

# Undvigestrategier

## – en tilføjelse til europæiseringslitteraturen

Nikoline Holm Kjærgaard Stud.Scient.Pol. Københavns Universitet

Vores viden om EU's konsekvenser for dets medlemsstater er præget af nogle blinde vinkler. Det er til stadighed underbelyst, hvilke muligheder nationale aktører har for at modstå eller forsinke tilpasningspresset fra EU. Denne artikel introducerer et nyt analytisk redskab, som består af fem undvigestrategier. På den måde bliver det muligt at analysere nationale aktørers ageren, når konsekvenserne af en EU regulering ikke stemmer overens med national lov. Strategierne afprøves afslutningsvist empirisk på den danske gennemførelse af opholdsdirektivet, som regulerer den fri bevægelighed inden for EU.

### Indledning

EU fungerer på mange områder som primus motor således, at borgerne i Europa kan opnå rettigheder, som deres egne regeringer ikke giver dem. Dette skaber nogle gange mere diskussion end tilfredshed, når EU ikke passer ind i den førte politik. Hvad sker der, hvis politikerne foretrækker de nationale regler? Det er forsøgt indbygget i EU-systemet, at nationale aktører ikke strategisk kan forsinke eller modstå presset for korrekt efterlevelse. Der er sågar indbygget et omfattende maskineri for at undgå dette og sikre en ensartet efterlevelse. Men kan det på trods af dette lade sig gøre for embedsmænd i medlemsstaterne at forsinke eller modstå efterlevelse? Nyere forskning peger på, at modstand og (frivillig) manglende efterlevelse af EU-bestemmelser hovedsagligt er et resultat af nationale præferencer samt aktørernes handlinger<sup>1</sup> (Sverdrup 2007, Kallestrup 2005, 2006a). Derfor er det vigtigt at se nærmere på, hvordan de involverede aktører på nationalt plan agerer.

Formålet med denne artikel er at undersøge, hvad de nationale aktører i form af embedsmænd i centraladministrationen kan gøre for at modstå eller forsinke

tilpasningspresset fra EU. Hermed indskriver artiklen sig i europæiseringslitteraturen, som undersøger EU's konsekvenser for medlemsstaterne (Radaelli 2003). Denne tilgang skal på mange måder ses som en teoretisk ramme, da man ikke er nået til enighed om én samlet teori (Bulmer 2007). En naturlig konsekvens heraf er, at der eksisterer huller i litteraturen, som jeg med denne artikel forsøger at udfylde ved at læse på tværs af europæiseringslitteraturen for så efterfølgende på baggrund heraf opstille en række undvigestrategier.

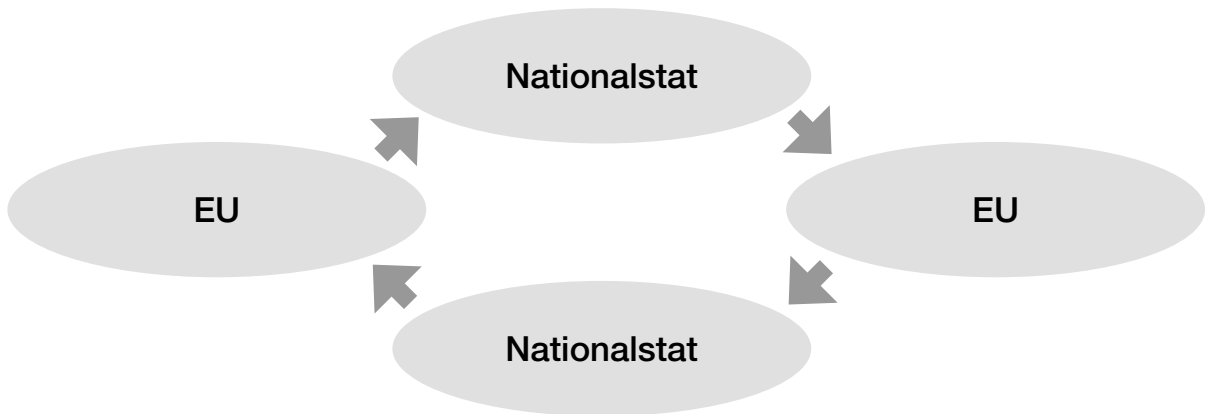
Først argumenteres for, hvordan artiklen er en videreudvikling af europæiseringslitteraturen. Herefter introduceres fem undvigestrategier, som udfylder det beskrevne hul. For at vise strategiernes empiriske relevans anvender jeg strategierne på en case om opholdsdirektivets (mere formelt kaldet Direktiv 2004/38/EC) konsekvenser for familiesammenføring. Analysen bygger på en række interviews foretaget i foråret 2010. Afslutningsvist konkluderer jeg på den videre brug af strategierne.

### Et hul i europæiseringslitteraturen

Der er langt fra enighed om, hvordan europæisering skal karakteriseres. Fælles for definitionerne er, at europæisering forstås som en proces – men hvor og hvordan processen foregår, er straks sværere at finde fælles fodslag om (Lenschow 2006).

Europæisering forstås i denne artikel som „EU-ization“, da det centrale er at undersøge, hvordan medlemsstaterne kan reagere på et EU direktiv og dets konsekvenser for national politik (Radaelli 2003). Dermed udspringer definitionen af en top-down tilgang, hvor der ses på processen fra EU til medlemsstaten (Lenschow 2006). Men dette er ikke hele billedet (se figur 1). I den første del af processen kan de nationale aktører også spille en central rolle ved at up-loade nationale regler til EU-niveau. Der åbnes endvidere op for, at medlemsstaterne også kan påvirke EU via de nyudviklede strategier.

Figur 1: En cirkulær europæiseringsforståelse



Mit aktørfokus udspringer af et behov for at videreudvikle forståelsen af aktørernes rolle (Kallestrup 2005). Dette er det først hul inden for europæiseringsteorien, som jeg forsøger at udfylde ved at se på de nationale aktørers strategiske handlinger. Helt konkret fokuseres der i dette studie hovedsagligt på nationale embedsmænd, da målet med artiklen er at kunne forklare embedsmændenes ageren inden for de rammer, som regeringens holdning og det politiske pres fastsætter.

I det danske sprog er der ikke samme variation som på engelsk, og ordet politik dækker over flere ting. Derfor er det nyttigt at inddrage den engelske sondring mellem 'polity', 'politics' og 'policy'. I denne artikel undersøges de forandringer, der sker i policy, hvilket forstås som politikområder/lovgivning, administrative praksisser og retsdannelse (Börzel og Risse 2003). Som følge heraf er det naturligt at trække på implementeringsteori<sup>2</sup>.

### Det nationale spillerum

I den senere europæiseringsforskning er det ofte blevet fremhævet som en forklaring, at fordi EU-regler skal igennem en national proces, hvor de implementeres, kan de blive forsinkede (Blom-Hansen 2006). Derfor spiller det nationale spillerum en central rolle, og europæiseringsforskere må klarlægge, hvad der sker her indenfor. Netop dette forsøger jeg at give et redskab til at forstå, *hvordan* den nationale proces kan forsinkes af aktørerne. Det skal således ses som en tilføjelse og uddybning af den tidligere konstatering af, at det nationale spillerum kan skabe forsinkelse.

### Konflikt og klarhed

#### – en ramme for strategianvendelse

En EU-beslutning er altså på ingen måde et færdigt output, men skal igennem en bearbejdningsproces i medlemssta-

ten, hvor aktørerne fortolker beslutningens betydning på nationalt plan (Martinsen 2005). Der er dog tre faktorer, som har betydning for denne bearbejdningsproces: graden af tvang, præcisionsgrad og konfliktpotentialet.

#### 1. Grad af tvang

Inden for EU eksisterer der flere typer af retslige instrumenter, hvor der hovedsagligt sondres mellem 'hard law' og 'soft law'. Førstnævnte er bindende retsregler, hvor manglende efterlevelse kan sanktioneres, mens soft law er baseret på uformel koordination mellem medlemsstaterne. Inden for hard law fokuseres her på direktiver<sup>3</sup>. Med et direktiv skabes der rum for et nationalt 'come back' (Martinsen 2005), hvor medlemsstaterne kan handle strategisk, da et direktiv skal gennemføres i national ret for at være gældende (Nielsen 2002). Graden af tvang er dermed mindre end ved en forordning. Hvis graden af tvang er for stor, skabes der ikke noget manøvrerum for aktørerne. Derfor må der være tale om en relativt lav grad af tvang, før strategierne kommer i spil.

#### 2. Præcisionsgrad

Medlemsstaternes fortolkningsrum afhænger også af præcisionsgraden; hvor præcist er de europæiske regler formuleret, og dermed hvor meget overlades til medlemsstaterne at fastlægge (Nymark 2008). Hvis direktivet er løst formuleret, skaber det rum for forskellige fortolkningsmåder, hvilket peger på et stort spillerum for nationale aktører (Heritier 2001). EU-domstolen kan medvirke til at øge præcisionsgraden, da den ved domsafsigelser klarlægger, hvordan et direktiv skal fortolkes. Dermed kan muligheden for strategianvendelse mindskes undervejs i processen.

### 3. Konfliktpotentiale

Som det sidste skal der også være en grad af konflikt mellem national lov og EU-beslutninger. En sådan form for uoverensstemmelse kan opstå på flere fronter, men her inddrages begrebet *policy misfit*<sup>4</sup>, som danner en god ramme for at forstå det mulige konfliktpotentiale. Hvis der eksisterer en sådan uoverensstemmelse mellem policy øges konfliktgraden og dermed muligheden og incitamentet for at anvende strategierne. Hvis der er fuld overensstemmelse mellem det nationale og EU niveau, vil der ikke være noget incitament for at modstå eller forsinke efterlevelsen. Aktørerne skal dermed være bevidste om, at der er en konflikt for at anvende strategierne aktivt.

#### Fem nyudviklede strategier

Strategierne kommer i spil, når graden af tvang, præcisionsgraden og konfliktpotentialet ansporer de nationale aktører til at komme på banen. I den eksisterende europæiseringslitteratur er der, på trods af megen uenighed, trods alt enighed om at opstille en række forskellige medierende variable, hvorigennem europæiseringsprocessen foregår. Ved at læse på tværs af teorierne er der udviklet følgende fem strategier, hvorved nationale aktører i form af embedsmænd i centraladministrationen kan modstå eller forsinke tilpasningspresset fra EU.

##### *Strategi A: Up-loading af egen politik for at beskytte nationale regler*

Den første strategi er en bottom-up strategi, hvor medlemsstaterne bruger vedtagne EU-regler til at forfølge nationale dagsordener (Blom-Hansen 2006). Medlemsstaterne up-loader den nationale politik til EU-niveau, for på denne måde at sikre så stor overensstemmelse som muligt med den nationale politik og mindske tilpasningspresset, der opstår, når EU-regler skal implementeres på nationalt plan.

Flere studier konkluderer, at up-loading er en vigtig strategi i koordinationsfasen, hvor et direktiv skal vedtages på EU-niveau (Börzel 2002, Falkner et al. 2004). Up-loading kan også benyttes af nationale aktører i et forsøg på at forsvare landets eksisterende regler (Falkner et al. 2004). Man kan derfor forestille sig, at up-loading af national politik sker efter direktivets vedtagelse i et forsøg på at ændre direktivet. Beskyttelsesstrategien vil anvendes i en situation, hvor medlemsstaten ikke har opponeret mod direktivet, da dette forhandles i EU (Falkner et al. 2004).

##### *Strategi B: Vetopunkter forsinke direktivet*

Pressman og Wildavsky har vist, hvordan der kan være afstand fra den politiske målsætning til den faktiske konsekvens, da mange beslutningspunkter og aktører brem-

ser realiseringen af politikken (Pressman & Wildavsky 1984/1973). Beslutningspunkter oversættes i europæiseringslitteraturen til vetopunkter (Haverland 2000). De aktører, der besidder et vetomandat, har mulighed for at forsinke eller forhindre implementeringen, da de skal acceptere beslutningen, før implementeringsprocessen fortsætter. Hvis disse aktører har stor indflydelse og samtidig har negative præferencer over for implementering af bestemte EU-regler, bliver det svært at skabe national enighed for at efterleve europæiseringspresset på korrekt vis. Et stort antal vetopunkter i den nationale beslutningsproces mindsker muligheden for at producere forandring (Börzel og Risse 2003), mens negative præferencer hos aktørerne forstærker muligheden for at forsinke processen.

Vetoaktører kan dermed udnytte det nationale spillerum til at udvise modstand og som følge heraf forsinke eller obstruere implementeringsprocessen. Det er endvidere vigtigt at understrege, at dette ikke blot indebærer juridisk transponering, men at vetopunkter også kan eksistere i den praktiske implementering. Beslutningspunkter i transponeringen kan afhænge af det politiske systems strukturer (Falkner et al. 2005), mens det i den praktiske implementering mere beror på myndighedernes administration af reglerne. Hvorvidt, vetopunktet anvendes intentionelt, er svært at afgøre, da det som nævnt ovenfor også kan være strukturer, der sætter rammerne. Dét at udgøre et vetopunkt er dermed ikke nødvendigvis intentionelt, men strukturerne kan være mulighedsskabende for aktørerne og forbedre muligheden for at udvise modstand.

##### *Strategi C: Embedsmændene styrer med intern og ekstern kommunikation informationen og hjælper til med at fastholde fokus på den fortolkning, de ligger til grund samt skaber klarhed om direktivets befojlinger*

Vetopunkter synes at hænge tæt sammen med kommunikation, da den videre implementeringsproces afhænger af, at hver enkelt vetopunkt godkender beslutningen og formidler dette videre til næste mulige punkt i denne langvarige proces. Morten Kallestrup (2008) beskriver, hvordan embedsmændene kort sagt har to opgaver ved implementeringen af en EU-beslutning. Her sonderer han mellem *fortolkning* og *formidling*, hvoraf det er sidstnævnte, som jeg her fremhæver. Embedsmændene har betydning for, hvordan reguleringen og fortolkningen heraf formidles til ministre og politikere (Kallestrup 2008). Dette er afgørende for, hvilke handlemuligheder ministeren reelt overvejer, samt hvordan politikere forstår problemet. Det bliver samtidig et spørgsmål om ressourcer, da de enkelte politikere på Christiansborg ikke har deres eget

embedsværk, der er i stand til at udforme notater om direktiver og domme fra EU-domstolen, hvorfor de må støtte sig til embedsmændenes notater. Disse notater kan dog udformes på forskellig vis, eksempelvis kan man ved minutiøst at gengive en doms ordlyd mindske anvendelsesrummet. Endvidere foregår der en kommunikation mellem embedsmændene i ministeriet og embedsmænd i den styrelse, som skal administrere reglerne i praksis, hvilket kan karakteriseres som en intern kommunikation. Dette vil i sidste ende være afgørende for, hvordan og hvilken information, der kommunikeres ud til borgerne, hvilket benævnes som ekstern kommunikation.

Der er altså skabt et stort spillerum for embedsmændene i forhold til intern og ekstern kommunikation, hvorved de får mulighed for at fastholde fokus på den fortolkning, de ligger til grund.

*Strategi D: Aktørerne forsinker implementeringen ved at knytte direktivet sammen med andre emner i den nationale debat*

EU's medlemsstater har oftest i forvejen lovgivning på det område, som den pågældende EU-beslutning omhandler. I sådanne tilfælde indebærer gennemførelsen af direktivet, at eksisterende national lovgivning ændres. I forbindelse hermed skabes en mulighed for, at tidligere diskussioner på området aktualiseres, eller at andre planlagte ændringer foretages i relation til implementeringen af EU-beslutningen (Andersen og Iversen 2006). Dermed kobles implementeringen af et direktiv sammen med andre politiske emner og prioriteter, og disse kan være tematisk relateret til direktivets emneområde, men behøver ikke være det.

Det afgørende er, hvordan den eksisterende nationale politik er på området (Héritier 2001). I de tilfælde, hvor det pågældende direktiv sammenkobles med emner, der er prioriteret højt på den nationale politiske dagsorden, kan dette medføre forsinkelser i implementeringen af direktivet (Falkner et al. 2004). Dette skyldes, at debatten vil komme til at dreje sig om mere end blot direktivet, hvilket både flytter fokus, samt kan føre til, at flere veto-punkter aktiveres. Sammenkoblingen af emner kan være en bevidst strategi for de nationale aktører, som ønsker at flytte fokus til en anden debat end den igangværende. Dog kan det være svært at afdække graden af intentionalitet. Endvidere skal det nævnes, at emnerne som direktivet kobles til er afgørende, da de både kan skabe positiv mobilisering for forandring, lige såvel som de kan øge modstanden mod direktivet.

*Strategi E: Faktisk, men ikke reel implementering af EU-lovgivning*

Ansvar for implementeringen af de vedtagne regler er i EU delt mellem medlemsstaterne og Kommissionen, mens EU-domstolen afgør, hvordan en EU-retsakt skal fortolkes, og hvorvidt en medlemsstat har overholdt sine heraf afledte forpligtelser (Nymark 2008). I sidste ende er det dog medlemsstaternes ansvar at gennemføre EU-retsakterne nationalt. Dermed er der skabt grundlag for, at det nationale spillerum kan bruges til at modstå presset fra EU.

Hvis medlemsstaten vil modstå europæiseringen, er det en mulighed blot at implementere på overfladen, hvilket vil sige, at direktivet kun er formelt implementeret, men derimod ikke har medført en reel praksisændring. Deraf følger, at embedsmændene, der skal administrere reglerne, ikke gør dette korrekt.

Desuden skal det understreges, at strategi C og E synes tæt forbundne. Hvis der kun implementeres på overfladen, kan strategi C efterfølgende anvendes til at sløre overfor borgerne, hvilke rettigheder man har fået – man informerer aldrig borgerne, hvormed implementeringen kun er foregået formelt og ikke praktisk. Disse to strategier vil derfor ofte ses anvendt i en eller anden form for sammenhæng.

**EU's fri bevægelighed og de stramme danske familiesammenføringsregler**

For at illustrere anvendelsen af de fremlagte strategier indtages et af de nyeste eksempler på en kollision mellem dansk og europæisk politik – sagen om familiesammenføring efter EU-reglerne<sup>5</sup>. Det seneste årti har ledende politikere slået fast med syvtommersøm, at Danmark er lig med en fast og fair udlændingepolitik. Den stramme udlændingepolitik kan Danmark føre uden om EU, da vi har et forbehold over for samarbejdet om Retlige og Indre Anliggender og herunder udlændingepolitik. Derfor kom det bag på mange i den danske befolkning, at EU alligevel spiller en central rolle på området. Dette blev afsløret, da flere danske medier i løbet af sommeren 2008 gravede dybere og dybere ned i *opholdsdirektivet*<sup>6</sup> og den heraf følgende fri bevægelighed for personer, som giver EU-borgere ret til at medbringe sin familie til ethvert EU-land (DIIS 2008).

Indledningsvist skal det understreges, at denne case-analyse kun indebærer den nationale gennemførelse af opholdsdirektivet og dermed ikke koordinationsprocessen forud for vedtagelsen af direktivet. Under de empiriske undersøgelser konstaterede jeg, at konsekvenserne for familiesammenføringsreglerne ikke blev diskuteret under koordinationsprocessen.

**Tablet 1: Det danske forløb omkring opholdsdirektivet**

7. juli 1992	Singh-dommen (C-370/90): EU-domstolen fastslog, at en EU-borgers ret til at tage ophold i et andet EU-land sammen med sin tredjelandsægtefælle også gælder, når de vender hjem til EU-borgerens land.
2001-2004	Forhandlinger om opholdsdirektivet (2004/38).
11. juli 2002	Carpenter-dommen (C-60/00) fastslog, at en EU-borger kan få adgang til ægtefællesammenføring med en tredjelandsstatsborger efter EU-reglerne om fri bevægelighed uden at flytte til et andet EU-land, hvis EU-borgeren fra sit eget land gør brug af retten til fri levering af tjenesteydelser.
25. juli 2002	MRAX-dommen (C-459/99) blev afsagt. Domstolen udtalte i forbindelse hermed, at et EU-land ikke kan nægte opholdstilladelse til en tredjelandsstatsborger alene med henvisning til, at vedkommende er indrejst ulovligt til landet.
23. sept. 2003	Akrich-dommen (sag C-109/01) fastslog, at familiemedlemmer fra ikke-EU lande skulle have forudgående lovligt ophold i et EU-land for at kunne blive familiesammenført. Dette blev ændret med Metock.
29. april 2004	Opholdsdirektivet vedtages.
April 2006	Opholdsdirektivet blev overført til dansk ret, hvilket hovedsagligt skete gennem EU-opholdsbekendtgørelsen.
Juli 2008	Berlingske Tidende bragte en række artikler, der afslører mangelfuld eller direkte forkert vejledning om brugen af EU-regler for familiesammenføring.
25. juli 2008	Metockdommen (C-127/08) blev afsagt. Det fastslås, at det ikke er en betingelse for at en EU-borger kan få sin tredjelandsægtefælle med hjem fra et andet EU-land, at ægtefællen har haft lovligt ophold i det pågældende EU-land.
22. sept. 2008	Regeringen og DF indgik politisk aftale om håndtering af Metockdommen.
Oktober 2008	Ombudsmanden offentliggjorde sin endelige undersøgelse af Udlændingemyndighedernes håndtering af reglerne om fri bevægelighed.
December 2008	Kommissionen offentliggjorde en rapport om medlemsstaternes implementering af opholdsdirektivet, som kritiserede bl.a. DK for manglende gennemføring eller forkert fortolkning af flere punkter i opholdsdirektivet.
Juli 2009	Kommissionen offentliggjorde vejledning om, hvordan opholdsdirektivet forstås.

Tidligere i denne artikel blev der opstillet tre kriterier, som skal være til stede for, at man teoretisk kan forvente strategianvendelse. Både direktiv og domme er juridisk bindende, men i forhold til direktivet er det kun målene, der fastlægges, hvorved midlerne til at opnå disse er valgfrie (Nielsen 2002). Dermed er der skabt et rum for strategianvendelse. Opholdsdirektivet omtaler ikke klart EU-borgers ret til at bringe sin familie hjem efter et ophold i et andet EU-land, hvormed der kan opstå forskellige fortolkninger af direktivet i de enkelte medlemsstater. Dette kom til udtryk, da Danmark i en periode fjernede ikke-økonomisk aktive fra den omfattede gruppe, mens de resterende EU-lande medtog denne gruppe (Gammeltoft-Hansen 2008). Graden af præcision er altså lav. Endvidere anlægger Danmark en restriktiv fortolkning af reglerne. Dette hænger efter al sandsynlighed sammen med de stramninger, som Danmark siden 2002 har foretaget på familiesammenføringsområdet (Gammeltoft-Hansen 2008). En restriktiv fortolkning strider dog mod Kommissionen, som fremhæver, at den fri bevægelighed skal tolkes bredt (Kommissionen 2009). Konfliktpotentialer er her tydeligt. Casen danner dermed grundlag for at forvente strategianvendelse hos de danske embedsmænd.

### Formidlingsproblemer

Efter vedtagelsen af opholdsdirektivet på EU-niveau havde de danske embedsmænd dog ikke fået øje på en konflikt mellem de danske regler og opholdsdirektivet. Det medførte naturligt nok et lavt behov for at undvige. Dette kom af, at opholdsdirektivet som nævnt ikke var formuleret klart i forhold til retten til at medtage sin familie efter endt ophold i et andet EU-land. Den danske umiddelbare forståelse af direktivet var, at EU havde til formål at regulere rejsen inden for EU-territoriet og ikke den første rejse til EU. Som en konsekvens heraf valgte man i Danmark at følge Akrichdommen frem for Mraxdommen, da man hermed mindske muligheden for at tage familie med tilbage til Danmark, eftersom denne ret var betinget af forudgående lovligt ophold i et andet EU-land (se tabel 1).

Opholdsdirektivet blev hovedsagligt implementeret via EU-opholdsbekendtgørelsen<sup>7</sup>, hvilket skete inden for den i direktivet fastsatte tidsramme. Ved at implementere via en bekendtgørelse overlades fortolkningen af direktivet til embedsmændene og samtidig mindskes den parlamentariske kontrol. Hermed skabes et godt grundlag for at udøve undvigestrategier, men det er ikke en strategi i sig selv.

Frem til 2007 var der begrænset vejledning at finde på Udlændingesservice og Integrationsministeriets hjemmeside, hvilket gjorde det svært for borgerne at kende

deres ret vedrørende familiesammenføring efter EU-reglerne (Gammeltoft-Hansen 2008). Hermed ses strategi E, da embedsmændene kun har implementeret direktivet formelt, men ikke reelt. Efterfølgende rettes der op på dette, da graden af online-information øges (Gammeltoft-Hansen 2008). På trods af dette kan der drages et eksempel på manglende formidling i perioden efter, da Udlændingesservice i januar 2007 foretog en lempelse af praksis, hvor pensionister igen blev inddraget som en del af den omfattede gruppe for familiesammenføring efter EU-reglerne. Denne praksisændring blev dog ikke i særlig grad kommunikeret ud til borgerne – i en pressemeddelelse orienterede man om en *mindre ændring af praksis* (Gammeltoft-Hansen 2008).

Det er imidlertid først i sommeren 2008, at strategi C for alvor kom i fokus, da Berlingske Tidende afslørede flere tilfælde af dårlig vejledning. Det interessante i forhold til vejledningssagen i denne sammenhæng er ikke historierne, der fortælles, men at sagen medførte en strategiændring hos embedsmændene (Berlingske Tidende 2008). Efterfølgende foretog man en række tiltag med henblik på at fremme bedre vejledning såsom oprettelsen af en enhed i Integrationsministeriet, som skulle fremme den interne kommunikation. Desuden blev der ad flere omgange rettet op på den eksterne kommunikation på hjemmesiden. Både den eksterne og interne kommunikation var altså mangelfulde i en længere periode.

Et vigtigt kritikpunkt mod en intentionel formidlingsstrategi er, at reglerne omkring familiesammenføring er et juridisk kompleks område, som borgerne kan have svært ved at forstå, og derfor er svære at informere om. Dette er delvist korrekt, men omvendt formår embedsmændene i langt højere grad i dag at formidle den komplekse viden til borgerne, hvorfor at argumentet ikke synes fyldestgørende. Desuden er der spørgsmålet om, hvor langt embedsmændene skal gå i vejledningen. Af forvaltningsloven følger der en pligt for myndigheder til at vejlede borgere om lovgivning, praksis m.v. (Andersen 2006). På den anden side er der overladt et skøn til forvaltningen (Andersen 2006). Dermed er det svært at afgøre, hvor langt forvaltningen skal gå i forhold til at beskrive EU-reglerne og de muligheder, de giver for familiesammenføring. Uanset hvad så kan det konstateres, at Integrationsministeriet og Udlændingesservice fortog ændringer af flere omgange for at rette op på manglende kommunikation.

### Der går politik i den

Da vejledningssagen var på sit højeste i Danmark, faldt Metockdommen. Dommen undergravede den hidtidige danske tolkning, da den fastslog, at det ikke er en betingelse for at bringe sin tredjelandsægtefælle hjem fra

et andet EU-land, at ægtefællen har haft lovligt ophold i det pågældende EU-land. Med vejledningssagen i baghovedet blev konfliktpotentialet mellem EU og national lovgivning tydeligt, og de danske politikere kom på banen. Dermed ændredes embedsmændenes spillerum, da de fremover skulle agere indenfor et felt med øget politisk pres.

Efter domsafsigelsen argumenterede DF for, at familiesammenføring, som en del af den danske udlændingelovgivning, var underlagt de danske forbehold og derfor ikke skulle følges (Politisk aftale 2008). Juridisk set var dette forkert, da EU's regler om familiesammenføring er en afledt konsekvens af den fri bevægelighed. DF kan dog have haft en anden dagsorden, da de som modstandere af udviklingen i EU og tilhængere af de danske forbehold, så en mulighed i at påpege, hvor farligt det kan være, når EU, på trods af forbehold, kan lovgive på et område som udlændingepolitikken. Dermed sammenkoblede DF Metockdommen og opholdsdirektivet med deres generelle modstand over for EU. Embedsmændene vurderede derimod, at manglende efterlevelse ville være i strid med EU-retten og uholdbart for Danmark, hvormed de afviste forsøget på strategianvendelse fra politisk side (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration 2008). Embedsmændene var villige til at anvende de opstillede strategier, men kun inden for rammerne af EU-beslutningerne og det råderum, der overlades til nationale embedsmænd.

Alligevel spillede DF en afgørende rolle, da de udgjorde et vetopunkt, som regeringen ikke kunne komme uden om. VK-regeringen er en mindretalsregering, og derfor afhængige af stemmer fra deres trofaste støtteparti. Derfor blev håndteringen af Metockdommen, som var målet for den politiske aftale indgået efter domsfældelsen, sammenkoblet med en række stramninger på udlændingeområdet, som lå uden for dommens sagsområde<sup>8</sup> (Regeringen og Dansk Folkeparti 2008). Et enkelt vetopunkt kan altså udgøre en afgørende modstandsfaktor. Vetopunktet førte til forsinkelse i implementeringen af dommen, da der gik lidt over to måneder fra domsafsigelsen til konsekvenserne af dommen og de yderligere stramninger, som politikerne valgte at indføre, blev endelig afklaret (Gammeltoft-Hansen 2008).

### Strategianvendelse på EU-niveau

Med den politiske aftale åbnede der sig en mulighed for at agere på EU-plan, da man indskrev, at regeringen skulle arbejde for en ændring af direktivet samt øge fokus på misbrug af rettighederne (Regeringen og Dansk Folkeparti 2008). Dette faldt sammen med, at Kommissionen oprettede en arbejdsgruppe vedrørende opholdsdirektivet. Embedsmændene var klar over, at en genåbning af

direktivet ville blive meget vanskeligt og ville være en langvarig proces, og de valgte i stedet at fokusere på en fælles håndtering af misbrug af reglerne. I første omgang skulle embedsmændene forholde sig til Kommissionens forestående evaluering af implementeringen af opholdsdirektivet. I denne rapport blev der indsat et afsnit om misbrug af reglerne, især i forhold til undgåelse af proformaægteskaber (Kommissionen 2008). Dette omhandler ikke den konkrete nationale gennemførelse af direktivet, hvilket peger på, at Danmark gennem arbejdsgruppen har fået indskrevet dette. Ekstra opmærksomhed på proformaægteskaber var netop en central del af den politiske aftale indgået i Danmark. Dermed udgjorde Kommissionen på dette punkt en arena for anvendelsen af strategi A.

Anden opgave, som arbejdsgruppen blev involveret i, var udarbejdelse af en læsevejledning til direktivet. Hvis man analyserer denne læsevejledning, kan man se spor af den danske model, som den fremgår i den politiske aftale. Læsevejledningen understreger, at hvorvidt en borger har anvendt fællesskabsretten, skal vurderes fra sag til sag, hvilket de danske embedsmænd har haft store problemer med at overbevise den danske offentlighed om, da man afkrævede embedsmændene en tidsperiode. Et andet eksempel på den danske model er opmærksomheden på proformaægteskaber, som også er tydelig i læsevejledningen. Her skal det dog påpeges, at uploadingen ikke har været fuldstændig, da de danske kriterier, som embedsmændene er opmærksomme på, er noget mere vidtgående og uddybende, da man f.eks. inddrager aldersforskel (Regeringen og Dansk Folkeparti 2008).

Det ses her tydeligt, hvordan nationale aktører, hovedsagligt i form af embedsmænd, har afgørende indflydelse. Aktørerne kan formå at forsinke og til dels dreje et allerede vedtaget direktiv i en retning, der er ønskværdig i forhold til eksisterende nationale regler.

En interessant og uventet konklusion som følge af gennemgangen er, at strategierne ikke anvendes sideløbende, men derimod synes at afløse hinanden én efter én.

## Konklusioner

På det teoretiske plan er man langt fra at have kortlagt alle europæiseringsdynamikker. Udgangspunktet for artiklen var at undersøge, hvordan de nationale aktører kan agere, hvis de er utilfredse med konsekvenserne af en EU-beslutning. Ved at læse på tværs af eksisterende europæiseringsteori er der udviklet fem undvigestrategier, som man teoretisk kan forestille sig vil blive anvendt af nationale aktører. Forud for en analyse af strategianvendelsen er det blevet fremhævet, at man som forsker skal vurdere tre faktorer: graden af tvang, præcisionsgrad og konfliktpotentialen. Selve strategiudviklingen betoner endvidere, hvor vigtigt det er at medtage både bottom-

up og top-downperspektivet, som eksisterer i europæiserings teorien.

Den teoretiske ambition er, at strategierne kan anvendes i fremtidige analyser af europæisering. Med den store kompleksitet, der eksisterer i europæiseringsteorien, skal det bestemt ikke udelukkes, at der kan udarbejdes yderligere strategier, eller at de fremkomne strategier kan modificeres løbende.

Indtil nu har strategierne været testet på et enkelt policyområde, nemlig opholdsdirektivet og herunder retten til familiesammenføring. Her kunne det konkluderes, at alle strategier var i spil. For at vurdere strategiernes anvendelighed til fulde er det dog nødvendigt at få testet strategierne på andre områder. Endvidere har fokus for casestudiet været den nationale gennemførelse af EU-regulering, og der er set bort fra koordinationsprocessen forud for vedtagelse af EU-lovgivning. Videre studier kan undersøge, om strategianvendelse også gør sig gældende ved vedtagelse af EU-regler.

Ingen af strategierne synes at kunne føre til, hvad man inden for europæiseringslitteraturen kalder tilbageskrækning, hvilket er en form for renationalisering (Radaelli 2008). Modstand kommer mere til udtryk som en forsinkelse af implementeringen af direktivet. Desuden synes embedsmændene at være klar over, at de ikke kan udspille deres modstand helt frit, da Kommissionen har en række sanktioneringsmekanismer, som den kan anvende, hvis strategianvendelsen bliver tydelig.

## Noter

1. Her overfor står ufrivillig manglende efterlevelse af EU-beslutninger, som ifølge Sverdrup i højere grad kan forklares ud fra nationale kapaciteter.
2. Denne sammenkobling sker i flere nyere studier (Nymark 2008, Martinsen 2005).
3. Forordninger hører også til i kategorien hard law, men disse er modsat direktiver direkte gældende i medlemsstaterne.
4. Dette begreb udspringer af goodness-of-fit-modellen, som tager udgangspunkt i, at et misfit mellem europæisk og national politik medfører et pres på medlemsstaten for at tilpasse sig og efterleve på korrekt vis (Börzel og Risse 2003). Misfit-tesen som helhed har været udsat for massiv teoretisk og empirisk kritik (Falkner et al. 2005, Mastenbrock og Keading 2006), men alligevel bidrager den med begreber, som her anvendes.
5. Det følgende afsnit er baseret på et nyere casestudie gennemført i foråret 2010. I forbindelse hermed blev der gennemført syv interviews med danske embedsmænd og nationale eksperter med en varighed på mellem 15-60 minutter. Derudover er der lavet en omfattende research i danske medier.
6. Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2004/38/EF.

7. BEK nr. 358 af 21/4 2006. Denne er blevet ændret og benævnes i dag BEK nr. 322 af 21/4 2009.
8. Et eksempel herpå er, at man indskrænkede anvendelsesområdet i forhold til Carpentersagen, så kun helt sammenlignelige tilfælde var omfattet (se tabel 1 for kort præsentation af sagen). Ændringen i dansk praksis skete på trods af, at ingen af parterne i Metockdommen erhvervede sig ved salg af tjenesteydelser på tværs af grænser.

## Referencer

- Andersen, J 2006, *Forvaltningsret* 6.udgave, København, Forlaget Thomson pp.79-87
- Andersen, SR og Iversen, NM 2006, *Hvordan påvirker EU national politik? Et studie af europæisering som resultat af implementering af arbejdsmarkeds- og miljøpolitiske direktiver I Danmark*. Speciale, Institut for Statskundskab, Marts 2006, pp.1-74
- Berlingske Tidende 2008, Præcisering: 'Det kunne være mere præcist', *Berlingske Tidende* den 11.juli 2008 1.sektion p.8
- Börzel, TA. og Risse, T 2000, 'When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change'. *European Integration online Papers* (EIoP), 4: 15 pp.1-13. Downloaded den 3. Marts 2010 : <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>
- Börzel, T 2002, 'Pace-setting, Foot-dragging and Fence-setting: Member States Responses to Europeanization' in *Journal of Common Market Studies* 40:2 pp.193-214
- Börzel, T A. og Risse, T 2003, 'Conceptualizing the Domestic Impact of Europe' in Kevin Featherstone og Claudio M. Radaelli *The Politics of Europeanization* (edt.), Oxford University Press pp.57-75
- Blom-Hansen J 2006, 'Europæisering: Bottom-up eller top-down?' in *Tidsskriftet Politik* 9:3 pp.42-52
- Bulmer, S 2007, 'Theorizing Europeanization' in Paolo Graziano og Maarten P. Vink *Europeanization New Research Agendas*, New York, Palgrave Macmillan pp.46-57
- DIIS 2008, *De danske forbehold over for Den Europæiske Union – udviklingen side 2000*, København: Dansk Institut for Internationale Studier pp.255-351
- Europa-Parlamentet og Rådet 2004, *Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af af forordning (EF) nr.1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF*. Pp. 77-123
- Falkner, G et al. 2004, 'Non-Compliance with EU Directives in the Member States: Opposition through the Backdoor?' *West European Politics*, 27: 3 pp. 452-473
- Falkner, G et al. 2005, *Complying with Europe – EU Harmonization and Soft Law in the Member States*. New York, Cambridge University Press. Pp. 1-40; 260-316
- Featherstone, K 2003, 'Introduction: In the Name of Europe' in Kevin Featherstone og Claudio M. Radaelli *The Politics of Europeanization* (edt.), Oxford University Press pp.3-20
- Gammeltoft-Hansen, H 2008, *Ombudsmandens undersøgelse af udlændingemyndighederne – vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv. (endelig redigering)*, J.nr. 2008-2300-609/JLVU den. 21.november 2008 pp.1-61
- Haverland, M 2000, 'National Adaption to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points' in *Journal of Public Policy* 20:1, pp.83-103
- Héritier, A 2001 'Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking' in Adrienne Héritier et al. *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Oxford, Rowan & Littlefield Publishers, INC. pp. 1-22
- Kallestrup, M 2005 *Europæisering af nationalsstaten, EU's konsekvenser for dansk reguleringspolitik og de nationale aktørers undervurderede rolle*. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag pp. 19-84 og 313-361
- Kallestrup, M 2006a, 'Kausalitet eller intervention? At måle EU's konsekvenser for national politik' in *Tidsskriftet Politik* 9:3 pp.53-64
- Kallestrup, M 2006b, *Danmarks suverænitet – og kunsten at begå sig politisk i EU* København, Dansk Institut for Internationale studier pp.9-41
- Kallestrup, M 2008 'EU-retten og de nationale aktørers politiske rolle' in *Europæiseringen af dansk ret* af Birgitte Egelund Olsen og Karsten Engsig Sørensen (red.) pp. 281-299. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kelstrup, M Martinsen, DS og Wind, M 2008, *Europa I Forandring*, København, Hans Reitzels Forlag pp.319-369
- Klauman, A 2008, *Offentligt referat fra Europaudvalgs møde 12/8-08* pp.1218-1240
- Kommissionen 2008, *Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktiv 2004/38/EF om unionborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område*. KOM(2008) 840 endelig den 10. december 2008 pp.2-13
- Kommissionen 2009, *Meddelelse fra Kommissionen til Europaparlamentet og Rådet om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38/EF* pp.2-19
- Lenschow, A 2006, 'Europeanisation of public policy' in Jeremy Richardson (edt.) *European Union, Power and Policy Making* Abingdon, 3. Udgave, Routledge pp. 56-68
- Martinsen, DS 2005, 'The Europeanization of Welfare – the Domestic Impact of Intra-European Social Security' in *Journal of Common Market Studies* 43:5 pp.1027-1054
- Martinsen, DS og Jensen, MCD 2006, 'Europæisering af ligestilling I Danmark' in *Tidsskriftet Politik* 9:3 pp.15-27
- Nielsen, R 2002, *EU Ret*. København, 3. udgave, Forlaget Thomson pp.113-117
- Nymark, A 2008, *Den danske dukt? Speciale*, Institut for Statskundskab Københavns Universitet pp.22-26 og 44-74
- Pressman, J & Wildavsky, A 1984/1973, *Implementation*. Berkley: University of California Press, Ltd.
- Radaelli, CM 2003, 'The Europeanization of Public Policy' in Kevin Featherstone og Claudio M. Radaelli *The Politics of Europeanization* (edt.), Oxford University Press pp.27-52
- Regeringen og Dansk Folkeparti 2008, *Politisk Aftale mellem regeringen og Dansk Folkeparti om håndtering af EU-retten om fri bevægelighed efter EF-domstolens afgørelse i Metock-sagen* 22.september 2008 pp.1-9
- Sverdrup, U 2007, 'Implementation' in Paolo Graziano og Maarten P. Vink *Europeanization New Research Agendas*. New York, Palgrave Macmillan pp. 197-210
- Tallberg, J 2002, 'Delegation to Supranational Institutions: Why, How and with What Consequences' in *West European Politics* 25:1, pp.23-46
- Wind, M 2009, Kampen om opholdsretten, *Berlingske Tidende* Kronik den 28. juli 2009 p.9