håndteret den kontrafaktiske udfordring gennem studier af disse lande, der ikke er medlem af EU, men relativt tæt tilknyttet EU. Det gælder for eksempel Schweiz, hvor Gava og Varone (2012; 2014) undersøger EU's betydning for nationale regler med samme metode som de ovenfor nævnte danske studier, dvs. ser på henvisninger til EU i nationale regler. Deres opgørelser viser, at EU var involveret i 9 pct. af alle love og 16 pct. af alle administrative regler i Schweiz i perioden 1999-2012. Trein (2017) ser på den schweiziske situation på en helt anden måde, nemlig ved et casestudie af EU's betydning for reguleringen af tobaksreklamer i Schweiz. Men også han finder en kraftig indirekte betydning af EU.

Betydningen af Norges tilknytning til EU er også ret velbelyst. I 2012 udgav den norske regering en omfattende analyse af spørgsmålet (NOU 2012: 2). Den viste, at Norge har overtaget omkring tre fjerdedele af alle EU's regler, og at ca. 30 procent af alle norske love i dag indeholder elementer, der er udløst af EU (NOU 2012: 2, s. 130). Endvidere viser analysen, at betydningen af Norges tilknytning til EU rækker betydeligt videre end reglerne umiddelbart tilsiger. For eksempel er norsk landbrugspolitik, som eksplicit *ikke* er omfattet af EØS-aftalen, alligevel i betydelig grad påvirket af tilknytningen til EU, fx via EU's regler om arbejdskraftens frie bevægelighed og EU-regler om fødevarerikkerhed og veterinære forhold (NOU 2012: 2, s. 657). I en forskningsundersøgelse konkluderer Eriksen og Fossum (2014), at den norske situation

bedst kan sammenfattes som »indlemmelse uden medbestemmelse«.

Sagt med andre ord: hvis alternativet til dansk EU-medlemskab er en tilknytning til EU à la Schweiz eller Norge, ville rigtig mange EU-regler sandsynligvis alligevel være blevet indført i dansk lovgivning. Dette indikerer en begrænset påvirkning af EU-medlemskabet i forhold til situationer med stor tilknytning til, men uden formelt medlemskab af EU.

En anden form for kontrafaktisk metode er at sammenligne på tværs af sektorområder. Hvis EU har stor betydning for danske regler, ville man forvente, at EU-udløste regler har et større omfang på områder, hvor EU har stor kompetence. Ingen studier har os bekendt sammenholdt et sektorspecifikt mål for EU's kompetence – fx Lissabontraktatens kompetencekategorier – med et sektorspecifikt mål for EU's betydning for danske regler. Men som nævnt ovenfor har flere studier lavet sektoropdelte analyser af EU-afledte danske regler (Blom-Hansen og Christensen, 2004: 56-82; Christensen, 2010; Jakobsen og Mortensen, 2014: 91-105). De viser i grove træk, at EU-udløste regler har størst omfang på områder, hvor EU har betydelige kompetencer, f.eks. det indre marked, miljø- og forskningspolitik. Der er dermed en vis støtte til, at omfanget af EU's integration hænger positivt sammen med involvering i den danske lovgivning. Det er dog ikke sådan, at væksten i danske regler er større på områder med stor EU-involvering end på områder med begrænset EU-involvering (Jakobsen og Mortensen, 2014). Set i sammenhæng med de norske og schweiziske undersøgelser skal det derfor understreges, at det nok ikke er selve EU-medlemskabet, der i et stort omfang påvirker regeludviklingen.

En tredje kontrafaktisk metode er at sammenligne over tid. Gilardi (2005) har undersøgt sammenhængen mellem, hvornår og hvorvidt EU's medlemsstater opretter uafhængige

reguleringsmyndigheder og tidspunktet for fremkomsten af EU-regulering med krav om adskillelse af producenter og regulatorer. Han finder, at sandsynligheden for oprettelsen af en national reguleringsmyndighed stiger efter vedtagelsen af EU-regler, hvilket kan indikere en påvirkning fra EU.

Dette fund bliver dog stærkt nuanceret af Levi-Faur's (2004) mere omfattende undersøgelse af EU's påvirkning af liberaliseringer af tele- og elsektorerne i EU's medlemsstater. Gennem sammenligninger mellem de to sektorer, mellem EU-landene og andre både industrialiserede lande og udviklingslande samt tidligere reformbølger – han benytter således alle tilgange til at håndtere den kontrafaktiske udfordring – finder han meget begrænset støtte til påstanden om, at EU er årsagen til liberaliseringerne af disse sektorer i medlemslandene. Der er ikke væsentlige forskelle mellem sammenlignelige lande og EU-landene, og de globale udviklingstendenser (både nuværende og historiske) tyder på, at EU's krav til medlemslandene snarere er et resultat af de samme faktorer, som også påvirker de enkelte medlemslande. EU-krav og nationale reformer synes at reflektere globale forandringsprocesser. Tilsvarende resultater er også fundet i casestudier af de danske tele- og elsektorer (Jakobsen, 2010). Disse resultater kan selvsagt være specifikke for de undersøgte politikområder, men de viser, at man skal være forsigtig med at se EU og medlemsstaterne isoleret fra den globale og teknologiske udvikling, når man vil måle EU's påvirkning af medlemsstaternes lovgivning.

Sammenfattende giver den eksisterende forskning et relativt uklart billede af EU's påvirkning af den danske lovgivning. Der sker utvivlsomt en påvirkning i et vist omfang, men påvirkningen sker nok mere via EU-tilknytning end formelt EU-medlemskab. Og en del af sammenhængen mellem EU-krav og dansk lovgivning kan i virkeligheden

være udtryk for, at de begge reflekterer globale faktorer. Realistisk set ville den danske lovgivning også uden EU-medlemskab – og måske til en vis grad også uden EU – på mange områder se ud, nogenlunde som den gør i dag.

#### **Hvordan kan vi komme videre?**

Vi kan således godt give nogle relativt underbyggede svar på spørgsmålet om, hvilken betydning EU har for dansk lovgivning. Men der er stadig behov for at forbedre vores forskningsmæssige viden og den offentlige debat. Vi ser særligt to måder, hvorpå dette kan ske. Den ene måde er demokratiteoretisk og handler om, hvordan vi fortolker de empiriske fund om EU-involvering. Den anden handler om, hvordan vi kan komme videre med målingen af, hvordan EU påvirker national lovgivning.

I forhold til *EU's involvering i lovgivningen* – hvor vi har rimeligt sikre empiriske målinger – er det vigtigt, hvordan man fortolker involveringen i forhold til demokratiske idealer. Vi vurderer, at der egentlig er (nogenlunde) enighed om EU-involveringen, men at dette ofte overses i den offentlige debat, fordi målene på involvering tit også bruges som mål for påvirkning. Men hvis vi er (nogenlunde) enige om, at der er stor EU-involvering på mange politikområder, hvordan skal vi så forstå denne involvering. Her mangler debatten nogle klare begreber, idet den ofte lidt implicit og upræcist bruger begrebet om selvbestemmelse.

Debatten kan med fordel være mere præcis og fokusere på to sider af begrebet om selvbestemmelse. Den ene side er den *formelle selvbestemmelse*. Det vil sige, i hvor høj grad danske lovgivere rent juridisk kan vedtage de love, som de måtte ønske, uden at være i strid med EU-retten. I og med at det danske Folketing er et demokratisk valgt organ i et liberalt og demokratisk samfund, er en sådan formel selvbestemmelse alt andet lige

understøttende for det danske demokrati. Medlemskabet af EU – og en enhver anden formel tilknytning til EU – vil stensikkert reducere denne formelle selvbestemmelse. I den forstand kan det kun forstås negativt i et demokratisk perspektiv, når EU involveres på et politikområde. Alt andet er imidlertid ikke lige, idet der også er en anden side af selvbestemmelse, der handler om, hvorvidt man har *mulighed for at realisere resultater*, som man forsøger at skabe gennem lovgivning. Forstået på denne måde kan EU styrke dansk selvbestemmelse. For eksempel er det svært for Danmark alene at gøre noget ved grænseoverskridende luftforurening.

Afhængigt af situationen kan disse to sider af selvbestemmelse være i modstrid med eller understøtte hinanden. Hvor der er stor gensidig afhængighed mellem EU-landene, vil politik på EU-niveau føre til større selvbestemmelse i form af mulighed for at realisere sine ønskede resultater, men begrænse den formelle selvbestemmelse. Det er et ægte *trade-off* mellem demokratisk forankring og kapacitet givet størrelse (Dahl og Tufté, 1973; Blom-Hansen o.a., 2014). Vurderingen af niveauet af involvering må derfor eksplicit ske som en afvejning af begge hensyn. I situationer uden gensidig afhængighed kan Danmark både øge sin formelle og resultatmæssige selvbestemmelse ved at stå uden for EU. I en sådan situation vil stærk EU-integration omvendt indebære et dobbelt selvbestemmelsestab i forhold til både det formelle og resultater. En stor EU-involvering i den danske lovgivning vil således skulle fortolkes negativt.

En sådan dobbeltsidig forståelse af selvbestemmelse kan forhåbentlig flytte debatten om fortolkningen af EU-involveringen væk fra, at EU-involvering er negativt i sig selv, til et fokus på, om der er den rette grad af EU-involvering. Stor involvering kan være både godt og skidt i et selvbestemmelsesperspektiv.

I forhold til *EU's påvirkning af den danske (og andre medlemsstaters) lovgivning* er der både behov for og gode muligheder for skabe mere viden. Det handler grundlæggende om, hvordan vi kan komme den kontrafaktiske situation nærmere ved at finde et land (Danmark), som det ville se ud i dag, enten som ikke EU-medlem eller hvis EU-politikker på et givet område ikke eksisterede.

En oplagt, men ressourcekrævende mulighed er at lave detaljerede casestudier med både kvantitative indholdsanalyser af national og europæisk lovgivning og kvalitative historiske studier af udvalgte og vigtige politikker. Disse studier skal omfatte lange tidsperioder, både før og efter EU-politikker blev etableret og i lande med og uden en stærk tilknytning til EU. Det vil gøre det muligt at fokusere på vigtige politikker og love, og dermed ville man undgå den sammenblanding af både store og små politikker, der præger de kvantitative opgørelser vist ovenfor. Samtidig vil man kunne se, om den tilsyneladende sammenhæng mellem EU og nationale love blot er udtryk for globale tendenser eller medlemsstaternes ønsker om at løse problemer, som de ikke kan løse nationalt, i fællesskab.

En anden ny aktuel mulighed for at undersøge EU's påvirkning har vist sig ved Storbritanniens igangsatte udmeldelsesproces fra EU. Storbritannien vil forlade EU, men starter med at omsætte alle EU-regler til britisk lov via »the great repeal bill« (Department for Exiting the European Union, 2017). Dette vil være et meget interessant naturligt eksperiment til at studere, om den formelle uafhængighed af EU vil føre til en anderledes national lovgivning. Rent kvantitativt vil man kunne se på, hvor mange EU-regler man faktisk vælger at beholde. Men endnu mere interessant vil det være, hvor store ændringer der egentlig vil komme i den førte politik i løbet af en årrække. Det vil gøre det muligt at afgøre, i hvor høj grad politikken egentlig var

forårsaget af EU, eller om der i virkeligheden var nationale eller globale faktorer bag.

### **EU's magt over dansk lovgivning**

Denne artikel har leveret et både begrebsmæssigt og empirisk bidrag til forskningen og den samfundsmæssige debat om EU's betydning for Danmark og i særdeleshed dansk lovgivning.

Begrebsmæssigt bidrager artiklen først med sondringen mellem »involvering« og »påvirkning« i forhold til EU's betydning for dansk lovgivning. Involvering er relativt let at opgøre, og det siger noget om sammenfletningen mellem danske lovgivningsprocesser og EU. Påvirkning er langt sværere at opgøre, da det kræver en kontrafaktisk sammenligning mellem lovgivningen, som den ser ud, og som den ville se ud med mindre EU-tilknytning. I forhold til den politiske diskussion af, hvorvidt EU betyder for meget eller for lidt, foreslår vi desuden en sondring mellem EU's betydning for den formelle selvbestemmelse og Danmarks faktiske resultatmæssige selvbestemmelse. Dermed bliver diskussionen af den demokratiske værdi af Danmarks integration i EU ikke et sort-hvidt spørgsmål, men i stedet en afvejning mellem formel selvbestemmelse i et nationalt valgt parlament og indflydelsen på fænomener som økonomisk udvikling og miljø, der går på tværs af landegrænser.

Empirisk har vi i denne artikel fulgt op på Magtudredningens nu femten år gamle analyse (Togeby o.a., 2003) af EU's betydning for Danmark. Fokus har været på EU's involvering i og påvirkning af dansk lovgivning. Grundlæggende støtter artiklens gennemgang af den efterhånden omfattende forskning, der er blevet gennemført sidenhen, op om en af Magtudredningens centrale konklusioner: »EU samarbejdet presser den nationale suverænitet – men et sådant pres havde også eksisteret uden EU-medlemskabet« (Togeby o.a., 2003: 306). Der er klar dokumentation

for, at der på flere politikområder er en stor involvering af EU i dansk lovgivning, selvom vi er langt fra forudsigelsen om 80 procent lovgivning fra EU. Det presser den formelle selvbestemmelse hos Folketinget. Omvendt støtter forskning baseret på sammenligninger af tidsperioder, lande og sektorer med og uden EU-tilknytning og/eller EU-medlemskab også konklusionen om, at EU's påvirkning nok er mere begrænset, end opgørelser af EU-involvering i dansk lovgivning indikerer. Her bliver Storbritanniens bebudede udtræden af EU en interessant case til at undersøge, hvad der sker med national lovgivning, når det formelle EU-medlemskab forsvinder.

### **Litteratur**

- Blom-Hansen, J. og J.G. Christensen (2004), *Den europæiske forbindelse*, Aarhus: Magtudredningen.
- Blom-Hansen, J., K. Houlberg og S. Serritzlew (2014), »Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System«, *American Journal of Political Science*, 58(4): 790-803.
- Brouard, S., O. Costa og T. König, red. (2012), *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*, New York: Springer.
- Christensen, J.G. (2010), »Keeping in Control? The Modest Impact of the EU on Danish Legislation«, *Public Administration*, 88(1): 18-35.
- Christensen, J. og N. Ersbøll (2003), »Optagelsesforhandlingerne«, i Udenrigsministeriet, red., *Danmark 30 år i EU – et festskrift*, København: Gyldendal, pp. 21-30.
- Christiansen, F.J. og R.B. Pedersen (2012), »The Impact of the European Union on Coalition Formation in a Minority System: The Case of Denmark«, *Scandinavian Political Studies*, 35(3): 179-97.
- Dahl, R.A. og E.R. Tufte (1973), *Size and democracy*, Stanford, California: Stanford Univ. Press.
- Department for Exiting the European Union (2017), *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*, London: Department for Exiting the European Union
- Eriksen, E.O. og J.E. Fossum (2014), »Innlemmelse uten medbestemmelse«, i E.O. Eriksen og J.E. Fossum, red., *Det norske paradoks. Om Norges forhold til den Europæiske Union*, Oslo: Universitetsforlaget, pp. 220-33.

- Exadaktylos, T., og Radaelli, C.M. (2012), *Research design in European studies: establishing causality in Europeanization*, Palgrave Macmillan.
- Gava, R. og F. Varone (2012), »So Close, Yet so Far. The EU's Footprint in Swiss Legislative Production«, i S. Brouard, O. Costa og T. König, red., *The Europeanization of Domestic Legislatures. The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*, New York: Springer, pp. 197-221.
- Gava, R. og F. Varone (2014), »The EU's Footprint in Swiss Policy Change: A Quantitative Assessment of Primary and Secondary Legislation (1999-2012)«, *Swiss Political Science Review*, 20(2): 216-22.
- Gilardi, F. (2005), »The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe«, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598(1): 84-101.
- Jakobsen, M.L.F. (2010), »Untangling the Impact of Europeanization and Globalization on National Utility Liberalization: A Systematic Process Analysis of Two Danish Reforms«, *Journal of European Public Policy*, 17(6): 891-908.
- Jakobsen, M.L.F. og P.B. Mortensen (2014), *Regelstaten – væksten i danske love og bekendtgørelser 1989-2014*, København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Kaufmann, W. og A. van Witteloostuijn (2012), »European and National Rules as Potential Red Tape Drivers: An Ecological Analysis of the Europeanization of Dutch Competition Law, 1962-2010«, *International Public Management Journal*, 15(3): 266-87.
- Kelstrup, M., D.S. Martinsen og M. Wind (2012), *Europa i forandring. En grundbog om EU's politiske og retlige system*, København: Hans Reitzels forlag.
- King, G., R.O. Keohane og S. Verba (1994), *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Knill, C. og A. Lenschow (2005), »Compliance, Competition and Communication: Different Approaches of European Governance and their Impact on National Institutions«, *Journal of Common Market Studies*, 43(3): 583- 606.
- Müller, W.C., M. Bovens, J.G. Christensen, M. Jenny og K. Yesilkagit (2010), »Legal Europeanization: Comparative Perspectives«, *Public Administration*, 88(1): 75-87.
- Levi-Faur, D. (2004), »On the Net Impact of Europeanization«, *Comparative Political Studies*, 37(1): 3-29.
- NOU 2012: 2. Norges offentlige utredninger 2012: 2. *Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*. Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet 7. januar 2010 (Europautredningen), Oslo.
- Pedersen, R.B. og F.J. Christiansen (2012), »Europæisering af koalitioner mellem Folketingets partier«, *Politica* 44(2): 202-21.
- Togeby, L., J.G. Andersen, P.M. Christiansen, T.B. Jørgensen og S. Vallgård (2003), *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra Magtudredningen*, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Trein, P. (2017), »Europeanisation beyond the European Union: Tobacco Advertisement Restrictions in Swiss Cantons«, *Journal of Public Policy* 37(2): 113-42.
- Villaume, P. (2005). »For og imod EF«, i Olaf Olsen, red., *Gyldendals og Politikens Danmarkshistorie*, hentet 30. juli 2017 fra <http://denstoredanske.dk/index.php?sideId=306555>

### Noter

1. Delors' forudsigelse blev fremsagt i en tale til Europa-Parlamentet den 6. juli 1988 (se *Bulletin for De Europæiske Fællesskaber* nr. 7/8 1988, s. 107).
2. »Ingen ved, hvor meget EU bestemmer i Danmark«, artikel i *Kristeligt Dagblad*, 2. maj 2014.
3. Se afsnit 7 (»Forholdet til EU-retten«) i bemærkningerne til Forslag nr. L20 til Lov om offentlige veje m.v. fremsat den 8. oktober 2014.
4. Med udtrykket »i bredeste forstand« mener Kelstrup o.a. (2012: 387) love, der enten implementerer EU-direktiver, omtaler EU-direktiver, eller bemyndiger ministeren til at gennemføre fremtidig EU-lovgivning.
5. Med udtrykket »væsentlig relation« mener Jakobsen og Mortensen (2014: 102) love, hvis resumé i Folketingets Årbog eller på Folketingets hjemmeside nævner EU, eller som åbenlyst relaterer sig til en EU-politik, som fx EU's landbrugspolitik.