

Anmeldelser

Jens Blom-Hansen, Jørgen Grønnegård Christensen, Caroline Howard Grøn, Michael Hansen Jensen og Peter Bjerre Mortensen: *Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler*. København: DJØF Forlag, 2021, 227 sider, 285 kr.

”Take back control”. Mange vil huske dette berømte slagord, som EU-modstandere brugte under kampagnen til folkeafstemningen om Storbritanniens EU-medlemskab i 2016. Selvom det aldrig er blevet defineret, hvad ”take back control” præcist skal betyde, indfangede de tre ord en udbredt opfattelse: EU har for meget magt, og de nationale politikere har mistet deres manøvrerum. Spørgsmålet om, hvor stor indflydelse EU har på den nationale politik, og hvor stort (eller lille) et råderum der er tilbage til nationale politikere og deres embedsmænd til at tilpasse beslutningerne, der er truffet i Bruxelles, til den nationale politiske kontekst, er på ingen måde nyt. Faktisk er det blevet belyst i et stort antal undersøgelser. Dog er få af disse undersøgelser så omfattende og dybdegående som dem, der præsenteres i bogen *Det nationale råderum ved gennemførelse af EU-regler*, der har fokus på Danmark.

Initiativet til bogen kom fra Folketinget, som ønskede en akademisk undersøgelse af, hvordan EU-lovgivningen indvirker på dansk ret. Forskergruppen bag projektet og bogen består af førende eksperter i statskundskab, offentlig forvaltning og jura. De erfarene forfattere guider læseren sikkert gennem det til tider komplekse fagområde. Bogens mission om at besvare tre centrale spørgsmål, sikrer en vellykket struktur: Hvordan udnytter regeringen det nationale råderum til at tilpasse EU-regler til danske forhold? Kan Folketinget følge med i, hvordan det foregår? Og kan Folketinget holde regeringen ansvarlig? Spørgsmålene behandler således både de mere tekniske elementer vedrørende gennemførelsen af EU-love i Danmark og principperne for demokratisk kontrol, herunder samspillet mellem regeringen og Folketinget.

De første to af bogens i alt syv kapitler introducerer læseren for emnet. Ud over en generel introduktion til bogens baggrund, formål og opbygning i kapitel 1, beskriver kapitel 2 EU’s regelunivers, de centrale typer af europæiske og danske lovgivning og dele af den internationale faglitteratur. Forfatterernes grundige gennemgang af de vigtigste begreber sætter scenen for den empiriske del, selvom man må bemærke, at beskrivelsen af den teoretiske ramme og diskussionen af tidligere forskning er noget snæver og overser nogle af de nyere studier, som kunne have kvalificeret diskussionen i højere grad. Kapitel 3 er det første empiriske kapitel, der beskriver udviklingen i og rækkevidden af EU-reglerne

samt deres gennemførelse i dansk ret ved hjælp af et stort antal tal og statistikker. Konklusionen er, at der vedtages flere og flere forordninger og såkaldte ikkelovgivningsmæssige retsakter på EU-niveau. Man kunne tro, at denne udvikling reducerer råderummet for nationale politikere og embedsmænd, men forfatterne argumenterer overbevisende for, at retsakter, der gælder umiddelbart uden krav om gennemførelsesforanstaltninger, giver rigelig mulighed for supplerende nationale regler.

I kapitel 4-6 præsenteres tre caseanalyser, der bygger på indsigt i ministerielle beslutningsgange, inddragelser af interesseorganisationer og processer i Folketinget, der belyses ved hjælp af interne notater, breve, udkast til bekendtgørelser og lovforslag, udkast til vejledninger og e-mailkorrespondancer mellem sagsbehandlere i departementer og styrelser. Kapitlerne leverer dermed sjældent detaljeret indsigt i interne beslutningsprocesser, og de kvalitative undersøgelser i bogen lader læseren komme tæt på særtræk ved implementeringen af EU-love. Et så konkret indblik er ikke givet før i tidligere undersøgelser og er en af bogens klare styrker.

Af de tre fagområder, der undersøges – finans, dyrevelfærd og transport – er kapitlet om sidstnævnte særlig læseværdigt, da det beskriver, hvordan interaktionen mellem EU-kommissionen, regeringen, Folketinget og interesseorganisationerne fungerer. Folketinget har en mere aktiv rolle end på de to andre områder, og analysen peger på, at et vist pres fra interessegrupper er nødvendigt for at henlede parlamentets opmærksomhed på problemer i implementeringen af EU-lovgivning. Forfatterne præsenterer de vigtigste teoretiske begreber (fx brandalarmer) for at assistere fortolkningen af de empiriske resultater. Man kan dog savne, at forfatterne i endnu højere grad sætter deres fagindsigt og den enorme mængde data, de har til rådighed, i spil, så læseren kan få større indsigt i, hvorfor og hvordan interesseorganisationernes ønsker finder vej ind i parlamentet. Det kunne fx være interessant at dykke mere ned i brugen af § 20-spørgsmål, som bogen ellers kun kort berører, til belysning af sammenspillet mellem den politiske arena og interesseorganisationer.

Generelt kunne man ønske, at Folketinget og de politiske partier spillede en større rolle i gennemgangen af de tre cases, især fordi to af de tre spørgsmål, som bogen efter eget udsagn vil besvare, vedrører Folketinget. Det sidste kapitel om Folketingets rolle i det nationale råderum kunne se ud som et forsøg på at kompensere for den begrænsede opmærksomhed. Imidlertid bruges en hel del ord på sammenfatning af resultaterne fra de forrige kapitler. Man savner derfor stadig en mere dybdegående behandling af det store spørgsmål om parlamentarisk kontrol i forbindelse med gennemførelsen af EU-regler. Bogen afsluttes med en række forslag til, hvordan parlamentarisk kontrol med gennemførelsen

af EU-regler kan forbedres (fx gennem en forudgående implementeringsplan som regeringen skal præsentere for Folketinget), men en uddybning af, hvordan den praktiske gennemførelse skulle foregå samt konsekvenserne heraf ville være velkommen. Endelig kunne bogen have stået endnu stærkere, hvis den havde forholdt sig til, hvad andre nationale parlamenter gør for at overvåge gennemførelsen af EU-regler, og hvor meget spørgsmålet fylder i diskussionen mellem de forskellige nationale parlamenter. Selvom bogen har fokus på Danmark, ville sådan en åbning for en mere europæisk diskussion i det sidste kapitel skabe værdi.

Dette ændrer dog ikke ved, at bogen giver interessant indsigt i implementeringen af EU-regler i Danmark, der viser, at der under visse betingelser er god kontrol over, hvordan EU-regler bliver oversat til det nationale plan, selvom mere og mere EU-regulering sker ved forordninger. Bogen viser således, at dygtige politikere, embedsmænd og interesseorganisationer i samspil kan udnytte det stadig eksisterende nationale råderum til at bevare kontrollen. En fortolkning – som står for denne læsers egen regning – er derfor, at Danmark ikke (endnu) behøver at ”tage kontrollen tilbage”, som man gjorde i Storbritannien.

Roman Senninger
Institut for Statskundskab
Aarhus Universitet

Ejvind Damsgård Hansen under medvirken af Lars Lund, *Efterkrigstidens økonomiske og sociale reformer. Viggo Kampmann – Idemand og igangsætter*. DJØF Forlag, 2021, 165 sider, 250 kr.

For fem år siden udkom Poul Smidts omfattende Kampmann-biografi. Man kunne tro, at alt dermed var fortalt om Viggo Kampmanns virke som politisk idemand og igangsætter. Ejvind Damsgård Hansens bog vidner om, at det ikke er tilfældet.

Med udgangspunkt i en hidtil noget upåagtet politisk programartikel, forfattet af Viggo Kampmann i 1944, samt sin egen personlige berøring med Kampmann, giver Ejvind Damsgård Hansen med bogen en vellykket fremstilling af efterkrigstidens økonomiske og sociale reformer. Damsgård Hansen, der er stud.polit. af årgang 1950 og cand.polit. af årgang 1957 og tidligere lektor ved Økonomisk Institut ved det daværende Handelshøjskolen i København, nu CBS, har med bistand af sin tidligere kollega, lektor emeritus Lars Lund, gennemtrawlet det omfattende hav af efterkrigstidens økonomiske og sociale reformlovgivning. Fangsten er en systematisk fremstilling og analyse af 48 re-

formlove i perioden 1957-1974, deres samfundsøkonomiske og politiske baggrund, deres tilblivelse og deres fremadrettede perspektiver. Og til slut er det hele sat op med grafer og skematiske oversigter, som vel kun en cand.polit. af den gamle skole eller en moderne ikkekvantitativt forskrækket scient.pol. af moderne aftapning, ville kunne få idéen til.

Forfatteren nyttiggør indledningsvis Kampmann-vinklen som en interessevækkende trædesten til den efterfølgende fremstilling og analyse, og forlaget har da også kloget nok placeret Viggo Kampmann på bogens forside, udstyret med papir, skrivebord, telefon og tændstikker til at få ild i cigaren. I marts 1944 holdt den 33 år unge økonom Kampmann et foredrag i Socialøkonomisk Samfund, en forening af stud.polit.er og yngre cand.polit.er, hvor han med egne ord fremlagde "en mærkelig blanding af realiteter og fremtidsmusik" (s. 37). Foredraget, der samme år blev optrykt i *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, bestod i en redegørelse for Kampmanns syn på den økonomiske politik, der var behov for; ikke for overgangsperioden efter krigens afslutning, men med Kampmanns ord "på lidt længere sigt, altså i høj grad et fremtidsperspektiv" (s. 38).

På baggrund af sin beskæftigelse i Det Statistiske Departement, hvor han som udslag af en forunderlig tilbøjelighed til lystlæsning af økonomisk statistik havde skaffet sig dyb indsigt i, hvorledes dansk økonomi hang sammen, slog Kampmann i sit foredrag til lyd for, at det centrale i den økonomiske politik måtte være at skabe en almindelig tillid til lønniveauets højde og stabilitet og til den fulde beskæftigelses varighed. Fra sit arbejde med indkomststatistikken og indkomstfordelingen og opstillingen af et nationalregnskab havde Kampmann fået øje for eksistensen af store reserver i dansk økonomi i form af uudnyttet eller fejlplaceret arbejdskraft. Alt for mange små selvstændige var ud fra en økonomisk betragtning i realiteten kun delvist beskæftiget. Der var behov for, at disse mange blev trukket over i lønarbejderklassen, tiltrukket af gode og stabile økonomiske kår. På grundlag af en høj og stabil beskæftigelse kunne man så gennemføre de nødvendige social- og indkomstpolitiske reformer med en mere ligelig indkomstfordeling som mål.

Damsgård Hansen finder, at Kampmann på denne måde allerede i 1944 skitserede en væsentlig side af den politik, der blev ført i Danmark fra 1957 og op igennem 1960'erne, kun afbrudt af en kort, indkomstpolitisk opbremsning i 1963. Som Damsgård Hansen anfører: "Med fare for grov forenkling, kan højvækstperiodens økonomiske politik karakteriseres ved, at markedsmekanismen fik tillagt en øget betydning ved produktionens tilblivelse, men en mindsket betydning ved dens fordeling og anvendelse" (s. 45). Forfatteren har dermed lagt de to spor, der danner grundlag for den efterfølgende fremstilling og analyse: Vækstsporet og velfærdssporet.

Vækstsporet som udtryk for en øget brug af markedsmekanismen, hvor Danmark med udsigterne for europæisk økonomisk integration var på vej ind i en liberalt orienteret økonomikreds, dog med landbruget som en væsentlig undtagelse. *Velfærdssporet* som udtryk for en kraftig udbygning af ret og pligt i forholdet mellem stat og borgere: retten for borgerne til systemets ydelser og pligten til at bidrage til systemets finansiering ved at erlægge omkring halvdelen af livsindkomsten i skatter og afgifter.

På grundlag af de to analytiske spor kaster forfatteren sig herefter over højvækstperioden 1957-1974 og dens reformkompleks. Der er, som forfatteren bemærker, tale om et stort og uoverskueligt materiale om periodens lovgivning, hvor forfatteren så som ledetråd har haft at udskille nogle på samme tid væsentlige og for reformkomplekset som helhed repræsentative love, om hvis tilblivelse der kan fremskaffes en række specificerede oplysninger. Ud fra den enkelte lovs betydning for statsfinanserne og dens nyskabende karakter er så udvalgt 48 reformlove, der har dannet den vækst- og socialpolitiske rygrad for højvækstperioden.

Oplysninger om den tidlige, lovforberedende fase stammer, hvor nummererede betænkninger foreligger, fra disse og i nogle tilfælde suppleret med andre kilder. Disse love omtales som betækningsbaserede. For øvrige love, der omtales som ministerielt forberedte, har forfatteren inddraget nærmere præciseret forudgående omtale, herunder socialdemokratiske valgprogrammer, arbejdsprogrammer mv. (idet alle 48 forslag på ét nær var ført frem af Socialdemokratiet). Oplysninger om den afsluttende, lovgivende fase er taget fra *Folketingsårbogen*. Det drejer sig for hver enkelt lov om lovens nummer, dato for stadfæstelse, titel samt oplysninger om partiernes stemmeafgivelse.

Fremstillingen og analysen af de 48 reformlove er koncentreret på 67 sider og har form af en omtale af de enkelte forslag hver for sig, struktureret under en række overordnede temaer. For vækstsporets vedkommende er temaerne: (1) "Den generelle økonomiske politik", (2) "Arbejdskraften. Undervisning, uddannelse og forskning", (3) "Kapitalapparatet. Investeringerne og deres finansiering", (4) "Erhvervspolitiske foranstaltninger" og (5) "Skatter og afgifter". For velfærdssporets vedkommende er temaerne: (1) "Kontante langtidsydelser. Folkepension mv.", (2) "Kontante korttidsydelser. Dagpenge", (3) "Syge og sundhedsvæsen", (4) "Forebyggelse og revalidering", (5) "Børne- og familiepolitik Boligpolitik" og (6) "Diverse velfærdspolitiske foranstaltninger".

Der er i sagens natur ikke tale om en mere omfattende politologisk analyse af hvert enkelt forslag og dets vej til realisering, men forfatteren formår alligevel med sin koncentrerede fremstilling at give værdifulde oplysninger om mange af forslagernes bredere politiske og samfundsmæssige baggrund og efterfølgende

konsekvenser. Både for den læser, der ønsker et overblik over højvækstperiodens mange vækst- og velfærdspolitiske reformer, og for den, der måske pønser på at grave dybere i et eller flere af forslagene til brug for et videregående studie, er der tale om en meget nyttig fremstilling.

Som nævnt sluttet bogen af med en sammenfattende præsentation af reformkomplekset i en række grafer og skematiske oversigter. Læseren får hermed mulighed for et hurtigt og ubesværet overblik over de mange forskellige forslag og deres tidsmæssige sammenhæng og forløb.

Viggo Kampmann står for Damsgård Hansen som den afgørende idémand og igangsætter bag det omfattende reformkompleks, bogen beskriver og analyserer. I bogens sidste kapitel med overskriften ”Efterskrift” vender forfatteren derfor også kort tilbage til Viggo Kampmann. Emnet er et brev, som forfatteren først på sommeren 1972 modtog fra Kampmann. Anledningen var en kronik, Damsgård Hansen og hans hustru havde fået bragt i *Berlingske Tidende* om apotekervæsenets økonomi. Kronikken gav til Damsgård Hansens forbløffelse anledning til, at Viggo Kampmann foreslog ham, at de to sammen stod for udarbejdelsen af en bog om en række erhvervspolitiske emner. Forfatteren gengiver Kampmanns brev, som Kampmann, dagen efter forfatterens kronik, havde nedfældet på sin rejseskrivemaskine, med slåfejl og håndskrevne rettelser. Erhvervsområder med markedsufuldkommenheder burde under lup, mente Kampmann. Og hans forslag spændte vidt, fra apotekervæsen og medicinalindustri over forsikringsvæsenet, pengeinstitutterne, byggeindustrien, benzin- og olieindustrien til – som Kampmann bemærkede – bryggerierne som ”rosinen i pølseenden” (s. 128).

Kampmanns spørgsmål i brevet var, om Damsgård Hansen kunne tænke sig sammen med ham at redigere sådan en bog, ”hvor Du nok kommer til at gøre det største arbejde, men også får Din tilsvarende part af det ofte ringe vederlag ved at udgive bøger.” Som Damsgård Hansen noterer sig, var Kampmanns idé om en fælles bog således ledsaget af en besked om, at det var medforfatteren, der skulle gøre hovedparten af arbejdet. Og Damsgård Hansen bemærker hertil: ”Jeg tror, det har været en væsentlig del af hans arbejdsform, som gør det svært at skaffe sig et indtryk af, hvad han som iværksætter, har stået bag. At resultatet i den foreliggende sammenhæng var magert, er så en anden sag.”

Heldigvis er resultatet af Damsgård Hansens bog om efterkrigstidens økonomiske og sociale reformer alt andet end magert.

Jens Peter Christensen
Højesteretsdommer, dr.jur.