

EU-rettens stigende indflydelse på Danmarks demokratiske styreform

Siden Danmark blev medlem af EU i 1973, er mængden af både dansk lovgivning, der stammer fra EU, og den direkte anvendelige EU-ret steget betragteligt. Det har medført en væsentlig indskrænkning af Folketingets mulighed for, at lovgive på en række områder og dermed også den danske befolknings indflydelse på en stor del af de love og regler, som gælder her i landet. I 1986 havde under 5 % af de love, der blev vedtaget i Danmark, udgangspunkt i EU-retten. I 2010 drejer det sig om over 25 %. Tillægger man forordninger vedtaget i EU, og som har direkte effekt i Danmark anslås det, at omkring 50-60 % af den lovgivning, der er gældende i Danmark, (direkte eller indirekte) hidrører fra EU. EU-retten berører ikke kun tekniske områder som eksempelvis landbrug, men også områder, der traditionelt har været tæt knyttet til det enkelte lands suverænitet såsom beskatning, indvandring og strafferet. Denne udvikling nødvendiggør en bred offentlig debat om, hvordan det skal sikres, at offentligheden og Folketinget bedst muligt gør sin indflydelse gældende i forhold til EU.

Baggrund

Det danske folkestyre og Unionens retsakter

Ifølge Grundlovens § 3 tilkommer lovgivningsmagten Kongen (regeringen) og Folketinget i forening. Dette har været garanteret for, at Danmark er blevet regeret efter mandat fra befolkningen. Dele af disse grundlæggende magtbeføjelser er sidenhen blevet overladt til EU, i medfør af Grundlovens § 20, og en væsentlig og stadig stigende del af al dansk lovgivning stammer derfor fra EU.

EU's retsakter fremgår af art. 288 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Disse består af forordninger, som er bindende i alle enkeltheder og (som udgangspunkt) ikke må implementeres; direktiver, som skal gennemføres i danske love, og afgørelser/beslutninger, som er umiddelbart bindende. Selvom Danmark naturligvis kan arbejde på, at få ændret gældende EU-lovgivning i EU er det ikke muligt fra dansk side egenhændigt hverken at tilsidesætte eller ændre vedtaget EU-lovgivning. EU-domstolen fastslog således allerede før Danmarks tiltrædelse af EF (I dag EU), at EU-retten har forrang over national ret.¹ Hertil kommer, at Højesteret ved en dom af 6. april 1998 fastslog, at det ikke var i strid med grundlovens § 20, da Danmark ratificerede den såkaldte Maastricht-traktat i 1992.² Uanset at Højesteret ikke fandt § 20 overtrådt, udtalte Højesteret bl.a., at der er grænser for, hvor meget suverænitet der kan overlades til EU:

”Det kan ikke i medfør af § 20 overlades til en international organisation at udstede retsakter eller træffe afgørelser, som strider mod bestemmelser i grundloven, herunder dennes frihedsrettigheder. Rigets myndigheder har nemlig ikke selv en sådan beføjelse”.

”Det må anses for forudsat i grundloven, at der ikke kan ske overladelse af beføjelser i et sådant omfang, at Danmark ikke længere kan anses for en selvstændig stat. Fastlæggelsen af grænserne herfor må i helt overvejende grad bero på overvejelser af politisk karakter”

¹ Se f.eks. sag 6/64 Costa mod ENEL

² U.1998.800H

”Med hensyn til spørgsmålet, om suverænitetsafgivelsen i henhold til tiltrædelsesloven har en sådan karakter, at den strider mod grundlovens forudsætning om en demokratisk styreform, bemærkes, at enhver overladelse af dele af Folketingets lovgivningskompetence til en international organisation vil indebære et vist indgreb i den danske demokratiske styreform. Dette er taget i betragtning ved udformningen af de strenge krav til vedtagelsen efter § 20, stk. 2.”

På trods af Højesterets blåstempling af Maastricht-traktatens grundlovmæssighed samt successive regeringers aktive opbakning til fortsat og ”udvidet” EU-medlemskab, fører udviklingen i retning af, at EU udøver stadig mere direkte og indirekte indflydelse på dansk lovgivning, jf. nedenfor. Herunder på væsentlige områder der medfører afgørende spørgsmål for den demokratiske styreform i Danmark. Det kan således ikke nægtes, at dansk deltagelse i EU påvirker Danmarks suverænitet, og rammerne for både regeringen og Folketingets ageren er indsnævret på en række områder med betydning for danske borgere. I det omfang Danmark afskaffer de fire forbehold vil den direkte og indirekte indflydelse fra EU stige yderligere, ligesom Folketingets rolle vil begrænses tilsvarende, uanset om Danmark måtte overgå til den såkaldte opt-in model på det retlige område. Det skal naturligvis medgives, at i tilfælde af forbeholdenes afskaffelse vil Danmark have mulighed for at forsøge at præge den lovgivning, der måtte blive vedtaget på de relevante områder, hvilken mulighed Danmark ikke har når man står udenfor. Det må dog også erkendes, at Danmarks indflydelse, som et lille land blandt 27, er stærkt begrænset og at Danmark derfor risikerer at blive nedstemt af kvalificerede flertalsbeslutninger.

EU-rettens indflydelse

Dette notat vil primært bestå af en kvantitativ opgørelse af EU-rettens indflydelse på dansk ret i form af en opgørelse af relevant lovgivning. Den kvalitative indflydelse - spørgsmålet om hvad den store EU-retlige indflydelse på dansk ret konkret medfører af afgivelse af suverænitet og på hvilke områder - vil givetvis kræve et større forskningsprojekt og ligger udenfor rammerne af dette notat. Afsnittet om EU-rettens indflydelse på strafferetten nedenfor, er dog et forsøg på at eksemplificere EU-rettens indflydelse på et konkret retsområde.

Omfanget af EU’s lovgivning fremgår af dets samlede regelværk, ”acquis communautaire”, som medlemslande skal opfylde.³ EU skønner, at der er tale om godt 80.000 sider af gældende lovgivning, medens en opgørelse fra tænketanken Open Europe i 2007 anslog, at der snarere er tale om 170.000 sider.⁴ Dette er ifølge Open Europe kun 26 % af al EU lovgivning vedtaget siden 1957, som fylder 666.879 sider.

Det er næppe muligt helt præcist at afgøre, hvor stor en andel af vedtaget dansk lovgivning der stammer fra EU. I 2009 besvarede Justitsministeriet et spørgsmål fra Folketingets Europaudvalg⁵, der drejede sig om, hvor stor en andel af den danske lovgivning der tilsigter at gennemføre et EU-direktiv eller dele heraf, eller som fastsætter regler i tilknytning til en forordning. Justitsministeriets svar viser, at i alt 19 % af dansk lovgivning i 2008 stammede fra EU. Opgørelsen er dog ikke fyldestgørende og klargør ikke, hvor stor en indflydelse EU egentlig har i forhold til dansk lovgivning. Opgørelsen tager således ikke højde for, at gennemførelse af direktiver og fastsættelse af regler i tilknytning til forordninger ikke er de eneste måder, hvorpå EU-retten får direkte eller indirekte indflydelse på dansk lovgivning. Justitsministeriet har således ikke medtaget lovgivning, der gennemfører beslutninger. Endvidere vedtages der en del dansk lovgivning, der ikke direkte implementerer EU-retsakter, men f.eks. henviser til

3

http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/index_en.htm

⁴ <http://www.openeurope.org.uk/research/acquis.pdf>

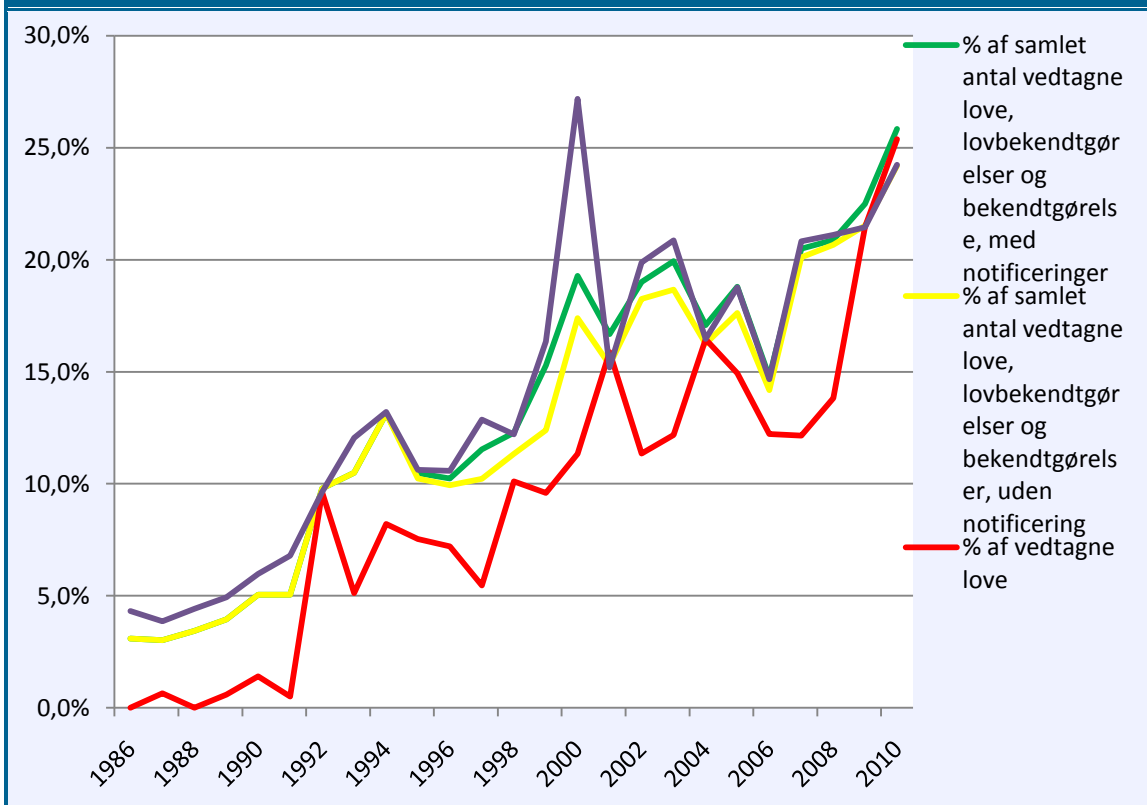
⁵ <http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/f0279efc/2008svar135.pdf>

standarder og lignende vedtaget af EU. Denne lovgivning kan siges at stamme fra EU, da man fra dansk side er blevet begrænset i at lovgive fuldt ud på det givne område.

Nedenfor i Figur 1 vises EU-rettens indflydelse på dansk ret. Figuren tager udelukkende højde for antallet af love, lovbekendtgørelser og bekendtgørelser, der implementerer, henviser til eller er i overensstemmelse med direktiver eller beslutninger, eller supplerer eller er nødvendige til anvendelse af forordninger. I henhold til denne opgørelsesmetode er procentdelen af den samlede danske lovgivning, der - direkte eller indirekte - stammer fra EU, steget fra 3,1 %, ved indgåelse af den Europæiske Fælles Akt i 1986, til 25,8 % i 2010.^{6 7} Udelader man lovbekendtgørelser - der er en sammenskrivning af en hovedlov med efterfølgende ændringer og uden selvstændige retsvirkninger - er tallet 24,3 %.⁸

Udviklingen afspejler den markante stigning i antallet af gældende direktiver og forordninger vedtaget i EU, jf. henholdsvis Figur 2 og 3. I Figur 4 i Bilag 1 er den EU-retlige indflydelse på dansk ret via direktiver - og således ikke forordninger og beslutninger - opgjort per ministerområde for kalenderåret 2010, hvoraf det fremgår, at mere end 40% af den lovgivning der hører under Klima- og energiministeriet samt Miljøministeriet hidrører fra EU.

Figur 1. Procentuel udvikling i mængden af dansk lovgivning, der stammer fra EU

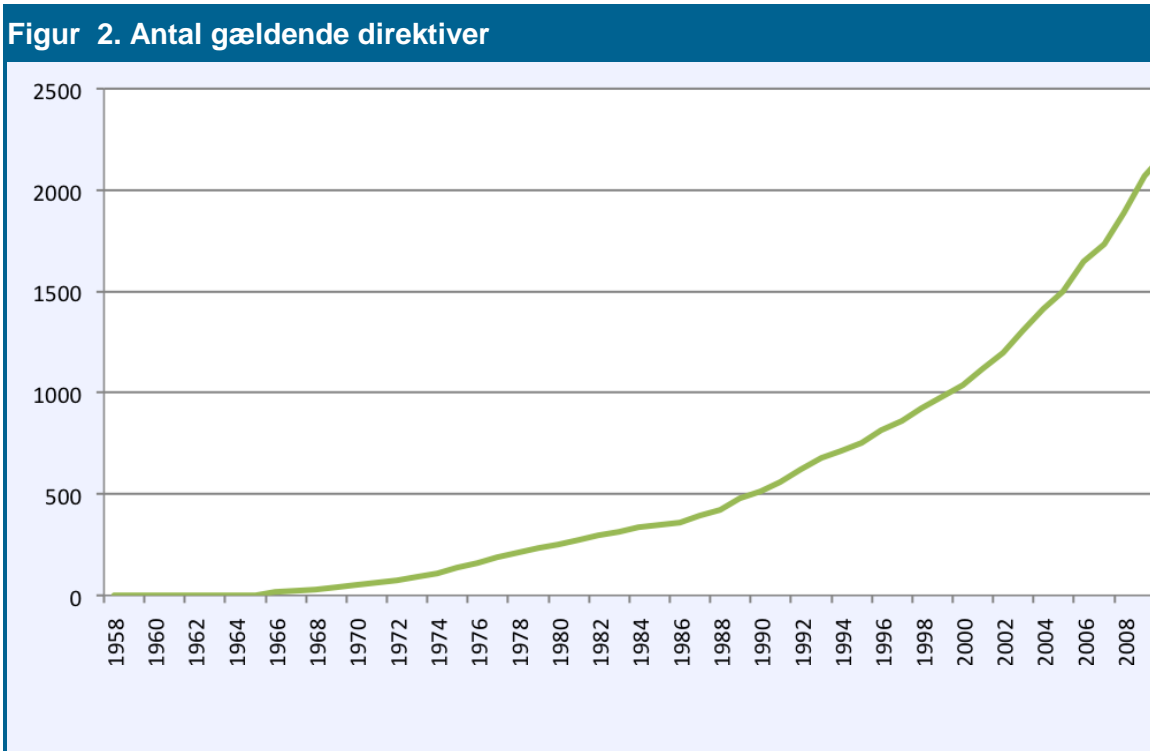


⁶ Dette er opgjort ved søgning på www.retsinformation.dk ved sammenligning af antallet af vedtagne love, lovbekendtgørelser og bekendtgørelser, og antallet af love, lovbekendtgørelser og bekendtgørelser, der implementerer, henviser til eller er i overensstemmelse med direktiver eller beslutninger, eller supplerer eller er nødvendige til anvendelse af forordninger.

⁷ Retsinformation er kun fuldt opdateret fra Folketingsåret 1985-1986, jf. mail fra Civilstyrelsen af 1/02/11

⁸ Dele af den lovgivning der fremgår af figur 1 har udelukkende til hensigt, at notificere en teknisk standard eller forskrift i henhold til informationsproceduredirektiver. Selvom EU retten således har indflydelse på sådan lovgivning kan den ikke siges at stamme fra EU.⁸ Såfremt man undtager lovgivning, der udelukkende notificerer, er procentdelen af den samlede danske lovgivning, der stammer fra EU steget fra 3,1 % i 1986, til 24,2 % i 2010.

Kilde: Retsinfo.dk⁹



Kilde: Eurolex (avanceret søgning)¹⁰

Forordninger

EU-rettens reelle indflydelse er imidlertid ikke alene afspejlet af Figur 1, da opgørelsen ikke tager højde for den store mængde forordninger, der, som anført ovenfor, gælder direkte i Danmark (som udgangspunkt) uden gennemførelse.¹¹

I 1958 blev der vedtaget 17 forordninger. Antallet er siden hen steget til lidt over 2300 i 1986 og ligger på over 1500 i 2010. Tallene er upræcise, da end ikke EU - ifølge EU-oplysningen - selv har præcise tal på, hvor mange forordninger, der er blevet vedtaget. Det antages, at der siden 1958 er blevet vedtaget ca. 68.000 forordninger, hvoraf imellem 8.435 og 8.845 stadigvæk er gældende. Præciseringen kompliceres ved, at Danmarks EU-forbehold gør, at det ikke er alle forordninger der gælder i Danmark. Uanset at antallet af *vedtagne* forordninger er faldet de senere år, er antallet af *gældende* forordninger steget dramatisk, som det ses nedenfor i figur 3. Hvis alle vedtagne forordninger indgår i opgørelsen, havde EU-retten direkte eller indirekte indflydelse på 62,3 % af den gældende lovgivning i Danmark i 2010.¹² Det skal dog også bemærkes, at Justitsministeriets opgørelse heller ikke inkluderer domme afsagt af EU-

⁹ 51,9 % af udstedte love og bekendtgørelser fra 2010 omhandler direkte eller indirekte EU-ret.

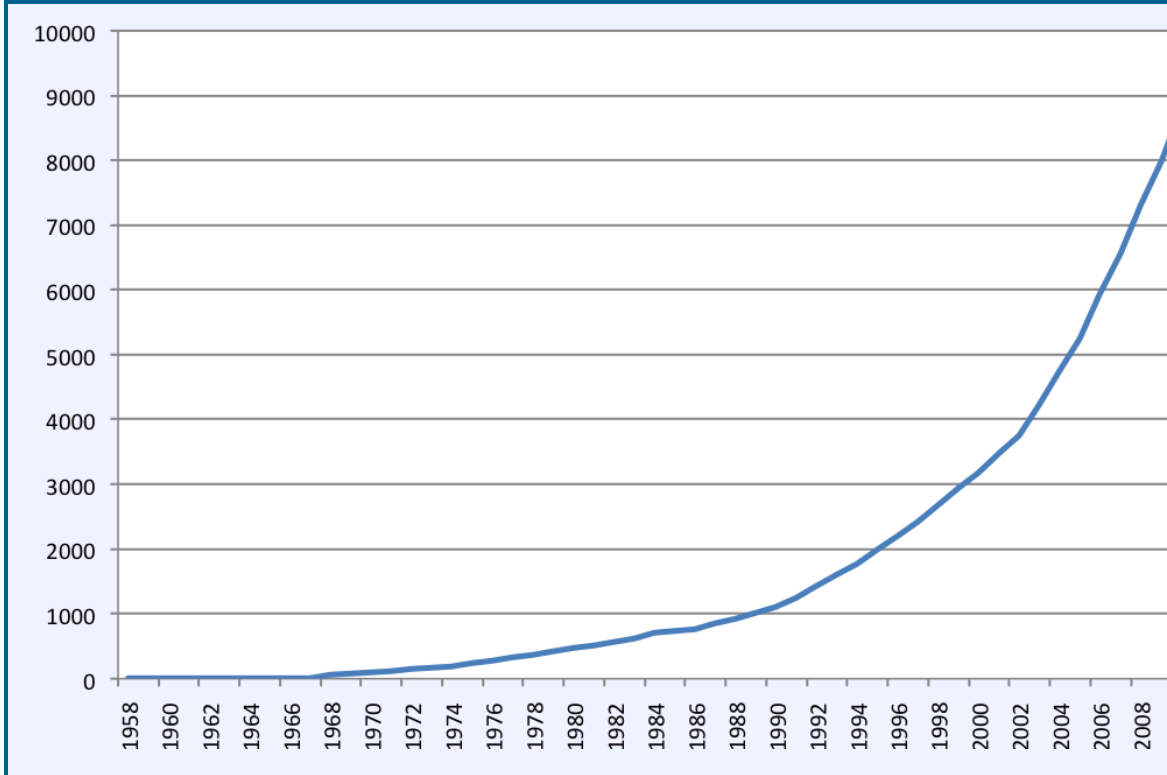
¹⁰ Ved følgende søgning: Form = direktiv AND Type_år = 1958 AND Gyldigheds_ophør >= 2010/01/31. Denne søgning er gentaget fra hvert år fra 1958 – 2010 og de stadigt gældende direktiver for hvert år lagt sammen.

¹¹ Det skal bemærkes, at nogle forordninger skal suppleres i national ret, f.eks. miljøregler, der indeholder straffebestemmelser. Hertil kommer, at visse forordninger, på trods af deres direkte og umiddelbare virkning, overlader medlemsstaterne et skøn og en adgang til at fastsætte nationale krav, hvorfor de kan være omfattet af figur 1.

¹² Denne opgørelse inkluderer love og bekendtgørelser og love og bekendtgørelser der notificerer.

domstolen. Medlemslande er forpligtet til at efterleve domme afsagt af EU-domstolen, der bl.a. kan ændre, hvorledes en retsakt skal fortolkes. EU-domstolens praksis har eksempelvis haft konsekvenser for dansk udlændingepolitik, som det blev klargjort med den såkaldte Metock-dom¹³ og senest med den såkaldte Zambrano dom¹⁴, der på visse områder udvider retten til familiesammenføring for ikke EU-borgere, hvilket kolliderer med de regler, regeringen og et folketingsflertal har indført på området.

Figur 3. Antal gældende forordninger



Kilde: Eurolex (avanceret søgning)¹⁵

Det er væsentligt at bemærke, at EU's lovgivningsprocedure tillader, at Kommissionen, EU's udøvende magt, kan bemyndiges til at vedtage mere detaljerede regler inden for diverse politikområder. Denne type regulering svarer overordnet til danske myndigheders adgang til administrativt, at udstede bekendtgørelser m.v. Det antages at godt 90 % af de EU-retsakter, som blev vedtaget i 2005, blev vedtaget af Kommissionen efter bemyndigelse - herunder vedtog Kommissionen 2.028 ud af 2.153 forordninger¹⁶ - efter den såkaldte komitologi-procedure. Komitologi er den procedure, som medlemslandene anvender for at kontrollere Kommissionen og

¹³ Sag C127/08. Se Integrationsministeriets notat af 19. august 2008
http://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/D89082C6-3AB7-4551-BCF6-45419400DCEF/0/juridisk_notat_om_metock_2008.pdf

¹⁴ Sag C-34/09

¹⁵ Ved følgende søgning: Form = forordning AND Type_år = 1958 AND Gyldigheds_ophør >= 2010/01/31. Denne søgning er gentaget for hvert år fra 1958 – 2010 og de stadig gældende forordninger for hvert år lagt sammen.

¹⁶ Europaudvalgets infonote, 21. marts 2006, http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/603f2241/42_1.pdf

indebærer, at Kommissionen rådfører sig med komiteer med embedsmænd fra medlemslandene, før en retsakt udstedes.

Proceduren har været kritiseret for sin kompleksitet og manglende transparens, og man har derfor tilsigtet at ændre dette system ved Lissabon-traktaten. Dette er dog ikke helt lykkedes. Tidligere kunne et simpelt flertal af medlemslande blokere for et Kommissions forslag. Der kræves nu et kvalificeret flertal, jf. TFEU art. 290 (2), der umiddelbart gør det sværere at blokere for Kommissionens forslag. I dagligdagen vil Kommissionen dog ofte lytte til de bidrag, som medlemsstaterne fremkommer med i forbindelse med komitologi-proceduren, ofte fordi kun medlemsstaternes myndigheder har reel indsigt i, hvordan den praktiske virkelighed ser ud "nede på jorden". På trods heraf er Kommissionen, stik imod hensigten, reelt blevet styrket som følge af Lissabon-traktaten, og kan på egen hånd vedtage flere retsakter. Uanset muligheden for rådgivning og konsultation forstærker Komitologi-proceduren således de demokratiske betænkeligheder i forhold til suverænitetsafgivelsen til EU idet størstedelen af de tusinder af retsakter, der vedtages i EU, vedtages af Kommissionen og derfor vedtages med endnu mindre folkeligt mandat end de retsakter, der vedtages af Ministerrådet eller Ministerrådet og EU-Parlamentet i forening.

Kvalitativ indflydelse

En undersøgelse af EU rettens kvalitative indflydelse på dansk ret er, som nævnt, ikke mulig at udføre indenfor rammerne af et notat som nærværende, men kræver et egentligt forskningsprojekt. Ved at tage udgangspunkt i den EU-retlige indflydelse på strafferetten og straffeprocessen kan man dog få en indikation af EU-rettens indflydelse på et konkret retsområde. Med hjemmel i Unionstraktatens art. 31, stk. 1, litra e, har man vedtaget flere rammeafgørelser, der sigter til at harmonisere eller tilnærme medlemslandenes materielle straffelovgivning og straffeprocesser. Rammeafgørelserne - der efter Lissabon er afskaffet som lovgivningsinstrument - kunne fremsættes af Kommissionen eller af et medlemsland, og vedtagelse krævede enstemmighed. Der er bl.a. vedtaget rammeafgørelser om bekæmpelse af organiseret kriminalitet¹⁷, om beskyttelse af personoplysninger i forbindelse med politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager¹⁸, om en europæisk bevissikringskendelse med henblik på fremskaffelse af genstande, dokumenter og data til brug i straffesager¹⁹, om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på domme og afgørelser om prøvetid med tilsyn med henblik på tilsyn med tilsynsforanstaltninger og alternative sanktioner²⁰, om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi²¹, om hvidvaskning af penge²², om bekæmpelse af terrorisme²³, om bekæmpelse af menneskehandel²⁴, om bekæmpelse af menneskesmugling²⁵, om bekæmpelse af ulovlig narkotikahandel²⁶ og om informationssystemer²⁷.

Mange af disse rammeafgørelser har ført til op- og nykriminaliseringer, hvorved menes, at flere handlinger kriminaliseres, eller at der sker en opjustering af strafferammen og straffeniveauer. Mere end halvdelen af alle rammeafgørelser har ført til forhøjede strafferammer i et eller flere nordiske lande. Endvidere har en række af disse rammeafgørelser indeholdt bestemmelser, der griber ind i grundlæggende frihedsrettigheder og retsstatsprincipper.

¹⁷ Rammeafgørelse 2008/841

¹⁸ Rammeafgørelse 2008/977

¹⁹ Rammeafgørelse 2008/978

²⁰ Rammeafgørelse 2008/947

²¹ Rammeafgørelse 2004/68/RIA

²² Rammeafgørelse 2001/500/

²³ Rammeafgørelserne 2002/475 og 2008/919/

²⁴ Rammeafgørelse 2002/629

²⁵ Rammeafgørelse 2002/946

²⁶ Rammeafgørelse 2004/757

²⁷ Rammeafgørelse 2005/222

Eksempelvis Den Europæiske Arrestordre, der forpligter medlemslandene til at udlevere egne statsborgere til andre medlemsstater uden krav om dobbelt strafbarhed og uanset, at en række EU-lande har defekte retsvæsener.²⁸ Rameafgørelsen om bekæmpelse af racisme og fremmedhad medfører en forpligtelse til at kriminalisere såkaldt "hate-speech" og overlader det således til EU-domstolen at fastlægge rammerne for ytringsfriheden på dette område. Rameafgørelsen vedrørende seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi medførte nykriminaliseringer; bl.a. kriminalisering af såkaldt animeret (og derved offerløs) børnepornografi.

Traditionelt har man anset strafferetten for at være et udpræget nationalt anliggende hvis indhold som altovervejende hovedregel, fastlægges af nationale parlamenter og pådømmes af nationale domstole. Dette skyldes, at der på en række områder er afgørende forskelle på både, hvilke forhold der er strafbare og strafferammerne for forskellige forbrydelser de europæiske lande imellem. Da strafferetten i sagens natur regulerer de mest vidtgående sanktioner et samfund kan idømme sine borgere, har det været anset for mest passende, at man ikke pålagde lande at straffe forhold, der i den gældende politiske og retslige kultur ikke ønskes kriminaliseret. Endvidere er det et bærende hensyn, at vidtgående sanktioner bør fastsættes af politikere med direkte demokratisk legitimitet og pådømmes af nationale domstole med kendskab til nationale forhold. Disse hensyn får endnu mere vægt, når EU-retlige rameafgørelser medfører en forringelse af retssikkerheden og retsprincipperne i de pågældende lande.

Også på områder som skatteret, selskabsret og, som nævnt ovenfor, udlændingepolitik har EU-retten stigende indflydelse, som begrænser Folketingets mulighed for at agere selvstændigt.

I henhold til ovenstående må det - om end med en vis usikkerhed - antages, at mellem 50-60% af al gældende lovgivning i Danmark - direkte eller indirekte - stammer fra EU og at store dele deraf derved vedtages med stærkt begrænset indflydelse fra Folketinget. Med Lissabontraktatens vedtagelse og eventuelt afskaffelse af Danmarks forbehold vil denne udvikling accelerere. Der er derfor behov for en grundlæggende debat om, hvorvidt Danmark skal fortsætte med at afgive suverænitet til EU, eller om der skal arbejdes for, at EU sætter nogle klare grænser for sit virke. En måde at styrke denne debat på vil være at styrke Folketingets Europaudvalg, således at det får flere ressourcer til at bearbejde lovforslag fra EU, ligesom principielle EU-retlige lovforslag bør debatteres i Folketinget på samme måde som almindelige lovforslag.

Anbefaling

EU-retten har stor og stadig stigende indflydelse på dansk ret og omfatter stadig flere retsområder. Med vedtagelse af Lissabontraktaten vil denne udvikling fortsætte, ligesom EU-rettens indflydelse på dansk ret vil stige, som følge af et eventuelt opgør med Danmarks EU-forbehold. Denne udvikling nødvendiggør en bred offentlig debat om, hvorvidt det danske folkestyre fortsat skal afgive stadig mere suverænitet til EU eller om der er behov for at trække nogle klare grænser og derved styrke det danske demokrati. En måde at styrke denne debat på vil være at styrke Folketingets Europaudvalg således at det får flere ressourcer til at bearbejde lovforslag fra EU, ligesom principielle EU-retlige lovforslag bør debatteres i Folketinget på samme måde som almindelige lovforslag.

²⁸ Se CEPOS notat af 2. marts "Den Europæiske Arrestordre er en trussel mod retssikkerheden" tilgængeligt her http://www.cepos.dk/fileadmin/user_upload/Arkiv/PDF/Den_Europaeiske_Arrestordre_er_en_trussel_mod_retssikkerheden.pdf

Figur 4. Procentuelle andel af lovgivning efter ministerium

