

A stylized blue map of Europe with white stars. The map includes labels for various countries and cities, such as Ireland, Dublin, London, Brussels, Berlin, Oslo, Stockholm, Helsinki, Tallin, Riga, Vilnius, Minsk, Warsaw, and St. Petersburg. It also shows the North Sea, Baltic Sea, and Norwegian Sea. Three large white stars are overlaid on the map: one in the northwest, one in the center, and one in the southeast.

ULLA NEERGAARD OG KARSTEN ENGSIG SØRENSEN (RED.)

DANMARK OG EU GENNEM 50 ÅR

EN MILEPÆL

A stylized blue map of the Mediterranean region with white stars. The map includes labels for various countries and cities, such as Sicily, Sardinia, Malta, Tunisia, Algiers, Tripoli, Athens, Crete, and Rome. It also shows the Ionian Sea and the Mediterranean Sea. Two large white stars are overlaid on the map: one in the northwest and one in the southeast.

Djøf Forlag

KAPITEL 1

Indledning

Ulla Neergaard & Karsten Engsig Sørensen

1. 50 års medlemskab af EU

»Deres Majestæt, hr. formand, høje ting.

Det danske folk traf i går en historisk beslutning. Med 1.954.054 ja-stemmer, svarende til 57 pct. af de stemmeberettigede, og 1.126.095 nej-stemmer, svarende til 32,8 pct., blev folketingets beslutning om dansk tilslutning til EF godkendt. Hermed er den danske regerings underskrift af EF-traktaterne den 22. januar 1972 i Bruxelles endegyldigt bekræftet. Danmarks medlemskab af De europæiske Fællesskaber træder i kraft den 1. januar 1973.«¹

Sådan indledte daværende statsminister, *Jens Otto Krag*, den 3. oktober 1972 sin åbningstale til Folketinget.² Det var dagen efter, at den danske folkeafstemning om medlemskab af EF blev afholdt. Resultatet blev et tilstrækkeligt overbevisende ja. Af talen fremgår det, at statsministeren så udvidelsen, der også inkluderede Storbritannien og Irland, som en vigtig historisk begivenhed, idet et nyt kapitel i Europas historie tog sin begyndelse: samarbejdets kapitel.

Den 1. januar 2023 er det herefter 50 år siden, at dette vigtige kapitel blev åbnet: Danmark blev medlem af EU. Få måneder efter medlemsska-

1. Statsminister *Jens Otto Krag*s åbningstale den 3. oktober 1972, danmarkshistorien.dk/vis/materiale/statsminister-jens-otto-krag-s-meddeler-sin-afgang-3-oktober-1972.
2. Straks efter åbningstalen benyttede *Jens Otto Krag* i øvrigt lejligheden til at træde tilbage som statsminister og overlade posten til *Anker Jørgensen*, jf. danmarkshistorien.dk/vis/materiale/statsminister-jens-otto-krag-s-meddeler-sin-afgang-3-oktober-1972.

bet blev Dansk Forening for Europaret (DFE) etableret.³ På baggrund af det dobbelte jubilæum fødtes hos bestyrelsen for DFE ambitionen om at markere det medlemskab, der har udgjort en af de mest markante ændringer for Danmark og ikke mindst for dansk ret og indretningen af det danske rets- og politiske liv ved udgivelse af nærværende bog.

2. Forventningerne ved Danmarks indtræden i EF

Forud for den danske tiltrædelse var der en omfattende debat af hvilke fordele og ulemper, der ville være forbundet med medlemskabet. En del af debatten fokuserede på de meget umiddelbare konsekvenser, men der var også flere, der gav udtryk for, hvad man kunne forvente af medlemskabet på længere sigt. Et bud herpå blev formuleret af statsminister *Jens Otto Krag* i den ovenfor omtalte åbningstale:

»Vi vil i det samarbejdende Europa virke for demokrati på alle samfundslivets områder. Lad os benytte det nye Europa til at skabe en verdensdel, der forener det bedste i den europæiske kultur fra det klassiske Hellas og Rom til det moderne, vi selv lever i. Samarbejdet giver os de bedste økonomiske og styringsmæssige muligheder for at skabe et samfund med en balanceret velstandsudvikling, et samfund, hvor al diskrimination er afskaffet, og hvor der er skabt udviklingsmuligheder for den enkelte borger i en forening af socialistisk og liberal tænknings bedste elementer. Vi bygger videre på et samfund, som skaber et maksimum af muligheder for individ og nation. Vi bygger videre på et kulturgrundlag, der har udviklet sig over årtusinder, og på et teknisk-økonomisk grundlag, der praktisk taget er nyskabt over årtier, og som vi ønsker skal være vor tjener.«⁴

Denne meget positive vision for, hvordan medlemskabet kunne forene og udvikle Europa, blev dog ikke delt af alle. Modstanderne af medlemskabet havde anført flere mere negative konsekvenser eller scenarier, og det-

3. Foreningen har som formål at øge kendskabet i Danmark til de retlige spørgsmål, som vedrører Den Europæiske Union. Foreningen arrangerer foredrag og konferencer om EU-retlige emner samt økonomiske og politiske spørgsmål i forbindelse med EU-samarbejdet. Foreningen er sammen med de tilsvarende foreninger i andre EU-lande medlem af *Fédération Internationale pour le Droit Européen* (FIDE).
4. Statsminister *Jens Otto Krag*s åbningstale den 3. oktober 1972, danmarkshistorien.dk/vis/materiale/statsminister-jens-otto-krag-s-meddelelse-sin-afgang-3-oktober-1972.

te præger den debat, der gik forud for medlemskabet. En læsning af f.eks. kronikker fra dengang viser, at der var bekymring for afgivelsen af suverænitæt, for hvordan medlemskabet ville påvirke dansk socialpolitik og lønvilkår, for udsigten til en militær dimension af samarbejdet, samt for hvad det danske medlemskab ville betyde for det nordiske samarbejde. Men debatten er ikke alene præget af bekymringer, idet mange også ser muligheder for dansk landbrug og dansk eksport generelt, muligheden for at deltage i udviklingen af Europa (som også var *Jens Otto Kraghs* vision), samt muligheden for at undgå krige i Europa.

Som et eksempel på mangfoldigheden i denne debat kan henvises til den satiriske avistegning af *Klaus Albrechtsen* fra *Information* den 2. oktober 1972, som er optrykt på de efterfølgende sider. Som et noget mere dybdeborende eksempel kan henvises til den kronik og den svarkronik, der blev offentliggjort i *Holstebro Dagblad* hhv. den 26. januar 1972 og 2. februar 1972. Den første kronik er skrevet af *Flemming Iversen*, som var folketingskandidat for SF, mens svarkronikken er skrevet af *Kristen Østergaard*, som dengang var valgt ind i Folketinget for Venstre. Det første forhold, som drøftes, er medlemskabets konsekvenser for selskabsskatten. *Flemming Iversen* hævder, at medlemskabet vil betyde, at selskabsskatten afskaffes, mens dette afvises af *Kristen Østergaard*. Set i bakspejlet fik *Kristen Østergaard* mest ret, idet vi i dag jo har en selskabsskat. Det må dog medgives, at selvom selskabsskatten kun i begrænset omfang har været genstand for harmonisering, så har den ikke været upåvirket af medlemskabet, idet den fri bevægelighed, som det indre marked sikrer, har betydet, at størrelsen af den danske selskabsskat i et vist omfang har måttet følge udviklingen i de øvrige medlemsstater.

Flemming Iversen gjorde også gældende, at medlemskabets regler om fri bevægelighed ville gøre det muligt for virksomheder at true med at flytte fra de områder, hvor fagbevægelsen står stærkt, til områder, hvor fagbevægelsen står mindre stærkt. På denne måde vil man kunne presse lønningerne og forhindre strejker. Arbejdskraftens fri bevægelighed skulle særligt indebære, at virksomheder kunne købe arbejdskraft, hvor den er billigst, og tvangsforflytte den derhen, hvor profitten er størst. Begge påstande afvises af *Kristen Østergaard*, idet han vedrørende den første påstand anfører, at sådan flytter man ikke virksomheder i virkelighedens verden, ligesom arbejdskraftens fri bevægelighed sikrer retten til at søge arbejde i andre medlemsstater, men ikke indeholder noget element af tvang. Set med nutidige briller er der ingen tvivl om, at man kan flytte

virksomheder og derved spekulere i, hvor lønvilkår mv. forekommer mest attraktive, men en omfattende harmonisering har samtidig sikret de ansatte mod visse af konsekvenserne af sådanne omstruktureringer. Scenariet om, at arbejdstagere risikerer at blive tvangsforflyttet, er selvfølgelig ikke blevet en realitet, men samtidig må det erkendes, at reglerne om udstationerede medarbejdere i visse tilfælde har været misbrugt til at fastholde arbejdere på lønvilkår, der er gældende i én medlemsstat, selv om de arbejder i en anden medlemsstat. Dette er i øvrigt et problem, som EU gennem en række reformer af Udstationeringsdirektivet, direktiv 96/71/EF og reglerne om social sikring har søgt at imødegå.

Et andet spørgsmål, der deler de to debattører, er, hvorvidt medlemskabet vil præge dansk socialpolitik. *Flemming Iversen* frygter, at der på dette område vil gennemføres en harmonisering, som vil blive præget af de reaktionære katolske lande, Italien og Frankrig. *Kristen Østergaard* derimod mener, at der intet er i vejen for, at Danmark bevarer sit på det tidspunkt højere niveau end andre medlemsstater, idet den harmonisering, der kan påregnes at ske på dette område, vil være begrænset til at sikre, at der sker en ligebehandling af alle med bopæl i en medlemsstat, uanset nationalitet. Det må medgives, at EU's bestræbelser på at harmonisere socialpolitikken hovedsageligt har fokuseret på at sikre den fri bevægelighed, men samtidig er det også vanskeligt ikke at hævde, at den øgede fri bevægelighed har sat sit aftryk på dansk socialpolitik, og under alle omstændigheder løbende har givet anledning til debat.

Det var således på ingen måde nogen let sag at forudse, hvad medlemskabet ville føre til. Afhængigt af øjnene der ser, vil man kunne hævde, at de visioner, som *Jens Otto Krag* formulerede, er blevet realiseret, mens andre nok vil mene, at nogle af de advarsler, skeptikerne formulerede, er blevet virkeliggjort.



3. Bogens formål og struktur

På den baggrund tilstræber nærværende fremstilling at beskrive og analysere den udvikling af særligt dansk ret og det danske retssystem, men også som samfundet mere generelt, der har fundet sted gennem de sidste 50 år, som det danske medlemskab af EF/EU har foranlediget. Mere end 40 førende eksperter har skrevet bogens kapitler, hvor de sagligt og kritisk gør status ved at trække nogle hovedlinjer på forskellige områder eller ved at lave nedslag i enkelte begivenheder. Når vi normalt beskæftiger os med EU (hvad enten det er som journalister, forskere eller praktikere), har vi fokus på det, der lige er sket, eller det, der skal ske. I denne fremstilling vil vi derimod skue tilbage for på den måde at blive klogere på, hvad medlemskabet har betydet for dansk ret og Danmark i mere bred forstand. Et tilbageblik, som det der tilvejebringes i nærværende bog, er med andre ord vigtigt ikke alene for at gøre status, men også fordi det giver et bedre grundlag for at forstå, hvordan medlemskabet kan eller måske bør udvikle sig fremover.

Fokus for de fleste kapitler er på udviklingen af dansk ret, og derfor anlægges i de fleste bidrag fortrinsvist en juridisk tilgang. Vi har dog også inviteret bidragsydere med anden uddannelsesmæssig baggrund (heriblandt historikere, politologer og økonomer samt en enkelt litterat) for at belyse udviklingen i et bredere perspektiv. Desuden er ikke alle skribenter forskere, idet vi også har inviteret personer med dommer-, embeds- persons- eller politikerbaggrund med ombord. Ved fortrinsvist at anlægge en juridisk vinkling håber vi i en samlet fremstilling at få fortalt en del af medlemskabshistorien, som endnu ikke er videre kendt eller berørt af den bredere offentlighed. Vi har med andre ord prioriteret nedslag i historien i form af udvalgte emner og fortalt med stemmer fra forskellige hjørner, der er givet stor frihed til at vinkle det givne emne.



Da bogen omfatter så mange forskellige bidrag, er det ikke meningsfuldt i detaljer at omtale dem alle her. Derfor vil vi i det følgende begrænse os til at forklare, hvordan kapitlerne er struktureret i forskellige dele, ligesom vi vil forsøge at pege på visse af de overordnede tendenser, som vi synes, kommer til udtryk.

Bidragene i *Del I (kapitel 2-11)* fokuserer på den danske tiltrædelse. Hertil er der nogle mere overordnede bidrag, der analyserer, hvordan medlemskabet har præget Danmark. Flere bidrag behandler således forudsætningen for det danske medlemskab i form af Grundlovens § 20 samt den tiltrædelseslov, som blev indført for at effektuere den danske tiltrædelse til EF. Til historien om den danske tiltrædelse hører dog også, at Færøerne fra starten var uden for EF, at Grønland trådte ud i 1985, og at vi i forbindelse med Maastricht-traktaten i 1990'erne fik de fire danske forbehold, som også havde konsekvenser for vores medlemskab. Selvom de fleste var enige om, at tiltrædelsesloven i samspil med Grundlovens § 20 i sin tid var en både enkel og elegant måde at løse tiltrædelsen på, må man konstatere, at løsningen ikke desto mindre har givet anledning til en række efterfølgende højt profilerede sager. På samme måde har de særlige løsninger omkring Færøernes og Grønlands status samt forbeholdene på mange måder bidraget til at gøre det danske medlemskab til et juridisk kompliceret og undertiden politisk sprængfarligt emne. Desuden behandler flere af kapitlerne i Del I, hvordan Danmark på forskellige punkter har udviklet sig som en konsekvens af medlemskabet. Det omfatter bl.a. emner som nationalstaten, udenrigspolitikken, dansk økonomi, og hvordan medlemskabet har påvirket undervisningen og forskningen i Danmark. Endelig berettes også om DFE's historie. Bidragene viser, at de sidste 50 års medlemskab har sat sine tydelige spor stort set overalt. Det kan eksempelvis fremhæves, at medlemskabet angives som at have udviklet, ændret og præciseret redskaberne til og rammerne for den økonomiske politik, og at hæderkronede principper som centralbankafhængighed, finanspolitisk ansvarlighed og regler for offentligt indkøb mm. har haft og stadig har enorm betydning for dansk økonomis virkemåde og ikke mindst ydeevne. Det kan ydermere fremhæves, at det pointeres, at Danmark ved sin overladelse af suverænitæt og samtidige indflydelse i EUs myndigheder har fået andel i en samlet set langt større »suverænitæt«.

Bidragene i *Del II (kapitel 12-21)* handler fortrinsvist om, hvordan forskellige aktører har håndteret EU-retten under det danske medlemskab, idet sigtet er at vise, hvordan dette har ændret sig over tid i de forgangne 50 år. De fleste bidrag fokuserer på, hvordan domstolene, herunder Dom-

stolen i Luxembourg, har håndteret udviklingen, men der er også et par bidrag, der handler om Folketinget, særligt Europaudvalget, ligesom der er bidrag, der fokuserer på andre aktører, herunder særligt ombudsmanden og advokatbranchen. I det omfang disse bidrag søger at beskrive udviklingen over de sidste 50 år, synes det generelle billede at være, at det danske medlemskab i de første årtier var præget af en vis forsigtighed og måske tilbageholdenhed. Men EU-retten var i denne periode også præget af, at udviklingen gik langsomt, idet der dog også var enkelte områder, hvor det ikke var tilfældet. Men efterhånden som EU-samarbejdet blev udvidet, og ambitionerne blev større, blev der mere fokus på dette blandt de hjemlige aktører. Det betød bl.a., at Europaudvalget fik en større rolle, at Højesteret for første gang fik anledning til at vurdere grundlaget for den danske tiltrædelse, at Ombudsmanden påtog sig at sikre EU-rettens overholdelse, og at advokatstanden i øget omfang fik øje for de muligheder, som EU-retten giver.

Bidragene i *Del III (kapitel 22-30)* fokuserer på områder, hvor det gentagne gange har vist sig vanskeligt at indpasse EU-retten i Danmark og i dansk ret. Når man har valgt områder, hvor der har vist sig at være problemer, er der også en risiko for at tegne et forkert billede af forholdet mellem dansk ret og EU-retten, idet fokus jo fra begyndelsen er fjernet fra de områder, hvor sameksistensen har været mindre problematisk. Det er dog interessant at få analyseret udviklingen på disse områder med komplikationer, fordi de kan give et indtryk af, hvad det er, der kan forårsage sådanne problemer. Der tegner sig et billede af, at det kan skyldes den måde, man i Danmark har organiseret sig på, som det eksempelvis er tilfældet på arbejdsmarkedet med den danske model. På andre områder kan det skyldes, at de aktører, der har været involveret i reglernes implementering og håndhævelse i Danmark, ikke har haft det fornødne kendskab til EU. Men i flere tilfælde har problemerne skyldtes, at mere grundlæggende danske regler, herunder strafferetlige, erstatningsretlige og formueretlige regler, vanskeligt har kunnet forenes med de EU-retslige regler, hvorfor »systemet« har haft svært ved at tilpasse sig sidstnævnte.

Bidragene i *Del IV (kapitel 31-40)* fokuserer på udvalgte enkeltsager, som har haft særlig stor betydning for dansk ret og det danske medlemskab. Kapitlerne omtaler selvfølgelig den eller de sager, der er omdrejningspunktet for kapitlet, men omtaler også de efterfølgende konsekvenser i Danmark både politisk og juridisk. De fleste af de sager, der omtales, har deres oprindelse i Danmark og er således enten præjudicielle afgørelser fra danske domstole eller traktatbrudssøgsmål mod den danske stat.

Alle sager har haft store konsekvenser for dansk ret, men de fleste sager har også haft konsekvenser for andre medlemsstater. Alle sager har givet anledning til debat i danske juridiske kredse, men flere af dem også på det politiske plan. I den forbindelse skal *Storebælt*-sagen fremhæves, idet denne var anledning til et større politisk efterspil. Med en vis ret kan man sige, at denne sag blev et »wake up call« for det danske retssystem. Men andre af de omtalte sager har også trukket lange spor; ofte over mange årtier, sådan som *AMBI*-sagen, der selv nu efter mere end 30 år stadig er årsagen til, at der verserer sager ved de danske domstole, og på samme måde har vi ikke set de sidste konsekvenser af flere af de andre sager, der gennemgås. Det er dog værd at bemærke, at selvom disse domme utvivlsomt har sat deres spor i det danske retssystem, har de sjældent haft den systemudfordrende rolle, som de undertiden har været spået, når de er blevet afsagt. Ét domskompleks, der dog brillerer ved sit fravær i Del IV, er *Ajos*. Dette skyldes imidlertid ikke, at det ikke anses som enestående væsentligt, men snarere at en række af forfatterne berører den i en række andre sammenhænge.

4. 50 års medlemskab og markering af en milepæl

En del af bogen tegner et billede af en pragmatisk indstilling i det danske retsliv og politiske liv overfor at få samarbejdet til at fungere bedst muligt. Der tegnes dog også et billede af en Højesteret, der ikke altid synes at have haft det så let med EU-retten og Domstolen i Luxembourg.

Den grad af retlig og politisk kompleksitet, som i dag er en konsekvens af medlemskabet, og som en del af kapitlerne må ses som en refleksion af, havde næppe nogen kunnet forudse. De mange udfordringer eller til tider ligefrem kriser, som har været Europa til del, samt den dybe integration, der har fundet sted, havde heller ingen kunnet forudse. I skrivende stund, hvor der er krig i Europa, en klimakrise, der kræver handling, en aktuel energikrise og begyndende økonomisk krise, er forpligtende solidaritet og samarbejde mere påkrævet end nogensinde før i EU's levetid. I denne situation forekommer den vision, som *Jens Otto Kragh* havde for et samarbejdende Europa at være mindst lige så nødvendig som dengang. Måske en anelse højstemt er medlemskabet således en jubilar, der med megen ret kan og bør fejres. Vi ønsker hermed alle god læselyst!

Tak

Denne bog havde ikke været mulig uden en stærk opbakning fra bestyrelsen i DFE, samt en økonomisk støtte fra såvel Max Sørensens Mindefond som DFE, hvorfor en varm tak skal lyde til disse. Hertil ønsker vi at takke ledende formand, kommissær *Margrethe Vestager*, Europakommisjonen, for at have skrevet forordet og ikke mindst de mange forfattere for flittigt og dybsindigt at have bidraget til værket.

På et mere praktisk plan ligger det os på sinde at takke studentermedhjælper, stud.jur., *Camille Hellesen*, for meget omhyggelig assistance til redigeringen. I samme ombæring er vi taknemmelige for støtte og professionel håndtering af udgivelsen fra Djøf Forlag ved forlagsredaktør, *Cecilie Brito Cederstrøm*.

Den 1. januar 2023 er det 50 år siden, at Danmark blev medlem af EU. Medlemskabet har udgjort en af de mest markante ændringer for Danmark og derved også for dansk ret og indretningen af det danske rets- og politiske liv.

Nærværende fremstilling markerer dette jubilæum, idet ca. fyrrer kompetente forfattere med juridisk og anden baggrund analyserer, hvordan medlemskabet har påvirket Danmark og dansk ret på forskellige områder. Bogen er inddelt i fire dele:

DEL I fokuserer på den danske tiltrædelse og den overordnede udvikling af det danske medlemskab.

DEL II handler fortrinsvist om, hvordan forskellige aktører har håndteret EU-retten under det danske medlemskab.

DEL III fokuserer på områder, hvor det ofte gentagne gange har vist sig vanskeligt at indpasse EU-retten i Danmark og i dansk ret.

Bidragene i **DEL IV** fokuserer på udvalgte sager fra Domstolen i Luxembourg, som har haft særlig stor betydning for dansk ret og det danske medlemskab.

FORORDET er skrevet af Ledende formand, kommissær Margrethe Vestager, Europa-Kommissionen, og professor i EU-ret ved Københavns Universitet, Ulla Neergaard, og professor i EU-ret ved Aarhus Universitet, Karsten Engsig Sørensen, har redigeret bogen og på anden vis bidraget.

